



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Breno Dias de Paula

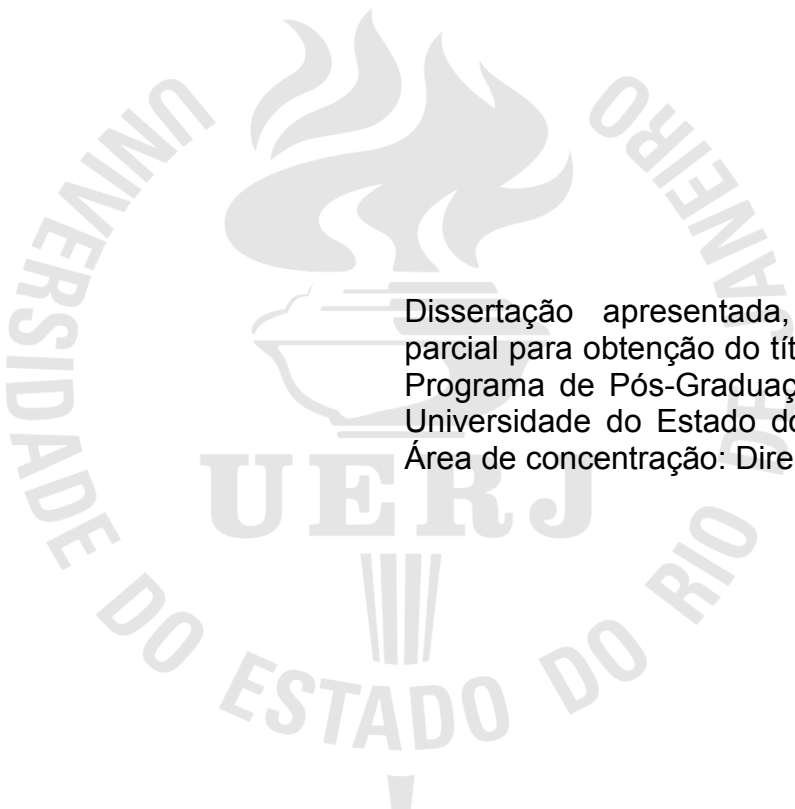
**Extrafiscalidade tributária na gestão ambiental de recursos
hídricos: caso concreto das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo
Antônio em Rondônia**

Rio de Janeiro

2014

Breno Dias de Paula

Extrafiscalidade tributária na gestão ambiental de recursos hídricos: caso concreto das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio em Rondônia



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Área de concentração: Direito da Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

P324 Paula, Breno Dias de.

Extrafiscalidade tributária na gestão ambiental de recursos hídricos : caso concreto das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio em Rondônia / Breno Dias de Paula. – 2014.
249 f.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Maria Celina Bodin de Moraes.
Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito tributário – Teses. 2. Impostos – Teses. 3. Meio ambiente – Teses. 4. Políticas públicas – Teses. 5. Encargos tributários sobre o impacto ambiental – Teses. I. Moraes, Maria Celina Bodin de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 347.73

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Breno Dias de Paula

Extrafiscalidade tributária na gestão ambiental de recursos hídricos: caso concreto das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio em Rondônia

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Área de concentração: Direito da Cidade.

Aprovada em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota (orientador)

Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Gustavo Sampaio Telles Ferreira

Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof. Dr. Gustavo Kloh Müller Neves

Faculdade de Direito – UERJ

Rio de Janeiro

2014

DEDICATÓRIA

A minha esposa

Ao meu filho

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota pelos ensinamentos, pela sabedoria e compartilhamentos; como ainda pela especial compreensão que teve com esse pesquisador durante o tempo da pesquisa e minha experiência na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.

Aos membros da Banca Examinadora: Prof^a. Dra. Maria Beatriz de Albuquerque David; Prof. Dr. Gustavo Sampaio Telles Ferreira; Prof. Dr. Marco Alcino de Azevedo Torres; Prof. Dr. Gustavo Kloh Müller Neves.

A todos os professores das disciplinas obrigatórias e eletivas que permitiram que desfrutássemos da sabedoria e dos conhecimentos compartilhados.

Aos meus amigos e colegas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e da Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR.

Aos meus amigos e colegas do Departamento de Ciência Jurídicas – DCJ, da Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR.

Aos meus alunos.

Princípio 16: Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando, na devida conta, o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.

(Convenção do Rio, 1992).

RESUMO

PAULA, Breno Dias de. **Extrafiscalidade tributária na gestão ambiental de recursos hídricos**: caso concreto das Usinas Hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio em Rondônia. 2014. 249 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.

O presente estudo tem por escopo demonstrar a utilização de tributos extrafiscais como ferramenta de gestão ambiental de recursos hídricos, tendo como objetivo sua aplicação no caso concreto das Usinas Hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, no Estado de Rondônia. A fim de apreender esse instrumento tributário como mecanismo de proteção ambiental, impõe-se a aplicação de políticas públicas, no sentido de preservação do meio ambiente, porque a ausência de um substrato teórico aplicado à prática pode inferir negativamente na abordagem deste assunto. Nesse arcabouço apresenta os princípios norteadores da constituição do Estado, para compreender o papel deste na formulação de políticas públicas e de desenvolvimento. Como ainda, trata de discutir os modelos de Estado, Direito, Economia e a ordem econômica brasileira para o uso de recursos hídricos, na Amazônia Ocidental, em particular no Estado de Rondônia, município de Porto Velho. A partir da interpretação e aplicação de princípios constitucionais, como guia do intérprete para formulação jurídica ideal ao caso concreto, propõe demonstrar que o sistema constitucional tributário brasileiro, notadamente por intermédio dos tributos extrafiscais, é uma efetiva ferramenta na gestão de recursos hídricos e de proteção ao meio ambiente, novamente, dita sua aplicação no caso concreto dos dois complexos hidrelétricos em questão. Busca-se ainda apresentar a utilização de instrumentos econômicos como a cobrança pelo uso de recursos hídricos,- por intermédio das taxas extrafiscais, como ferramentas disponíveis para a proteção do meio ambiente que, como se sabe trata de um direito fundamental. Assim, os tributos ambientais, na sua função extrafiscal, não contrariam as limitações constitucionais ao poder de tributar, porque são os princípios de vedação ao confisco, capacidade contributiva, bem como do direito fundamental ao “mínimo existencial”. Nesse sentido propõe os estudos sobre o caráter não sancionatório da tributação ambiental ante as variadas motivações que impulsionam a tributação ambiental e as multas decorrentes de atividades prejudiciais ao meio ambiente. Por fim, empreendeu as análises qualitativas das pessoas jurídicas dos Complexos Hidrelétricos Santo Antônio e Jirau – RO, a fim de proceder com a avaliação de tais investimentos no Estado de Rondônia. Visa nessa perspectiva conferir se houve ou não divergências no que trata os documentos EIA/RIMA, após a construção das duas usinas no que se refere aos projetos, em particular, ao tratamento destinado ao meio ambiente. Para fins de estudos optou, dadas as proporções aos conflitos ambientais causados, pelo caso concreto da Usina Santo Antônio.

Palavras-chave: Extrafiscalidade tributária. Política pública. Meio ambiente. Recursos hídricos.

ABSTRACT

PAULA, Breno Dias de. **Tributary extrafiscality in environmental management of water resources**: the case of the hydroelectric plants of Jirau and Santo Antonio in Rondônia. 2014. 249 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.

The present study has the scope to demonstrate the use of extrafiscal taxes as an environmental management tool of water resources, aiming its application, in this case, the power plants of Jirau and Santo Antônio, in the state of Rondônia. In order to grasp this tax instrument as environmental protection mechanism, which must be the implementation of public policies in order to preserve the environment, because the absence of a theoretical substrate applied to the practice, it can be seen negatively in approaching this issue. In this framework, it presents the guiding principles of the state constitution, to understand the role of this in the formulation of public policy and development. Until now, it comes to discussing the state of models, law, economics and the Brazilian economic order for the use of water resources in the Western Amazon, particularly in the state of Rondônia, municipality of Porto Velho. From the interpretation and application of constitutional principles, as a performer's guide to legal formulation ideal in the case, it proposes to demonstrate that the Brazilian tax constitutional system, notably through the extrafiscal taxes, is an effective tool in the management of water resources and protection to the new environment, it dictates its application in the case of the two hydroelectric plants in question. It also tries to present the use of economic instruments such as charging for the use of water resources - through the extrafiscal rates as tools available for environmental protection which, as we know, is a fundamental right. Thus, environmental taxes in its extrafiscal function is not contrary to the constitutional limitations on the power to tax, because they are the principles of sealing the confiscation, ability to pay, as well as the fundamental right to "existential minimum". Accordingly, it proposes studies on the non-punitive character of environmental taxation before the varied motivations that drive environmental taxes and fines resulting from activities harmful to the environment. Finally, the study undertook qualitative analyzes of legal entities of Hydroelectric Complex Santo Antonio and Jirau – RO, in order to proceed with the assessment of such investments in the State of Rondônia. This approach aims to check if there is or not disagreement in the EIA / RIMA documents, after the construction of two power plants in relation to the project, in particular, for the treatment of the environment. It is for the purposes of chosen studies, given the proportion of environmental conflicts caused by the case of Santo Antônio.

Keywords: Tax extrafiscality. Public policy. Environment. Water resources.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Conhecimento o lugar - Zoneamento do Estado de Rondônia.....	115
Figura 2: Rondônia no mapa da Amazônia	115
Figura 3: Mapa de Rondônia no mapa do Brasil	116
Figura 4: Mapa rodoviário de Rondônia	117
Figura 5: Empreendimentos em operação	134
Figura 6:Atuação da Eletrobras.....	142
Figura 7: Eletrosul em Rondônia/Porto Velho	144

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Dados geográficos – Rondônia	116
Quadro 2: Organograma Econômico-Financeiro Santo Antônio Energia	136
Quadro 3: Estrutura Societária Camargo Correia.....	140
Quadro 4: Investimentos Energia Sustentável do Brasil (Jirau)	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Financiadores Santo Antônio Energia	137
-----------------------------------------------------	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AHEs	Aproveitamentos Hidrelétricos
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CEE	Comunidade Econômica Europeia (Ex)
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CHER	Complexo Hidrelétrico do Estado de Rondônia
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNUMAD	Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento
CPFL	Companhia Paulista de Força e Luz
CMPF	Contribuição Provisória sobre Movimento e Operação Financeira
CTN	Código Tributário Nacional
DAÍ	Direção e Assistência Intermediárias
DAS	Direção e Assessoramento Superiores
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
EFMM	Estrada de Ferro Madeira Mamoré
EIA	Estudos de Impacto Ambiental
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENERSUS	Energia Sustentável do Brasil
ESCO	Empresas de Serviços de Conservação de Energia
EUA	Estados Unidos da América
FIP	Fundo de Investimentos e Participações Amazônia Energia
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FURNAS	Furnas Centrais Elétricas S/A
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos recursos naturais renováveis
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

LI	Licença de Instalação
LOP	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MA	Meio Ambiente
MESA	Madeira Energia S/A
MA	Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal
MPE	Ministério Público do Estado de Rondônia
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organizações Não – Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PCHs	Pequenas Centrais Hidrelétricas
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PROESCO	Projetos de Eficiência Energética
RIMA	Relatório de Impacto Meio Ambiente
REDD	Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação
RO	Estado de Rondônia
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SPVEA	Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TCPA	Taxa de Controle Fiscal e Fiscalização
TRF	Tribunal Regional Federal
UE	União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL E O PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR	21
1.1 Conceito de meio ambiente	22
1.2 Meio ambiente e direitos fundamentais	27
1.2.1 <u>O direito ambiental e o mínimo existencial</u>	30
1.3 Princípios norteadores do Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável	31
1.3.1 <u>Princípio da Cooperação</u>	36
1.3.2 <u>Princípios da Precaução e Prevenção</u>	37
1.4 O meio ambiente e o princípio do poluidor pagador	39
1.4.1 <u>As externalidades ambientais negativas</u>	41
1.5 As teorias de Pigou e de Coase	42
2 GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E A PROTEÇÃO AMBIENTAL PELA EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA	45
2.1 Papel do Estado no desenvolvimento econômico e na tributação ambiental	48
2.2 Os modelos de Estado	53
2.2.1 <u>O Estado Liberal</u>	54
2.2.2 <u>O Estado Social</u>	55
2.2.3 <u>O Estado Democrático de Direito</u>	57
2.3 Estado, Direito e Meio Ambiente	59
2.4 O estado e o poder de tributar	63
2.4.1 <u>O Sistema Constitucional Tributário</u>	64
2.5 Tributos e Intervencionismo Econômico	71

2.5.1 <u>Intervenção Estatal e Extrafiscalidade</u>	72
2.5.2 <u>Justificativa para a Extrafiscalidade Estatal</u>	75
2.6 Extrafiscalidade e Meio Ambiente – Tributação como instrumento de indução de comportamentos de proteção das presentes e futuras gerações ..	77
2.6.1 <u>Extrafiscalidade como instrumento de política pública na gestão ambiental de recursos hídricos</u>	80
2.7 Reconhecimento da água como bem econômico	82
2.7.1 <u>Remuneração do uso da água: preço público ou tributo</u>	83
2.7.2 <u>Natureza jurídica tributária da cobrança pelo uso de recursos hídricos – Espécie tributária taxa</u>	89
2.8 Taxa de polícia e recursos hídricos	96
2.9 A outorga dos direitos de uso de recursos hídricos e as possibilidades de cobrança	99
2.9.1 <u>A outorga dos direitos de uso de recursos hídricos e a cobrança de taxa pelo exercício do poder de polícia</u>	109
3 O CASO CONCRETO DAS USINAS HIDRELÉTRICAS DE SANTO ANTÔNIO E JIRAU NO RIO MADEIRA EM RONDÔNIA	113
3.1 O Estado de Rondônia no contexto histórico e econômico da região Amazônica – conhecer para analisar	114
3.2 Apresentação dos Objetos de Análises: Pessoas Jurídicas Santo Antônio Energia e Jirau	119
3.2.1 <u>Composição do Grupo Santo Antônio Energia</u>	123
3.2.2 <u>Santo Antônio Energia na região Amazônica e Brasil</u>	131
3.3 Composição do Grupo Energia Sustentável do Brasil	137
3.3.1 <u>Energia Sustentável do Brasil na região Amazônica e no Brasil</u>	142
3.4 Empreendimento Hidrelétrico e Usina Fio d'água	149
3.4.1 <u>Cheia Extraordinária</u>	150
3.4.2 <u>Dados Empíricos – a natureza, o empreendimento e a cidade</u>	152
3.4.3 <u>O Exercício de Certa Atividade</u>	153

3.4.4 <u>As externalidades negativas em Jirau e Santo Antônio no rio Madeira em Rondônia</u>	155
3.5 A ausência do poder de policial e o subdimensionamento dos estudos ambientais	157
CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
REFERÊNCIAS	166
ANEXO A	179
ANEXO B	249

INTRODUÇÃO

Em atendimento às demandas energéticas previstas pelo Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2006/2015, várias ações e empreendimentos foram adotados e implantados para atender às projeções de crescimento econômico do país. Dentro do rol de ações constaram os estudos de viabilidade de aproveitamentos hidrelétricos do Rio Madeira iniciados em 2001 por meio das empresas FURNAS e ODEBRECHT, detentoras do registro ativo concedido pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Juntas promoveram estudos de inventário e, posteriormente, os estudos de viabilidade, inicialmente no trecho de 260 Km localizado entre a Vila de Abunã, na divisa com a Bolívia, e a cachoeira de Santo Antônio, nas proximidades da cidade de Porto Velho, ambos no Estado de Rondônia.

A partir de então, estudos e propostas se sucederam para culminar na proposição atual das construções das Usinas Hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio: a primeira, localizada a 136 Km, a montante de Porto Velho; e a segunda, a jusante da UHE Jirau, a aproximadamente 10 Km de Porto Velho, ambas no Rio Madeira.

Para a definição das áreas e a forma de produção de energia, presume-se, ponderaram-se as diversas condições locais, os aspectos hidrológicos, geológicos e de relevo, os aspectos fronteiriços e regionais – tais como as suas implicações sobre o bioma amazônico, a bacia hidrográfica do Madeira – até os efeitos e reflexos sobre a dimensão social, econômica e ambiental do Estado de Rondônia, do Município de Porto Velho e das áreas passíveis de serem afetadas pelos dois empreendimentos.

O processo de licenciamento ambiental, segundo estudos e denúncias, foi permeado de irregularidades que ensejaram o ajuizamento de diversas ações civis públicas os quais, desde o início da expedição de licença, alertavam que o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado tem sucumbido diante do argumento econômico.

Assim, urge a necessária reflexão a respeito do uso e cobrança de recursos hídricos tendo como premissa a consagração do meio ambiente sustentável como direito fundamental.

Nesse diapasão vale citar a Lei 9.433, de 1997, cujo objetivo foi instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema de Gerenciamento dos mesmos, expressamente reconhecendo a água potável como bem escasso e dotado de valor econômico. Ao mesmo tempo introduz a instituição de uma política de cobrança pelo uso dos recursos hídricos com vistas à preservação do bem para presente e futuras gerações. Com efeito, sendo a sociedade atual destacada pela desorganizada produção de riquezas e pelo desrespeito do homem para com a natureza, constata-se o lamentável quadro de degradação ambiental com risco evidente para as atuais e futuras gerações.

Sabe-se que a chamada “sociedade de risco” compromete a própria existência do ser humano, com visível processo de degradação ambiental, consequência do uso imoderado e ilegal de recursos naturais. A fim de entender o processo, impõe-se o estudo à adoção de políticas públicas no sentido de preservação do meio ambiente, porque a ausência de um substrato teórico aplicado à prática pode inferir, negativamente, na abordagem deste assunto, isto é, o desenvolvimento desenfreado e/ou de risco em detrimento do desenvolvimento sustentável.

De acordo com Jacques Demajorovic em a “Sociedade de Risco e a Evolução das abordagens de gestão socioambiental”, até meados da década de 80, predominou no discurso empresarial uma resistência a qualquer iniciativa de minimizar os impactos socioambientais decorrentes da atividade produtiva.

Para o autor:

Muitos defensores do modelo econômico atual, as tragédias ou problemas mencionados são apresentados como fatalidades ou “acidentes de percurso” do processo necessário de desenvolvimento industrial. No entanto, parece cada vez mais evidente que o canto da sereia, representado pelo trinômio produtividade, progresso e riqueza, não agrada mais a todas as audiências. O agravamento dos problemas ambientais está ligado a escolhas feitas no que diz respeito à forma como o conhecimento técnico-científico vem sendo aplicado no processo produtivo. Portanto, as catástrofes e danos ao meio ambiente não são surpresas ou acontecimentos inesperados e sim uma característica inerente à modernidade que mostra, acima de tudo, a incapacidade do conhecimento construído neste século de controlar os efeitos gerados exatamente pelo desenvolvimento industrial.

Assim, na primeira parte do trabalho, direcionamos a pesquisa para o estudo do meio ambiente como direito fundamental da sociedade.

Abordando o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal será demonstrado que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se, ao Poder Público e à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, como dito.

Para isso, aponta o conceito de “equidade intergeracional”, ante ao crescimento do uso dos recursos naturais em razão da “sociedade da pós-modernidade”, ou sociedade do consumo, bem como sobre a escassez dos recursos.

A partir dessa ideia, demonstrar-se-á que os agravantes, em torno dos procedimentos relacionados ao desenvolvimento e que implicam a questão ambiental, continuam em pauta no discurso moderno, constatando-se, quanto maior o potencial desenvolvimentista, mais incerto pode ser o futuro da sociedade, uma vez que, nem sempre, a ciência e/ou o conhecimento humano dão conta das respostas necessárias ao bom andamento das tarefas direcionadas ao desenvolvimento sustentável.

Em seguida, o enfoque se estende sobre a “tensão existente entre o meio ambiente e o desenvolvimento econômico”, considerando que esse embate contribui, substancialmente, para o agravamento da questão ambiental.

Para finalizar a primeira parte da pesquisa, de suma importância é a reflexão a respeito das teorias e princípios que se aplicam à proteção ao meio ambiente, tais como: a sociedade de risco, teoria das externalidades, internalização das externalidades negativas, princípio do desenvolvimento sustentável, princípio da cooperação, princípio da precaução, princípio do poluidor-pagador, bem como os resultados práticos da aplicação destes institutos jurídicos.

Na segunda parte, destaca a discussão a respeito da interpretação e aplicação de princípios constitucionais - os quais, nas lições de Luís Roberto Barroso, passam a ser síntese dos valores consagrados no ordenamento jurídico, pois, dá-se unidade e harmonia ao sistema. Por isso, será enfrentada a questão da gestão de recursos hídricos e a cobrança pelo direito de uso da água como implementação de políticas públicas de proteção do referido bem ambiental. Impõe-se avançar as atividades tidas como externalidades positivas (trazem benefícios) e negativas (trazem malefícios). Tem-se, como exemplo para estudo de caso, a instalação do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, em Rondônia, cuja proposta é o desenvolvimento regional, como a geração de empregos, a valorização do

comércio, regularização da vazão do rio, etc. (todos esses enfoques utilizados no discurso das empresas construtoras do projeto e nos discursos governamentais, como externalidades positivas).

Todavia, os problemas ambientais ocasionados, tais como a perda das espécies de animais e vegetais, dos peixes e da mata ciliar, a proliferação de mosquitos (o que configura, nesse contexto, externalidades negativas).

Desta feita, discute-se o papel do Estado no dever de desempenhar e executar políticas públicas que estimulem o desenvolvimento econômico equilibrado e de modo sustentável e, ao mesmo tempo, que proteja de forma efetiva o meio ambiente; conseqüentemente, tudo que dele advém para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, seja no campo ou nas cidades.

Afinal, é a questão ambiental que transcende as várias questões e para tanto, propõe conceituar meio ambiente, porque, ao tratar de comercialização ou fabricação de mercadorias, industrialização de produtos, consumo de bens supérfluos ou essenciais, se estamos indiretamente tratando de meio ambiente. Portanto, merece propor o controle de produtos nocivos à saúde pública ou ao meio ambiente.

Após discorrer sobre os instrumentos de gestão ambiental de recursos hídricos, o trabalho passa a abordar a valoração econômica da água e como esse que deve levar em conta, não apenas o valor monetário, mas também o aspecto social e biológico.

Daí a relevância do princípio do poluidor-pagador o qual reafirma a necessidade de preservação da água e se impõe como instrumento econômico de gestão ambiental de recursos hídricos, ou ditos, tributos ambientais.

Nesse sentido, o Estado quando do ato de outorga do direito de uso da água tem o poder-dever de exercer o poder de polícia com o intuito de prevenir e assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

Quanto ao controle quantitativo e qualitativo legitima expor a cobrança de tributos pelo uso dos recursos hídricos, como assevera Casalta Nabais:

O dever fundamental de pagar impostos, visto pelo lado do seu titular ativo, consubstancia-se na atribuição ao legislativo de um poder – o poder tributário (ou fiscal) para a criação, instituição ou estabelecimento de impostos, isto é, o poder tributário em sentido estrito ou técnico.

Nesse sentido, a instituição de tributos como mecanismo de estímulo ou restrição à exploração econômica de recursos naturais que porventura possam vir a sofrer danos irreversíveis ou seu total desaparecimento no ambiente, ocasionando o possível desequilíbrio socioecológico.

Aqui, o tributo se manifesta como a principal alternativa de recurso econômico de atividade financeira. Além de caráter arrecadatório – finalidade fiscal – o tributo pode alcançar outros objetivos, tais como: orientar determinados comportamentos sociais e de cidadania, pois, manifesta-se no ordenamento jurídico como finalidade extrafiscal.

Os tributos extrafiscais são utilizados como forma de regulação e intervenção da condução da atividade econômica com o escopo de atingir benefícios em prol da sociedade.

Evidentemente que a extrafiscalidade tributária não pode ser utilizada em descompasso com as limitações constitucionais ao poder de tributar, notadamente os princípios de vedação ao confisco, capacidade contributiva, bem como do direito fundamental ao “mínimo existencial”. Neste diapasão, enfrenta-se a principal crítica à aplicação dos tributos ambientalmente orientados, cuja diferença entre estes e a multa de caráter ambiental, destaca o caráter não sancionatório da tributação a este fim.

Assim, a Constituição Federal de 1988 agasalhou a relação jurídica de tributação que, ao contrário da vetusta relação de tributação por intermédio da força, resguarda e efetiva os direitos e as garantias fundamentais dos contribuintes como a liberdade e a igualdade. Não se trata, pois, de violação à liberdade; cuida-se de privilégio decorrente do prévio consentimento dos contribuintes do que decorre e condiciona a existência da liberdade.

Pedro Herrera Molina menciona que a finalidade última da proteção ambiental é a qualidade de vida, inclusive das futuras gerações, para isso, almeja-se o desenvolvimento econômico com equilíbrio, porque o ideal dos tributos ambientais não é uma arrecadação zero.

Por fim, se analisa se houve aplicação da extrafiscalidade tributária quando da concessão da outorga pelo uso da água no caso concreto das Usinas Hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, no Rio Madeira, em Rondônia.

1 MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL E O PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR

A Constituição da República, em seu art. 225, *caput*, consagrou uma visão não-fragmentária do bem ambiental, já reconhecida em nível legal quando da edição da Lei nº 6.938/1981, segundo a qual o meio ambiente seria, mais do que apenas a soma dos recursos naturais, o conjunto de condições, leis, influências e interações que permitem a manutenção da vida.

Nesse sentido, ao erigir o meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de bem de uso comum do povo, a Constituição Federal reconheceu-lhe o caráter de patrimônio coletivo sobre o qual repousam interesses difusos fundados no próprio direito à vida, das presentes e futuras gerações, sem, no entanto, interferir no regime de direito de propriedade incidente sobre seus elementos constituintes.

Sobre o sentido da expressão constante do *caput* do art. 225 da Constituição Federal, Luis Roberto Barroso ensina que:

à luz da doutrina e da legislação vigentes, a expressão bens de uso comum do povo designa uma modalidade de bem público, isto é, aqueles sujeitos ao direito de propriedade de alguma das entidades estatais. A intenção do constituinte, todavia, não foi esta. O direito ao meio ambiente sadio é mais do que um bem de uso comum do povo. Os direitos de natureza ambiental ensejam limitações administrativas e intervenções na propriedade precisamente quando sua preservação venha associada à utilização de bens que se encontrem no domínio privado. O que o constituinte terá pretendido dizer é que o meio ambiente constitui um bem jurídico próprio, distinto daquele sobre o qual se exerce o direito de propriedade.

Passa-se, assim, a tratar dos recursos naturais sob uma dupla dimensão, a saber, uma dimensão material, corpórea e tangível, sob a qual podem incidir regimes privatísticos ou publicísticos de propriedade (o microbem ambiental), e uma dimensão imaterial, não sujeita a qualquer regime de apropriação, cuja rigidez deve ser mantida pelos Poderes Públicos, e também pela coletividade (o macrobem ambiental).

Em consequência das duas dimensões do bem ambiental emerge uma série de obrigações impostas aos titulares privados de bens com relevância ecológica, e que coincidem com uma visão ambiental da função social da propriedade.

Os recursos naturais de titularidade pública passam a constituir-se em bens econômicos, em contraposição à concepção vetusta relativa aos bens naturais como coisas sem dono e, portanto, desprovidas de valor, visão consentânea com uma postura individualista e privatística, a permitir assim sua apropriação mediante a simples posse ou mesmo indiretamente, por meio da sua utilização como sorvedouro de substâncias e energias poluentes.

Nesse contexto, o sistema jurídico acolhe a adoção princípios de direito ambiental, com substrato econômico como o princípio do poluidor-pagador e o princípio do usuário-pagador, que, por sua vez, tornam evidente a transversalidade do direito ambiental. A propósito, vale a pena conferir o escólio de Milaré:

na medida em que o ambiente é expressão de uma visão global das intenções e das relações dos seres vivos entre eles e com seu meio, não é surpreendente que o direito do ambiente seja um direito de caráter horizontal, que recubra os diversos ramos clássicos do direito (direito civil, direito administrativo, direito penal, direito internacional), e um direito de interações, que se encontra disperso nas várias regulamentações

Assim, o princípio do poluidor-pagador, suas origens econômicas, a evolução da visão meramente retributiva e economicista do princípio passam a assumir objetivos maiores, inclusive éticos, de prevenção dos danos ambientais e manutenção das condições de vida no planeta.

O conceito de meio ambiente e direitos fundamentais, a teoria dos direitos fundamentais e meio ambiente, as normas de direitos fundamentais diferenciando regras e princípios, o direito ambiental e o mínimo existencial, o meio ambiente e a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal, até chegar no tema do meio ambiente e o princípio do poluidor pagador, nas externalidades ambientais negativas, a colaboração das teorias de Pigou e de Coase e as funções redistributiva e preventiva do princípio do poluidor pagador., são os próximos investimentos a fim de compreender a emergência do processo de desenvolvimento que se desencadeou nas últimas décadas, incluindo aqui, o Estado de Rondônia.

1.1 Conceito de meio ambiente

Algumas doutrinas relatam que a primeira utilização do termo “meio ambiente” foi feita pelo francês Etienne Geoffroy Saint-Hilaire, em 1835. A expressão passou a ser conhecida como *milieu ambient*, em sua obra *Estudes Progressives d'un Naturaliste*.

As palavras, que no francês significam “entorno de um lugar” (*milieu*) e “ambiente” (*ambient*), em determinados casos possuem significados semelhantes, assim como Luís Paulo Sirvinskas narra que o termo “meio ambiente” é uma figura de linguagem pleonástica, ou seja, tem o mesmo sentido, logo, não haveria razão para ser conceituada de modo divergente.

O termo meio ambiente é criticado pela doutrina, pois meio é aquilo que está no centro de alguma coisa. Ambiente indica o lugar ou a área onde habitam seres vivos. Assim, na palavra ambiente está também inserido o conceito de meio. Cuida-se de um vício de linguagem conhecido por pleonasma, consistente na repetição de palavras ou de ideias com o mesmo sentido simplesmente para dar ênfase. Em outras palavras, meio ambiente é o lugar onde habitam os seres vivos. É seu hábitat. Esse hábitat (meio físico) interage com os seres vivos (meio biótico), formando um conjunto harmonioso de condições essenciais para a existência da vida como um todo. A biologia estuda os seres vivos de modo isolado, independentemente do seu meio ambiente. A ecologia estuda a relação dos seres vivos com o meio ambiente. A palavra ecologia provém das palavras gregas *oikos* (casa) e *logos* (estudo), ou seja, estudo do hábitat dos seres vivos.

Segundo Paulo Bessa há dificuldade do direito em lidar com a natureza e o objeto do meio ambiente, mas destaca que a devida compreensão é essencial para a construção da solução adequada para os problemas jurídico-ambientais:

O direito, como será visto ao longo de toda a exposição, tem enormes dificuldades para lidar com a natureza e o meio ambiente. Elas são conhecidas por todos aqueles que se dedicam ao estudo do meio ambiente e de sua ordem jurídica. O direito ainda não logrou estabelecer conceitos suficientemente estáveis e capazes de dar solução adequada aos problemas jurídico-ambientais. Penso que um dos principais obstáculos, com os quais se deparam os juristas e demais estudiosos, reside nas contradições que os significados de natureza têm para o ser humano e, em consequência, na atitude do direito para com eles. A minha perspectiva é que o direito, assim como a própria natureza, é um fenômeno cultural, e a tutela por ele propiciada ao meio ambiente e à natureza deve ser vista desde essa perspectiva. A tutela jurídica expressa uma valorização cultural e não pode ser analisada em desacordo com esse fato fundamental.

Como abordado, ao erigir o meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de bem de uso comum do povo, a Constituição Federal/1988 reconheceu-lhe o caráter de patrimônio coletivo, sobre o qual repousam interesses difusos

fundados no próprio direito à vida, das presentes e futuras gerações, sem, no entanto, interferir no regime de direito de propriedade incidente sobre seus elementos constituintes.

Contudo, Luís Paulo Sirvinkas pondera sobre o conceito de “bem de uso comum do povo” atribuído ao ambiente, pois, ele critica o termo por este se remeter ao instituto da propriedade. Na análise de Sirvinkas, o Código Civil de 1926 apontava o ambiente como *res nullius*, ou seja, coisa de ninguém. Em sua doutrina, o ambiente não pode ser objeto de propriedade, porque este instituto permite a sua disponibilidade:

Não se pode deixar de analisar a natureza, a classificação, a evolução e a função do bem ambiental. Cuida-se de um conceito novo em nosso direito. Não se pode classificá-lo como bem público nem como bem privado. O bem público pode ser de uso especial ou dominical (bens disponíveis) ou de uso comum do povo (bens indisponíveis). Já o bem privado pode ser adquirido, em regra, pela transação imobiliária. Pergunta-se: o bem ambiental pode ser explorado pelo particular? Também pode ser classificado em patrimônio privado, patrimônio público, patrimônio mínimo e patrimônio nacional?

(...)

Registre-se, por fim, que o bem ambiental, em sua integralidade, é inapropriável.

Entretanto, apesar dessa posição doutrinária de “meio ambiente” como algo que não possa ser propriedade, na Constituição Federal/88 ao atribuir como um bem comum ao povo estabelece uma obrigação social (difusa) de fiscalização, preservação, manutenção, para que todos os seres (atuais e futuros) nela possam existir, definida por uma visão biocêntrica:

Por tudo isso, há a necessidade de construir nova base ética normativa da proteção do meio ambiente. Todos os recursos naturais são considerados coisas e apropriáveis do ponto de vista econômico, incluindo aí a flora, a fauna e os minérios. Essa apropriação é possível pelo fato de o homem ser o centro das preocupações ambientais — antropocentrismo. Cristiane Derani afirma que o conceito de meio ambiente deriva do homem e a ele está jungido, porém o homem não o integra; conquanto “o tratamento legal destinado ao meio ambiente permanece necessariamente numa visão antropocêntrica porque esta visão está no cerne do conceito de meio ambiente”. Há, no entanto, quem entenda que a flora, a fauna e a biodiversidade também são sujeitos de direito, devendo ser protegidos pelo direito — biocentrismo (Antônio Herman V. Benjamin, Édis Milaré, José Renato Nalini etc.). Portanto, quem não for capaz de valorizar e preservar a vida de seus semelhantes está surdo à voz da razão que grita pela proteção das outras formas de vida e das bases ecológicas de que fazemos parte. Vê-se, pois, que todos os seres vivos têm o direito de viver. Partindo de uma visão moderna do meio ambiente, faz-se necessário analisar a natureza dos pontos de vista filosófico, econômico e jurídico.

Túlio Rosembuj cita que o direito-dever ao meio ambiente deve ter uma conotação estrita, referida não a qualquer tipo de ambiente, incluindo dentro do conceito o ambiente social ou artificial, senão propriamente aquele que equivale à ideia de ecossistema.

Nesse contexto, entende-se que o meio ambiente é integrado pela flora, a fauna, a paisagem, e pelos equilíbrios biológicos, dentro dos quais estão incluídos os seres humanos e os recursos naturais (água, ar e solo). Assim, pode-se afirmar estar diante de um macrobem de interesse difuso ou meta individual composto por uma série de microbens que se inter-relacionam e são interdependentes.

Rosembuj dita que essa concepção do meio ambiente, na qual se inclui o ser humano dentro do ecossistema e, conseqüentemente, como sujeito passivo de proteção, chega-se a “funcionalização” dos bens ambientais.

O homem deverá utilizar esses bens de forma sustentável, de maneira que a saúde, a qualidade de vida e o desenvolvimento estejam acompanhados com o uso adequado dos recursos naturais. O ambiente deve ser tutelado não apenas pela sua utilidade, mas porque é indispensável para a vida do homem.

No entanto, foi somente na segunda metade do século XX, propriamente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano celebrada em Estocolmo no ano de 1972, que a comunidade internacional começou a preocupar-se com a temática ambiental, alertando para necessidade de se criar uma “consciência ambiental”.

A Declaração de Estocolmo compreende a ideia segundo a qual o desenvolvimento econômico não impede a proteção ambiental. Nessa ordem de ideias, o princípio primeiro da referida Declaração dispõe expressamente:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

No mesmo sentido o Princípio 8 da Declaração estabelece que “O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.” Aqui, surge a ideia de harmonizar os processos de produção com o uso racional dos recursos naturais, de forma que sejam

implementados novos modos de produção, em harmonia com o meio ambiente, respeitando a sua própria capacidade de uso.

Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento entendeu o desenvolvimento sustentável como aquele que atende “ às necessidades e aspirações do presente, sem comprometer a habilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades.”

Maurício Mota afirma que o núcleo básico do conceito de desenvolvimento sustentável é precisamente a sustentabilidade do meio ambiente, *verbis*:

(...) o princípio da sustentabilidade surge em um contexto em que se passa a questionar “a racionalidade e os paradigmas teóricos que impulsionaram e legitimaram o crescimento econômico, negando a natureza” (...) e com o intuito de “harmonizar e compatibilizar qualidade de vida para as pessoas com a preservação das condições ambientais sem estagnação ou declínio no processo de crescimento econômico.

Esse paradigma almeja o desenvolvimento equilibrado cujo objetivo propõe aceitar o uso dos recursos naturais de modo racional, e que, nessa medida, certo nível de poluição será necessário para satisfazer os requerimentos próprios da sociedade moderna.

O desenvolvimento sustentável é a consequência do reconhecimento do direito do ser humano a exigir um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, direito humano da denominada terceira geração – direito da solidariedade.

No Brasil, no início da década de 1990 celebrou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro. Aqui, o direito ao meio ambiente teve relevância e legitimidade na comunidade internacional, passando a ser considerado como um dos pilares da política econômica dos países.

Na Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, *caput*, consagrou-se a visão não-fragmentária do bem ambiental, já reconhecida em nível legal quando da edição da Lei nº 6.938/1981, segundo a qual o meio ambiente seria, mais do que apenas a soma dos recursos naturais, o conjunto de condições, leis, influências e interações que permitem a manutenção da vida.

Nesse sentido, o meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de bem de uso comum do povo, presente na Constituição Federal reconheceu-lhe o caráter de patrimônio coletivo sobre o qual repousam interesses difusos fundados no próprio direito à vida, das presentes e futuras gerações, sem, contudo, interferir no regime de direito de propriedade incidente sobre seus elementos constituintes.

1.2 Meio ambiente e direitos fundamentais

O art. 11 do Protocolo de San Salvador prevê o direito de toda pessoa a um meio ambiente sadio e com condições dignas atrelados aos serviços públicos básicos. Esse documento, também conhecido como Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi aceito em 17 de novembro de 1988, pela Assembleia Geral da OEA, em El Salvador, direcionado à garantia dos direitos sociais, econômicos e culturais no âmbito do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos.

Artigo 11 — Direito a um meio ambiente sadio

1. Toda pessoa tem o direito de viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.
2. Os Estados-partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.

Este protocolo foi aprovado no Brasil por meio do Decreto Legislativo n. 56, de 19 de abril de 1995. Posteriormente aderido em 8 de agosto de 1996 e ratificado em 21 de agosto de 1996, passou a ter vigência a partir de 16 de novembro de 1999, e promulgado pelo Decreto n. 3.321, em 30 de dezembro de 1999.

No Protocolo nota a consignação como garantia da pessoa humana viver em meio ambiente sadio, antecedendo como campo dos direitos humanos e posteriormente se fixando aos demais ramos do direito.

O Supremo Tribunal Federal afirma que o direito ao meio ambiente ecologicamente é um direito fundamental, *verbis*:

A questão do Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado – direito de terceira geração – princípio da solidariedade. – O direito a integridade do Meio Ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. (STF – MS 22.164 – SP – T.P. – Rel. Min. Celso de Mello – DJU 17.11.1995)

Com efeito, não é possível pretender que as normas as quais prescrevem direitos fundamentais sejam unicamente extraídas dos enunciados normativos contidos na Constituição Federal/88.

Verifica-se que as normas de direito fundamental tem como característica a abertura estrutural. Não se permite, todavia, com isso qualificar toda e qualquer norma como norma de direito fundamental.

Segundo Alexy as normas extraídas do enunciado devem guardar certa *relação de precisão e/ou uma relação de fundamentação*.

É preciso estudar quais os fundamentos dos direitos fundamentais, ou seja, quais os princípios jurídicos básicos justificam logicamente a existência dos direitos fundamentais.

Podemos apontar, basicamente, dois princípios que servem de esteio lógico à ideia de direitos fundamentais: o Estado de Direito e a dignidade humana.

O princípio da dignidade humana, como se sabe, trata-se de um princípio aberto, mas que, em síntese, diz-se tratar de reconhecimento a todos os seres humanos, pelo simples fato de serem humanos, alguns direitos básicos – justamente os direitos fundamentais.

Embora não se trate de unanimidade, a doutrina majoritária concorda que os direitos fundamentais “nascem” da dignidade humana. Dessa forma, haveria o tronco comum do qual derivam todos os direitos fundamentais.

Há que se registrar, porém, a crítica de José Joaquim Gomes Canotilho, para quem reduzir o fundamento dos direitos fundamentais à dignidade humana é restringir suas possibilidades de conteúdo.

Já o conceito de Estado de Direito (CF, art. 1º, *caput*) pode ser entendido, em poucas palavras, como o *Estado de poderes limitados*, por oposição ao chamado *Estado Absoluto* (em que o poder do soberano era ilimitado).

Nesse sentido, José Afonso da Silva adverte que o conceito clássico de Estado de Direito abrange três características: a) submissão (dos governantes e dos cidadãos) ao império da lei; b) separação de poderes; c) garantia dos direitos fundamentais. Percebe-se que o conceito de Estado de Direito traz como consequência lógica a existência (e garantia) dos direitos fundamentais. É por isso mesmo que José Afonso da Silva prossegue: “*A concepção liberal do Estado de Direito servirá de apoio aos direitos do homem, convertendo súditos em cidadãos livres*”.

Parece não haver dúvida na doutrina que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. Já se demonstrou que desde 1972 a comunidade internacional consagrou esse entendimento.

Mesmo ausente do rol do art. 5º da Constituição Federal, o direito ao meio ambiente ecologicamente sustentável, não é negado e o seu conteúdo é de direito fundamental, podendo mesmo se afirmar que os preceitos do art. 225 da CF/88 consagram a política ambiental e o dever jurídico de o Estado preservá-lo. Nas palavras de Edis Milaré:

A par dos direito e deveres individuais e coletivos elencados no art. 5º, acrescentou o legislador constituinte no caput do art. 225, um novo direito fundamental da pessoa humana, direcionado ao desfrute de adequadas condições de vida em um ambiente saudável ou, na dicção da lei, ecologicamente equilibrado.

José Rubens Morato Leite assevera:

É um direito subjetivo da personalidade no sentido de ser possível a todos os indivíduos pleitear o direito de defesa contra atos lesivos ao meio ambiente, pois a sua preservação ecologicamente equilibrada é condição ao desenvolvimento da personalidade humana. Este direito de defesa subjetivo do meio ambiente, de caráter público, poderá ser exercido a título individual (art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição em vigor, 1988), não relativamente a um interesse exclusivamente individual próprio, mas, sim, atinente a um interesse coletivo ou difuso ambiental. Rota, acentuando o caráter subjetivo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, diz que este pertence a cada um dos seres humanos, sem que seu exercício coletivo condicione ao plano jurídico, seus instrumentos de tutela. Trata-se de um direito subjetivo com perfil de solidariedade, isto é, não um perfil egoístico, mas, ao contrário, segundo Pureza, configura-se como um direito-função. A dimensão objetiva do meio ambiente, ou seja, a sua segunda natureza, é logo percebida no § 1º do art. 225 da CF, ao incumbir ao Estado tarefas essenciais na preservação ambiental. Trata-se, como já visto, de incumbências indeclináveis do Estado de Direito do Ambiente, com vista à consecução da equidade ambiental. Sendim, ao tratar do tema, reforça este ponto de vista, salientando que a dimensão objetiva é assegurada pelas normas-fins e normas-tarefas, constitucionalmente positivadas, que impõem aos poderes constituídos e, em primeiro lugar, ao legislador, a sua proteção e promoção.

Assim, com bases nas regras do discurso jurídico que a norma constitucional do art. 5º, § 2º, os tratados de direito internacional, bem como os conceitos doutrinários e a já noticiada remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal conferem o *status* de direito fundamental ao direito do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

1.2.1 O direito ambiental e o mínimo existencial

Dentre as regras e princípios interpretados da CF/88 vale o registro do princípio do mínimo existencial, com instrumento de interpretação de normas constitucionais.

O magistério de Ricardo Lobo Torres não encerra o conceito explícito do que seria esse mínimo existencial. Em seu artigo “*O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais*”, diz:

Carece o mínimo existencial de conteúdo específico. Abrange qualquer direito, ainda que originariamente não fundamental (direito à saúde, à alimentação etc.), considerado em sua dimensão essencial e inalienável. Não é mensurável, por envolver mais os aspectos de qualidade que de quantidade, o que torna difícil estimá-lo, em sua região periférica, do máximo de utilidade (*maximum welfare*, *Nutzenmaximierung*), que é princípio ligado à idéia de justiça e de redistribuição da riqueza social.

Cuida-se, desta forma, de uma garantia constitucional da efetividade dos direitos fundamentais.

Como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é reconhecido como direito fundamental, busca-se a garantia constitucional do mínimo existencial para as questões de origem ambiental.

A garantia do mínimo existencial na efetividade do direito ambiental pode ser definida como *status negativus ambientis* e *status positivus ambientis*.

O destaque omissivo do mínimo existencial (*status negativus libertatis*) define-se na condição de que o Poder Público não poderá atuar dentro de um limite mínimo da vida humana. Em razão da dignidade da pessoa humana, o Estado não pode provocar ações que prejudiquem ou retirem a qualidade ambiental necessária para uma vida saudável e com qualidade.

Devem-se priorizar as políticas de proteção ao meio ambiente, tendo em vista que dele depende a existência de seus habitantes, inclusive o povo, pois, sem as devidas condições ambientais de sobrevivência, não há como se falar em (continuidade do) Estado.

Antônio José de Mattos Neto expõe a importância de se identificar o meio ambiente como parte do ser humano:

No Brasil, o conceito constitucional de meio ambiente inclui a pessoa humana. As populações tradicionais ou os povos da floresta fazem parte como elemento que compõe o meio ambiente natural. As coletividades tradicionais, juntamente com os recursos naturais, compõem o quadro do meio ambiente. Assim, o ser humano está incluído no conceito de natureza, pois as populações tradicionais estão vinculadas umbilicalmente ao meio natural em que se desenvolvem e se reproduzem, tendo seus modos de vida e seus conhecimentos experimentados a partir do ambiente em que vivem.

O mínimo existencial impõe ao Poder Público e à coletividade a necessidade de respeitar o espaço vital mínimo necessário para a garantia de um meio ambiente equilibrado e essencial para sadia qualidade de vida.

Ademais, existe a face positiva ou comissiva (*status positivus ambientis*) do mínimo existencial.

A face comissiva do mínimo existencial ecológico impõe ao Poder Público a adoção de medidas para que o Estado assegure, materialmente, os requisitos mínimos para a efetividade do meio ambiente, essencial à qualidade de vida.

São vários os instrumentos e as ações previstos nesse conjunto, como, por exemplo, o licenciamento ambiental - LA, o estudo prévio de impacto ambiental - EIA e o Relatório de Estudos dos Impactos Ambientais - RIMA, a extrafiscalidade tributária, a educação ambiental, a restauração de processos ecológicos essenciais.

Dessa forma, o Estado Socioambiental e Democrático de Direito, decorre do princípio fundado em três valores: precaução, responsabilidade causal e cooperação; proibindo a degradação ambiental para almejar uma sociedade e um Estado de Direito, de Direito Ambiental.

1.3 Princípios norteadores do Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável

Nessa seção impõe-se o registro dos principais princípios que norteiam o direito ambiental brasileiro, a fim de compreender a forma mais viável de se implementar o mecanismo de proteção ambiental que respeite tanto os princípios ambientais, como os tributários.

Direito Ambiental é a área do Direito que apesar de reconhecer a necessidade do desenvolvimento econômico, o faz com a preocupação ambiental,

cujas necessidades humanas são supridas sem que os meios de produção tenham que interferir na natureza, comprometendo a qualidade de vida a que tem direito as futuras gerações.

Citando a Conferência ambiental realizada em Estocolmo, em 1972, constante o princípio 13, se estabeleceu a adoção, por parte dos Estados de uma visão coordenada do planejamento de desenvolvimento, que utilize de maneira racional os recursos. O objetivo visa conciliar o desenvolvimento sustentável mantendo a preocupação com a proteção ambiental, e, por sua vez, preservando assim o interesse de seu povo.

Na Declaração do Rio de Janeiro sobre os estudos do Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, aborda várias vezes em seu texto a expressão “desenvolvimento sustentável”. Por sua vez, tala temática vem à tona em virtude do desenvolvimento econômico e da necessidade de “incluir a proteção ao meio ambiente, em todas as suas ações e atividades, para garantir a permanência do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida humana, inclusive para as futuras gerações”.

Constam expressamente na Constituição Federal brasileira de 1988, que dentre os objetivos destacados no artigo 3º, inciso II, o “desenvolvimento nacional”. O constituinte brasileiro se preocupou com o crescimento do país, no entanto, não o desvencilhou do desenvolvimento econômico, como também não se olvidou de destacar no artigo 225, a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente; sendo assim interpretado pela Suprema Corte brasileira:

[...] o princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia. O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (ADI 3.540-MC, Rel. Min.Celso de Mello, julgamento em 1º-9-2005, Plenário, DJ de 3-2-2006).

Dessa forma, no citado princípio, destaca-se a necessidade de utilização racional dos recursos oferecidos pela natureza, sendo muitos deles não renováveis, para que seja alcançada a melhoria de qualidade de vida do ser humano no planeta.

Sabe-se que o crescimento desenfreado decorrente das atividades econômicas realizadas no século XX ocasionou principalmente no período pós-revolução industrial, grande degradação ambiental, levando à iminente situação de colapso, caso não se observe o princípio e o entendimento pleno de que trata o desenvolvimento sustentável.

Nessa esfera se insere os países subdesenvolvidos, e não podemos esquecer que esses não podem se utilizar dos mesmos parâmetros dos países desenvolvidos no tratamento dado ao crescimento econômico, tendo em vista os modos como as nações mais ricas do mundo se estabeleceram economicamente. No entanto, ao mesmo tempo em que encontram dificuldades para se manterem no modelo atual, não podem deixar a ideia de desenvolvimento de lado, porque é crucial para o melhorando a qualidade de vida de seus cidadãos.

O desenvolvimento sustentável vem apresentar o respeito à natureza, a proteção do meio ambiente, isto é, ao mesmo tempo em que os países crescem economicamente, tem-se o intuito de oferecer aos cidadãos acesso a produtos fabricados a partir de tecnologias limpas, que não agridam o meio ambiente.

Desse modo, torna-se imprescindível observar o princípio do desenvolvimento sustentável para que se preserve o meio ambiente, propondo apresentar os níveis de crescimento, juntamente, com a figura do Estado, para que se consiga o ponto de equilíbrio entre o interesse coletivo e o atendimento ao pleno desenvolvimento para a melhoria da qualidade de vida socioambiental.

Assim, impõe-se conciliar a proteção ambiental e o problema do desenvolvimento econômico, para a superação das condições precárias de vida das populações dos países de terceiro mundo e a necessidade de permitir a esses Estados à busca de incrementos para suas economias nacionais, com a preservação de recursos naturais necessários à sobrevivência das gerações futuras. Porque, devido à velocidade com que vem ocorrendo a degradação no meio ambiente, se torna cada vez mais urgente a incorporação de sua proteção nas políticas públicas, criando-se o vínculo estreito entre meio ambiente e economia.

No Brasil, paralelamente aos mecanismos regulatórios da legislação, está tem-se visto a criação e implantação de mecanismos econômicos de suporte à gestão de recursos naturais.

Outro aporte trata do fenômeno da municipalização ocorrido nos últimos anos e isso exige a participação maior dos municípios na condução das políticas públicas ambientais, tendo em vista as pressões dos gestores locais na adoção de formas inovadoras de administração, capazes de contribuir para a promoção do desenvolvimento com equilíbrio social e sustentabilidade ambiental.

Vale dizer que o termo “desenvolvimento”, por muito tempo, esteve intrinsecamente ligado a ideia de crescimento econômico, mas que é sabido, atualmente, ambos vêm sendo discutidos de modo paulatinamente separados, porque não se pode perder de vista o que uma causa pode vir a causar ao outro.

Por isso, todo o planejamento de desenvolvimento precisa levar em conta, simultaneamente as cinco dimensões de sustentabilidade:

Social – maior equidade na distribuição da renda, melhorando substancialmente os direitos e as condições da população;
 Econômica – uma alocação e gestão mais eficientes dos recursos, com um fluxo regular do investimento público e privado, sendo avaliadas em termos macros sociais;
 Ecológica – uso dos recursos naturais com um mínimo de dano aos sistemas, limitação do consumo dos recursos, redução do volume de resíduos e de poluição, autolimitação do consumo material pelos países ricos, intensificação da pesquisa de tecnologias limpas e definição de regras para uma adequada proteção ambiental;
 Espacial – voltada a uma configuração rural versus urbana mais equilibrada, com uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e atividades econômicas;
 Cultural – privilegiar processos de mudança cultural para o eco desenvolvimento em uma pluralidade de soluções que respeitem as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local.

Para o alcance do desenvolvimento sustentável é preciso conjugar esforços de toda a sociedade, sem exclusão de qualquer dos seus segmentos, por exemplo, discutindo temas importantes como a explosão demográfica, controle de natalidade, desenvolvimento industrial, depredação e política educacional, etc.

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável deve-se constituir enquanto objetivo global, destinado a todo ecossistema vigente (ser humano, fauna, flora, cosmos, etc.), para ser alcançado. Por isso, as nações devem se unir por esta causa e em parceria combater os problemas ambientais com soluções criativas e eficientes, haja vista, ser o desenvolvimento sustentável o processo de

transformação decorrente da forma harmoniosa das dimensões espacial, social, ambiental, cultural e econômica.

Nessa seara surge o termo “sustentabilidade”. Sustentabilidade é um conceito complexo e que possui diferentes abordagens, mas, em todas está intrínseco o conceito de equilíbrio da biosfera e do bem-estar da humanidade. Se o desenvolvimento atual não é sustentável, é porque o ser humano degradou alguns biomas naturais que forneciam serviços ambientais, essenciais ao bem-estar social e, por sua vez, não podem ser substituídos pelo capital humano.

Logo, sustentabilidade é tema bastante amplo e deve ser observado no contexto mais abrangente, porque nele se verifica os aspectos sociais, econômicos e ambientais, base do conceito de sustentabilidade.

Para se ter breve noção, o próprio termo “desenvolvimento sustentável” é questionado e estudado a fundo por vários autores, dada a indefinição de seu significado e os diversos métodos já experimentados, com a intenção de mensurar tanto o desenvolvimento, quando a sustentabilidade, ou ambos atrelados nos sentidos. Ou seja, as dimensões social, ecológica e econômica, como por exemplo, são as principais alcançáveis pelo termo desenvolvimento.

Quanto a dimensão social se entende a função do desenvolvimento na promoção do bem-estar de todos os homens. Sobre a dimensão ecológica traz em si o apelo à solidariedade para com as futuras gerações, posto que o crescimento e o enriquecimento da sociedade não devem ser impeditivos à sobrevivência, ou ao bem estar das gerações vindouras. No que concerne a dimensão econômica, essa parte do pressuposto de que a eficiência econômica constitui a utilização racional dos recursos, e isso atinge toda a sociedade.

Dessa forma se alcançaria a equidade social, a prudência ecológica e a eficiência econômica como pilares para a garantia da sustentabilidade. A intercessão desses alicerces consiste no equilíbrio entre todos os principais aspectos da vida humana, e ainda traz à tona os piores conflitos.

Pode-se concluir, portanto, que a busca constante do ponto de equilíbrio entre as atividades econômicas e o uso adequado, responsável e racional dos recursos oferecidos pela natureza, é a meta principal do desenvolvimento sustentável, conservando o respeito e preservando para as presentes e futuras gerações, como já dito em vários momentos desse trabalho.

1.3.1 Princípio da Cooperação

O princípio da cooperação foi agasalhado no caput do art. 225 da Constituição Federal, no Art. 2.º, inciso X, da Lei n.º 6.938, de 1981, e no Art. 2.º, inciso III, da Lei n.º 10.257/2001 e, traz como ideia principal a união das forças estatais com a sociedade, a fim de que ambos atuem na escolha e implementação de políticas ambientais. Nesse contexto devem participar as diferentes camadas sociais, por meio da informação e fiscalização das políticas públicas, como por exemplo, a gestão democrática participativa.

Infelizmente, muitas vezes, ao princípio da cooperação não é dada a devida importância no *mundo concreto*, principalmente, quando a temática é voltada ao meio ambiente, isto é, acaba se restringindo ao *mundo das ideias*. Apesar de reiterada vezes se enfatizar pela necessidade de proteção ambiental, e reconhecê-la como um garantia do ser humano, as normas jurídicas (escritas) não são totalmente perfeitas, porque não preveem algumas medidas contra agentes danosos ao ambiente. Isto posto é necessário levar a cabo a ideia da cooperação, tendo em vista que o homem durante dezenas de anos não mediu esforços na utilização dos recursos naturais para satisfação de seus desejos ou alcance dos seus objetivos econômicos. Nessa seara, o princípio da cooperação tem o objetivo de tentar reverter os danos causados ao meio ambiente, ou seja, o seu reestabelecimento.

Para que esse enfoque seja tomado como princípio ativo, a cooperação de instituições para a preservação e manutenção do meio ambiente, não deve, simplesmente ficar no plano das ideias, mas permear as atividades econômicas exploradoras dos recursos naturais, considerando que se beneficiam de leis brandas. Nesse sentido, não se deve destinar o custo da degradação ambiental a ser pago pelos seus habitantes – atuais e futuros.

Antônio José de Matos Neto sustenta que esse fator vem ao encontro das deficiências das políticas internacionais decorrentes do controle incisivo da qualidade ambiental. Diz ainda:

Inexistem sanções aptas a desestimular práticas nocivas ao meio ambiente. Como já dito, assistimos ao longo dos anos a reiterados acidentes ou catástrofes ambientais, muitos dos quais com consequências deletérias que ultrapassaram as fronteiras soberanas dos Estados, sem que nada tenha

sido feito para impor uma regulamentação jurídica apta a estimular ações preventivas.

Juridicamente, não se nota alternativa senão recorrer ao dever de coo-peração solidária entre as nações como fundamento para impor ações comprometidas com a manutenção do meio ambiente do planeta em condições ecologicamente equilibradas, sem desconsiderar a necessidade de desenvolvimento de muitas nações como solução para melhoria da qualidade de vida dos seres humanos.

Segundo o Princípio 10 da Declaração do Rio, tem-se também sugestões para o asseguramento do princípio da cooperação:

A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos. (MIRRA apud MILARÉ, op. cit. p. 834).

Por isso, não há como negar a extrema urgência na busca de mecanismos de cooperação humana e técnica visando o comprometimento estatal, individual e da sociedade, na efetivação da proteção ambiental.

1.3.2 Princípios da Precaução e Prevenção

Embora semelhantes em suas conotações, os princípios aqui estudados, prevenção e precaução, não podem ser confundidos, pois, apresentam significados completamente diferentes no Direito Ambiental.

Segundo dicionário Houaiss, precaução, do verbo precaver-se, significa ato ou efeito de antecipar-se, chegar antes, acautelarse, proteger-se.

Precaução, no Direito Ambiental significa que, diante de determinada atividade que possa haver incerteza científica sobre possíveis danos ambientais, devido à atividade ou qualquer outro empreendimento, dever-se-á adotar a precaução, como melhor caminho a ser trilhados, principalmente, quando tais danos venham ser irreparáveis, irreversíveis e gravosos ao meio ambiente.

Quando se perceber a falta de certeza sobre a lesividade da atividade ou o alto custo da proteção, não devem ser usados como desculpas para postergar medidas protetivas a fim de impedir a degradação. Afinal, onde houver a menor possibilidade de ocorrência do dano, deve-se implementar as medidas de proteção ambiental, para que o dano não venha resultar em consequências irreversíveis.

Sobre esse escopo Cristiane Derani pontua sobre o princípio da precaução do seguinte modo:

O princípio da precaução se resume na busca do afastamento, no tempo e no espaço, do perigo; na busca também da proteção contra atividades. Sua atuação se faz sentir, mais apropriadamente, na formação de políticas públicas ambientais, onde a exigência de utilização melhor tecnologia disponível é necessariamente um corolário.

Há que se ressaltar que a precaução não consiste na paralisação obrigatória da atividade, mas sim, dada preocupação com os efeitos que ela possa trazer ao meio ambiente, exigindo a realização com os cuidados necessários para se evitar consequências indesejáveis ao meio ambiente. Sobre isso, encontra a determinação disposta na precaução, sob o princípio 15 da Declaração do Rio de 1992 e no princípio 223 da Carta da Terra de 1997.

No Brasil, o Decreto Legislativo nº 1 de 03.02.1994 incorporou expressamente esse princípio na legislação nacional, mas já estava previsto implicitamente no art. 225, V, da CF/88. Ressalta-se também que a omissão na adoção de medidas de precaução, nos casos de risco de dano ambiental grave ou irreversível, está prevista na Lei dos Crimes Ambientais sujeitando o criminoso a uma pena mais severa, que se iguala à do crime de poluição qualificado pelo resultado, conforme art. 54, §3º. A lei de Biossegurança, lei 11.105/05, também ressaltou a importância desse princípio logo no artigo 1º, *caput*.

Preleciona o princípio 15, da Declaração do Rio Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente, princípio 15, 1992).

Assim, as políticas públicas devem sempre se pautar no princípio da precaução, sendo este um de seus pilares, a fim de viabilizar que a atividade econômica não traga prejuízo ao ambiente.

Isso fará com que os empreendimentos voltados ao desenvolvimento econômico sejam subsidiados de alternativas procurando novas tecnologias que visem a continuidade dos meios de produção ao passo que se mantém o meio ambiente preservado.

Por outro lado, como dito anteriormente, o princípio da prevenção assemelha-se ao da precaução, mas com ele não pode ser confundido. A prevenção deve ser aplicada aos impactos ambientais já conhecidos, vividos, experimentados, dos quais se possam estabelecer nexos de causalidade entre condutas e resultados, suficiente para se identificar qual impacto causará ao meio ambiente. Em suma, deve ser aplicado quando se sabe que determinada atividade é efetivamente perigosa, quais são os prováveis danos e as soluções mais eficazes para o caso; como o exemplo encontra-se o estudo de impacto ambiental previsto no artigo 225, §1º, IV, da CF/88, o qual viabiliza o levantamento de informações sobre os impactos que serão causados ao meio ambiente.

Para fundamentação teórica, eis o escólio do professor Édis Milaré:

[...] o princípio tem o objetivo impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, através da imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras.

Portanto, reitera-se, precaução e prevenção não se confundem, enquanto um se destina a proteger o meio ambiente de impactos desconhecidos pela ciência, outro se destina a proteção de impactos e riscos já conhecidos e experimentados.

1.4 O meio ambiente e o princípio do poluidor pagador

Em decorrência da consagração pela Constituição Federal, em seu artigo 225, de uma visão do bem ambiental, o meio ambiente seria o conjunto de condições, leis, influências e interações que permitem a manutenção da vida, de bem de uso comum do povo, de caráter de patrimônio coletivo das presentes e futuras gerações.

Daí, criam-se sérias obrigações impostas aos titulares privados de bens com relevância ecológica.

Com efeito, partindo da constatação de que a degradação decorre do interesse econômico, das falhas de mercado geradoras de externalidades, tem-se intensificado a utilização de instrumentos econômicos como meio de internalização daquelas externalidades, ou seja, mecanismos por meio dos quais os custos ambientais das atividades produtivas sejam absorvidos pelas próprias atividades, estimulando, assim, a adoção de posturas protetoras do meio ambiente.

Assim, surgem princípios de direito ambiental com motivação econômica, a saber, o princípio do poluidor-pagador e o princípio do usuário-pagador, os quais, por sua vez, tornam evidente a unicidade do direito (constitucional, administrativo, tributário, civil, penal, etc.) para proteção do meio ambiente.

Desse modo, urge analisar o princípio do poluidor-pagador, identificando suas origens econômicas e seus objetivos de prevenção dos danos ambientais e manutenção das condições de vida no planeta. Esse princípio é mais bem entendido por meio de sua finalidade, qual seja o alcance do maior cuidado em relação ao potencial poluidor da produção, na busca de uma satisfatória qualidade do meio ambiente. Leciona Cleucio Santos Nunes que:

a produção econômica, em alguns setores, carrega consigo a destruição do meio. Isso é fato notório; não fosse assim, não haveria razão para o desenvolvimento do Direito Ambiental. Não é justo nem ético que o custo dessa destruição venha a ser partilhado por toda a sociedade não tendo o poluidor algum ônus específico na distribuição das perdas ambientais.

Por isso, busca-se nos custos sociais acompanhar o processo produtivo visando internalizá-los, ou seja, os agentes econômicos devem considerá-los na elaboração de seus custos de produção e, portanto, assumi-los. Cristiane Derani ensina que:

durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas 'externalidades negativas'. São chamadas externalidades porque, embora resultantes da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão 'privatização de lucros e socialização de perdas', quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua internalização. Por isto este princípio é também conhecido como o princípio da responsabilidade.

Conforme bem observa Cleucio Santos Nunes: “É por intermédio desse princípio que medidas como a imposição de tributos ambientais (*ecotaxes*) vêm sendo utilizadas em diversos países do mundo”.

Como pode observar, é justamente na previsão do princípio do poluidor-pagador que “a inserção de políticas públicas ambientais está em harmonia com a legalidade e, portanto, é ofício da autoridade estatal empregar tais medidas”, porque a lei existe como instrumento mais adequado de manifestação social.

1.4.1 As externalidades ambientais negativas

Com o elevado índice de desenvolvimento das sociedades contemporâneas, principalmente pautado nas atividades econômicas é visto as constantes intervenções no ambiente natural, em razão das atividades produtivas. Com isso, esvaziam a possibilidade natural de equilíbrio ecossistêmico, gerando, ao mesmo tempo, por um lado o consumo excessivo de recursos naturais e e por outro a descarga de materiais poluentes em escala assustadora.

Nesse diapasão, estudos os mais diversos vêm sendo direcionados para viabilizar, ou pelo menos na tentativa de viabilizar a produção de bens de consumo de modo a gerar o menos possível externalidades ambientais negativas decorrentes desse processo desenfreado de produção.

Quanto à questão das externalidades, explica-se que são classificados em positiva ou negativa, quando no preço do bem colocado no mercado não estão incluídos os ganhos e as perdas sociais resultantes de sua produção ou consumo.

É certo que o preço de um bem colocado no mercado só teria certa medida valor justo - se no valor que lhe fosse atribuído estivessem computados todos os ganhos sociais surgidos com a produção desse mesmo bem, além, é claro, dos custos de sua produção.

As externalidades acontecem quando o produtor, fornecedor de determinado produto, não computa nos seus respectivos preços todos os custos e ou prejuízos que possa se impor a outrem ou mesmo à coletividade em geral, quer sejam produtoras ou consumidoras, por não quererem arcar com os custos, ou por

desconhecerem os efeitos causados. Estes custos, quando não são internalizados, circulam externamente ao mercado.

Quando é impossível o mercado aferir tais custos, através dos preços, os mesmos são suportados de forma negativa por terceiros, que são obrigados a suportá-los em benefício dos causadores dos danos, que, às vezes, nem chegam a tomar conhecimento de sua existência, sendo certo que o produto colocado no mercado cujo custo social será suportado por todos, inclusive, por quem não consumiu ou nunca irá consumir o referido produto.

Externalidades negativas, portanto, ocorrem concernentes ao uso e consumo dos recursos naturais, desde que tal uso e consumo, por serem gratuitos, privam a sociedade de tal bem, sem qualquer contrapartida, e mais, transferem a essa mesma sociedade eventuais custos de prevenção e reparação do dano ambiental.

A ciência econômica leciona que a correção das externalidades negativas consiste em sua internalização, ou seja, mecanismos por meio dos quais os custos ambientais das atividades produtivas sejam absorvidos pelas próprias atividades e não transferidos à sociedade. No Brasil, a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, prevê que a internalização dos custos socioambientais gerados pelo desenvolvimento econômico prevê que o poluidor e o predador têm a obrigação de recuperarem e/ou indenizarem os danos causados, e o usuário, de contribuir pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Neste processo de internalização de externalidades negativas em consequência de atividades lícitas, o que se pretende na verdade é que na proporção que se polui, ou que se utiliza de um produto ou serviço poluidor, os verdadeiros beneficiados por essa utilização possam também arcar com os custos dessa degradação a fim de que não haja transferência dessa conta para toda sociedade, de forma indiscriminada.

1.5 As teorias de Pigou e de Coase

A primeira teoria que os economistas se dedicaram a analisar o tema das externalidades e de sua internalização foi a formulada por Arthur Cecil Pigou, ainda na década de 1920.

Amparado no *Welfare State*, Pigou defendia a tese da intervenção estatal para a correção das falhas de mercado, mediante a instituição de subvenções, subsídios ou incentivos, no caso das externalidades positivas ou, por meio da cobrança de uma prestação financeira ao particular que se beneficiava das externalidades negativas. Abordando à teoria de Pigou, Cristiane Derani aborda:

Trata-se de um movimento automático de complementação. A uma falha do mercado, coloca-se o Estado como instituição à parte, para corrigir suas lacunas e, então, assegurar um nível ótimo do mecanismo de mercado. Da mesma forma, o Estado é chamado para corrigir não só a distorção do mercado com relação ao uso dos recursos naturais, como também para agir subsidiariamente com os custos dos efeitos externos, tomando para si parte dos custos que seriam transmitidos ao causador [...] O Estado é definido como o negativo do mercado.

Já Ronald Coase, por sua vez, defendia a tese de que os respectivos titulares, mediante negociação direta, sem qualquer interferência estatal, buscassem mediante acordo a internalização eficiente dos efeitos externos de suas atividades.

Ambas as teorias não escapam de críticas. A teoria de Pigou ignora as *falhas do Estado*, ou seja, o Poder Público pode ser capturado pelos interesses a regular; é o próprio Estado, muitas vezes, o agente poluidor etc.

Cristiane Derani no sentido cita: “existe um grau ótimo de atuação do Estado, que, depois de ultrapassado, torna-o uma máquina pesada e ineficiente, com uma burocracia que concorre com o desenvolvimento da produção, a qual visava inicialmente melhorar.”

Já a teoria de Coase enfrenta dificuldade quando coloca em jogo determinada pluralidade de interesses em conflito e os custos de transação, com risco de manipulação entre os concorrentes com vistas aos lucros anormais.

Superando as críticas, o fato é que a teoria de Coase tem encontrado aplicação prática. Basta constatar os certificados negociáveis de poluição, títulos transacionáveis no mercado os quais corporificam certo direito a poluir até um determinado grau, ou de emitir uma determinada quantidade de poluentes até a medida que o poder público considera como o nível de qualidade do ambiente.

De igual forma a teoria de Pigou também tem encontrado aplicação prática por intermédio da cobrança de obrigações pecuniárias feita pelos Poderes Públicos aos particulares, mormente por intermédio da tributação ambiental. Daí a relevância da

extrafiscalidade tributária, em que o preço do recurso ecológico corresponderia aos custos efetuados para evitar a sua degradação, sobretudo, os custos de prevenção.

Assim, em decorrência da necessidade de internalização dos custos sociais e ambientais deu ensejo à adoção, pelo Direito Ambiental, do princípio do poluidor-pagador que alcançou dimensão mais ampla que a mera redistribuição econômica de custos.

2 GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E A PROTEÇÃO AMBIENTAL PELA EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA

A regulamentação da cobrança pelo uso da água deu ensejo à Lei de Recursos Hídricos - Lei nº 9.433, em 08/01/1997.

A Lei de Recursos Hídricos veio estabelecer a política de combate ao desperdício permitindo aos entes federativos estabelecerem um preço para a captação da água. Assim, através da estipulação de determinado preço é possível que este sirva de elemento fundamental à conscientização dos usuários, de forma a programar a ideia segundo a qual água é um recurso finito, atribuído-lhe valor para ao ser arrecadado gera receita podendo ser utilizada como recurso financeiro para a melhoria da qualidade da própria água captada.

De acordo com a lei implementada os conceitos de “usuário-pagador” e o de “poluidor pagador” servem para desonerar os cofres públicos. O reconhecimento da unicidade da outorga do direito de uso significa que a água só poderá ser usada por quem tiver permissão para fazê-lo, e a cobrança pelo uso da água deverá gerar receitas consideráveis.

Os recursos deverão ser aplicados, prioritariamente, na bacia onde são recolhidos, viabilizando financeiramente o setor. O objetivo é criar mecanismos locais para administrar, planejar, controlar, comercializar, fiscalizar, preservar e recuperar o potencial hídrico, simultaneamente arrecadando recursos para a realização de projetos, desde a construção de barragens sofisticadas até redes de abastecimento de água e saneamento básico.

A Lei 9.433/77 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema de Gerenciamento. Aqui, o legislador reconhece que a água potável é um bem escasso e dotado de valor econômico (art. 1º, inc. II) e ao criar a lei em específico abre o espaço para instituição da política de cobrança pelo uso dos recursos hídricos (art. 5º, inc. IV) com vistas à preservação do bem para presente e futuras gerações:

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:
IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

O instrumento econômico da cobrança permite a programação de políticas públicas voltadas a garantir a disponibilidade de água potável para o presente e para o futuro, através da conscientização sobre o real valor da água e sobre a necessidade de racionalização do uso consciente. A arrecadação dos recursos financeiros auferidos através da cobrança serão o meio de implementação das políticas públicas, estabelecidas no plano nacional de recursos hídricos, art. 22:

Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 1º A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a sete e meio por cento do total arrecadado.

§ 2º Os valores previstos no *caput* deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

São os recursos arrecadados com a referida cobrança que poderão proporcionar a implementação de políticas públicas voltadas à utilização racional da água e às operações de despoluição de mananciais. Nesse ínterim, a definição da natureza jurídica do instituto da cobrança é um dos problemas centrais, quando se pretende avançar na implementação de políticas protecionistas dos recursos hídricos, porque, a teoria jurídica não avançou muito nesse sentido. Há poucos trabalhos que procuram desvelar se a cobrança trata de um tributo ou um preço público.

Por isso, procura-se avançar no sentido de revelar que a extrafiscalidade tributária confere base dogmática segura para a determinação da natureza jurídica tributária da cobrança.

A utilização de tributos extrafiscais - tributação ambiental - ganha legitimidade constitucional no princípio do poluidor-pagador. Merece conferir tal fundamentação no escólio de Ricardo Lobo Torres sobre o direito tributário, no que tange à proteção ambiental, submetido ao processo de abertura:

O direito tributário, como os outros ramos do direito, opera também por conceitos indeterminados, que deverão ser preenchidos pela interpretação complementar da Administração, pela contra-analogia nos casos de abuso do direito e pela argumentação jurídica democraticamente desenvolvida.

Conforme abordado na teoria econômica da correção de Arthur C. Pigou (1877-1959), desenvolvida no seu livro *Economics of Welfare*, entende-se que a intervenção do Estado como agente normativo é fundamental para o desenvolvimento sustentável, no sentido de impor, normativamente, a internalização dos custos das externalidades negativas através da tributação.

Nesse sentido, por intermédio da atuação estatal se neutraliza ou se diminui o impacto da exploração econômica desequilibrada, na medida em que a teoria da correção exige uma atuação normativa do Estado. Assim, legitima-se a tributação como meio mais adequado para o alcance de uma política ambiental eficaz.

Na esfera ambiental, um ótimo exemplo de tributo parafiscal é a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, instituída pela União por meio da Lei 10.165/2000, em que a capacidade tributária ativa foi transferida ao IBAMA, sendo os recursos arrecadados pela referida autarquia federal afetados à utilização em atividades de controle e fiscalização ambiental.

Portanto, almejando um nível de poluição “ótimo”, o tributo deverá ser equivalente ao custo da externalidade negativa. Como há grandes dificuldades na mensuração e estimativa dos custos marginais de degradação, na prática, o nível socialmente aceitável de poluição é definido com base em critérios outros que os econômicos. A propósito, bem acentua Cleucio Santos Nunes:

Para o alcance do ótimo socioeconômico, os tributos de Pigou são mais eficientes e, por isso, estão nas preferências dos economistas. Comparando-se a adoção de tributos ambientais com a regulamentação de índices permitidos de poluição, os reflexos no equilíbrio do mercado são pouco perceptíveis e alocam recursos públicos altos. Note-se que para fiscalizar o cumprimento das cotas de lançamento de efluentes em um rio ou no ar, por exemplo, o Estado deve montar uma estrutura técnica e administrativa normalmente dispendiosa, cujos custos de manutenção serão transferidos a toda a sociedade por meio da exigência dos impostos gerais sobre a renda, prestação de serviços e propriedade. Contudo, a grande vantagem dos tributos de Pigou são os resultados extrafiscais. Em um exemplo simples, ao determinar a lei que uma fábrica pagará mais R\$ 5.000,00 em impostos incidentes sobre a receita do que aufera da venda de produtos decorrentes de processo industrial poluidor, a tendência do industrial será reduzir ou eliminar esse custo do seu produto, pois o seu concorrente consegue fabricar o mesmo bem, ou outro semelhante, sem o referido encargo, os consumidores certamente optarão pela aquisição deste último bem. Essa regra, inerente ao mercado, força o poluidor a reduzir sua produção para pagar menos ou adotar técnicas

depuradoras do meio ambiente que contaminou. Isso é muito mais conveniente ao equilíbrio socioeconômico do que a regulamentação dos níveis ou quotas de poluição, porque estes acomodam o poluidor. Basta saber que, caso não supere os índices legais de poluição, não sofrerá nenhum custo a mais sobre os seus produtos.

Logo, no tributo deverá considerar o valor da perda da sociedade com a poluição, e a expressão monetária corresponde ao custo com limpeza do bem afetado pela degradação. “A tributação, pois, deverá considerar esse custo de reparação na mesma proporção ou acima desta”.

Porquanto, vale a pena refletir sobre a tributação ambiental, o Estado e o poder de tributar, as funções dos tributos, as espécies tributárias e, ao final, verificar qual a espécie mais adequada para a gestão ambiental de recursos hídricos.

2.1 Papel do Estado no desenvolvimento econômico e na tributação ambiental

Sabe-se que todo consumo ou produção pode causar efeitos positivos ou negativos para o meio ambiente. A fim de amenizar os riscos provenientes dos efeitos negativos a intervenção do Estado é fundamental à correção dessas externalidades. Uma forma de intervenção é a concessão de subsídios, fiscalização, imposição de multas ou por meio da extrafiscalidade, cujos objetivos é modificar os efeitos, pressupostamente, negativos à geração de externalidades positivas que possam vir a contribuir para a melhoria da produção e da preservação do meio ambiente.

Nesse sentido, impõe-se avançar os estudos de quais são as atividades tidas como externalidades positivas (trazem benefícios) ou negativas (trazem malefícios) e nessa linha qual o papel do Estado nos procedimentos para alcançar tais externalidades, afinal, o Estado tem o dever de desempenhar e executar políticas públicas que estimulem o desenvolvimento econômico equilibrado e de modo sustentável e, ao mesmo tempo, que proteja de forma efetiva o meio ambiente; conseqüentemente, tudo que dele advém para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, seja no campo ou nas cidades.

Atualmente, com esses objetivos acima elencados, almeja-se encontrar um modelo de Estado que seja eficiente. Historicamente, restaram conhecidos basicamente três tipos de Estado: Liberal, Social e Democrático de Direito.

Antes de tratar especificamente dos modelos de Estado, perpassamos pela ideia inicial de como esse Estado começou a ser pensado e/ou instituído como lugar da política, porque a política é em si mesma um ato típico do Estado. Não há como desvincular as práticas políticas desse, como também os modelos econômicos que perfazem cada prática política, mesmo com relação ao desenvolvimento sustentável, à proteção do meio ambiente, etc., porque são ações políticas nesse caso arroladas pelo Estado. Como também podem ser levadas a cabo por todos os cidadãos, assim também, são atos políticos.

Nesta linha de raciocínio vejamos o significado de política para os filósofos, ou seja, pelos vieses de Platão (*República*), Aristóteles (*Ética; Política*), ambos citados em Abbagnano, cuja longa tradição filosófica passa por Thomas Hobbes e Maquiavel. De Hegel a ideia do começo do Estado – tal qual considerado “o Deus real” aceito pela historiografia, e enquanto teoria do Estado pretendeu descrever e normatizar ao mesmo tempo a política. De Stuart Mill, o Governo Representativo.

Especifica-se política em Nicola Abbagnano (2000, p. 773-774):

Política: (gr. πολιτική; lat. Política; in. Politics; fr. Politique; it. Política). Com esse nome foram designadas várias coisas, mais precisamente: 1ª doutrina do direito e da moral; 2ª a teoria do Estado; 3ª a arte ou a ciência do governo; 4ª o estudo dos comportamentos intersubjetivos.

Em Platão, conforme abordagem de Abbagnano, política é:

A política como teoria do Estado perfeito (segundo o exemplo da República de Platão) ou o caminho mais realista dos modos e dos instrumentos para melhor forma do Estado, o que foi feito pelo próprio Aristóteles numa parte de seu tratado.

A política como arte e ciência do governo é o conceito de Platão que expôs e defendeu em *Político*, com o nome de “ciência régia” (*Pol.*, 259 a-b), e que Aristóteles assumiu como terceira tarefa da ciência política.

Abbagnano estende o sentido dizendo que Aristóteles aduz o seguinte conceito para política:

O conceito de política na primeira ordem, doutrina do direito e a moral, foi exposto em *Ética*, de Aristóteles. A investigação em torno do que deve ser o bem e o bem supremo, segundo Aristóteles, parece pertencer à ciência

mais importante e mais arquitetônica: “Essa ciência parece ser a política”. Com efeito, ela determina quais são as ciências necessárias nas cidades, quais as que cada cidadão deve aprender, e até que ponto (*Et. nic.*, I, 2, 1094 a 26). Este conceito de política teve longa vida na tradição filosófica de Hobbes, por exemplo, dizia: “A Política e a ética, ou seja, a ciência do justo e do injusto, equânime e do iníquo, podem ser demonstradas a priori, visto que nós mesmos fizemos os princípios pelos quais se pode julgar o que é justo e equânime, ou os seus contrários, vale dizer, as causas da justiça, que são as leis ou as convenções”

“Um terceiro ramo da investigação é aquele que considera de que maneira surgiu um governo e de maneis, depois de surgir, pôde ser conservado durante o maior tempo possível” (Ibid. IV, 1, 1288 b 27). (ABBAGNANO, 2000, p. 773-774).

Para aprofundamento, Aristóteles estende o pensamento sobre política nos seguintes termos:

Política é a ciência mais suprema, a qual as outras ciências estão subordinadas e da qual todas as demais se servem numa cidade. *A tarefa da Política é investigar qual a melhor forma de governo e instituições capazes de garantir a felicidade coletiva.* A pouca experiência da vida torna o estudo da Política supérfluo para os jovens, por regras imprudentes, que só seguem suas paixões. Embora não tenha proposto um modelo de Estado como seu mestre Platão, Aristóteles foi o primeiro grande sistematizador das coisas públicas. Diferentemente de Platão, Aristóteles faz uma filosofia prática e não ideal e de especulação como seu mestre.

Nesta linha de raciocínio, Aristóteles vai tratar da relação entre Política e Estado, uma vez que, o Estado para o filósofo é a expressão mais feliz da comunidade e seu vínculo com a natureza:

O Estado, para Aristóteles, constitui a expressão mais feliz da comunidade em seu vínculo com a natureza. Segundo Aristóteles, assim como é impossível conceber a mão sem o corpo, é impossível conceber o indivíduo sem o Estado. *O homem é um animal social e político por natureza. E, se o homem é um animal político, significa que tem necessidade natural de conviver em sociedade, de promover o bem comum e a felicidade. A pólis grega encarnada na figura do Estado é uma necessidade humana. O homem que não necessita de viver em sociedade, ou é um Deus ou uma Besta.*

É, pois, no espaço cidade que os cidadãos tendem a se agrupar e é na cidade que se garantirá a forma de governo, porque nela Aristóteles prega ser o lugar comum para viver bem.

Para Aristóteles, toda cidade é uma forma de associação e toda associação se estabelece tendo como finalidade algum bem. A comunidade política forma-se de forma natural pela própria tendência que as pessoas têm de se agruparem. E ninguém pode ter garantido seu próprio bem sem a família e sem alguma forma de governo. Para Aristóteles os indivíduos não se

associam somente para viver, mas para viver bem. Dos agrupamentos das famílias formam-se as aldeias, do agrupamento das aldeias forma a cidade, cuja finalidade é a virtude dos seus cidadãos para o bem comum. A cidade aristotélica deve ser composta por diversas classes, mas quem entrará na categoria de cidadãos livres que podem ser virtuosos são somente três classes superiores: os guerreiros, os magistrados e os sacerdotes.

Até então, percebe-se que em Aristóteles a política se finca nos princípios da ordem social e de organização, portanto, política estaria para o sistema que estruturado serviria ao bem estar dos cidadãos na cidade, logo, nessa ordem social e de organização subjaz a entidade Estado.

Mas foi com Maquiavel que política passou a se relacionar e/ou significar poder, no sentido de que ser político é ter “poder” para determinar, mudar, organizar, estruturar a própria política. Para isso, a obra *O Príncipe* do filósofo faz jus à proposta de pensar a política e as relações de poderes.

Nesta linha, política para Maquiavel se conceitua como preceito para o indivíduo ser bom ou não segundo a necessidade:

Maquiavel acentuou o conceito de Política: “E muitos imaginaram repúblicas e principados que nunca foram vistos nem conhecidos como existentes. Porque é tanta a diferença entre como se vive e como se deveria viver, que quem deixa o que faz pelo que deveria fazer aprende mais a arruinar-se do que a preservar-se, pois o homem que em tudo queira professar bom é forçoso que se arruíne em meio a tantos que não são bons. Donde ser necessário ao príncipe que, desejando conservar-se, aprenda a poder ser não bom e a usar disso ou não usar, segundo a necessidade.”

Correlacionado a este pensamento, para Thomas Hobbes, o homem é por natureza um sujeito egoísta, porquanto, um pouco distante da dinâmica política de reconhecimento que trata da sociedade civil direcionada ao bem comum social.

O Sistema Egoísta de Hobbes pode ser sintetizado na afirmação de um **estado natural** no qual cada comportamento humano somente possui como objetivo a mera autoconservação, ou **egoísmo**, de cada indivíduo, e do qual, se alguma vez se tornar possível sua realização integral, decorreria uma **guerra geral** e desagregadora entre os seres humanos. (grifos do autor)

Wolff definia a política como: “a ciência de dirigir as ações livres na sociedade civil ou no Estado”. Vê-se aí uma concepção naturalista da política cujo princípio descarta a escravidão ou a submissão dos indivíduos pelo poder. Mas, aqui surge a figura do Estado correlacionado à política.

Na esteira da discussão de Wolff, Abbagnano reproduz o sentido de política em Kant. Se a máxima de Wolff é a política enquanto ciência de dirigir as ações livres na sociedade, Kant traz à tona a necessidade da direção com honestidade. É em Kant a propositura da honestidade como melhor política, como também, condição indispensável a ela.

Kant dizia: “Embora a máxima ‘*A honestidade é a melhor política*’ implique uma teoria infelizmente desmentida com frequência pela prática, a máxima igualmente teórica ‘*A honestidade é melhor que qualquer política*’; é imune de objeções; aliás é a condição indispensável da política’ (Zum ewigen Frieden, Apêndice, I).

Por sua vez, prossegue o filósofo: - Hegel era categórico ao mencionar que muito já se havia discutido sobre a antítese entre moral e política e sobre a exigência da segunda conformar-se à primeira. Aqui, o Estado tem um direito diferente do bem do indivíduo:

Sobre isso cumpre apenas notar, em geral, que o bem do Estado tem um direito completamente diferente do bem do indivíduo, e que a substância ética, o Estado, tem sua existência, seu direito, imediatamente numa existência concreta, e não abstrata, e que somente essa existência concreta (e não uma das muitas proposições gerais, o princípio de sua ação e de seu comportamento). “Aliás, a visão do suposto erro que sempre deve ser atribuído à política nesta suposta antítese baseia-se na superficialidade das concepções de moralidade, de natureza do Estado e de suas relações do ponto de vista moral”.

Assim, nas palavras de Hegel outra coisa não é do que a reiteração do princípio de Maquiavel. O que Hegel chama de existência do Estado outra coisa não é senão a realidade efetiva de Maquiavel.

Apesar de Hegel ter declarado superada a antítese entre Política e moral, o conflito entre as duas existências ainda está vivo na prática política e na consciência comum, e as formas de equilíbrio, por elas alcançadas, ainda hoje são provisórias e instáveis.

A apresentação da ideia de política teve como objetivo identificar enquanto sistema organizacional quem o faz, ou seja, o homem; e quem o vive: ele próprio. A política nada seria sem o homem em particular. Verificou-se que cada qual, em seu momento histórico, deparou com significações importantes e que modo ou outro contribuíram para a descoberta da ciência política e sua implantação na organização da sociedade civil. Por outro lado, é pela política que ela se manifesta, fala de uma

maneira ou de outra: pelo debate, pelo voto, pela superação dos desafios, pelo trabalho exercido, pelo pensamento. E nesse contexto se insere o Estado, em geral, o ente coercitivo, cuja organização jurídica de determinada comunidade exerce sua função em prol da política por ela escolhida. Isto é, a defesa do meio ambiente, por exemplo, tende a ser um modelo de política, assim como é também a formulação do Estado para alcançá-la.

Nesse aporte, justifica a proposta de apresentação dos modelos de Estado, conforme seguem.

2.2 Os modelos de Estado

O termo Estado advém do substantivo latino *status*, relaciona-se com o verbo *stare*, que significa “estar firme”. Portanto, a ideia de “estabilidade”. Daí ser designado o conceito para sociedade política, estabilizada por um senhor soberano que controla e orienta os demais senhores.

Segundo Cicco e Gonzaga, Estado é assim definido: “uma instituição organizada política, social e juridicamente, ocupa um território definido e, na maioria das vezes, sua lei maior é uma Constituição escrita”.

Assim temos as seguintes concepções de Estado:

- Organicista: o Estado é independente dos indivíduos e anterior a eles;
- Atomista ou Contratualista: o Estado é a criação dos indivíduos;
- Formalista: o Estado é uma formação jurídica.

As duas primeiras concepções alternaram-se na história do pensamento ocidental; a terceira é moderna e, sua forma pura, foi formulada só nos últimos tempos.

As duas concepções precedentes: organicista e contratualista ou atomista de Estado têm em comum o reconhecimento do que os juristas hoje chamam de aspecto sociológico do Estado, ou seja, sua realidade social.

O Estado é considerado, em primeiro lugar, como comunidade, como um grupo social residente em determinado território. Essa concepção fundamentou a descrição de Estado formulada por juristas e filósofos do Século XIX (qualquer que fosse seu conceito filosófico de Estado).

Quanto ao aspecto sociológico, nessa concepção o Estado tem 3 elementos ou propriedades, a saber:

- 1- soberania ou poder preponderante ou supremo;
- 2- povo;
- 3- território.

Para Kelsen o aspecto sociológico do Estado, porém, é negado, e essa negação é característica básica do seu formalismo. Para Kelsen: “o Estado é simplesmente a ordenação jurídica em seu caráter normativo ou coercitivo”. “Há um único conceito jurídico de Estado, que é o de ordenação jurídica (centralizada)”.

A fim de estender o propósito de entender a constituição e/ou expressão do Estado, apresentamos as características do Estado Liberal, Social e Estado Democrático de Direito.

2.2.1 O Estado Liberal

O Estado Liberal pode ser expressado pelas seguintes características: não intervenção do Estado na economia, aplicação e vigência do princípio da igualdade formal, limites do poder governamental e garantia de direitos individuais fundamentais.

Buscava-se a mínima intervenção do Estado na economia (Estado Mínimo) defendendo a ordem natural da economia de mercado. Implanta-se uma política de não-intervenção estatal, de liberdade econômica, em que o Estado tem o papel de proteger a sociedade contra ingerências externas.

Sob o pretexto de defesa do princípio da igualdade formal, os interesses econômicos da burguesia são protegidos, com flagrante aumento das desigualdades sociais, garantindo a liberdade individual para a expansão dos seus empreendimentos e a obtenção do lucro.

O Estado Liberal foi uma transição do mercantilismo com o desenvolvimento do individualismo, sem restrições às atividades humanas. Considerado menos oneroso, motivou grandes desigualdades econômicas e sociais decorrentes da política não-intervencionista, que ora afetou, consideravelmente, o modelo econômico da época.

Considerado o Estado administrador pouco eficiente, não deveria intervir na vida econômica da sociedade, mas valendo-se dos tributos deveria, tão somente, manter a máquina estatal, com o objetivo de garantir a ordem pública e as liberdades individuais. Esse modelo, caracterizado por se omitir perante problemas sociais e econômicos, sem dúvida, colaborou para o processo de degradação ambiental causado pelo uso estritamente capitalista e irracional dos recursos naturais e pela conseqüente poluição e deterioração do meio ambiente.

2.2.2 O Estado Social

As pressões sociais e ideológicas demarcaram a criação de um novo modelo de Estado, denominado Estado Social. Cria-se, assim, a política intervencionista visando superar a contradição entre igualdade política e desigualdade social. Esse modelo, comumente conhecido por Estado do bem-estar social - *Welfare State* buscava a organização política e econômica, a qual colocava o Estado como agente de promoção social e organizador da economia. Assim, o Estado agia como agente regulador e realizador de toda vida e saúde social, política e econômica do país, em parceria com os sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, garantindo o serviço público e a proteção à população.

Carlos Ari Sundfeld sintetiza afirmando que:

O Estado torna-se um Estado Social, positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento (não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social) e a realização da justiça social (é dizer, a extinção das injustiças na divisão do produto econômico).

Assim, o Estado Social proporcionou a inserção da ordem econômica no ordenamento jurídico, inicialmente, sob o aspecto apenas programático, sendo que somente num segundo momento é que se firmaram os postulados da igualdade e da justiça social, baseado num modelo mais humano de convivência.

O primeiro grande marco do Estado do Bem-Estar Social foi a promulgação da Constituição Mexicana, em 1917, que defendia os direitos sociais e protegia o direito do trabalho, através da proteção do trabalho infantil, da jornada de trabalho, horas-extras, descanso semanal remunerado, direitos sindicais e garantia do direito à previdência social.

Outro marco aconteceu na Alemanha, com a promulgação da Constituição da República de Weimar, em 1919, defensora da democracia social, com a inclusão dos direitos sociais e econômicos em um cenário capitalista.

O Estado intervencionista, comprometido com a justiça social, objetiva reparar os males causados à sociedade pela política liberal não-intervencionista.

No início da década de 70, os grandes empresários e industriais, verdadeiros detentores do capital e do meio de produção, encontravam-se extremamente insatisfeitos com o Estado do Bem-Estar Social. Afinal, esse modelo de Estado exigia grande arrecadação tributária para alcançar o fim de diminuir as desigualdades sociais e prestar assistência aos mais necessitados, tornando-se um modelo paternalista, produção da redução dos lucros dos grandes empresários e aumento do déficit público.

Dentro desse contexto o Estado passa a desempenhar importante papel na adoção de políticas públicas protetoras e garantidoras do direito efetivo ao meio ambiente, e que ao mesmo tempo fosse possível o desenvolvimento econômico, de forma que se propiciasse o desenvolvimento sustentável.

Planta-se, desse modo, o modelo de proteção do meio ambiente, agora expressamente estabelecido no art. 225 da Constituição Federal de 1988, sendo considerado como bem essencial à vida. Estabelece a norma:

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:
I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (...).

Conforme os ditames de justiça social, o art. 170 da Constituição Federal de 1988 determina:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)
VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;”.

Também, é garantido não somente o direito de todos de gozar de um ambiente ecologicamente equilibrado, mas também a obrigação da coletividade e do Estado

de defender e proteger esse direito. O direito ao meio ambiente, para ser garantido, exige prestações positivas por parte do Estado. Daí a relevância da extrafiscalidade tributária como forma de regulação e intervenção da condução da atividade econômica com o escopo de atingir benefícios em prol da sociedade.

2.2.3 O Estado Democrático de Direito

Ao abordar o modelo do Estado do Bem-Estar Social como aquele que asseguraria – com efetividade – a participação política na formação da vontade do Estado e os direitos e liberdades fundamentais, leciona Maurício Mota sobre o terceiro paradigma de Estado de Direito que é chamado de Estado Democrático de Direito:

O Estado Social de Direito, no entanto, não consegue, seja no plano fático, seja no plano epistemológico, cumprir suas ambiciosas promessas. No plano fático a extensão de direitos sociais a todos, com os crescentes custos das prestações sociais positivas como encargo do Estado logo se mostram inviáveis de serem asseguradas com a extensão preconizada. Do mesmo modo, o Estado incorre, em geral, em um acentuado custo de operacionalização para a extensão de tais direitos, com a formação de uma ineficiente estrutura burocrática, de custos astronômicos.

De acordo com Luis Roberto Barroso o constitucionalismo democrático foi a ideologia vitoriosa que superou todos os projetos alternativos do século XX, porque derrotou diversos projetos autoritários que com ele concorreram.

Também referido como Estado constitucional ou, na terminologia da Constituição brasileira, como Estado democrático de direito, ele é o produto da fusão de duas ideias que tiveram trajetórias históricas diversas, mas que se conjugaram para produzir o modelo ideal contemporâneo. *Constitucionalismo* significa Estado de direito, poder limitado e respeito aos direitos fundamentais. *Democracia*, por sua vez, traduz a ideia de soberania popular, governo do povo, vontade da maioria. O constitucionalismo democrático, assim, é uma fórmula política baseada no respeito aos direitos fundamentais e no autogoverno popular. E é, também, um modo de organização social fundado na cooperação de pessoas livres e iguais.

Sob a ótica do paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito, só é legítimo se debatido por todos os atores envolvidos no procedimento, devendo este espaço procedimental ser orientado pelos princípios do sistema democrático.

O Estado Democrático almeja a abertura dos canais de participação democrática, buscando instituir aquilo que Peter Häberle definiu como sociedade aberta de intérpretes constitucionais. Em passagem de sua obra, o autor ressalta a importância do debate constitucional seja realizado em meio a interlocutores plurais:

A teoria da interpretação constitucional esteve muito vinculada a um modelo de interpretação de uma "sociedade fechada". Ela reduz, ainda, seu âmbito de investigação, na medida em que se concentra, primariamente, na interpretação constitucional dos juízes e nos procedimentos formalizados. A estrita correspondência entre vinculação (à Constituição) e legitimação para a interpretação perde, todavia, o seu poder de expressão quando se consideram os novos conhecimentos da teoria da interpretação: interpretação é um processo aberto. Não é, pois, um processo de passiva submissão, nem se confunde com a recepção de uma ordem. A interpretação conhece possibilidades e alternativas diversas. A vinculação se converte em liberdade na medida em que se reconhece que a nova orientação hermenêutica consegue contrariar a ideologia da subsunção. A ampliação do círculo dos intérpretes aqui sustentada é apenas a consequência da necessidade, por todos defendida, de integração da realidade no processo de interpretação. É que os intérpretes em sentido amplo compõem essa realidade pluralista".

O Estado Democrático de Direito, assentado nos pilares da democracia e dos direitos fundamentais, surge como uma forma de barrar a propagação de regimes totalitários que, adotando a forma de Estado Social, feriam as garantias individuais, maculando a efetiva participação popular nas decisões políticas.

Vale a pena conferir o conceito de "democracia". Pinto Ferreira a define como:

governo constitucional das maiorias que, sobre as bases de uma relativa liberdade e igualdade, pelo menos a igualdade civil (a igualdade diante da lei), proporciona ao povo o poder de representação e fiscalização dos negócios públicos.

Paulo Bonavides afirma que democracia é:

(...) aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto – a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo de todo o poder legítimo."

Seguindo este discurso democrático é que se pretende harmonizar os tributos extrafiscais como alternativa e política pública eficiente para proteção do meio ambiente.

Discuti-se a respeito da interpretação e aplicação de princípios constitucionais - os quais, nas lições de Luís Roberto Barroso, passam a ser síntese dos valores consagrados no ordenamento jurídico, pois, dá-se unidade e harmonia ao sistema, atenua tensões normativas e serve de guia para o intérprete chegar à formulação de regra concreta para aplicação no caso concreto, logo, será enfrentada a questão da tributação como ferramenta de proteção ao meio ambiente.

2.3 Estado, Direito e Meio Ambiente

Para tratar de Estado, Desenvolvimento e Economia, há que destacar a importância de Adam Smith, com sua obra de 1776, “Investigação sobre a natureza e a causa das riquezas das nações”, que teve por síntese o lema “desenvolvimento como progresso”, que para Bursztyn:

Trata-se da ideia de expansão e desenvolvimento associada ao aumento da produção material. Pode ser entendida como um caminho em direção a um futuro melhor, a uma tendência natural à evolução, corroboradas pelas elevadas taxas de expansão econômica da época. A propensão natural do homem à divisão do trabalho e à troca o levaram a uma expansão sem precedentes da produção material.

À época já existia os grandes embates das vantagens e desvantagens do capitalismo na Europa contra as ideias marxistas. Sobre esse aspecto Bursztyn expõe:

Em obra publicada em 1871, O Capital, Karl Marx afirma que o trabalhador não recebe seu salário proporcionalmente à sua contribuição no valor da produção, ficando uma parte desta contribuição para o capitalista. Há no sistema capitalista uma injustiça distributiva que lhe é própria. Dela brota o principal foco de conflito da sociedade baseada no capital: a barganha entre operários e capitalistas.

O sistema capitalista tem um problema que foi estendido nesse período e perdura até os dias de hoje, evidenciado segundo o autor nos seguintes termos:

A explicitação consciente deste conflito, já na segunda metade do século XIX, promove o nascimento dos principais partidos políticos e correntes ideológicas que lhe dão base. No fim daquele século, os conflitos sociais já haviam amadurecido. As reivindicações e greves do movimento operário lutam por melhores salários, por relações trabalhistas mais seguras

(legislação trabalhista, seguro social por acidente de trabalho e aposentadoria), ou mesmo para transformar o sistema capitalista em sistema socialista. O século XX viveu sob a sombra deste conflito: comunistas x capitalistas, ditadura x democracia, Guerra Fria etc.

Nesse diapasão, surge a globalização em sentido contrário ao preconizado pela Organização das Nações Unidas - ONU, cujo objetivo através do documento “Nosso Futuro Comum”, importa aos ajustes econômicos e políticos impostos aos países periféricos.

Desde o Consenso de Washington levaram os defensores do modelo da globalização capitalista – em virtude de seu parco polo industrial – a buscarem uma competitividade pela exportação de matéria-prima e de produtos degradadores de recursos naturais, e nesse contexto a América Latina, em grande parte, integra esse rol.

A globalização aliada às características da sociedade de risco enseja a busca por um equilíbrio entre a preservação ou, ao menos a proteção do meio ambiente e o necessário desenvolvimento dos países, isto é, o que se convencionou chamar de forma sucinta desenvolvimento sustentável, numa tentativa de harmonizar meio ambiente e desenvolvimento.

Todo processo de desenvolvimento deve ampliar a liberdade humana de forma que não haja obstáculos que fortaleçam as privações desses direitos. Que fique claro que esses direitos devem ser encarados como faculdade ou poder de agir, eis que, colocados à disposição das pessoas, estas possam escolher exercê-los ou não.

Nesse contexto Amartya Sen propõe a discussão sobre a liberdade instrumental, cuja ideia deve ser vista como meio e não apenas como fim.

A eficácia da liberdade como instrumento reside no fato de que diferentes tipos de liberdade apresentam inter-relação entre si, e um tipo de liberdade pode contribuir imensamente para promover liberdades de outros tipos. Portanto, os dois papéis estão ligados por relações empíricas, que associam um tipo de liberdade a outros.

Sen destaca os seguintes tipos de liberdades instrumentais: as liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora.

As liberdades econômicas estão ligadas diretamente às características dos regimes democráticos e se exalta a livre escolha dos governantes; a liberdade de

expressão política, sem qualquer tipo de censura; seleção participativa no legislativo e executivo; direito de fiscalizar e criticar as autoridades.

No tocante às facilidades econômicas devem ser encaradas como a possibilidade de cada pessoa utilizar seus recursos econômicos para o consumo, a produção ou troca; tendo acesso aos financiamentos que devem ser amplamente disponibilizados com a facilitação de seu procedimento, permitindo o intitamento (*entitlement*) econômico dos indivíduos.

Da análise em apreço se constata “a ideia básica de que a expansão da liberdade humana é tanto principal fim como principal meio do desenvolvimento [...] Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco”.

Em uma comparação estabelecida a partir da variação da renda real e as vantagens (o bem-estar e a liberdade) que é o que se obtém das rendas, o autor cita as diversidades ambientais, assim entendidas:

Diversidades ambientais: variações nas condições ambientais, como por exemplo as circunstâncias climáticas (variações de temperatura, níveis pluviométricos, inundações, ETA.), podem influenciar o que uma pessoa obtém de um determinado nível de renda. As necessidades de aquecimento e vestuário dos pobres em climas frios geram problemas que podem não ser igualmente sentidos pelos pobres das regiões mais quentes. A presença de doenças infecciosas em uma região (da malária à cólera e a AIDS) altera a qualidade de vida que seus habitantes podem desfrutar. O mesmo se pode dizer da poluição e outras desvantagens ambientais.

Desta feita é importante que haja discussão pública e participação social na elaboração de todo procedimento legislativo como forma de assegurar o acesso à democracia a todas as camadas sociais. Nessa lógica, e atendo-nos ao aporte smithiano, Sen procura desmascarar os grandes negociantes.

O interesse dos negociantes, contudo, em qualquer ramo específico do comércio ou manufatura, é sempre, em alguns aspectos, diferente do interesse público, e até mesmo oposto. Ampliar o mercado e reduzir a competição é sempre o interesse dos negociantes. [...] A proposta para qualquer nova lei ou regulamentação de comércio proveniente dessa categoria deve sempre ser ouvida com grande cautela, e jamais se deve adotá-la antes de um longo e minucioso exame, com uma atenção não só extremamente escrupulosa, mas imensamente desconfiada.

Dentre o interesse público destaquem-se os bens públicos que as pessoas consomem juntas, e não separadamente. A título de exemplo, lança mão da preservação ambiental, porque, para preservar determinada área ambiental da

poluição de dada empresa não há como se impedir que todos que vivam naquele entorno sejam beneficiados; afinal, não existe a possibilidade de se comprar a proteção da poluição “para a área individual”, ou seja, todos, indistintamente, irão se beneficiar do meio livre da poluição. Nesse sentido, deve-se afirmar a interdependência dos bens públicos; e, a importância de se ver o desenvolvimento como liberdade conforme acentua Amartya Sen:

Os indivíduos vivem e atuam em um mundo de instituições. Nossas oportunidades e perspectivas dependem crucialmente das instituições que existem e do modo como elas funcionam. Não só as instituições contribuem para nossas liberdades, como também seus papéis podem ser sensivelmente avaliados à luz de sua contribuição para nossa liberdade. Ver o desenvolvimento como liberdade nos dá uma perspectiva na qual a avaliação institucional pode ocorrer sistematicamente.

Por isso, a contribuição deve ser destacada por meio de políticas públicas que ofereçam oportunidades sociais e que estas possam ser compartilhadas por todos que estejam fragilizados e se insiram nesse contexto. Há que se realizar ações públicas por educação, serviços de saúde, reformas agrárias, proteção socioambiental, entre outros, permitindo que todos possam usufruir da expansão econômica.

É um erro buscar o crescimento pelo crescimento, sem levar em conta os seus efeitos mais amplos e as suas consequências. É preciso ponderar, entre outros fatores, o impacto ambiental. É fundamental também usar os frutos do crescimento para aprimorar a qualidade de vida da população de maneira abrangente, e não apenas favorecer certos grupos.

Nesse diapasão, temos o modelo expansionista de desenvolvimento almejado para o Estado de Rondônia, principalmente, no município de Porto Velho, implementado a partir das UHE Santo Antonio e Jirau, com a anuência e complacência do governo federal, estadual e municipal.

Os dois modelos de empreendimentos adotaram se for analisado por esses vieses, o modelo pronto e acabado apresentado pelas empresas responsáveis pelos dois consórcios, com a finalidade de se buscar o crescimento, sem contudo, aprimorar a qualidade de vida dos habitantes, haja vista que a participação popular se deu a partir dos projetos pré-concebidos de desenvolvimento que visariam atender a necessidade de pequena parcela da população, conforme pode ser analisado mais adiante.

Assim, o que se assiste é uma “maquiagem” nos serviços sociais, tais como nos hospitais sem demanda por novos leitos, sem a construção de um hospital de grande porte que possa atender a demanda crescente, sem cuidados com a preservação da área urbana e outros problemas insurgentes de ordem socioambiental, sem recursos que possam ser devidamente aplicados na área educacional e, ainda, a falta de medidas ou políticas públicas que dessem subsídios ao resgate da cultura local e ao favorecimento de projetos sociais visando aporte àqueles que sofreram os impactos negativos diretamente nas atividades econômicas.

2.4 O estado e o poder de tributar

Para que o Estado atinja seus objetivos e coloque em prática projetos nas diversas áreas sob a sua responsabilidade, é necessária a captação de recursos materiais à concretização como provedor das necessidades coletivas. É, por meio de captação de recursos que o Estado encontra, portanto, subsídios para investimentos sociais, tais como, os tributos, principal fonte de receita pública, sem a qual ficaria impossibilitado de cumprir seu mister constitucional, de garantir a todos acesso aos serviços públicos com qualidade.

Essa captação de recursos, por se tratar de matéria essencial a sobrevivência estatal, deve ter suas regras bem definidas, a fim de não haver surpresas no quantitativo de receitas captadas.

Sobre o conceito de poder tributário Casalta Nabais explica:

O dever fundamental de pagar impostos, visto pelo lado do seu titular ativo, consubstancia-se na atribuição ao legislativo de um poder – o poder tributário (ou fiscal) para a criação, instituição ou estabelecimento de impostos, isto é, o poder tributário em sentido estrito ou técnico.

Temos no Brasil o Direito Tributário, que com suas espécies tributárias, municia o Estado de certagama de fontes de recursos, algumas com mais rentabilidade, outras com caráter intervencionista, não deixando, porém, de prover os cofres públicos.

O Sistema Tributário Nacional está previsto no capítulo I do Título VII da Constituição Federal de 1988. Já nos arts. 145 a 162 encontramos disposições sobre os princípios gerais, as limitações ao poder de tributar, as espécies de tributos, com a respectiva competência tributária, e, por fim, a repartição das receitas. A grande vantagem de a Constituição prever o Sistema Tributário, é que, acaba se tornando direito fundamental, com a proteção maior com o objetivo de preservá-las.

O fenômeno tributário se apresenta como intrínseco ao Estado constitucional, justificando a intervenção e a própria existência deste. Nas sociedades contemporâneas, o Estado é posto como um agente gerenciador de recursos advindos de terceiros, sendo por meio dessa atividade arrecadatória legítima que o Estado consegue grande percentagem de recursos para sua manutenção e implemento de importantes políticas públicas para seus os seus cidadãos.

Tomando a política fiscal adotada pelo setor público como delimitadora dos contornos da atividade estatal, o estudo da matriz tributária brasileira é fundamental para a compreensão da tributação e da estrutura socioeconômica do país.

Por matriz tributária se entende o conjunto de escolhas feitas em determinado momento histórico no âmbito da ação social no que concerne ao fenômeno tributário. A matriz tributária, por representar as escolhas políticas, é fator determinante na estruturação socioeconômica das sociedades, interferindo de forma direta nas relações e comportamentos sociais.

2.4.1 O Sistema Constitucional Tributário

O Sistema Tributário Nacional se fundamenta nos valores, objetivos e princípios trazidos pela Constituição Federal. É formado por normas que versam sobre os poderes do Estado na instituição e cobrança de tributos, ao lado de medidas asseguradoras dos direitos e das garantias fundamentais do cidadão-contribuinte, conforme aduz Paulo de Barros Carvalho:

O Sistema Tributário Nacional, regido pelas normas constitucionais, empreende, na trama normativa, uma construção harmoniosa e conciliadora, que visa atingir o valor supremo da certeza, pela segurança

das relações jurídicas entre Administração e Administrados. E, ao fazê-lo, enuncia normas que são verdadeiros princípios, tal o poder de aglutinante de que são portadoras, permeando, penetrando e influenciando um número inominável de outras regras que lhe são subordinadas.

Destarte, o Estado passa a ter como principal função fornecer serviços públicos, ou seja, a atividade de tributar nesse novo Estado brasileiro passa a ter por fim último o atendimento e a satisfação dos direitos sociais, a bem do interesse de toda a coletividade, visando assegurar a dignidade da pessoa humana.

A Constituição Federal definiu seus princípios, enumerou suas espécies de tributos, as restrições ao poder de tributar, além das questões de competência para a sua instituição e cobrança.

Concernente aos princípios do Direito Tributário, a Carta Magna estabeleceu na seção II do capítulo I, do Título VI, tratamento da Tributação e do Orçamento os princípios orientadores do sistema de tributos, dentre os quais se destacam: princípio da anterioridade (arts. 150, III, “b” “c”; 150, § 1º e 195, § 6º da CF/88); princípio da capacidade contributiva (art. 145, § 1º da CF/88); princípio do não-confisco (art. 150, IV da CF/88); e princípio da seletividade (art. 153, § 3º, le art. 155, § 2º, inciso III, todos da CF/88).

Previsto expressamente na Constituição Federal, o princípio da capacidade contributiva encontra-se assim previsto:

Art. 145, § 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Em que pese sua menção especificamente para os impostos, entende-se que o presente princípio irradia-se por todas as espécies tributárias, a saber: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios.

Sobre a questão do princípio ora em análise ter a denominação de capacidade contributiva e o artigo constitucional citado utilizar o termo capacidade econômica, esclarece Ricardo Berzosa Saliba:

podemos verificar tal diferença da seguinte maneira: (i) capacidade econômica é a que diz respeito à riqueza exteriorizada por uma pessoa ou

sua aptidão; (ii) já a capacidade contributiva, é a que se refere ao que efetivamente o contribuinte pode arcar com o pagamento do tributo. Trata esse princípio, de uma disciplina segundo a qual cada contribuinte, pessoa física ou jurídica, deve ser tributado de acordo com a sua exata capacidade de retirada de patrimônio sem que isso afete sua dignidade como cidadão ou personalidade, ou seja, o mínimo existencial para as suas necessárias despesas periódicas. Com isso, nas exatas medidas que cada contribuinte pode despende, é que o Estado poderá dar andamento aos seus gastos públicos. Em síntese, é sinônimo de justiça, do ponto de vista jurídico e econômico, que aquele que tem mais riqueza pague proporcionalmente mais tributos do que aquele que tem menor riqueza, garantindo-se o mínimo existencial e a vedação de confisco.

Na mesma seara, Roque Antonio Carrazza conclui que o princípio da capacidade contributiva, “intimamente ligado ao princípio da igualdade, é um dos mecanismos mais eficazes para que se alcance a tão almejada Justiça Fiscal”.

Luiz Eduardo Schoueri trata sobre o princípio da igualdade, comparando, inclusive, com a questão do respeito ao meio ambiente:

Não fere a igualdade, entretanto, se dois contribuintes com igual capacidade econômica recebem um tratamento tributário diferenciado tendo em vista a realização de outros objetivos constitucionais. Assim, por exemplo, se a proteção do meio ambiente é prestigiada constitucionalmente, é de admitir que se confira um tratamento tributário mais benéfico àquele contribuinte que atua em seu favor. O estudo das externalidades, acima apontado, revela que uma das diretrizes da política tributária está, exatamente, na correção de tais falhas de mercado. O mesmo raciocínio vale para as demais diretrizes da ordem econômica.

Para Hugo de Brito Machado “tais princípios existem para proteger o cidadão contra os abusos do Poder. Em face do elemento teleológico, portanto, o intérprete, que tem consciência dessa finalidade, busca nesses princípios a efetiva proteção do contribuinte.”

Portanto, a criação ou majoração de um tributo deve respeitar tais princípios, sob pena de serem declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

No que se refere às competências, a Constituição Federal estabeleceu que deve imperar o regime das competências privativas, sendo estas indelegáveis. Tal previsão constitui verdadeiro limite ao poder do de tributar do Estado, além do que promove segurança ao contribuinte. Desta forma Aliomar Baleeiro comenta:

O sistema tributário movimenta-se sob complexa aparelhagem de freios e amortecedores, que limitam os excessos acaso detrimientosos à economia e à preservação do regime e dos direitos individuais. [...] A defesa do sistema tributário e do próprio regime político do país processa-se por um conjunto de limitações ao poder ativo de tributar.

Vale destacar que as funções de arrecadação e fiscalização de tributos, bem como executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, podem ser delegados a outra pessoa jurídica de direito público, por constituir-se mera distribuição de funções administrativas. Sobre o assunto Hugo de Brito Machado pontua:

O art. 7º do Código Tributário Nacional proíbe a delegação de competência tributária, e ressalva a 'atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do parágrafo 3º, do art. 18 da constituição'. Tal ressalva, a rigor, tem a finalidade de afastar qualquer dúvida sobre a possibilidade de atribuição, pelo titular da competência tributária, a outra pessoa jurídica de Direito Público, de funções da Administração Tributária. Delegando as funções de arrecadar e fiscalizar tributos, não estará o ente público delegando competência tributária, mas simples funções administrativas.

Para a efetiva implementação de instrumentos tributários de caráter ambiental é preciso obedecer aos fundamentos jurídicos da tributação, matéria de grande complexidade. Dentre os problemas concretos na aplicação do princípio do usuário pagador está a definição da espécie tributária a ser assumida pelo instrumento econômico proposto. Veja o que diz SCHOUERI:

A Defesa do Meio Ambiente é Princípio que não é referido apenas pelo artigo 170 da Constituição, sendo objeto, também, do artigo 225 e seus parágrafos, além dos artigos 5o, LXXIII; 23, VI e VII; 24, VI e VIII; 129, III; 174, § 3o; 200, VIII e 216, V. Na Ordem Econômica, o referido princípio implica que a justiça social e a dignidade humana (fins) se hão de construir a partir do respeito ao meio ambiente. Assim, sustenta Herrera Molina que o princípio do poluidor--pagador, nascido no campo ambiental, constitui projeção do princípio da solidariedade²⁶⁰. Tal entendimento parece em consonância com o artigo 225 do texto constitucional, que deixa claro que sua proteção não cabe apenas ao Poder Público, mas também a toda a coletividade.

Constitui a Defesa do Meio Ambiente de campo fértil para o emprego de normas tributárias indutoras. O tributo serve de mecanismo para internalizar os custos ambientais, gerando o que Gawel denomina uma correção na alocação (Allokationskorrektur), que ele apresenta como uma mudança comportamental no emprego de bens ambientais, sendo tal objetivo alcançado mediante uma retirada dirigida de recursos no setor privado.

O tributo é uma prestação compulsória, feita em dinheiro ou em valor que se possa exprimir. É a prestação pecuniária obrigatória, proveniente do poder de império do Estado, soberania esta que corresponde à obrigação de todos os cidadãos que a ele estão submetidos contribua desde que não se constitua sanção

de ato ilícito, nos termos do artigo 3º do Código Tributário Nacional.

O tributo obedece, prontamente, ao princípio da legalidade, uma vez que é quem o institui através de lei formal, observa todas as formalidades exigidas na Constituição da República. Assim, trata-se de uma receita derivada porque decorre do patrimônio do particular; é exigido e cobrado pelo Estado em decorrência de seu poder de império, correspondendo, portanto, a uma prestação compulsória, sendo ainda receita legal e de direito público.

Nessa linha também ocorre com o princípio da tipicidade tributária, definido no artigo 97 do Código Tributário Nacional, o qual exige que sejam fixados no fato gerador, todos seus aspectos observados os objetivos, subjetivos, espacial, temporal e quantitativos. Aqui, todos os elementos da obrigação tributária são caracterizados, evitando que haja interferências por parte da autoridade administrativa ou judiciária.

A vinculação da autoridade administrativa se justifica pela obrigatoriedade do procedimento do lançamento da obrigação tributária. Logo, uma vez instituído o respectivo tributo e ocorrendo o fato gerador, o Estado não poderá deixar de cobrar o tributo, pois, o momento em que ocorre o fato gerador é o mesmo momento em que se concretiza a obrigação tributária.

A obrigação tributária é o vínculo jurídico pelo qual o Estado, com base exclusivamente na legislação tributária, pode exigir do particular a prestação tributária, seja positiva ou negativa.

A natureza jurídica específica do tributo é determinada somente através do exame do fato gerador da obrigação tributária, tal qual dispõe o artigo 4º do Código Tributário Nacional, não possuindo importância para definição do tributo a destinação do produto de sua arrecadação e a denominação adotada assim como as demais características adotadas pela lei.

Para tal fim, a Constituição Federal de 1988 introduziu 5 espécies tributárias: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios. Essas espécies tributárias apresentam em comum determinadas características, mas diferenciam-se pela natureza jurídica específica do fato gerador que as institui.

O imposto é conceituado como sendo o tributo cuja obrigação tem como fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte (CTN, art. 16); enquanto a taxa tem seu fato gerador definido como

o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (CTN, art. 77).

A contribuição de melhoria é o tributo cujo fato gerador é a valorização imobiliária decorrente de obra pública, tem como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resulta para cada imóvel beneficiado (CTN, art. 81).

Se o fato gerador estiver vinculado a uma atividade estatal específica, devem ser considerados como taxas. Se, no entanto, seu fato gerador independer de qualquer atividade específica, devem ser posicionados como impostos.

A vinculação do tributo é, portanto, crucial para caracterizá-lo. As taxas são tributos vinculados, ou seja, seu fato gerador depende sempre da atuação estatal. É objeto de competência comum de todos os entes políticos.

Entretanto as leis que as instituem devem definir seus fatos geradores vinculando-os à atividade estatal específica relativa ao contribuinte, para que se caracterize como tal, porque, se o fizerem, os entes políticos só podem cobrar as taxas se os serviços públicos existirem efetivamente.

Nesse diapasão, vale o registro do artigo 4º do Código Tributário Nacional que determina a natureza jurídica específica do tributo determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la: a denominação e demais características formais adotadas pela lei; e a destinação legal do produto da sua arrecadação.

Referido procedimento trata-se da verdadeira garantia do próprio Sistema Tributário Nacional no intuito de garantir o equilíbrio do sistema federativo que poderia ser abalado: “se fosse lícito o legislador ordinário iludi-lo, pela troca dos nomes de cada tributo para a invasão do campo tributário reservado a competência diversa.”

Assim, não basta rotular de taxa determinada espécie de receita tributária para que a mesma assim seja caracterizada, porque, somente através do exame do fato gerador poderá precisar a espécie tributária correta.

Todo ente político tem poder de tributar, desde que consista no exercício do poder geral do Estado aplicado no campo da imposição de tributos. A Constituição da República estabelece três tipos de competência para a instituição de tributos: competência privativa, comum e residual.

A competência privativa é aquela conferida pela Constituição de forma exclusiva a um ente político para a instituição de determinados tributos. A sua atribuição feita pela Constituição Federal a determinado ente político exclui a das demais pessoas de direito público. No caso de desrespeito, a lei pertinente será inconstitucional por invasão de competência privativa daquele outro ente. São tributos privativos os impostos, empréstimo compulsório e contribuições especiais.

A competência comum é aquela concedida pela Constituição indiscriminadamente a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para instituir determinados tributos.

A competência residual caracteriza as situações de fato e de direito não previstas pela Constituição Federal mas que podem constituir hipótese de incidência da instituição de tributos.

Além do fato gerador, outro critério de classificação das espécies tributárias mais relevantes à matéria ambiental é o de finalidade.

Quanto ao tributo fiscal tem-se como aquele instituído com o objetivo de proporcionar recursos ao Estado para o cumprimento de suas finalidades, ou seja, a satisfação das necessidades públicas.

Os tributos parafiscais se destinam ao custeio de atividades paralelas às atividades da administração pública direta, como a seguridade social.

O tributo extrafiscal é aquele cuja instituição visa a sua utilização pelo Estado como instrumento para intervenção no domínio econômico ou social, atendendo a outros fins que não a arrecadação, mas geralmente se destinando a corrigir situações sociais indesejadas e a conduzir a economia.

Todavia, a intenção de arrecadação pelo Estado não desaparece, ficando apenas em segundo plano. Portanto, considerando que o Sistema Tributário Nacional deve ser orientado para a busca da concretização dos valores constitucionais, a atividade tributária deve preocupar-se com a problemática ambiental, visto que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme já abordado, constitui um direito fundamental do indivíduo. Afinal, a garantia do meio ambiente saudável, prevista no artigo 225 da Constituição Federal, está diretamente vinculada aos fundamentos, princípios e objetivos elencados Constituição, os quais está subordinado o Direito Tributário.

2.5 Tributos e Intervencionismo Econômico

Os tributos podem ser utilizados não somente com intuito de abastecimento dos cofres públicos, mas, com ênfase e sucesso, também para intervir na economia.

Os ordenamentos não podem prescindir dessa força intervencionista do Estado na economia. Com efeito, somente o Estado, segundo os valores constitucionais, tem os meios e as condições para cumprir tal desiderato.

Para Heleno Torres temos:

“...a Constituição Federal, ao atribuir a função intervencionista ao Estado, exige dos seus agentes o múnus de cumprir a tarefa de concretização da justiça distributiva, segundo os critérios e meios disponíveis, mas sempre em conformidade com os fins designados no texto constitucional”.

Na verdade, existem os mais variados meios de intervencionismo, como se pode verificar com o aumento de tributos, na criação de obrigações acessórias ou mesmo na exigência de regimes especiais que, a evidência pode ser executada, desde que observados os princípios da ordem econômica, no que representam verdadeiras limitações ao poder de tributar.

A intervenção do Estado na economia, por normas tributárias, atua neste caso sobre agentes econômicos determinados, sempre que identificada a possível responsabilidade por provocar distúrbios legais ou sociais.

Dentro desse contexto o Estado passa a desempenhar importante papel na adoção de políticas públicas que protejam e garantam de forma efetiva o princípio do bem estar, inclusive o direito ao meio ambiente, e que ao mesmo tempo permitam o desenvolvimento econômico, de forma que se propicie um desenvolvimento sustentável.

No constitucionalismo do Estado Democrático de Direito, o sistema tributário coopera para a realização dos fins de valores constitucionais do Estado, mediante obrigações principais ou acessórias, inclusive como meio de intervencionismo estatal. Tal objetivo busca alcançar os princípios de bem-estar, dignidade da pessoa humana e solidariedade, além dos valores das ordens social e econômica.

2.5.1 Intervenção Estatal e Extrafiscalidade

Ao Estado não é permitida a realização de atividades econômicas, exceto nos casos imperativos à segurança nacional ou de relevante interesse coletivo conforme preceitua o artigo 173 da Carta Magna brasileira.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 170, consagra expressamente as principais características, os primados de ordem social, de modo a alcançar o desenvolvimento socioeconômico adequado:

Art. 170: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da existência social, observados os seguintes princípios:

(...)

III – função social da propriedade;

(...)

V – defesa do consumidor;

VI – defesa do meio ambiente;

VII – redução das desigualdades sociais e regionais;

VIII – busca do pleno emprego;

(...)

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

Embora a tendência do Sistema Constitucional Tributário brasileiro esteja voltada para a tributação com finalidade arrecadatória, excepcionalmente, faz menção à extrafiscalidade tributária em relação a alguns impostos. Os impostos sobre operação de importação, exportação, produtos industrializados, operações financeiras e os exigidos em caso de guerra, todos de competência da União, são tradicionalmente impostos extrafiscais.

A finalidade principal dessas espécies tributárias extrafiscais é equilibrar a balança comercial com os impostos de importação e exportação; desestimular o consumo de determinados produtos em virtude de sua nocividade permitida, ou redistribuir melhor a renda, aumentando o IPI de produtos supérfluos; intervir no mercado financeiro com o manejo adequado do IOF; obter recursos para fazer frente aos naturais desajustes econômicos causados pelos conflitos bélicos.

No que concerne à imposição de tributos ambientais e a exploração do meio ambiente, há um ponto a ser considerado: a capacidade contributiva do poluidor, revelada pelo simples fato de que a exploração do meio ambiente é manifestação de riqueza, na medida em que o poluidor lucra com tal atividade, ao passo que a sociedade apenas suporta a escassez de recursos.

A interpretação que se deve dar ao texto constitucional diante da necessidade de impor tributos extrafiscais ambientais, ou para o atendimento de qualquer outra política pública social ou econômica, é necessariamente extensiva e sistemática, pois, decorre dos fins da atividade tributária do Estado: a busca da harmonia entre tributação e orçamento público (CF, arts. 145 a 169) com atuação social do Estado (CF, arts. 193 a 232), com vistas ao alcance do desenvolvimento econômico sustentável (CF, arts. 170 a 192).

Com efeito, além de caráter arrecadatório – finalidade fiscal – o tributo pode alcançar outros objetivos, tais como, orientar determinados comportamentos sociais e de cidadania, pois, manifesta-se no ordenamento jurídico como finalidade extrafiscal.

É sabido que os tributos são criados essencialmente para carrear recursos financeiros aos cofres das diferentes entidades de direito público (União Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios). Esta é a função fiscal dos tributos, uma vez que com eles a Estrutura Administrativa terá condições de prestar os serviços ínsitos ao Estado, como educação, saúde, segurança, transporte e outros.

No entanto, os tributos também são e devem ser utilizados como indutores diretos de benefícios sociais, ambientais e de desenvolvimento, bem como podem servir como instrumentos de restrição de determinadas atividades que a Administração Pública entenda que devam ser inibidas. Quando os tributos se prestam a esses desideratos, estão desempenhando sua função extrafiscal.

Os tributos extrafiscais são utilizados como forma de regulação e intervenção da condução da atividade econômica com o escopo de atingir benefícios em prol da sociedade. A extrafiscalidade tributária é um excelente instrumento à disposição do Estado para intervenção em condutas pontuais de particulares que possam prejudicar a sociedade como um todo.

Vale a pena conferir o escólio de Roque Antonio Carraza: Há sempre a extrafiscalidade quando o legislador aumentar ou diminuir as alíquotas e/ou as bases de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa.

Assim, a extrafiscalidade, que não se confunde com a função fiscal de abastecimento dos cofres públicos, é uma forma de categoria autônoma de ingressos públicos, para induzir e/ou reprimir comportamentos de riscos.

Evidentemente que a extrafiscalidade tributária não pode ser utilizada em descompasso com as limitações constitucionais ao poder de tributar, notadamente os princípios de vedação ao confisco, capacidade contributiva, bem como do direito fundamental ao "mínimo existencial". Neste diapasão, deve-se enfrentar principal crítica à aplicação dos tributos ambientalmente orientados, demonstrando a diferença entre este e a multa de caráter ambiental, destacado o caráter não sancionatório da tributação a este fim.

Nesse contexto merece destacar a discussão a respeito da interpretação e aplicação de princípios constitucionais as quais, nas lições de Luís Roberto Barroso, passam a ser síntese dos valores consagrados no ordenamento jurídico, pois, dá-se unidade e harmonia ao sistema, atenua tensões normativas e serve de guia para o intérprete chegar à formulação de regra concreta para aplicação no caso concreto.

A extrafiscalidade, na verdade, almeja além de estímulos e desestímulos a comportamentos, sendo todo expediente tributário que vise a realização de valores que exceda a "mera" arrecadação de tributos. Nesta linha, Ricardo Lobo Torres sustenta:

A extrafiscalidade, como forma de intervenção estatal na economia, apresenta uma dupla configuração: de um lado, a extrafiscalidade se deixa absorver pela fiscalidade, constituindo a dimensão finalista do tributo; de outro, permanece como categoria autônoma de ingressos públicos, a gerar prestações não tributárias

Ou seja, o conceito amplo permite ver a extrafiscalidade na destinação específica do produto arrecadado pelos tributos classificados como "contribuições", em benefícios fiscais em programas de recuperação fiscal e em outras formas de parcelamento e outros institutos que não buscam estimular ou desestimular condutas, mas, realizar diretamente qualquer valor constitucional (proteção ambiental, função social da propriedade, etc.).

Diante dessa multiplicidade de institutos extrafiscais revelados pelo conceito amplo de extrafiscalidade, visualiza-se o fenômeno segundo critérios variados: conforme o valor constitucional privilegiado; os aspectos da norma tributária que a

contém; a interferência no comportamento dos destinatários da norma; e conforme a existência de alteração na carga tributária.

O já noticiado art. 170 da Constituição Federal trata da ordem econômica, reiterando a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, e de princípios que definem parâmetros ao desenvolvimento, delineando o processo desenvolvimentista, e apresentando objetivos a serem alcançados.

Com vistas no valor econômico, o legislador cria reduções de alíquotas, benefícios fiscais, incentivos à inovação tecnológica, entre outros.

A Ordem Social também estabelece objetivos da maior relevância, tais como a proteção da família, do idoso, da criança e do adolescente; a promoção da seguridade social, da cultura e do desporto, dentre uma série de valores. O art. 6º elenca como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Na legislação tributária, é fácil encontrar normas que prestigiam tais valores, como a imunidade de entidades de educação e de assistência social sem fins lucrativos, benefícios fiscais vinculados ao imposto de renda em favor de crianças e adolescentes e as próprias contribuições para a previdência e a seguridade social.

A extrafiscalidade pode, portanto, ser social, política ou econômica. Sendo social, será de proteção à família, de incentivo à cultura e ao desporto, de promoção da seguridade social etc. Sendo econômica, será desenvolvimentista, distributiva, estrutural ou conjuntural, entre outros.

2.5.2 Justificativa para a Extrafiscalidade Estatal

Caso todos os recursos econômicos e bens privados ou sociais se ajustassem perfeitamente - *Teoria de Coase* - com certeza não haveria necessidade para a existência de um setor público. Por conseguinte, inexistiriam ações do Estado como agente fomentador ou assistencialista. O papel do Poder Público seria de tão somente manter a ordem, por meio de suas instituições jurídicas, as quais são imprescindíveis à dinâmica do mercado.

Pela perspectiva econômica, a concepção em torno dessa situação de ajuste perfeito do mercado, alheio a intervenções denomina-se Teoria do Equilíbrio Geral. Em suma, após abstrair vários fatores reais e variáveis que acarretam distorções no mercado, a crença da teoria do equilíbrio consistia na seguinte determinação:

[...] as forças de mercado corrigirão automaticamente um desequilíbrio, quer dizer, se, quando houver, de fato, um conjunto de preços de desequilíbrio, as forças de mercado da oferta e da procura automaticamente modificarão esses preços até ser restabelecido o equilíbrio.

Doutrina abalizada externa crítica sobre os pressupostos da teoria considerando o seguinte:

Pode-se criticar as condições marginais e a determinação de equilíbrio em que o preço se iguala ao custo marginal, a individualidade é a soma do bem-estar de cada um, a medida ordinal da utilidade e as comparações interpessoais.

De fato, existem forças internas que desestabilizam o mercado e não permitem o alcance desse “ótimo” sem que haja intervenção estatal.

Por conseguinte, o Sistema Tributário não só se ergue com a função de estabelecer regras arrecadatórias visando a geração de receitas mantenedoras do Estado, mas também há a possibilidade utilizar seus instrumentos para direcionar a da economia.

Reconhece-se, portanto, que a extrafiscalidade decorre de normas que procuram induzir ou reprimir comportamentos. No entanto, podemos ver mais uma classificação da extrafiscalidade, separando aqueles efeitos extrafiscais que constituem, de um lado, indução ou estímulo e repressão ou desestímulo a comportamentos e, de outro lado, efeitos extrafiscais que não interferem nos comportamentos dos agentes econômico-sociais.

No primeiro caso, trata-se de extrafiscalidade indireta, pretendida a realização de valores constitucionais mediante o comportamento induzido ou evitado; na segunda hipótese a extrafiscalidade é direta, pois a consequência pretendida já coincide com o valor constitucional em prestígio.

Tendo em vista que a extrafiscalidade com estímulo ou desestímulo a comportamento é a mais reconhecida, urge demonstrar com exemplos em que ela não se vale desse expediente.

Já se disse que a extrafiscalidade provocada pelo fato gerador é, notadamente, estimuladora ou desestimuladora de comportamentos. A assertiva não é verdadeira quando se trata do efeito distributivo de renda e do efeito de controle decorrente da imposição sobre as operações financeiras, por exemplo.

O efeito de distribuição de renda na tributação sobre a renda não se liga a desestimular o rico a auferir renda e o pobre a não auferi-la. Busca-se partir de uma situação de riqueza posta, em que o mais rico seja tributado mais gravosamente para que, reduzida sua renda, contribua com parcela maior das despesas públicas, enquanto os mais pobres mantêm sua pouca riqueza, arcando com menor parte ou parte nenhuma das despesas públicas.

Não há, pois, estímulo ou desestímulo a comportamentos pela tributação da renda das pessoas, quando o objetivo é a distribuição de renda.

No que concerne às movimentações financeiras como fato gerador de tributos como a antiga CPMF, é possível afirmar que implica em desestímulo à sua realização e em desestímulo ainda mais relevante à economia informal.

Porém, apresenta importante função de controle dessas mesmas operações, o que resulta em efeitos extrafiscais inclusive se a tributação for reduzida a zero ou for integralmente compensada com outros tributos. Assim, a extrafiscalidade na destinação do produto arrecadado consiste na ligação direta do tributo ao fim constitucionalmente valorado, fato totalmente irrelevante no comportamento do contribuinte.

Diante do exposto, é possível visualizar extrafiscalidade decorrente de normas que provocam estímulo ou desestímulo a comportamento. Entretanto, verificam-se muitos institutos de Direito Tributário destinados à realização direta de valores constitucionais, que atuam sem interferir no comportamento dos contribuintes.

2.6 Extrafiscalidade e Meio Ambiente – Tributação como instrumento de indução de comportamentos de proteção das presentes e futuras gerações

Quando compreendemos o conceito de desenvolvimento sustentável percebemos a importância da participação estatal, no sentido de adotar a utilização de diversas medidas com a finalidade de se efetivar a proteção ambiental.

Com a intervenção estatal se utilizando do tributo extrafiscal, busca-se a mudança no comportamento dos mais diversos segmentos sociais, altera as condutas poluidoras e estimula as atividades voltadas à proteção ambiental, sem contar com a inevitável captação de recursos, que poderão servir para o custeio de projetos de desenvolvimento sustentável. Frederico Augusto Di Trindade Amado contribui ainda mais para a função extrafiscal do tributo no âmbito ambiental:

A extrafiscalidade é um excelente caminho para a efetivação de inúmeros princípios ambientais, notadamente o do Desenvolvimento Sustentável, da Prevenção, da Precaução, do Poluidor-pagador, do Protetor-recebedor e da Função Socioambiental da Propriedade.

(...)

Por sua vez, a extrafiscalidade dos tributos é uma das formas de fazer com que o poluidor internalize os custos sociais da degradação, pois a tributação deverá ser majorada proporcionalmente ao impacto ambiental causado (*Princípio do Poluidor-pagador*), assim como conceda benesses em favor daqueles que protegem o meio ambiente (*Princípio do Protetor-recebedor*).

A arrecadação proveniente dos tributos com função predominantemente extrafiscal não deve ser desconsiderada, pois ambas finalidades do tributo não são antagônicas, porque, a fiscalidade e extrafiscalidade sempre aparecem, em maior ou menor medida em todos os tributos, sendo que, em alguns casos, prevalece a finalidade fiscal ou arrecadadora e, em outros, a extrafiscal ou ordenatória. Nesse sentido, o professor Paulo de Barros Carvalho, explica sobre o tema:

Há tributos que se prestam, admiravelmente, para a introdução de expedientes extrafiscais. Outros, no entanto, inclinam-se mais ao setor da fiscalidade. Não existe, porém, entidade tributária que possa se dizer pura, no sentido de realizar tão-só a fiscalidade, ou, unicamente, a extrafiscalidade (CARVALHO, 2007, p. 230).

Ainda na visão de Paulo de Barros Carvalho a tributação assume viés político ensejando a extrafiscalidade de forma a induzir condutas humanas ecologicamente corretas:

A experiência jurídica nos mostra, porém, que vezes sem conta a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo

objetivos alheios aos meramente arrecadat6rios, d6-se o nome de extrafiscalidade (CARVALHO, 2007, p. 235).

Com isso verificamos o desenvolvimento das pol6ticas sustent6veis atrav6s da ado77o de instrumentos econ6micos, fiscais e extrafiscais incentivando a incorpora77o de novas tecnologias que neutralizem, minimizem ou previnam danos ao meio ambiente, desestimulam pr6ticas predadoras, atrav6s dos encargos tribut6rios, bem como arrecadam recursos para se efetivar programas de desenvolvimento socioambiental.

Na mesma esteira, sobre o poder estatal de influ6ncia sobre os entes privados quanto ao dever de prote77o e preserva77o ambiental atrav6s do poder de tributa77o, Luiz Eduardo Schoueri argumenta:

No campo ambiental, Jos6 Marcos Domingues de Oliveira afirma que “a indetermina77o 6 a regra, n6o a exce77o”¹²⁰, citando exemplos de incentivos fiscais como “servir de base 6 conserva77o do solo e dos regimes da 6guas” ou “contribu6rem para a conserva77o da natureza” atrav6s do florestamento e do reflorestamento (Lei n. 5.106/66 e Decreto n. 79.046/76); “opera77es com m6quinas etc., que visem 6 defesa do meio ambiente” (Lei n. 2.055/93-RJ); “tecnologia inovadora que promova a defesa do meio ambiente” (Lei n. 2.273/94--RJ) e “preserva77o paisag6stica ou ambiental” (C6digo Tribut6rio do Munic6pio do Rio de Janeiro). Ainda na 6rea ambiental, pode--se citar a Lei n. 6.938/81, cujo artigo 14 determina a “perda ou restri77o de incentivos e benef6cios fiscais concedidos pelo Poder P6blico” no caso de “n6o cumprimento das medidas necess6rias 6 preserva77o ou corre77o dos inconvenientes e danos causados pela degrada77o da qualidade ambiental”

Para melhor compreens6o se faz necess6rio entender o Direito Tribut6rio Ambiental, como bem definiu o professor Heleno Taveira Torres:

[...] o ramo da ci6ncia do direito tribut6rio que tem por objeto o estudo das normas jur6dicas tribut6rias elaboradas em concurso com o exerc6cio de compet6ncias ambientais, para determinar o uso de tributo na fun77o instrumental de garantia, promo77o ou preserva77o de bens ambientais (TORRES, 2005. p.101)

Jos6 Casalta Nabais, assim descreve esse novo ramo do direito tribut6rio ambiental, ressaltando sua transversalidade e horizontalidade:

[...] mesmo que de um verdadeiro novo ramo de direito se trate, 6 de assinalar que o mesmo se construiu diversamente do que ocorria no passado, quando surgiam novos ramos do direito, que se justapunham, por via e regra sem dificuldades de maior. Na verdade, este jovem sector do direito, para al6m de suscitar problemas relativamente novos, acaba por intersectar, 6 maneira de uma mediana, todo o amplo e diversificado campo

do direito, mobilizando todos os seus os ramos, embora em termos substancialmente diversos, para a tutela do ambiente (NABAIS, 2009).

Neste mesmo sentido explicita ainda:

É justamente para sublinhar esta sua natureza, que, em geral, se chama a atenção para duas características do direito do ambiente, salientando que este se apresenta dominado, de um lado, pela ideia da interdisciplinaridade, a exigir o recurso a diversos saberes extrajurídicos, a saberes próprios de outras ciências sociais e das ciências naturais, da engenharia e da técnica, e, de outro lado, pela ideia da horizontalidade ou transversalidade, a convocar os diversos ramos do direito, mobilizando-os para a protecção ambiental. Daí que, entre os instrumentos de intervenção ambiental, encontremos o direito constitucional, o direito internacional, o direito comunitário, o direito privado, o direito penal, o direito administrativo, o direito tributário, etc (NABAIS, 2009).

A tributação ambiental na visão da professora Regina Helena Costa também pode ser definida como:

[...] o emprego de instrumentos tributários para gerar os recursos necessários à prestação de serviços públicos de natureza ambiental (aspecto fiscal ou arrecadatório), bem como para orientar o comportamento dos contribuintes à protecção do meio ambiente (aspecto extrafiscal ou regulatório). (COSTA, 2005, p. 313).

Observemos em todas as definições elencadas, o direito tributário aparece como um conciliador entre a economia e o meio ambiente, e pretende através de seus mais variados instrumentos estabelecer condutas de desenvolvimento sustentável e protecção ambiental.

2.6.1 Extrafiscalidade como instrumento de política pública na gestão ambiental de recursos hídricos

Como demonstrado ao erigir o meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de bem de uso comum do povo, a Constituição Federal reconheceu-lhe o carácter de patrimônio coletivo sobre o qual repousam interesses difusos fundados no próprio direito à vida, das presentes e futuras gerações.

Nessa perspectiva, também o direito aos recursos hídricos quantitativa e qualitativamente apropriados aos seus usos múltiplos assume, também, natureza

jurídica de direito fundamental e, mais especificamente, de direito difuso, por serem integrantes do meio ambiente.

A Agenda 21 declara que “os recursos de água doce constituem um componente essencial da hidrosfera da Terra e parte indispensável de todos os ecossistemas terrestres. (...) A água é necessária em todos os aspectos da vida”.

A propósito, de acordo com Machado:

A existência do ser humano – por si só – garante-lhe o direito a consumir água e ar. ‘Água é direito à vida’. Portanto, correto afirmar-se que negar água ao ser humano é negar-lhe o direito à vida; ou, em outras palavras é condená-lo à morte. O direito à vida é anterior aos outros direitos. ‘A relação que existe entre o homem e a água antecede o Direito. É elemento intrínseco à sua sobrevivência’.

Paulo Afonso Leme Machado leciona: “ao Poder Público está explicitamente proibido a outorga de direito de uso que somente possibilite um único uso das águas”.

Tratando-se de um direito fundamental, como asseverado, mas também sendo o bem um recurso ambiental limitado e esgotável, a atribuição de valoração econômica foi inevitável, motivo pelo qual a tributação passa a ser uma ferramenta útil para sua utilização e proteção. Assim também argumenta Luiz Eduardo Schoueri:

Ademais, a questão da tributação ambiental não se limita à internalização de externalidades, já que os temas ambientais exigem, também, que se trate de problemas como (a) a existência de irreversibilidades, ou seja, toda situação gerada por uma atividade humana que não se pode anular é ilimitada e não se pode voltar atrás (exemplo: o desaparecimento de uma espécie da flora ou da fauna); (b) seu caráter global, mundial e dinâmico; e (c) dificuldades para a valoração dos custos e benefícios futuros de uma medida ambiental (problema da distribuição intergerações dos recursos). Tais problemas e metas constitucionais implicam atuação positiva do Estado, que pode dar-se mediante incentivos e desincentivos de toda ordem, inclusive a tributária.

Assim, o direito ao uso da água pode ser entendido como um direito fundamental da pessoa humana, tendo em vista que sem o referido recurso ambiental nega-se a existência da vida tanto para pessoa física, como em alguns casos para pessoa jurídica, porque, essa última no desempenho da atividade econômica muitas vezes depende da água para sua coexistência.

2.7 Reconhecimento da água como bem econômico

A noção de valoração econômica introduz no usuário a ideia do real valor da água, que não deve se resumir à quantificação de valor monetário, ou seja, vista sob a perspectiva do utilitarismo, mas, sobretudo, ao valor vinculado à própria existência de vida no mundo.

Sobre esse aspecto Paulo Afonso Leme Machado menciona:

A água passa a ser mensurada dentro dos valores da economia. Isso não pode e nem deve levar a condutas que permitam que alguém através do pagamento de um preço, possa usar a água a seu bel-prazer. A valorização da água deve levar em conta o preço da conservação, da recuperação e da melhor distribuição desse bem.

Nesse sentido, a valoração econômica da água permite reconhecer, além do valor monetário, a necessidade de preservação e de recuperação da água para presentes e futuras gerações.

A Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH inclusive determina que os recursos arrecadados com a cobrança de recursos hídricos serão aplicados não só no financiamento de estudos, programas, projetos e obras relacionados especificamente com os recursos hídricos, mas, também, serão aplicados na própria bacia hidrográfica em que foram gerados.

Assim, vinculam-se juridicamente as receitas arrecadadas com a cobrança à bacia hidrográfica em que foram geradas, ou seja, o custo da água financia a sua preservação e a sua recuperação. É a inteligência do art. 22 da Lei 9.433/1997:

Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 1º A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a sete e meio por cento do total arrecadado.

§ 2º Os valores previstos no caput deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água. (Grifos não originais).

O aporte de recursos financeiros deve ser significativo de tal forma que as políticas de recuperação dos mananciais sejam intensivas. Na verdade, o dito aporte deve ser suficiente tanto para recuperar como para adotar política de pública de prevenção. Assim, impõe-se saber quais os direitos de usos de recursos hídricos passíveis de cobrança constante no art. 20 da Lei 9.433/1997 são passíveis de cobrança a favor dos usos de recursos hídricos passíveis de outorga, logo, “Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga, nos termos do artigo 12 desta Lei”.

Assim, a Política Nacional de Recursos Hídricos definiu que os direitos de usos de recursos hídricos passíveis de outorga, nos termos do art. 12, são:

- I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
- II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;
- III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;
- V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

A Lei 9.433/1997 reconhecendo a essencialidade do bem para vida dispensa de outorga alguns direitos de uso, tais como:

- I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;
- II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;
- III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

Portanto, o Estado tem o dever de controlar esses usos, inclusive com a cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos tanto no sentido de política inibitória das atividades predatórias, como também de política educativa. Enfim, é de competência desse ente federativo desenvolver a atividade de preservação, até porque toda política ambiental tem características pedagógicas, no sentido de estabelecer especificamente os trabalhos no formato mais educativo que propriamente repressivo.

2.7.1 Remuneração do uso da água: preço público ou tributo

Uma vez constatada a valoração econômica na utilização de recursos hídricos, impõe-se pesquisar qual a natureza jurídica de sua cobrança: tributo ou preço público.

O poder de tributar é exercido pelo Estado por delegação do povo. O Estado encontra-se investido de poder de soberania para obter das pessoas juridicamente a ele subordinadas as contribuições pecuniárias necessárias à consecução de seus fins, prestados pelos cidadãos de forma compulsória.

O artigo 150, incisos I, II e III, a e b da Constituição Federal, ressalta os principais direitos individuais no que concerne à matéria tributária. Através desta abordagem, consagra o chamado “Estado de Direito”, isto é, o governo está baseado na ideia de justiça formalizada por meio da instituição de princípios e normas jurídicas objetivando a garantia do cidadão contra eventuais abusos de poder por parte do Estado.

Aqui surge a doutrina jurídica segundo a qual diferencia o poder de tributar e o poder de polícia. Vale dizer que, através desta diferenciação, conceitua-se o poder de polícia como aquele que o Estado possui para restringir o direito de cada um em favor do interesse da coletividade. Portanto, vincula os tributos com finalidade meramente fiscal ao poder de tributar, e poder de polícia aos tributos com fins extrafiscais, como instrumentos de intervenção no domínio econômico.

No Brasil tanto o poder de tributar quanto o poder de polícia encontram limitações nas disposições constitucionais e normas complementares relativas à matéria tributária, inclusive, na repartição das receitas assim geradas entre as pessoas políticas que convivem na federação. Através de processos legislativos constitucionais dá-se a repartição de competências tributárias e a repartição de fontes de receitas.

As limitações constitucionais ao poder de tributar resultam de princípios gerais de direito tributário que decorrem de todo o sistema jurídico tributário brasileiro e se encontram em sua maioria na Constituição Federal de 1988 e no Código Tributário Nacional - CTN.

Entre os vários princípios constitucionais abordados, podemos considerar princípios vetores da tributação: a legalidade, a não-surpresa (anterioridade, anualidade e vigência da lei) e o princípio da irretroatividade.

O princípio da legalidade está fundamentado no fato do poder de tributar decorrer diretamente da CF/88 e, portanto, só poder ser exercido através da lei. Assim, o ato do Estado criador da tributação deve ser legislativo, tanto em sentido formal quanto material, e a norma jurídica deve preexistir ao exercício do poder de tributar.

O princípio da legalidade é a base para aplicação dos princípios da irretroatividade e da anterioridade, todos fundamentados no princípio basilar da capacidade contributiva do cidadão.

O princípio da anterioridade expressa à ideia de que a lei tributária seja conhecida com antecedência, de modo que os contribuintes, pessoas naturais ou jurídicas, saibam com certeza e segurança a que tipo de gravame estarão sujeitos no futuro imediato, podendo desta forma organizar e planejar seus negócios e atividades.

O princípio da irretroatividade da lei tributária define a necessidade de assegurar às pessoas segurança e certeza quanto a seus atos futuros em face da lei.

Com as premissas acima bem estabelecidas podemos enfrentar a problemática da diferenciação entre tributo e preço público.

Os tributos são receitas derivadas (se originam do patrimônio dos particulares) obtidas mediante prestação compulsória, uma vez que é decorrente de lei.

Por outro lado, as tarifas (preços públicos) são tidas como receitas originárias (derivam-se da exploração econômica do patrimônio do Estado, agindo como se particular fosse) obtidas mediante acordo de vontades.

Por serem institutos que facilmente podem ser confundidos, mostra-se de todo importante distinguir as taxas dos preços públicos, denominados estes, também, de tarifas.

Basicamente, tais figuras são estranhas entre si pelo fato de possuírem naturezas jurídicas diversas; enquanto as taxas revestem-se das características de um tributo, a tarifa (ou preço público) figura-se como instituto pertencente à seara do Direito Financeiro, ciência esta que abarca em seu âmbito as receitas originárias.

Referidas receitas podem ser classificadas como derivadas e originárias, são diferenciadas umas das outras através da proveniência dos recursos que compõem o patrimônio Estatal.

As primeiras, receitas derivadas são aquelas decorrentes diretamente de arrecadação compulsória de valores provenientes do patrimônio particular, como é o caso dos tributos em geral. Já as últimas, as receitas originárias, surgem da exploração dos bens cuja propriedade é do próprio Estado.

Observa-se ser nítida a distinção entre tributo e preço público, porque constituem meio de ingresso financeiro diverso um do outro. Além disso, o tributo é revestido de compulsoriedade, diversamente do preço público, pois, não possui em seu âmbito tal exigência e assinala-se, inclusive, pela sua facultatividade.

Essa característica diferenciadora de ambos subjaz no fato de a primeira originar-se somente da lei tornando-o obrigatório o seu conteúdo, e do segundo advém da vontade dos contratantes. No dizer de Leandro Paulsen o tributo:

[...] é tributo, sendo cobrada compulsoriamente por força da prestação de serviço público de utilização compulsória ou do qual, de qualquer maneira, o indivíduo não possa abrir mão. O preço público, por sua vez, não é tributo, constituindo, sim, receita originária decorrente da contraprestação por um bem, utilidade ou serviço numa relação de cunho negocial em que está presente a voluntariedade. [...]

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal editou o verbete 545 em sua Súmula:

“Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daquelas, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu”.

Nessa linha, a doutrina estabelece parâmetro com o qual se pode identificar os momentos em que um ou outro instituto poderão ser exigíveis, dependendo de como figura-se a atividade estatal em cada caso. Assim, caso a mesma seja observada na própria esfera estatal, a contraprestação da sua atuação será feita através de taxa; caso seja praticada na esfera privada, a remuneração virá na forma de tarifa.

Desse modo, a identificação da natureza de tributo ou de tarifa de determinada exação decorrente da prestação de serviço público torna-se de todo importante, porque, dependendo de como encaixará a figura, as consequências são diversas.

Sobre o tributo na forma da espécie denominada taxa, a figura poderá ser instituída mediante lei e apenas por pessoas jurídicas de direito público, pois,

somente elas é que possuem o poder de tributar. Além disso, deverá submeter-se aos princípios jurídicos da tributação e das demais limitações ao poder de tributar conforme determinadas na Constituição Federal de 1988.

Caso a figura possuir natureza de preço público, não estará sujeita a nenhuma dessas peculiaridades, tendo em vista não ser tributo e estar sob a égide das normas de Direito Privado.

Doutrina Carneiro que a remuneração pelo uso da água (bem ambiental) seria preço público, pelo qual o empreendedor estaria remunerando a União Federal pela exploração ou pelo uso de um bem a ela pertencente.

Preço público, na realidade, é receita originária provida da exploração do patrimônio público ou do desempenho de atividades comerciais, financeiras ou industriais, direta ou indiretamente, pelos órgãos da Administração Pública, com arrimo no artigo 173, da Constituição Federal.

A remuneração pelo uso da água, após outorga de uso pelo poder público (licenciamento ambiental) possui natureza jurídica de tributo, passível de enquadramento como taxa de polícia.

Isso ocorre porque o ato administrativo de outorga é atividade de polícia do Estado e, como tal, tem seu custo repassado para o empreendedor – qualquer que seja, isto é, não apenas àqueles cujo empreendimento seja causador de impacto significativo não mitigável/não evitável e sujeito ao EPIA/RIMA –, mediante cobrança da taxa de polícia.

Nessa linha, há quem defenda a remuneração em comento como uma espécie de contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE, de competência exclusiva da União, cuja previsão está disciplinada no artigo 149 da Constituição Federal.

Referida espécie tributária teria a função de estímulo de determinado setor econômica em um dado momento, entendida necessária a presença interventiva do Estado. A tese é de que se a categoria de empreendimentos cujo conjunto se integra em decorrência de causarem significativos impactos ao meio ambiente, formando um conjunto específico capaz de afrontar o princípio da defesa do meio ambiente (insculpido no art. 170, VI, da Constituição Federal), legitima-se a intervenção do Estado a exigir a contribuição estampada no art. 149 da Carta Magna.

Todo esse arcabouço está predisposto em decorrência do princípio do poluidor pagador, ao determinar que dado setor econômico, ao arcar com a CIDE, insira em sua cadeia produtiva os custos dos impactos causados ao meio ambiente.

Sérgio Guerra defende o caráter tributário, de contribuição de intervenção ambiental, porque utilizada como meio de intervenção e regulação da livre iniciativa e limitada ao grupo atingido pela exação.

Vale registrar que a CIDE não pode ser instituída relativamente a todas as formas de intervenção do Estado na economia, contudo, apenas quando se tratar de uma intervenção na modalidade de *incentivo*, entendido este como a indução e estímulo à prática de certos comportamentos, visando a implementar finalidades previstas na Constituição.

Nem toda a atuação do Estado em prol do meio ambiente deve ser classificada como intervenção no domínio econômico, na modalidade incentivo. No mais das vezes, representarão o exercício de seu poder de polícia ou de outros deveres e poderes constitucionais.

Todavia, o ato de exigir a remuneração passa a ser entendido como manifestação do poder de polícia do Estado – nesta situação agindo como interventor da ordem econômica –, a contra partida não pode assumir a forma jurídica de uma CIDE. Afinal, mesmo se entendendo que as contribuições de intervenção no domínio econômico são utilizadas pela União para direcionar os contribuintes a certos comportamentos, comissivos ou omissivos, úteis ao interesse coletivo, como instrumento de extrafiscalidade, não se pode aceitar a figura de uma CIDE.

A valoração econômica da água não quer direcionar ou desestimular nenhum comportamento do empreendedor. Sua finalidade é diminuir de alguma forma o prejuízo suportado pela coletividade em virtude dos impactos ambientais não mitigáveis de seu empreendimento. Não se pretende, por exemplo, fazer o empreendedor desistir do empreendimento, alterar a sua natureza ou reduzi-lo de tamanho para, com isso, evitar os impactos ambientais.

Por fim, existem os defensores da melhor espécie de tributação ambiental inserida por meio da contribuição de melhoria.

A contribuição de melhoria prevista no art. 145, III, da Constituição Federal e no art. 81 do CTN pode ser cobrada em decorrência de valorização de imóveis tendo como causa obra pública.

Esse critério é utilizado para que o cidadão que teve seu imóvel valorizado em decorrência de uma obra pública, repasse aos cofres públicos um percentual dessa valorização imobiliária.

Para o professor José Marcos Domingues de Oliveira, a utilização da contribuição de melhoria pode até estimular o investimento em grandes obras de sentido ambiental:

A contribuição de melhoria é um tributo que, a par de seu potencial arrecadador (fiscal), pode transformar-se num elemento estimulador de grandes obras de profundo sentido ambiental (extrafiscal). Além do seu caráter utilitário, tais obras contribuem para a educação do povo, sendo que a ignorância tem íntima conexão com a destruição do meio ambiente, por isso que a “educação ambiental” é um tema de relevo nos colóquios sobre o meio ambiente.

Para ensejar a cobrança da contribuição de melhoria das obras como construções, ampliações ou manutenções, pertencentes ou incorporadas aos bens públicos, devem ser passíveis de fruição pelos administrados, e de forma imediata propiciar proveito público.

Na verdade, filiamos-nos à corrente segundo a qual a espécie tributária adequada na gestão ambiental de recursos hídricos seria a taxa, em razão de sua vinculação a determinada contrapartida estatal consistente no poder de polícia.

2.7.2 Natureza jurídica tributária da cobrança pelo uso de recursos hídricos – Espécie tributária taxa

O Código Tributário Nacional fornece a definição legal de tributo, em seu art. 3º, como sendo “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei, e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Assim, como lei complementar, o Código Tributário Nacional aponta os elementos essenciais à configuração do tributo: “o tributo é prestação pecuniária, é compulsório, não é multa, é instituído por meio de lei, e é cobrado mediante lançamento tributário”.

A classificação do tributo quanto às suas espécies é tema alvo de diversas divergências doutrinárias. Vale a pena conferir o art. 145, da Constituição Federal/88:

Art. 145 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Temos, ainda, os empréstimos compulsórios (148, CF) e às contribuições previstas no art. 149 da CF/88.

Assim, pode-se conferir natureza tributária aos impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios.

Segundo Ricardo Lobo Torres o tributo se divide em quatro categorias: impostos, taxas, empréstimos compulsórios e contribuições, sendo estas últimas subdivididas em contribuições de melhoria e contribuições previstas no art. 149 da Constituição. Por sua vez, Hugo de Brito Machado justifica sua adesão pela classificação quinqüipartida do tributo devido ao fato de que, não só os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria figuram no Capítulo do Sistema Tributário Constitucional, mas também as contribuições especiais e os empréstimos compulsórios.

A classificação tributária quinqüipartida é seguida pela doutrina majoritária. Ora, se a Constituição, no Capítulo que versa sobre o Sistema Tributário Nacional, previu impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais, é porque de tributos se tratam.

Ademais, são estas espécies tributárias autônomas, já que cada uma apresenta peculiaridades e características que as diferenciam das demais. Não seria lógico tratar com as mesmas normas espécies tributárias distintas, com as particularidades que lhes são próprias.

Neste passo, vejamos o que proclama a Constituição Federal sobre as taxas:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I – (...)

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

O Código Tributário Nacional recepcionado como Lei Complementar pela Constituição Federal assim disciplinou a referida espécie tributária, *in verbis*:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Pela análise dos textos constitucionais e infraconstitucionais supracitados, chega-se à conclusão de que os entes federados poderão instituir duas modalidades de taxas (i) em decorrência do exercício regular do poder de polícia, ou(ii) a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte.

Sem dúvida, o conceito de taxa adquiriu *status* constitucional com a Emenda Constitucional n.º 18, de 1965, artigo 18, que estabeleceu a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a cobrança de “taxas em função do exercício regular do poder de polícia, ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

A taxa, então, seria cobrada com base em dois pressupostos: a) exercício regular do poder de polícia, b) pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

A Constituição de 1967, com a EC 1/69, reafirmou o conceito de taxa da EC 18, de 1965. De igual forma, a vigente Constituição de 1988. São de duas categorias, portanto, as taxas: a) de serviço e b) de polícia. As taxas de serviço decorrem da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. As taxas de polícia, (como é o caso em comento) a seu turno, decorrem do exercício do poder de polícia.

A taxa é um tipo de tributo que tem como hipótese de incidência ou fato gerador uma atuação estatal, leia-se, atuação estatal diretamente referida ao contribuinte. Por isso, afirma-se que a taxa é um tributo vinculado: a sua hipótese de incidência está vinculada a determinada atuação estatal.

A atuação estatal que constitui o fato gerador da taxa há de ser relativa ao sujeito passivo desta, e não à coletividade em geral.

A taxa, fundamentalmente vinculada à hipótese de incidência determinada por atividade estatal individualizada, sofre limitações objetivas. Deve, por isso, corresponder à efetiva contraprestação de serviços e materialização do poder de polícia, fatos justificadores da imposição fiscal.

A espécie tributária designada como taxa se caracteriza por ser tributo vinculado à atuação estatal (serviço público ou exercício de poder de polícia) e se faz necessária (compulsória para a administração) por fato da esfera do contribuinte.

A taxa é a contrapartida devida pela atuação em favor do contribuinte. Possui forte fundamento de Justiça e Equidade, porque, a norma tributária de taxa impõe que o particular causador da despesa ao Estado seja chamado individualmente a arcar com aquele custo (ao invés de financiá-lo com recursos oriundos de impostos pagos pela coletividade) evitando que aquele indivíduo seja privilegiado em relação aos demais.

A hipótese de incidência tributária prevê o fato economicamente relevante, e estabelece a partir daí a obrigação pecuniária em favor do Fisco. O princípio da Capacidade Contributiva, encarado em seu aspecto objetivo ou concreto, impõe que a base de cálculo de todo tributo deve ser retirada do próprio conceito de seu fato gerador, ou como expõe Paulo de Barros Carvalho:

Podemos resumir o que dissemos em duas afirmações bem sintéticas: realizar o princípio pré-jurídico da capacidade contributiva absoluta ou objetiva retrata a eleição, pela autoridade legislativa competente, de fatos que ostentam signos de riqueza; por outro lado, tornar efetivo o princípio da capacidade contributiva relativa ou subjetiva, quer expressar a repartição do impacto tributário, de tal modo que os participantes do acontecimento contribuam de acordo com o tamanho econômico do evento. (...) No terreno do Direito Tributário, a igualdade impositiva está irremediavelmente ligada ao conteúdo econômico dos fatos escolhidos pela lei, que são comedidos por entidade que conhecemos como base de cálculo. A simples contingência no êxito do mundo físico não ter qualquer atributo para quantificá-lo já diz de sua imprestabilidade para fins impositivos, visto que o cânone da igualdade é imperativo constitucional, que ficará tolhido à míngua da possibilidade de seleção de um dado capaz de avaliá-lo de acordo com sua intensidade. (grifos do autor)

Assim, somente essa situação com conteúdo econômico pode ser tomada como hipótese de incidência tributária, para que seja possível quantificar a prestação

tributária. Para os impostos, isso significa que o particular será chamado a entregar parte da riqueza exteriorizada no fato gerador.

Identificar a face econômica para os tributos vinculados (taxas) exige outro critério, como é o caso da provocação da intervenção estatal. Sobre esse critério incide a maneira direta (serviços públicos) ou indireta (Poder de Polícia); não significando com isso que haja a riqueza pessoal do contribuinte a tributar.

Para que seja mantido o cânone de Igualdade tributária para o tributo taxa, a situação econômica considerada em sua hipótese de incidência é a despesa causada pela atividade estatal em favor do contribuinte (prestação de serviço ou exercício de poder de polícia). Este preceito encontra primorosa análise em Roque Antônio Carrazza, que diz:

"Como vimos, a base de cálculo mede o fato descrito na hipótese de incidência, de forma a permitir que a prestação tributária seja *quantificada*, isto é traduzida em uma expressão econômica."

"Mas ela não esgota nisso sua função. Pelo contrário, define a espécie de tributo criado, ou melhor, revela sua natureza jurídica. Por isso mesmo, há de levar em conta um atributo do fato descrito na hipótese de incidência. Os fatores adotados pela lei, como base de cálculo, devem, de alguma forma, "integrar" a hipótese de incidência do tributo, sob pena de desfigurá-lo."

"Esse raciocínio vale tanto para as taxas de polícia, como para as de serviço. Como a base de cálculo da taxa resultante do exercício do poder de polícia deve referir-se exclusivamente às diligências que levaram à prática do ato de polícia. Já, a base de cálculo da taxa de serviço precisa levar em conta o custo do serviço público."

A profunda distinção ontológica entre taxas e impostos, e a impossibilidade de haver identidade de suas bases de cálculo são ideias que vêm sofrendo evolução na doutrina e no direito positivo brasileiro ao longo do tempo.

No Sistema Tributário vigente à Constituição de 1967 (ainda após as modificações da Emenda Constitucional nº 1 de 1969) o dispositivo constitucional (artigo 18, § 2º) dizia: "Para cobrança de taxas não se poderá tomar como base de cálculo a que tenha servido para a incidência de impostos", redação semelhante a do CTN.

Como se observa este dispositivo é menos restritivo do que a atual Constituição, que veda terminante taxas com base de cálculo própria de impostos, ao invés de, simplesmente vedar taxa com base de cálculo idêntica a de imposto existente, como se confere na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

(...) Assim o que o texto constitucional proibia não era que se adotasse para a taxa a mesma base de cálculo adotada para impostos; a proibição era que tivessem ambos o mesmo fato gerador."

"(...) Diversa, porém é essa vedação no atual texto constitucional, que passou a proibir que as taxas tenham *base de cálculo própria de impostos* (art. 145, § 2º) o que significa dizer: não podem ter base de cálculo Adequada, Pertencente, Peculiar, Idêntica, Verdadeira, Específica de impostos. Este é o sentido do vocábulo *própria*, utilizado pelo legislador constituinte, segundo o vernáculo (cfe. Aurélio Buarque de Holanda)."
(Voto do Ministro José Delgado no Resp nº 82.390/ES, DJ 01/04/96)

Dos artigos 16 e 77 do Código Tributário Nacional depreende-se, respectivamente, que: os impostos são tributos não-vinculados à qualquer ação estatal, encontrando sua materialidade e base imponible em fato regido pelas normas do Direito Privado; e as taxas são tributos vinculados, que incidem sobre fato regido pelo Direito Público. Se o legislador visar parte da riqueza externada na atividade dos administrados que dá motivo à atuação estatal, ao invés de buscar apenas um critério de retributividade, estará descaracterizada a taxa, porque, a finalidade meramente arrecadatória é característica dos impostos. A taxa não pode incluir, como base de cálculo, coisa do contribuinte, ação, ou situação jurídica estranha à atuação estatal que lhe dá origem.

Não obstante, os Tribunais têm reiteradamente julgado a inconstitucionalidade de taxas que, nas palavras de Misabel Derzi: *"constituem-se em criptoimpostos, disfarçados como pseudotaxas, sempre que essas forem estabelecidas com base de cálculo em metros, hectares, toneladas ou outras unidades que procurem medir a produção, renda ou patrimônio do contribuinte"*.

Com efeito, sobre o tema, eis a pacífica jurisprudência:

"Impossibilidade de a taxa de conservação e serviços de estradas municipais ter como base de cálculo o número de hectares e outros fatores básicos usados para o cálculo do Imposto Territorial Rural." (RE 180.280)

"Taxa de conservação de estradas de rodagem. Município de Ibirá. Lei Municipal 570/77. Inconstitucionalidade. Base de cálculo divorciada do fato gerador de taxa, qual seja, o critério de mensuração do serviço prestado com exclusivo índice em áreas imóveis rurais importa o desvirtuamento daquele tributo, transformando-o em verdadeiro imposto sobre o patrimônio." (RE 92.142-7/SP, 1ª turma)

"Tributário. Taxa de Licenciamento de Importação. Leis ns. 2.145/73 E 7.690/88. DL n. 37/66 (art. 2.).1 - A Taxa de emissão de guia de importação, cuja cobrança e exigida pelo art. 1. da Lei n. 7.690/89, tem a mesma base de cálculo de imposto de importação, isto é, o valor do produto ou mercadoria importada.

2 - A referida exigência tributária, além de se apresentar absolutamente inadequada a sua finalidade de cobrar exercício de poder de polícia, não tendo o seu valor fixado com base no custo do serviço, não pode ter como

base de calculo o valor de guia de importação, em razão do teor do art. 77, do CTN.(...)"
(Resp 82.390/ES, DJ 01/04/96)

Eis a lições do insigne Ministro Marco Aurélio:

(...) Em se tratando de taxa, a base de cálculo há de estar ligada ao custo operacional da administração. O fato de contribuinte ter número maior ou menor de empregados não é molde de oscilação, à fixação valorativa do tributo. Descabe emprestar à taxa contornos que a transmudem em verdadeiro imposto, e, o que é pior, considerado o número de empregados deste ou daquele estabelecimento. A experiência que me vem de longos anos na Justiça do Trabalho revela que não se chegou ainda à criação deste imposto que é alusivo à manutenção, em si, do liame empregatício com variação de valor, segundo o número de contratos existentes. Possível pragmatismo, facilidade para o fisco, não pode levar à descaracterização do tributo, emprestando-lhe parâmetros de todo impróprios.

(...) O que exsurge, a mais não poder, é a capacidade criativa, na busca de receita, do fisco. Glosada a forma de cálculo a partir da metragem quadrada do estabelecimento, engeudou, de maneira no entanto discrepante da ordem jurídico-constitucional, o cálculo a partir do número de empregados do contribuinte. Indaga-se, qual a relação entre este fato e o custo da renovação de licença de um certo estabelecimento? A resposta é, desenganadamente, negativa." (RE nº 196922-9 /SP; DJ 20/06/97)

A taxa é o tributo que tem como fato gerador uma atividade estatal relacionada ao contribuinte de modo específico. Essa hipótese de incidência pode ser a prestação de um serviço público (específico e divisível) ou o exercício do poder de polícia.

O serviço é divisível quando pode ser utilizado isoladamente por cada usuário. É específico a partir do momento em que o Estado se aparelha para executar o serviço de forma segregada do conjunto geral de suas tarefas (que é financiado pela receita dos impostos), para vinculá-lo à cobrança de uma taxa.

Quanto ao poder de polícia é a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos.

Entendemos que a cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos é um tributo voltado à preservação ambiental e possui natureza jurídica de taxa, no caso decorrente do exercício regular do poder de polícia.

O que se busca através da cobrança é a limitação de um direito fundamental com vistas a preservá-lo para presentes e futuras gerações, de tal modo que todo o custo da preservação seja internalizado (princípio do poluidor-pagador).

2.8 Taxa de polícia e recursos hídricos

O Código Tributário Nacional em seu artigo 78 conceitua poder de polícia como:

considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Geraldo Ataliba, em parecer sobre a validade de taxa municipal de licença de localização e funcionamento, descreve com exatidão as características do ato de polícia que dá ensejo à taxa:

Na verdade, o exercício atual do poder de polícia supõe a competência constitucional da pessoa pública que o exerce - competência esta que é inicialmente desempenhada mediante a edição de uma lei fixando, em nível genérico e abstrato (vale dizer: normativo) a limitação. Supõe, portanto, uma lei. Em segundo lugar, traduz-se numa série de atos jurídicos e materiais. Ou seja: explicita-se em atos de agentes públicos. Estes desempenham exames, vistorias, perícias, verificações, averiguações, cálculos, estimativas, confrontos e outros trabalhos, como condição, ou preparo do ato propriamente de polícia, consistente em autorizar, licenciar, homologar, permitir, ou negar, denegar, proibir, etc. Entende-se que estas atividades se constituem na hipótese de incidência da taxa; elas é que justificam a sua exigência, da pessoa interessada nas conclusões ou resultados de tais atos (este resultado, ou conclusões, sim, eminentemente expressivos de poder de polícia). Pensamos ter deixado claro que o fundamento das taxas de polícia está nas atividades que o poder público deve desempenhar como condição ou preparo de seus atos de polícia. (...) Justificam a taxa, pois, estas diligências e não o ato em si (mero despacho que se pode reduzir a um carimbo e assinatura: *defiro, indefiro, conceda-se, autorizo*, etc.).

A expressão polícia, para o Direito Administrativo, vem do grego *politeia*, que significa organização política, governo. Segundo Sidou (2001, p. 650), quer dizer: “O conjunto de serviços organizados pela administração para assegurar a ordem pública e garantir a integridade física e moral das pessoas, mediante limitações impostas à atividade do agente que as possa molestar”.

O poder de polícia sempre esteve voltado para o interesse público e à boa ordem social; entretanto, não se pode camuflar que a aplicação desse poder sobre

as pessoas gera uma limitação em sua liberdade, em razão da supremacia que a Administração Pública possui sobre os administrados, já que o fundamento do poder de polícia reside nessa supremacia.

A polícia administrativa, também chamada poder de polícia, é fruto da fiscalização e do controle da Administração Pública. Esta tem o poder e dever de zelar pelo interesse público, em prol do bem-estar social, ação que se pauta pelo vínculo existente entre a própria Administração e as pessoas que a ela se submetem.

Por isso, o princípio da supremacia do interesse público é inerente à atuação do Estado, uma vez que, para atingir esse fim colimado, é preciso que o interesse particular se curve diante do interesse coletivo, desde que seja legítima a lei que lhe serve de suporte.

A maioria dos doutrinadores conceitua o poder de polícia como uma faculdade do Estado em limitar o exercício dos direitos individuais a favor do interesse geral, o qual engloba tudo o que se refere à segurança pública, à ordem, à economia, à moralidade e à justiça.

Verifica-se o poder de polícia está relacionado ao mundo da Administração Pública, haja vista que depende de lei; logo, não se concebe, no Direito Brasileiro, criação de algum dever ou obrigação se não estiver pautado em norma ou ato normativo.

Qualquer passo dado pelo Poder Público necessita de aprovação da lei; o oposto não é digno nem de discussão, dado que fere o princípio da legalidade, princípio velador da plena aplicação do poder de polícia de forma justa, concomitante com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

A Constituição Federal de 1988 trouxe a garantia dos direitos sociais e individuais, na qual o exercício de tais direitos deve ser compatível com o bem-estar coletivo e, conseqüentemente, com os interesses do Poder Público.

Desta forma, o que leva o poder de polícia a ser considerado um ato administrativo é o objeto a que ele se predispõe a atingir, ou seja, a liberdade e a propriedade dos administrados. Todavia, o poder de polícia não serve como pretexto para invadir o campo dos direitos fundamentais positivados pelo ordenamento jurídico pátrio.

As liberdades admitem limitações e os direitos pedem condicionamento ao bem-estar social. Essas restrições ficam a cargo da polícia administrativa.

Entretanto, sob a invocação do poder de polícia não pode a autoridade anular as liberdades públicas ou aniquilar os direitos fundamentais do indivíduo, assegurados na Constituição, dentre os quais se inserem o direito de propriedade e o exercício de profissão regulamentada ou de atividade lícita.

Os limites do poder de polícia mantêm uma conexão com o interesse social e com os direitos individuais, e espera-se que estejam em contínuo equilíbrio, para que o poder administrativo possa ser aplicado com equidade, sem excessos. Por essa razão, o poder de polícia, na atualidade, é bastante extensivo no modo de atuação, uma vez que, desde na Constituição de 1946, já se condicionava o uso do direito de propriedade ao bem-estar social.

Por isso, é imprescindível que os atributos do poder de polícia estejam definidos, denominados assim pela doutrina: a coercibilidade, a discricionariedade e a auto-executoriedade.

Impõe-se distinguir, posto ser de extrema relevância, as medidas de polícia e as sanções de polícia. As primeiras são aquelas medidas de cunho administrativo, decorrentes da prática de uma infração. As sanções pertencem ao campo das punições em relação à pessoa que houver infringido alguma norma administrativa.

Com essas premissas, passemos a relacionar o poder de polícia na gestão de recursos hídricos.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que, para fins de fiscalização do uso de bem público por particular (no caso os recursos hídricos), poderia o poder público instituir uma taxa de polícia para assegurar a conservação da coisa:

Contudo, outorgado o uso, o usuário fica sujeito à fiscalização do Poder Público, exercida quer no interesse da conservação da coisa, quer para assegurar que o uso se exerça pela forma em que foi deferido, quer para evitar que o mesmo se torne prejudicial ao interesse público. Em decorrência do exercício dessa fiscalização, inerente ao poder de polícia do Estado, pode a lei instituir taxa que venha a incidir sobre o uso privativo. Muitas vezes, a taxa é imposta em razão da atividade a ser exercida pelo usuário, como, por exemplo, no caso de autorização para fazer publicidade na via pública. A atividade está sujeita à fiscalização e, portanto, ao poder de polícia do Estado.

Mas essa taxa não se destina a retribuir o uso consentido, tanto assim que, independentemente de sua cobrança, pode o usuário ficar sujeito ao pagamento de importância correspondente ao uso da coisa pública.

Assim, a taxa será fundada no exercício do poder de polícia e, portanto, deverá guardar correlação com o custo da atividade estatal para exercer o poder de

polícia. Sobre esse aspecto, José Marcos Domingues de Oliveira, refletindo sobre a teoria de Pigou menciona:

Assim, pensamos que as taxas ambientais, que devem ser graduadas conforme o custo dos serviços públicos ambientais relacionados à carga poluidora gerada pelos contribuintes, podem representar substanciais receitas públicas para custeio das correspondentes tarefas administrativas; isto sem prejuízo de também poderem produzir efeito indutor do poluidor a buscar alternativas de comportamento menos poluidor visando a diminuir o montante da taxa que lhe cabe pagar.

Desta feita, os estudos, projetos e obras deveriam voltar à preservação do bem. A propósito, a Lei 9.433/1997, em seu art. 22, faz essa vinculação dos recursos arrecadados com a cobrança.

Referida vinculação dos recursos à finalidade específica de preservar e de recuperar o bem também servem para afastar a identificação desta espécie com o imposto, o empréstimo compulsório e contribuições em geral.

Já vimos que os tributos poderão ou não estar vinculados a uma atuação estatal. Nesse sentido, Cleucio Nunes defende que os tributos vinculados terão em sua hipótese:

(...) incidência a descrição normativa de uma atividade desenvolvida pelo Estado em prol do particular atingido direta ou indiretamente por essa ação. É o caso das taxas e das contribuições de melhoria. Ambos os tributos terão necessariamente, na descrição do fato imponible, uma atividade feita pelo Estado.

Ou seja, a natureza tributária da cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos decorre não apenas da ordem constitucional e legal (Lei 9.433/1997), como também da aplicação da teoria dos direitos fundamentais e das teorias econômicas (teoria de Pigou e Ótimo de Pareto).

2.9 A outorga dos direitos de uso de recursos hídricos e as possibilidades de cobrança

Como direito fundamental já vimos que a água é fator de preocupação e tem suscitado debates, embora se saiba que cobre cerca de 2/3 da superfície da Terra.

Mas, isso não significa que esse bem é infinito, no entanto, e a preocupação incide tendo em vista ser de extrema necessidade para a vida humana, animal e vegetal.

Dessa preocupação decorre a conscientização de que o aumento da população mundial, a poluição provocada pelas atividades humanas, o consumo excessivo e o alto grau de desperdício, passou a tornar a água um bem finito, pressupondo, em curto prazo ser tratada como o maior bem existente para a sobrevivência na Terra.

A primeira lei a tratar sobre a água no Brasil, o “Código de Águas”, de 1934, embora dispusesse sobre a possibilidade de outorga de uso pelo poder público, em verdade, tratava esse bem com ênfase de domínio privado.

No entanto, assimilando a evolução de transformação da água em bem essencial à vida na Terra, a Constituição Federal de 1988 introduziu esse importante avanço e a considerou como bem do domínio público (art. 20, inciso III), também chamado de bem de uso comum do povo.

Por sua vez, a Lei nº 9.433/97 criou a Política Nacional de Recursos Hídricos e o sistema nacional para gerenciá-lo, o conhecido SINGREH, integrado por um Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Conselhos de Recursos Hídricos Estaduais e Comitês de Bacia Hidrográfica.

Como ponto importante estabeleceu as regras sobre a outorga de direito de uso dos recursos hídricos e a possibilidade de sua cobrança.

Assim, a água, além de constituir um elemento essencial para a permanência da vida na Terra, é reconhecida pelo direito positivo de todos os povos como um recurso natural limitado e que, apesar de todos terem direitos a seu uso, ela deve ser regulada pelo Estado como bem de domínio público.

“Direito de uso” é o instituto jurídico de direito administrativo pelo qual o poder público, União, Estados ou o Distrito Federal, atribui a outrem, ente público ou privado, o direito de uso do bem público “água” de forma onerosa.

O uso da água pelo terceiro impõe a obrigação de que este a destine para sua própria finalidade que, no entanto, pode ser limitada pela Administração Pública, porém, nunca desvirtuada de seu fim natural.

Portanto, no âmbito de outorga da outorga não está o direito de disposição, circunscrevendo-se apenas ao simples direito de uso, conforma preconiza o art. 18, da Lei nº 9.433/97.

No direito de uso de bem público o usuário sequer pode não usar o bem porque, por sua natureza pública, o bem público precisa cumprir a sua finalidade de produzir benefícios para a sociedade, sob a pena de sofrer a sanção de ver suspensa a outorga de forma definitiva (art. 15, inciso I, da Lei nº 9.433/97), situação típica de rescisão contratual.

O “direito de uso” é instituto típico de direito administrativo, o que o coloca no rol temático de direito público e, dessa forma, não se confunde com os contratos de locação, arrendamento, comodato ou até mesmo o direito real de uso que são contratos tipicamente privados.

O “direito de uso” da água por terceiros surge da conveniência e da oportunidade administrativa de delegar a outrem a gestão de um bem que por força de lei é considerado de domínio público e, por isso mesmo, deve aquele que detém a sua titularidade destinar este bem a sua finalidade natural.

Não pode o terceiro exigir da Administração Pública a outorga do “direito de uso” da água porque outorgar é função precipuamente administrativa e inserida no seu poder discricionário. Mesmo nos casos de outorga individualizada a Administração Pública deve analisar a conveniência e a oportunidade de outorgar o uso tendo sempre presente o primado do interesse público sobre o privado.

A água, como um bem de domínio público, deve, como princípio fundamental, ser administrada pelo próprio ente público a quem a Constituição Federal/88 legitimou competência para administrá-la. A outorga é a faculdade de repassar esta administração a terceiros.

A Lei nº 9.433/97, quando trata da outorga do direito de uso da água, apenas formaliza como deve ser operacionalizada a delegação de uso desse bem público ao terceiro. Nesse caso, é o poder legislativo legitimando a Administração Pública a repassar a gestão de um bem público, que em princípio seria da própria administração, a outrem. A autorização legislativa não elegeu a forma de como a Administração Pública deva proceder perante o terceiro. Apenas “autorizou” a delegação através do instituto jurídico que chamou de “outorga”.

A União Federal, o Estado ou o Distrito Federal, nas águas que lhes compete administrar, é quem, no exercício do típico poder discricionário, decidirá se essa ou aquela água será objeto de direito de uso.

Com efeito, para o ato administrativo ter validade é condição necessária que o órgão público que o tenha praticado possua competência para tanto, ou seja, é

imperioso que o agente público tenha um poder atribuído e delimitado pela lei para desempenhar suas funções específicas. Assim:

Entende-se por *competência administrativa* o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada. Todo ato emanado do agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido, por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja, o poder jurídico para manifestar a vontade da Administração.

Assim sendo, “a outorga de direito de uso dos recursos hídricos é ato inerente ao exercício de poder de polícia administrativo, afeto, no caso, às autoridades competentes da União, dos Estados ou do Distrito Federal”

Nesse caso, tratando-se, portanto, de ato inerente ao policiamento, Hely Lopes Meirelles complementa que:

Em princípio, tem competência para policiar a entidade que dispõe do poder de regular a matéria. Assim, os assuntos de interesse nacional ficam sujeitos a regulamentação e policiamento da União; os de interesse regional sujeitam-se às 5 normas e à polícia estadual, e os de interesse local subordinam-se aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal. Todavia, como certas atividades interessam simultaneamente às três entidades estatais, pela sua extensão a todo o território nacional [...], o poder de regular e de policiar se difunde entre todas as Administrações interessadas, provendo cada qual nos limites de sua competência territorial. A regra, porém, é a exclusividade do policiamento administrativo; a exceção é a concorrência desse policiamento. Em qualquer hipótese, a entidade que detém a competência não pode demitir-se desse poder, que é de natureza irrenunciável.

Desta forma, verifica-se que pode tanto a União, quanto os Estados ou os municípios expedirem a outorga, desde que observado o interesse nacional, regional ou local, respectivamente.

Outorgado o uso, contudo, não perde a Administração Pública concedente o controle da delegação. Em outras palavras, a água será apenas usada pelo outorgado, mas, se este não cumprir os termos da outorga, não usá-la por três anos consecutivos, houver necessidade premente para atender situações de calamidade, de prevenção ou reversão de degradação ambiental, houver necessidade para atender usos prioritários de interesse coletivo ou navegabilidade do corpo de água a outorga de direito de uso poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado.

Decidindo a Administração Pública competente que lhe é conveniente ou oportuno outorgar que determinado corpo de água seja administrado por terceiros em benefício próprio ou mesmo em benefício da comunidade, essa delegação do uso do bem público pressupõe uma contraprestação.

No mesmo entendimento, Édis Milaré leciona que “a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos é ato administrativo que faculta a particulares e aos prestadores de serviços públicos o uso das águas, em condições preestabelecidas e por tempo indeterminado”.

Assim, percebe-se que diferentemente do antigo Código de Águas (Decreto n. 24.643/34), segundo o qual utilizava os termos “concessão administrativa” e “autorização administrativa” (art. 43), a atual Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/97), usou a expressão “outorga de direito de uso”, o que fez com que os doutrinadores de direito se confundissem quanto a real natureza jurídica do referido ato administrativo.

Destarte, a outorga de direito de uso, como se percebe, se torna aparentemente uma autorização do poder público, porém, *sui generis*, vez que, diferentemente dos termos no direito administrativo, nesta espécie de autorização não há discricionariedade, ou seja, não depende apenas de juízo de conveniência e de oportunidade da administração pública.

Nesse sentido argumentar Édis Milaré:

Tradicionalmente, o uso de bem público é facultado por meio de autorização, que, nos termos da doutrina do direito administrativo, é ato discricionário. Vale dizer, é ato que depende apenas do juízo de conveniência e oportunidade da administração, podendo ser revogado a qualquer tempo, sem indenização para o autorizado. No entanto, as águas, tal como as vias públicas, são bens públicos “de uso comum do povo”, definidos no art. 99, inciso I, do Código Civil. Destarte, destinam-se ao uso de todos, cabendo à administração pública reger esse uso, para que todos possam deles fruir. Por isso, a outorga do direito de seu uso não é um ato meramente discricionário, como o são as autorizações para o uso de bens públicos que não sejam de uso comum. Por outro lado, não tem o caráter definitivo, como o tem as licenças em geral. Consequentemente, ao contrário dos atos discricionários, a outorga do direito de uso das águas tem como pressuposto o direito de uso de água de quem dela necessita, mas limita tal direito à efetiva disponibilidade da água para todos. Por isso é dada por prazo determinado, o que não é próprio, nem dos atos de mera permissão nem das licenças. Além disso, não confere ao outorgado direito pleno do uso da água, porque a outorga pode ser suspensa, parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas circunstâncias definidas no art. 15 da Lei 9.433/1997 [...].

Aqui, mesmo que os terceiros sejam outros órgãos administrativos, a lei não estabelece distinção, quanto mais os particulares, pessoas físicas ou jurídicas, consoante previsão legislativa da Lei nº 9.433/93, que chama esta contraprestação de “cobrança pelo uso”, nos precisos termos do art. 20 da mencionada lei.

A contraprestação como princípio geral deve ser fixada considerando-se, nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação e, nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente.

A contraprestação, portanto, será contínua e variável enquanto durar o prazo da outorga e deverá, nas águas de competência da União, ser aplicada de forma prioritária na bacia hidrográfica em que foram gerados visando financiamentos de estudos, projetos e obras, pagamentos de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Quando a Lei nº 9.433/97 especifica como e de que forma jurídica o direito de uso da água pode ser concedido, quer significar que esse ato tem por objetivo assegurar o controle qualitativo e quantitativo do uso da água e permitir o efetivo exercício do acesso à água. Ou seja, a lei disciplina o procedimento administrativo de como a Administração Pública deverá agir para, validamente, concretizar a delegação de outorga de uso da água a terceiros.

A Administração Pública detentora da competência para administrar o uso da água pode entender de outorgar essa competência à outra administração. Neste caso, o direito de outorga será instrumentalizado por acordos, ajustes ou convênios, sempre de natureza onerosa.

Embora estes acordos, ajustes ou convênios tenham a estrutura de verdadeiros contratos já que criam direitos e obrigações entre as administrações envolvidas, eles dispensam a prévia licitação, porque são contratos entre administrações e não contratos administrativos cujos participantes são, de um lado, uma Administração Pública, e, de outro, particulares, consoante o disposto no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº, 8.666/93, que institui normas para as licitações e contratos administrativos.

A Lei nº 9.433/97, diferentemente do Código das Águas de 1934, não prevê a natureza jurídica da outorga do direito de uso da água; o que por sua vez, deu-se

por meio do Ato administrativo cuja manifestação é da Administração Pública tendente a produzir efeitos jurídicos. Sendo uma manifestação de estado, o ato administrativo tem estrutura formal própria e atributos que o torna diferente dos demais atos jurídicos.

Hely Lopes Meirelles escreve sobre a utilização incorreta da “autorização” para o uso da água:

Lamentavelmente, a natureza jurídica da *autorização* não vem sendo respeitada pelo legislador, dificultando a compreensão e a sistematização do Direito Administrativo. É o que está ocorrendo com a *autorização* expedida com prazo e dependente de outros fatores. Deixa ela de ser ato administrativo unilateral, discricionário e precário, para assumir um caráter quase contratual, como aconteceu com a permissão. É o que acontece com a *autorização* especial para o uso da água, criada pela Lei 9.984, de 17.7.2000 (*Agência Nacional de Águas*), e mais recentemente com a *autorização* de acesso ao patrimônio genético existente no País, instituída pela MP 2.186-16/2001.

A natureza jurídica da outorga de direito de uso dos recursos hídricos, nesse caso, é um ato administrativo *sui generis*, vez que não se enquadra corretamente no ato administrativo “*autorização*”, mas, também, não chega a ser um contrato com a administração pública.

Consequentemente, passa a ser um atributo e pode ser revogado por puro critério de conveniência ou oportunidade da Administração, sem que sobre isso possa haver controle externo.

Já o contrato é um acordo de vontades que cria direitos e obrigações entre os contratantes e assume a denominação de contrato administrativo se uma das partes é a Administração Pública. Porém, ao contrário dos contratos privados, o contrato administrativo tem particularidades próprias e inerentes da tipicidade administrativa. Sendo um contrato extremamente formal, como regra, somente se instrumentaliza se, antes, ocorrer licitação ou houver incidência das exceções de dispensa ou inexigibilidade, tendo sempre presentes os princípios da moralidade e impessoalidade.

A Lei nº 9.433/97, no seu art. 12, estabelece quais as modalidades de direito de uso de água que necessitam de outorga:

- na derivação ou captação de parcela de água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo.

- na extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo.
- no lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final.
- no aproveitamento dos potenciais hidrelétricos.
- em outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

Nesse diapasão, derivação significa desvio e captação significa aproveitamento. Corpo de água é qualquer rio, córrego, riacho, lago, lagoa ou brejo. Dessa feita, o desvio ou aproveitamento de água existe em um rio, córrego, riacho, lago, lagoa ou brejo que se destine ao consumo da população ou mesmo que se destine como elemento no processo de produção de bens exige outorga de direito de uso por parte da Administração Pública competente.

Aquífero é uma formação geológica capaz de armazenar e fornecer quantidades significativas de água, representando um reservatório de água subterrânea. Mesmo assim, extrair essa água para consumo final ou mesmo para uso no processo produtivo necessita de outorga de direito de uso.

Nos termos, lançamento é o ato de lançar, jogar, atirar. Esgotos são escoadouros de dejetos ou águas servidas das casas. Resíduos significa restos. Dessa forma, jogar no rio, córrego, riacho, lago, lagoa ou brejo dejetos, águas servidas ou restos, tratados ou não, com a finalidade de misturá-los com a água, utilizar-se dela como meio de transporte ou escoadouro final necessita de outorga do direito de uso.

O aproveitamento da água para a geração de energia exige outorga do direito de uso pela Administração Pública competente que, todavia, deve atender ao que ficar estabelecido no Plano Nacional de Recursos Hídricos e ao que exigir a legislação setorial competente.

Sempre que a Administração Pública competente pretender outorgar o direito de uso da água a um terceiro, ente público ou não, somente poderá fazê-lo através de um contrato administrativo, isto é, a outorga do direito de uso é a regra geral.

A Lei nº 9.433/97, no § 1º, do art. 12, no entanto, fixou os casos que o uso da água independe de outorga administrativa. A lei enumera as seguintes situações que independem de outorga:

- Uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;
- Derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;
- Acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

Os pequenos núcleos populacionais rurais não necessitam de outorga de direito de uso da água, desde que use esse bem público para suas necessidades.

O desvio e o aproveitamento da água, bem como o lançamento de resíduos ou dejetos em quantidade insignificantes sobre um rio, córrego, riacho, lago, lagoa brejo ou mesmo um aquífero não necessita de outorga.

As barragens e os açudes de volumes insignificantes, assim considerados nos termos do regulamento, independem de outorga do direito de uso.

Concedida a outorga nos termos da lei, passa o outorgado a exercer o direito dela resultante com plenitude, sem que com isso deixe a Administração Pública titular da outorga de exercer vigilância sobre o objeto contrato.

Próprio de um contrato administrativo *sui generis* deve, tanto a Administração Pública outorgante como o terceiro outorgado, primarem pela execução do contratado, por aplicação do princípio contratual clássico do *pacta sunt servanda*.

Suspensa a outorga deve a Administração Pública outorgante analisar, caso a caso, sobre a suspensão da contraprestação. A Lei nº 9.433/97 enumera os casos de suspensão da outorga, nestes termos:

- – Não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga.
- – Ausência de uso por três anos consecutivos.
- – Necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas.
- – Necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental.
- – Necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas.
- – Necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade de corpo de água.

A outorga do direito de uso da água tem a natureza jurídica de um contrato administrativo. Embora seja uma especialidade na teoria geral dos contratos, o *contrato administrativo de outorga* impõe deveres aos contratantes como qualquer outro contrato.

Assim, não cumprindo o outorgado qualquer das cláusulas, torna-se inadimplente e, como sanção, pode ver o objeto contratado que é a própria outorga, suspensa pela Administração Pública outorgante.

A suspensão administrativa da outorga não é ato administrativo puro e imotivado. Para ser declarada ela necessita de processo administrativo prévio em

que se garantia ao outorgado o direito ao contraditório, à ampla defesa e ao recurso administrativo.

A decisão administrativa que concluir pela suspensão da outorga do direito de uso da água necessita de motivação, sopesando através dos critérios de razoabilidade e proporcionalidade se a suspensão deve ser parcial ou total, temporária ou definitiva.

A suspensão irregular pode ser controlada pelo Poder Judiciário através de ações de controle, como é o mandado de segurança e ensejar indenização.

A água é um bem público de uso comum do povo. Dessa forma, a água tem a natureza de se destinar ao uso público, de forma direta, através de consumo, ou indireta, através de insumo de produção.

O seu não uso pelo outorgado de forma contínua por três anos atenta contra a própria destinação natural desse bem. Portanto, não destinar o outorgado a água que recebeu através de outorga pública pratica infração material e formal do contrato cuja sanção é a suspensão do contrato, total ou parcialmente, temporária ou definitivamente.

A água é um bem de uso comum do povo. Assim, havendo necessidade premente para atender a situações de calamidade decorrentes de condições climáticas adversas, situação mais comum criada pela seca, surge uma cláusula suspensiva natural do contrato. O interesse público evidenciado não pode ser impedido pelo interesse privado do outorgado.

A calamidade ou a situação climática adversa deve ser declarada pela Administração Pública outorgante com toda amplitude e diante de fatos notórios. Neste caso, a suspensão da outorga deve durar enquanto persistir a calamidade podendo abranger parcial ou integralmente o objeto da outorga.

Já discorremos que o meio ambiente é um direito fundamental. Por conseguinte, havendo justo receio de grave deterioração ao meio ambiente ou tendo este já ocorrido em decorrência do exercício da outorga do direito de uso da água tem a Administração Pública outorgante o dever de suspender a delegação pelo prazo necessário para afastar a potencialidade do perigo ou reversão da gravidade já ocorrida.

A outorga também será suspensa quando houver necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas.

A suspensão da outorga, portanto, é decorrência da inexistência de fontes alternativas, circunstância a ser demonstrada pela Administração Pública outorgante.

Consistindo o corpo de água em um rio, lago ou lagoa onde a navegabilidade é permitida deve a Administração Pública outorgante suspender a outorga do direito de uso até ser possível o retorno a este uso.

2.9.1 A outorga dos direitos de uso de recursos hídricos e a cobrança de taxa pelo exercício do poder de polícia

Vale a pena repetir o conteúdo do Código Tributário Nacional que em seu artigo 78 conceitua poder de polícia:

considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

No caso, propõe-se a cobrança da taxa de polícia sobre a expedição do ato de outorga, bem como sua manutenção, cujo fato gerador seria o exercício regular do poder de polícia para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos hídricos.

Percebe-se que o sujeito ativo, nesse caso, seria o ente federado titular do poder concedente e os sujeitos passivos seriam todos aqueles que exercerem as atividades do rol previsto na lei de recursos hídricos.

Para auxiliar no exercício regular deste poder de polícia, todos os usuários dos recursos deveriam entregar relatório das atividades exercidas no ano anterior para o fim de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização.

Ou seja, a referida taxa de polícia conforma-se a partir dos critérios e princípios que estruturam o direito ambiental brasileiro. Com efeito. O direito tributário tem como função principal, a chamada fiscalidade, ou seja, a competência

de arrecadação de aportes financeiros para que o Estado possa atuar nas áreas da saúde, da educação, da assistência social etc.

Já se demonstrou, todavia, que, muitas vezes, o Estado atua com vistas a regular o mercado ou a economia de um país, por meio de incentivos ou desestímulos por intermédio da extrafiscalidade tributária.

A taxa de polícia para controle e fiscalização de uso dos recursos hídricos é uma clara aplicação do direito tributário ambiental ao valorar o exercício regular do poder de polícia conferido aos poderes concedentes do ato de outorga para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras da água.

O artigo 225 da Constituição Federal representou o entendimento de que a preservação ambiental deve prevalecer sobre os interesses econômicos, de que a preservação ambiental é pura medida de justiça social.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE 416.601/DF, decidiu pela constitucionalidade de taxas que remuneram o exercício do poder de polícia do Estado, *verbis*:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IBAMA: TAXA DE FISCALIZAÇÃO. Lei 6.983/81, com redação da Lei 10.165/2000, artigos 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G. CF, art. 145, II.
I - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA do IBAMA: Lei 6.938, com a redação da Lei 10.165/2000: Constitucionalidade.
II - RE conhecido, em parte, e não provido. (RE 416.601-1/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 30/09/2005).

Conforme expresso na fundamentação exposta, o voto-condutor do RE 416.601-1/DF, assentou:

As taxas, portanto, decorrem do poder de polícia do Estado, ou são de serviço, resultantes da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (C.F, art. 145, 1). O poder de polícia está conceituado no art. 78, CTN.

No caso, tem-se uma taxa decorrente do poder de polícia exercido pelo IBAMA. Este, assevera Sacha Calmon Navarro Coelho, no parecer transcrito às fls. 374 e seguintes, forte na Lei 6. 938/81, art. 10, §§ 1º a 4º ocupa-se de duas atividades:

"(...)o licenciamento das atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, atividade que realiza em caráter supletivo, quando os Estados não o fazem (art. 10, caput), concorrente com estes (art. 10, § 20), ou exclusivo, para as atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional (art. 10, § 4º); a fiscalização dessas mesmas atividades, para verificar se se desenvolvem nos termos em que autorizadas, o que faz em caráter supletivo, quando Estados e Municípios não a empreendem. (...)."

Em atenção ao entendimento externado pelo Supremo Tribunal Federal acerca da cobrança de taxas ambientais pelo exercício do poder de polícia, no mesmo sentido o Superior Tribunal de Justiça já decidiu:

AMBIENTAL. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL – TCFA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. PODER DE POLÍCIA. FISCALIZAÇÃO. AGENTES DO IBAMA. PRECEDENTES DO STJ E DO STF SOBRE O TEMA.

1. Trata-se, na origem, de Mandado de Segurança com o escopo de debater a cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA). A sentença concessiva da Segurança foi reformada pelo Tribunal local.
2. O Tribunal a quo julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada. Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução, o que foi feito na origem.
3. "A atividade fiscalizatória desempenhada pelo IBAMA é autorizada expressamente pela Lei n. 10.165/2000, que teve sua constitucionalidade declarada pelo STF, da qual decorre a legitimidade da autarquia federal para cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental". (AgRg. no Ag. 1.233.775/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 6/4/2010). Confirmam-se ainda REsp 695.368/RJ, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 11/4/2005; STF, RE-AgR. 401.071/SC, Rel. Min. Carlos Britto, Primeira Turma, DJ 23/6/2006; RE 465.371, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; RE 440.890, Rel. Min. Gilmar Mendes; 464.006, Rel. Min. Celso de Mello; e RE 433.025, Rel. Min. Carlos Britto.
4. Agravo Regimental não provido. (AgRg no Ag 1.4189.767/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, DJ de 01/08/2012).

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. TCFA - TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. LEIS 10.165/2000, ART. 1º E 6.938/81. COBRANÇA PELO IBAMA. POSSIBILIDADE. EXERCÍCIO REGULAR DO PODER DE POLÍCIA. ADEQUADA FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. COMPETÊNCIA DO STF PARA EXAME DE OFENSA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS.

1. Trata-se de recurso especial interposto por empresas (postos) revendedores de combustível, objetivando "declarar a inexistência de relação jurídica tributária que obrigue os apelantes ao recolhimento da TCFA e o seu cadastramento junto ao IBAMA, devolvendo-se as quantias depositadas judicialmente pelos apelantes a esse título...". O apelo, em síntese, alega que o acórdão impugnado violou dispositivos legais e constitucionais, vez que a norma que autoriza a cobrança da taxa em referência (Lei 10.165 de 27/10/2000), ao conferir nova redação ao art. 17-B da Lei 6.938, de 31/08/1981, reproduziu a Taxa de Fiscalização ambiental, criada pela Lei 9.960/2000, cuja exigibilidade foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (ADIN nº 2.178-8/DF).
2. Não se verifica o apontado óbice legal, vez que a Lei 10.165/2000, ao conferir nova redação à Lei 6.938/81, autorizou de modo expresso, direto e indubitado o munus público exercitado pelo IBAMA: "Art. 17-B. Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais." (Lei 10.165/2000, Art. 1º)

3. Adequadamente fundamentado o acórdão e enfrentada as questões indispensáveis à solução da lide, não se reconhece violação dos arts. 458, II e 535 do CPC.
4. A via processual do recurso especial não autoriza a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais, cujo julgamento compete ao Supremo Tribunal Federal.
5. Recurso especial conhecido em parte, e, nessa, desprovido. (REsp 695.368/RJ, Rel. Min. José Delgado, DJ de 11/04/2005).

3 O CASO CONCRETO DAS USINAS HIDRELÉTRICAS DE SANTO ANTÔNIO E JIRAU NO RIO MADEIRA EM RONDÔNIA

Diante de tudo quanto foi exposto impõe-se avaliar o caso concreto do exercício do poder de polícia e a cobrança de tributos extrafiscais como ferramenta de gestão ambiental de recursos hídricos no caso concreto das Usinas Hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio em Rondônia.

Como noticiado e trazido à mostra no anexo deste trabalho, o processo de licenciamento ambiental foi permeado de irregularidades que ensejaram o ajuizamento de diversas ações civis públicas que, desde o início da expedição de licença, alertavam que o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado tem sucumbido diante do argumento econômico.

Assim, foram ignorados temas jurídicos relevantes como o uso e cobrança de recursos hídricos tendo como premissa a consagração do meio ambiente sustentável como direito fundamental.

Não se quer negar que a instalação do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, em Rondônia, trouxe desenvolvimento regional, como a geração de empregos, a valorização do comércio, regularização da vazão do rio (tudo isto como externalidades positivas).

Todavia, ocorreram problemas ambientais, como a perda das espécies de animais e vegetais, dos peixes e da mata ciliar, a proliferação de mosquitos (o que configura externalidades negativas).

Assim, como o Estado tem o dever de desempenhar e executar políticas públicas as quais estimulem o desenvolvimento econômico equilibrado e de modo sustentável e, ao mesmo tempo, proteja de forma efetiva o meio ambiente; conseqüentemente, tudo que dele advém para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, seja no campo ou nas cidades.

No caso, quando do ato de outorga do direito de uso da água o Estado tinha o poder-dever de exercer o poder de polícia com intuito de prevenir e assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

Ou seja, não houve aplicação da extrafiscalidade tributária quando da concessão da outorga pelo uso da água no caso concreto das Usinas Hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio no Rio Madeira em Rondônia, conforme se demonstrará a seguir, após o breve histórico do Estado de Rondônia e da cidade de Porto Velho – RO.

3.1 O Estado de Rondônia no contexto histórico e econômico da região Amazônica – conhecer para analisar

Neste contexto é relevante a apresentação da região amazônica e dentro dela a constituição do Estado de Rondônia haja vista que o seu desenvolvimento foi confiado, desde o início aos estrangeiros, em um primeiro momento aos portugueses e espanhóis (colonizadores) e em um segundo aos ingleses e norte-americanos com a construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré.

Para a execução dessa obra, vários imigrantes (cerca de 40 nacionalidades) chegaram à região para exercerem a mão de obra ao grande empreendimento, com o discurso vigente do desenvolvimento amazônico.

Nesse movimento, via se instalar o terceiro estágio e/ou o empenho do Governo Federal em tentar disseminar nestas terras o dito desenvolvimento, abrindo estradas e derrubando a floresta na tentativa de desafogar os centros já caóticos das regiões sul e sudeste em virtude da urbanização desenfreada brasileira.

Em sua obra *Desenvolvimento para quem?* –Anthony Hall chama a atenção para o caso em tela.

Não há como desmerecer que dados a esses fatores imigratórios e do Governo Federal, o suposto crescimento econômico do Estado de Rondônia passou por impasses ambientais e pela lógica do capital; daí, portanto, as contradições entre crescimento, meio ambiente e sustentabilidade serem históricas para o lugar.

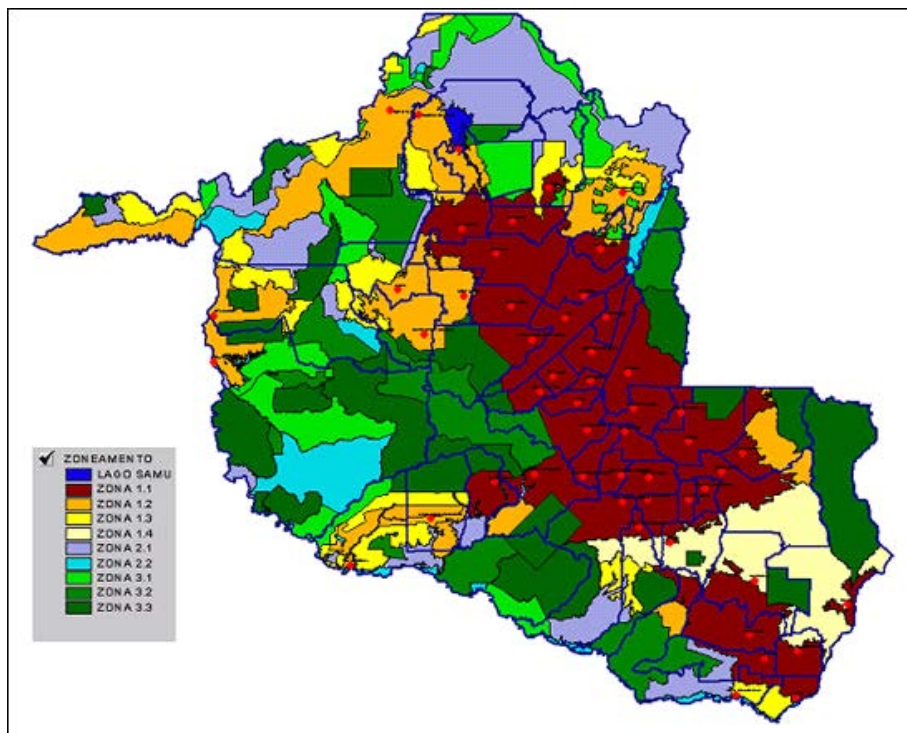


Figura 1: Conhecimento o lugar - Zoneamento do Estado de Rondônia. Fonte: <http://www.google.com.br/imgres?imgurl=http://www.seplan.ro.gov.br/imagens>



Figura 2: Rondônia no mapa da Amazônia. Fonte: <http://www.google.com.br/imgres?imgurl=http://www.seplan.ro.gov.br/imagens>

Dados Geográficos: Capital	Porto Velho
Área (km ²)	237.576,167
Número de Municípios	52
População Estimada 2007	1.453.756

Quadro 1: Dados geográficos – Rondônia



Figura 3: Mapa de Rondônia no mapa do Brasil. Fonte:
<http://www.google.com.br/imgres?imgurl=http://www.seplan.ro.gov.br/imagens>

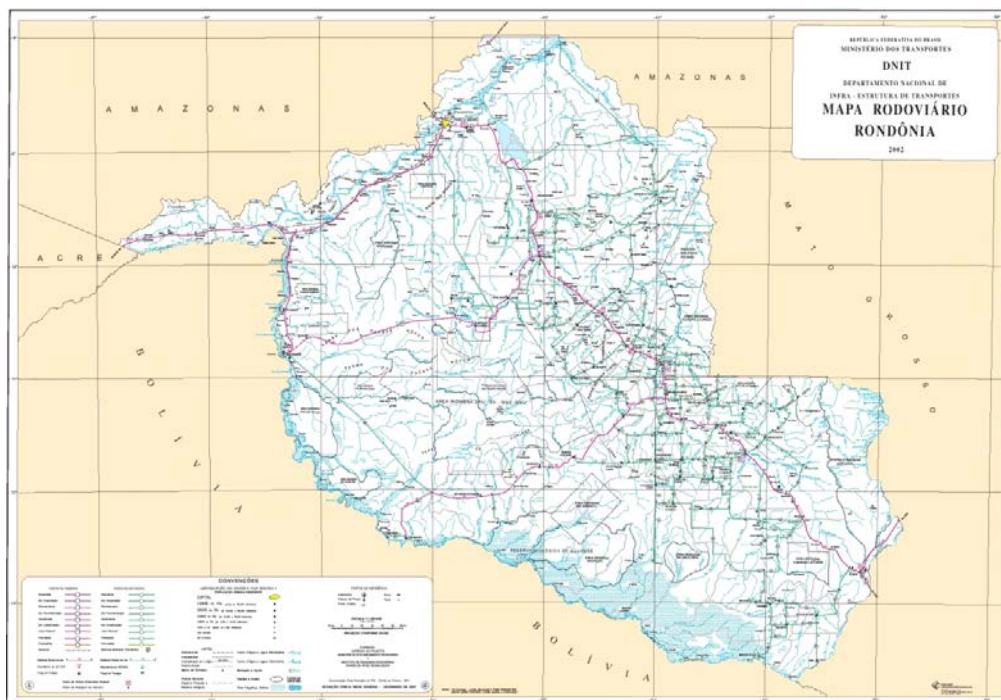


Figura 4: Mapa rodoviário de Rondônia. Fonte:

<http://www.google.com.br/imgres?imgurl=http://www.seplan.ro.gov.br/imagens>

Assim, há tempos, a América Latina e - aqui a região amazônica - são vistas como outras regiões do Brasil e demais países latinos, o lugar da dependência de capital e da economia estrangeira. No texto extraído de Zuin, a autora cita esta ideia a partir de princípios sociocomunicacionais e cultural, áreas relevantes para as decifrações dos problemas que incidem sobre a colonização e os assuntos relativos à Amazônia, sua cultura, economia e contexto histórico amazônico:

Essas relações de dependência, que em cada período implicaram conflitos e hibridações, foram-se concentrando no decorrer do século XX nos vínculos com os Estados Unidos. Mas este deslocamento não pode ser visto como simples troca de senhor, as modificações ocorridas enquanto se passava da subordinação europeia para a norte-americana nos mercados agrícolas, industriais e financeiros, na produção, circulação e consumo de tecnologia e cultura, e nos movimentos populacionais – turistas, migrantes, exilados – alteraram estruturalmente o caráter dessa dependência. Se o fato mencionado por Canclini se estende pela América Latina, portanto, é inegável que na história da região amazônica o legado da dependência intensificou as mudanças nas relações intersubjetivas, econômicas e culturais do lugar, haja vista que a Amazônia, desde o século XVII, é o espaço público (global?) cujos olhares do mundo crescem sobre ele. Por isso, é preciso entender por que a cidade de Porto Velho, localizada no Estado de Rondônia - região Norte do Brasil, neste contexto geopolítico e econômico, incorpora o exercício da dependência (pressupostamente) de modo mais incisivo que as demais capitais dessa região; seja ele impulsionado pelos discursos governamentais nacionais e estrangeiros, seja impulsionado pelos discursos locais.

Segundo Gilberto Dupas, no texto “O impasse ambiental e a lógica do capital”, nos últimos vinte anos, o capitalismo global gerou duas tensões fundamentais, que agora convergem para um mesmo impasse estrutural, conferindo à citação acima que o crescimento e a dependência geram forças tensivas próprias.

De um lado, a estagnação dos níveis de miséria e pobreza – e o agravamento na concentração de renda – dos muitos dos grandes países da periferia mundial que haviam sido deixados ao livre-arbítrio dos mercados e de sua lógica global, trazendo a imperiosa necessidade de retomada de seu crescimento. De outro, uma crise ambiental sem precedentes, provocada pelo próprio modelo econômico “sucateador” de produtos e “esbanjador” de energia, agora agravada pela bem-sucedida opção de China e Índia por se associarem àquela lógica, crescendo a taxas elevadas.

Assim, o pretense desenvolvimento da Amazônia brasileira que se estabeleceu com a chegada dos portugueses e espanhóis e definiu as fronteiras da Amazônia mais ou menos como são hoje (Bruno, 1967; Tambs, 1974) revelou-se eficaz? Zuin se empregando de Hall explica:

(...) Reconhecendo o fracasso de tentativas passadas de fomentar a indústria da borracha e a economia da Amazônia, o artigo 199 na nova Constituição brasileira de 1946 dispunha sobre o estabelecimento de um programa de desenvolvimento regional e de um fundo especial, a ser financiado através da destinação de 3% da receita total de impostos em um período de 20 anos (Cardoso e Muller, 1977; Mahar, 1979). Após longa demora, promulgou-se, em 1953, uma lei aprovando a elaboração de um plano de desenvolvimento regional e de uma agência de desenvolvimento sob a forma da Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), com sede em Belém. Ligada diretamente à Presidência da República, a SPVEA tinha por finalidade estimular “atividades extrativistas, agrícolas, pastoris, minerais e industriais” (Bonfim, 1958, p. 24). Ocorreu, porém, um acalorado debate sobre a área geográfica de jurisdição da SPVEA. Em consequência de pressões políticas e, possivelmente, a fim de conformar-se às realidades econômicas, ela foi mudada da Amazônia clássica para a ideia muito mais ampla de “Amazônia Legal”, que é nada menos que um terço mais vasta que a da definição tradicional, e cobre uma área de cinco milhões de quilômetros quadrados, ou 60% do território brasileiro. As metas de desenvolvimento regional de longo prazo SPVEA deveriam ser atingidas através de uma série de planos quinquenais, o primeiro dos quais veio à luz em 1955. Deu-se prioridade máxima à agricultura, a fim de tornar a região auto-suficiente em alimentos e para elevar a produção de matérias-primas para exportação e consumo interno. Isso seria conseguido mediante incentivos à pesquisa, colonização e produção. Concedeu-se a segunda prioridade ao melhoramento do transporte fluvial e instalações portuárias, e a terceira aos problemas de saúde da região (SPVEA, 1955; Bonfim, 1958).

A continuidade dos procedimentos históricos vitais às análises passa a marcar, então, nosso horizonte de exploração em busca de formas justas de relação

entre o lugar e a exploração de recursos naturais e seus reflexos, em contraposição ao pensamento de desenvolvimento com sustentabilidade, como deveria/seria de praxe para a proposta confortável e/ou possível para o Estado de Rondônia. Em seguida, voltamos o foco às instalações dos dois complexos hidrelétricos do Rio Madeira: Santo Antônio e Jirau.

3.2 Apresentação dos Objetos de Análises: Pessoas Jurídicas Santo Antônio Energia e Jirau

Conforme o artigo 40 do Código Civil, as pessoas jurídicas, dividem-se em: pessoas jurídicas de direito público, interno ou externo, e pessoas jurídicas de direito privado, sendo distintas em suas características e constituição.

As de direito privado, para que sejam constituídas por grupo de pessoas ou uma única pessoa física deve exercer atividade lícita, e preencher requisitos legais para sua constituição, que podem ser de ordem material como a elaboração dos estatutos, contrato social, por exemplo, e de ordem formal, o registro.

Quanto às espécies de pessoas jurídicas de direito privado, o artigo 44 do Código Civil assim enumera: I - as associações; II - as sociedades; e III - as fundações.

A pessoa jurídica de direito público tem sua formação por fatos históricos, criação constitucional, lei especial ou tratados internacionais, caso seja pessoa jurídica de direito público externo. Consoante o artigo 41 do Código Civil, são pessoas jurídicas de direito público interno: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, os Municípios, as Autarquias e as demais entidades de caráter público criadas por lei.

De acordo com Leonardo Augusto Marinho Marques:

O ordenamento jurídico, a partir do momento em que atribui personalidade à pessoa jurídica, reconhece sua capacidade, ou seja, sua aptidão para adquirir direitos e contrair obrigações. Em virtude do princípio da especialização, no entanto, a capacidade da pessoa jurídica é limitada aos fins que condicionaram sua constituição, sendo-lhe vedado exercer qualquer atividade estranha ao estatuto ou contrato social. O fundamento da responsabilidade civil da pessoa jurídica repousa na sua capacidade.

Dadas às citações acima, observa-se que o ordenamento jurídico, a partir do momento em que atribui personalidade à pessoa jurídica, reconhece sua capacidade, ou seja, sua aptidão para adquirir direitos e contrair obrigações. Foi assim, pois, que a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL também reconheceu as capacidades técnicas das empresas que compõem os Consórcios participantes do processo licitatório da construção do Complexo Hidrelétrico Santo Antônio e Jirau, no município de Porto Velho – RO, pessoas jurídicas de cunho privado como também público.

Por isso, como item da pesquisa é prudente apresentar as devidas pessoas jurídicas, considerando que enquanto pessoas jurídicas, devidamente reconhecidas, lhes são imputados direitos e deveres sobre os encargos que lhes couberam na referida execução.

Dentre as empresas constituintes do aglomerado dos AHE do rio Madeira estão as empresas Furnas e Odebrecht que, com a permissão da ANEEL, efetivaram os estudos de inventário e de viabilidade de implantação de duas usinas hidrelétricas no Estado de Rondônia. Uma delas, AHE de Jirau se localiza a 136 km a montante do Rio Madeira em relação a Porto Velho e, AHE Santo Antônio a jusante de Jirau e a 10 km de Porto Velho.

Para a implementação do projeto, cuja viabilidade se previa com menor impacto ambiental possível, por meio da exploração do potencial hidroviário, via turbinas tipo bulbo, demandariam menor formação de lagos e conseqüentemente áreas menores de alagamento. Segundo o *site* de FURNAS – Centrais Elétricas:

Os estudos de engenharia adotaram cuidados para que os impactos na construção das usinas hidrelétricas sejam os menores possíveis. Assim, as duas barragens terão baixa queda, sendo Santo Antônio com 13,90 m e Jirau com 15,20 m. O tipo de turbina previsto nos estudos de viabilidade foi bulbo, pois esse tipo de turbina é o que melhor se adéqua às condições locais não exigindo grandes reservatórios, mas sim grandes volumes e velocidade de água. Outro cuidado é em relação às áreas que serão inundadas. Elas serão praticamente as mesmas já inundadas durante as cheias anuais do rio Madeira.

As duas usinas hidrelétricas, que ora passaremos a tratar em alguns momentos de Complexo Hidrelétrico do Estado de Rondônia – CHER ou AHEs – Aproveitamentos Hidrelétricos - partiram da tentativa de assegurar uma política de desenvolvimento em longo prazo para a região Norte do país.

Para isso, dever-se-ia incluir o atendimento mínimo das necessidades essenciais somadas ao crescimento do emprego e da produção com sustentabilidade; discurso constante nas políticas públicas nas áreas de desenvolvimento energético. Nela podemos inserir o Plano Amazônia Sustentável – PAS, plano construído com a participação dos Estados amazônicos cuja meta é a busca de um desenvolvimento na geração de riquezas econômicas e sociais sem deixar de lado a preservação do meio ambiente.

No tocante ao parque energético é importante informar que o Estado de Rondônia somente dispunha de pequenas usinas, como por exemplo, a Usina Hidrelétrica de Samuel, construída de centrais menores para atender pequenos povoados e vilas; e as termelétricas. Frente ao seu parque industrial, Rondônia tem energia de sobra para atender suas necessidades e exportar o excedente, mas, atualmente, seu sistema de energia não está interligado com outros Estados. Segundo informações das FURNAS – Centrais Elétricas:

As usinas hidrelétricas do rio Madeira, Santo Antônio e Jirau, não são apenas grandes projetos de engenharia e arquitetura moderna. A construção das Usinas do Madeira faz parte de um grande projeto para o desenvolvimento sustentável da região, integração nacional e para a melhoria de vida das populações de Rondônia, Acre, Amazonas e Mato Grosso.

Neste cenário apresentam-se as construções das Hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, no rio Madeira em Rondônia, mais precisamente no município de Porto Velho, conforme citado anteriormente. A instalação e a construção dos Aproveitamentos Hidrelétricos (AHEs) de Santo Antônio e Jirau de acordo com os projetos deveriam trazer grandes impactos socioambientais à região, principalmente à cidade de Porto Velho/RO. Estes impactos foram previamente elencados nos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), mormente denominado EIA/RIMA, onde é possível ser encontrada, ainda, as metas a serem cumpridas para mitigar os possíveis impactos dos dois projetos em âmbito socioambiental.

O presente Parecer analisa as informações constantes do Projeto Básico Ambiental (PBA) do Aproveitamento Hidrelétrico Santo Antonio apresentado pela Empresa Madeira Energia S.A.- MESA, concessionária de Uso de Bem Público para Geração de Energia Elétrica deste empreendimento, incluindo a avaliação do cumprimento das condicionantes específicas contidas na

Licença Prévia nº 251/2007. O presente documento tem como finalidade subsidiar a avaliação do pedido de Licença de Instalação requerido pela MESA.

O aproveitamento em tela tem seu eixo previsto nas coordenadas geográficas 8º 47' 31" de latitude Sul e 63º 57' 7" de longitude Oeste, rio Madeira, especificamente no local denominado Cachoeira de Santo Antonio, no município de Porto Velho / RO. A potência total instalada prevista é de 3.150 MW.

Alem do documento Projeto Básico Ambiental foram considerados os seguintes documentos: (i) "Relatório de Análise do Conteúdo dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) dos Aproveitamentos Hidrelétricos de Santo Antonio e Jirau, no rio Madeira, Estado de Rondônia (revisão 1)," apresentado pelo Ministério Público de Rondônia; (ii) "Uma Análise do Projeto Básico Ambiental do AHE Santo Antonio" apresentado pela ONG *International Rivers - People - Water - Life*.

Prevê ainda, de acordo com os documentos das empresas responsáveis pelas construções das obras, no caso: os consórcios Madeira Energia S/A – MESA pela construção da usina de Santo Antônio e a Energia Sustentável - ENERSUS, pela construção da usina de Jirau, o monitoramento de impactos: econômicos, sociais, geográficos, arqueológicos, pesqueiro, fauna e flora etc.

Para isso, outro importante instrumento é o Processo de Licenciamento Ambiental para o Licenciamento Ambiental necessário às duas pessoas jurídicas ora descritas:

O Licenciamento Ambiental é um procedimento administrativo obrigatório que precede a instalação, a ampliação e a operação de qualquer empreendimento ou atividade considerada efetiva ou potencialmente poluidora ou que possa, sob qualquer forma, causar degradação ambiental (Art. 1º, Inciso I, Resolução CONAMA nº 237 de 19/12/1997). As principais diretrizes para a execução do licenciamento ambiental no Brasil são expressas na Lei nº 6.938/1981 e nas Resoluções CONAMA nº 001/1986 e nº 237/1997.

Através do licenciamento ambiental, o órgão competente, que poderá ser da esfera municipal, estadual ou federal, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser observadas ao longo da implantação e operação do empreendimento. Na esfera federal, o licenciamento ambiental compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (Art. 10 da Lei 6.938 de 31/08/1981 c/c Art. 4º da Resolução CONAMA nº 237 de 19/12/1997).

De acordo com a legislação em vigor, o processo de licenciamento ambiental consiste em 03 (três) etapas principais, as quais resultam na emissão das seguintes licenças ambientais: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

Para solicitação de cada licença, o órgão ambiental competente define os estudos ambientais e documentos cabíveis, os quais deverão ser apresentados previamente pelo empreendedor. Os estudos necessários ao processo de licenciamento ambiental deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, a expensas do empreendedor.

Baseado nestas informações, o órgão estabelece as condicionantes, específicas para cada etapa do licenciamento ambiental e que deverão ser devidamente atendidas antes da solicitação da licença ambiental seguinte, e

assim sucessivamente. Assim, é correto afirmar que as licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade (Art. 8, § único, da Resolução CONAMA nº 237 de 19/12/1997).

Desse modo, a partir da apresentação dos objetos de análises – os AHEs em questão, sob a ótica dos instrumentos jurídicos socioambientais, pretende-se informar sobre as constituições das pessoas jurídicas constituídas para a construção do projeto hidrelétrico no rio Madeira: Santo Antônio e Jirau.

3.2.1 Composição do Grupo Santo Antônio Energia

Segundo informações do Consórcio Santo Antônio Energia a implantação de um projeto do porte da Usina Hidrelétrica Santo Antônio só foi possível devido a junção de diversos grupos e empresas.

À época do leilão de concessão realizado pelo Governo Federal, a concessionária estava organizada sob a forma de um consórcio, composto por sete empresas, sendo duas da área de construção, duas do setor de energia e o fundo de investimento FIP (Fundo de Investimentos e Participações Amazônia Energia), formado pelos Bancos Santander e Banif e pelo Fundo de Investimento do FGTS. Logo após o término do leilão e o vencimento da concessão para a construção da UHE Santo Antônio, no rio Madeira, município de Porto Velho, a sociedade de propósito específico ficou responsável pelo desenvolvimento dos trabalhos da UHE.

Da Concessão do Consórcio Madeira Energia, formado pelas empresas Odebrecht Investimentos em Infra-estrutura Ltda. (17,6%); Construtora Norberto Odebrecht S/A (1%); Andrade Gutierrez Participações S/A (12,4%); Cemig Geração e Transmissão S/A (10%); Furnas Centrais Elétricas S/A (39%) e Fundo de Investimentos e Participações Amazônia Energia - FIP – formado pelos bancos Banif e Santander (20%).

- Preço Inicial: R\$ 122,00/MWh
- Preço Inicial em dólares: U\$\$ 66,93/MWh
- Preço de lance: R\$ 78,90/MWh
- Deságio: 35%

- Percentual destinado ao ACR: 70%
- Preço de venda: R\$ 78,87/MWh
- Preço de venda em dólares (cotação de 4/12): US\$43,27/MWh
- Início do leilão: 12h39
- Fim do leilão: 12h46
- Leilão encerrado na primeira fase
- Potência: 3.150,4 MW

O empreendimento tem à frente empresas brasileiras, líderes mundiais na construção e operação de usinas hidrelétricas: Eletrobras Furnas, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Cemig e o Fundo de Investimentos e Participações Amazônia Energia (FIP), encabeçado pelo Fundo de Investimento do FGTS. O financiamento é assegurado pelo BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, e também com repasse do FNO - Fundo Constitucional de Financiamento do Norte. A Usina Hidrelétrica Santo Antônio é uma das principais obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal.

Detalhes das empresas societárias Eletrobrás Furnas. Eletrobrás Furnas, empresa brasileira do setor elétrico, atua no desenvolvimento de estudos, planejamento e gerenciamento da implantação e exploração de empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica. Eletrobrás Furnas é uma empresa da administração indireta do Governo Federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia e controlada pela Eletrobrás.

Com obras em nove estados brasileiros, além do Distrito Federal, a empresa conta com um complexo de onze usinas hidrelétricas e duas termelétricas, totalizando uma potência de 9.910 MW, o que representa aproximadamente 10% da geração do país. De toda energia consumida no Brasil, mais de 40% passam pelo Sistema Eletrobrás Furnas.

Eletrobras Furnas é uma empresa de geração e transmissão de energia, de economia mista, subsidiária da Centrais Elétricas brasileiras S.A. - Eletrobras, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

História: A Eletrobras Furnas nasceu com o desafio de sanar a crise energética que ameaçava, em meados da década de 50, o abastecimento dos três principais centros socioeconômicos brasileiros - São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Com o objetivo de construir e operar no rio Grande a primeira usina hidrelétrica de grande porte do Brasil - a Usina Hidrelétrica de Furnas, com capacidade de 1.216 MW - foi criada em 28 de fevereiro de 1957, através do Decreto Federal nº 41.066, a empresa Central Elétrica de Furnas. A empresa começou a funcionar efetivamente em 1963, em Passos (MG).

A empresa: A sede da Eletrobras Furnas é no Rio de Janeiro (RJ) e a empresa está presente em Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Espírito

Santo, Distrito Federal, Tocantins, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rondônia, São Paulo e, mais recentemente no Rio Grande do Norte. A Eletrobras Furnas possui um complexo de empreendimentos responsável por 10% da geração de energia elétrica do país. São 15 usinas hidrelétricas, duas termelétricas, aproximadamente 20 mil km de linhas de transmissão e 52 subestações. De toda a energia consumida no Brasil, mais de 40% passam pelo Sistema Eletrobras Furnas. A empresa garante o fornecimento de energia em uma área onde estão situados 63% dos domicílios brasileiros, que responde por 81% do PIB nacional. No momento, a empresa segue seu plano de expansão e constrói quatro novas usinas hidrelétricas - Santo Antonio (RO), Simplício (RJ/MG), Batalha (GO/MG) e Teles Pires (MT/PA) - 28 linhas de transmissão e 15 subestações, com recursos próprios ou em parceria com outras empresas. Todos estes empreendimentos geram milhares de postos de trabalho e levarão energia para mais 13 milhões de brasileiros, ampliando para 41 milhões o número de pessoas que recebem energia gerada ou transmitida com a marca Furnas. A capacidade instalada aumentará em mais de 50%, passando de 11 mil MW para 16,5 mil MW.

Além da geração hídrica e termelétrica, A Eletrobras Furnas investe também em fontes alternativas de energia. Em parceria com outros grupos empresariais, comercializou a energia e obteve a autorização para construir 17 parques eólicos no Ceará e no Rio Grande do Norte, totalizando 427 MW de potência instalada.

Missão: Atuar com excelência empresarial e responsabilidade socioambiental no setor de energia elétrica, contribuindo para o desenvolvimento da sociedade.

No capítulo II - do capital social, das ações e dos acionistas, tem-se:

Art. 5º O capital social é de R\$ 6.031.154.365,54 (seis bilhões, trinta e um milhões, cento e cinquenta e quatro mil, trezentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e quatro centavos) divididos em 50.827.935.141 (cinquenta bilhões, oitocentos e vinte e sete milhões, novecentas e trinta e cinco mil, cento e quarenta e uma) ações ordinárias, com direito de voto, e 14.326.036.621 (quatorze bilhões, trezentos e vinte e seis milhões, trinta e seis mil, seiscentas e vinte e uma) ações preferenciais, sem direito de voto, todas nominativas e sem valor nominal.

Conta ainda no seu histórico:

Proposta em 1954 pelo presidente Getúlio Vargas, a Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras) só foi efetivamente criada em 1962. Era responsável pelo desenvolvimento de projetos e por operar as usinas geradoras, linhas de transmissão e subestações do país. A partir de 1990, contínuos processos de privatização e reformas institucionais fizeram com que a estatal mudasse o seu perfil. Hoje a Eletrobras é uma sociedade de economia mista e de capital aberto - o governo federal possui 54% das ações ordinárias da companhia e, por isso, detém o controle acionário da empresa. Em 2004, nova regulamentação do setor excluiu a Eletrobras do Programa Nacional de Desestatização (PND). Presentes em todo o Brasil, as empresas do Grupo Eletrobras têm capacidade instalada para produção de mais de 37.000 MW, quase 40% do total nacional. A companhia possui seis subsidiárias: Eletrobras Chesf, Eletrobras Furnas, Eletrobras Eletrosul, Eletrobras Eletronorte, Eletrobras CGTEE e Eletrobras Eletronuclear.

O FIP é fundo voltado para investimento no Complexo Santo Antônio Energia, sob administração da Caixa Econômica Federal e gestão da Valora Investimentos. O FIP tem como quotistas a Odebrecht Energia do Brasil e o FI-FGTS, fundo de investimento criado com recursos oriundos do patrimônio líquido do FGTS e que tem por finalidade investir em projetos de saneamento e infraestrutura nos setores de rodovias, portos, hidrovias, ferrovias e energia.

Outra participante do Consórcio Santo Antônio Energia é Odebrecht Energia, cuja empresa concentra os investimentos e as operações da Organização Odebrecht no segmento de geração de energia.

Criada em 2011, a Odebrecht Energia já acumula mais de 1.400 MW de potência em projetos de fontes renováveis na América Latina. Sua carteira de ativos compreende usinas hidrelétricas, parques eólicos, uma usina solar, projetos de biomassa e Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs).

Apontada oito vezes como a maior construtora internacional de hidrelétricas pela revista ENR, a Odebrecht soma mais de 58.500 MW em obras de construção e serviços no setor de energia no Brasil e no exterior. Seu portfólio acumula a construção de 72 usinas hidrelétricas, 12 usinas térmicas, 2 usinas nucleares, barragens para diversos fins, além da implantação de cerca de 6.3 mil Km de linhas de transmissão.

O grupo Andrade Gutierrez Participações S/A, empresa brasileira com participação internacional em 15 países, atua no segmento de engenharia e construção, telecomunicações, energia e concessões públicas, com o desenvolvimento e execução de grandes empreendimentos nas áreas de saneamento urbano, obras civis e projetos integrados de irrigação.

O Grupo Andrade Gutierrez posiciona-se como um dos maiores conglomerados de infraestrutura na América Latina, atuante no Brasil e no exterior.

Fundada em 1948, em Belo Horizonte (Minas Gerais), a Andrade Gutierrez tem reconhecida expertise no segmento de construção pesada e colhe os resultados dos bem-sucedidos investimentos nas áreas de Concessões e Telecomunicações, duas frentes em que decidiu apostar, com a diversificação dos negócios, iniciada na década de 1990. Em todos os negócios, a ordem é promover o crescimento com rentabilidade. Hoje, a Companhia acumula projetos realizados em mais de 30 países e participa como investidora em empresas como Oj e Contax (AG Telecom), e CCR, Sanepar, Water Port, Quiport, Aeris e Cemig (AG Concessões), essa última incorporada à carteira em 2010.

Novos negócios surgiram nos últimos anos, como Geração de Energia, Fundos de Investimento e Serviços de Saúde. São linhas de oportunidades sinérgicas, em áreas distintas, mas dentro de uma estratégia global.

A CEMIG Geração e Transmissão S/A é uma empresa mista controlada pelo Governo Estadual de Minas Gerais. Composto por 40 companhias e sete consórcios, o grupo atua nas áreas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, com investimentos também em distribuição de gás natural e linhas de transmissão de dados. É um dos maiores conglomerados empresariais do setor energético brasileiro, sendo responsável por aproximadamente 12% da energia elétrica produzida no país; além de participação no Chile.

A Cemig é um dos mais sólidos e importantes grupos do segmento de energia elétrica do Brasil, participando em mais de 100 empresas, além de consórcios e fundo de participações. Companhia de capital aberto controlada pelo Governo do Estado de Minas Gerais, possui 114 mil acionistas em 44 países. Suas ações são negociadas nas Bolsas de Valores de São Paulo, Nova York e Madri.

Hoje a Empresa é uma referência na economia global, reconhecida por sua atuação sustentável. Há 12 anos consecutivos, faz parte do *Dow Jones Sustainability World Index (DJSI World)*.

O Grupo Cemig é reconhecido também pela sua dimensão e competência técnica, sendo considerado a maior empresa integrada do setor de energia elétrica do Brasil. Em Minas Gerais, responde por 96% da área de concessão, com mais de 7 milhões de consumidores, em 774 municípios. É, ainda, a maior fornecedora de energia para clientes livres do País, com 25% do mercado, e um dos maiores grupos geradores, responsável pela operação de 65 usinas, com capacidade instalada de 6.925 megawatts.

A atuação da Cemig estende-se a 22 estados brasileiros, além do Distrito Federal, e ao Chile, com a operação de uma linha de transmissão em consórcio com a Alusa. Tornou-se controladora da Light, ampliando participação na distribuidora que atende o Rio de Janeiro e outras cidades fluminenses. Também possui participação em empresas transmissoras de energia elétrica (TBE e Taesa), investimentos no segmento de gás natural (Gasmig), telecomunicações (Cemig Telecom) e eficiência energética (Efficientia).

Seguindo a política de investimentos em alternativas energéticas, a Cemig adquiriu participação acionária em três parques eólicos da Energimp S.A. (Impsa), com capacidade instalada de 99,6 megawatts, no Ceará. Essa aquisição veio resgatar o pioneirismo da Companhia que, em 1994, construiu a primeira usina eólica com geração comercial no Brasil. A Empresa também investe em outras fontes renováveis, como biomassa, pequenas centrais hidrelétricas, energia solar e projetos de cogeração.

A Cemig é também a única concessionária do setor elétrico da América Latina a fazer parte do *The Global Dow Index*. Criado em 2008, o índice americano inclui 150 empresas de 25 países, consideradas líderes mundiais, e tem por objetivo servir como referência no mercado internacional. No Brasil, apenas três companhias foram listadas.

Da energia negociada no leilão ANEEL e vencedora Santo Antônio Energia (antes Consórcio Santo Antônio).

- Energia negociada: 1.442 MW médios
- Investimentos: R\$ 9,5 bilhões, com data de referência de dezembro de 2006.

- Compradoras: 32 distribuidoras (AES Sul, Ampla, Bandeirante, Ceal, CEB Distribuição, CEEE, Celb, Celesc, Celg, Celpa, Celpe, Celtins, Cemar, Cemat, Cemig, Cepisa, CFLCL, Coelba, Coelce, Copel, Cosern, Jaguari, CPFL Paulista, CPFL Piratininga, Elektro, Eletropaulo, Energipe, Enersul, Escelsa, Light, RGE e Saelpa).

O Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES apoia Projetos de Eficiência Energética – PROESCO. De acordo com o sítio institucional, os empreendimentos apoiáveis são intervenções que comprovadamente contribuam para a economia de energia, aumentem a eficiência global do sistema energético ou promovam a substituição de combustíveis de origem fóssil por fontes renováveis.

Dentre os focos de ação possíveis, destacam-se os seguintes:

- Iluminação;
- Motores;
- Otimização de Processos;
- Ar comprimido;
- Bombeamento;
- Ar condicionado e ventilação;
- Refrigeração e resfriamento;
- Produção e distribuição de vapor;
- Aquecimento;
- Automação e controle;
- Geração, transmissão e distribuição de energia;
- Gerenciamento energético;
- Melhoria da qualidade da energia, inclusive correção do fator de potência;
- Redução da demanda no horário de ponta do consumo do sistema elétrico.

Itens financiáveis:

- Estudos e projetos;
- obras e instalações;
- máquinas e equipamentos novos, fabricados no país, que constem do Credenciamento de Fabricantes Informatizado (CFI) do BNDES;

- máquinas e equipamentos importados, sem produção nacional e já internalizados no mercado nacional, observado que:
- para unidades de valor até R\$ 400 mil, a comprovação de inexistência de produção nacional será realizada de forma autodeclaratória pelo beneficiário.
- para unidades de valor superior a R\$ 400 mil e para unidades do segmento de geração de energia, a comprovação de inexistência de produção nacional será realizada mediante apresentação de parecer de entidade com reconhecida expertise; e
- os financiamentos de máquinas e equipamentos importados estão limitados a R\$ 20 milhões para esta linha.
- serviços técnicos especializados;
- sistemas de informação, monitoramento, controle e fiscalização.
- Clientes:
 - Empresas de Serviços de Conservação de Energia – ESCO;
 - Usuários finais de energia;
 - Empresas de geração, transmissão e distribuição de energia.

Procedimentos operacionais específicos: as operações no âmbito do PROESCO. Normalmente, são realizadas tanto diretamente pelo BNDES como por intermédio de suas Instituições Financeiras Credenciadas mediante repasse ou mandato específico, independentemente do valor do pedido do financiamento. As operações de apoio às ESCO também podem ser realizadas na modalidade de risco compartilhado entre o BNDES e as Instituições Financeiras Credenciadas. Nesta forma de apoio, o risco do BNDES é limitado, no máximo, a 80% do valor financiado. Os projetos devem ser apresentados ao Banco com a análise da Instituição Financeira Credenciada Mandatária, após ter sido realizada a certificação da viabilidade técnica por instituição capacitada.

Para Projetos de Usuários Finais, Geradores, Transmissores e Distribuidores de Energia, os procedimentos são os usuais para enquadramento, análise e contratação.

De acordo com o sítio eletrônico do Grupo Santander – o modelo empresarial do Banco Santander se dá em cinco pilares, dentre eles a diversificação geográfica. Para isso, o Santander tem diversificação geográfica equilibrada entre os mercados

desenvolvidos e emergentes. Sua presença concentra-se em nove principais países: Espanha, Portugal, Alemanha, Reino Unido, Brasil, México, Chile, Argentina e Estados Unidos, na maioria dos quais alcançou alta participação como banco de varejo. Outros dados relevantes tratam sobre o Grupo Santander no Brasil:

O Grupo Santander expandiu a sua presença em todo o mundo por meio de aquisições e obtenção de sinergias a partir de processos de integração de negócios bem sucedidos.

Em 1957, o Grupo Santander entrou no mercado brasileiro por meio de um acordo operacional com o Banco Intercontinental do Brasil S.A. A partir dos anos 90, o Grupo Santander buscou estabelecer forte presença na América Latina, particularmente no Brasil. O Grupo Santander seguiu esta estratégia tanto por meio de crescimento orgânico, como por aquisições. Em 1997, o Grupo Santander adquiriu o Banco Geral do Comércio S.A., um banco de varejo de médio porte, que subseqüentemente mudou seu nome para Banco Santander Brasil S.A. No ano seguinte, o Grupo Santander adquiriu o Banco Noroeste S.A. para fortalecer ainda mais a sua posição como um banco de varejo no Brasil. Em 1999, o Banco Noroeste foi incorporado pelo Banco Santander Brasil. Em janeiro de 2000, o Grupo Santander adquiriu o Banco Meridional S.A. (incluindo a subsidiária Banco Bozano, Simonsen S.A.), um banco atuante em serviços bancários de varejo e atacado, principalmente no sudeste do Brasil.

Desde 1997, o Grupo Santander demonstrou de forma consistente a sua capacidade de realizar aquisições significativas no Brasil, integrar as instituições adquiridas em seus negócios existentes e melhorar o desempenho operacional de tais instituições. Este foi o caso, em particular, da aquisição do Banespa, detido pelo Estado de São Paulo, em novembro de 2000. Por meio desta aquisição, o Grupo Santander passou a ser um dos maiores grupos financeiros do Brasil, com sólidas operações em serviços bancários de varejo e atacado, estrategicamente posicionado no sul e sudeste do País. Após a aquisição, o Grupo Santander implementou uma modernização da tecnologia de informação no Banespa. Transcorrido um ano da aquisição, o índice de eficiência do Banespa havia melhorado significativamente.

Apesar de operar no Brasil por meio de diferentes pessoas jurídicas, o Grupo Santander Brasil tem sua administração e funções gerenciais centralizadas desde 2000. Em 2006, o Grupo Santander Brasil, mediante aprovação de seus acionistas e do Banco Central, consolidou todas as suas participações em uma única pessoa jurídica - Banco Santander Banespa S.A., que posteriormente teve sua denominação alterada para Banco Santander (Brasil) S.A., simplificando, assim, a sua estrutura societária e fiscal, melhorando sua eficiência operacional e reduzindo os custos administrativos por meio da integração e do aprimoramento de diferentes plataformas de TI. Em 2007, o Grupo Santander implementou um programa de unificação de sua marca.

Em 1º de novembro de 2007, o RFS Holdings B.V., um consórcio composto pelo Santander Espanha, The Royal Bank of Scotland Group PLC, Fortis SA/NV e Fortis N.V., adquiriu 96,95% do capital do ABN AMRO, então controlador do Banco Real. Na sequência, em 12 de dezembro de 2007, o CADE aprovou sem ressalvas a aquisição das pessoas jurídicas brasileiras do ABN AMRO pelo consórcio. No primeiro trimestre de 2008, o Fortis e Santander Espanha chegaram a um acordo por meio do qual o Santander Espanha adquiriu direito às atividades de administração de ativos do ABN AMRO no Brasil, que o Fortis havia adquirido como parte da compra pelo consórcio do ABN AMRO.

Em 24 de julho de 2008, o Santander Espanha assumiu o controle acionário indireto do Banco Real. Nas assembleias gerais de acionistas do Santander Brasil e do Banco Real realizadas em 29 de agosto de 2008, foi aprovada a incorporação pelo Banco Santander (Brasil) S.A. das ações de emissão do Banco Real, passando o Banco Real a ser uma subsidiária integral do Santander Brasil. Naquele momento, o Banco Real era o quarto maior banco privado do Brasil em

quantidade de ativos. Por fim, em 30 de abril de 2009, o Banco Real foi incorporado pelo Santander Brasil e foi extinto como pessoa jurídica independente. A incorporação está pendente de aprovação pelo Banco Central. Como resultado dessa aquisição, o Santander Brasil tornou-se o terceiro maior banco privado do Brasil em termos de ativos.

O Banco BANIF, outro empreendimento financeiro que faz parte do grupo Santo Antônio Energia, é um banco comercial, com sede em Portugal. De acordo com a comunicação instituição:

é um banco de longa tradição e expertise no mercado financeiro doméstico e internacional que serve a Clientes institucionais, corporativos, governos e indivíduos de alto poder aquisitivo.

As atividades se concentram nos produtos de comércio exterior, crédito estruturado e repasse de recursos em moeda nacional e estrangeira.

O Banco Banif integra o Grupo Banif, um conglomerado financeiro com sede em Portugal e ações negociadas na Euronext. O Grupo possui 27 empresas atuando no setor financeiro e segurador, apoiado por uma vasta rede de distribuição e uma operação internacional em constante expansão.

Assim se constitui o Consórcio Santo Antônio Energia, comumente denominado – MESA, ou tão somente Complexo Hidrelétrico Santo Antônio, para explorar os recursos hídricos do rio Madeira para o fornecimento de energia elétrica.

3.2.2 Santo Antônio Energia na região Amazônica e Brasil

Na área de transmissão, os parceiros da pessoa jurídica Santo Antônio Energia contam ainda com linhas em projeto e construção que somarão mais de 3,9 mil km à malha do Sistema Interligado Nacional.

A excelência na operação e manutenção do Sistema de Transmissão de Itaipu credencia a Eletrobrás Furnas a se engajar em novos projetos que utilizam a tecnologia de corrente contínua, como a Linha de Transmissão Porto Velho - Araraquara 2., com 2.375 km de extensão, será o maior empreendimento em corrente contínua do mundo e escoará a energia produzida nas hidrelétricas do rio Madeira (RO). A Eletrobrás Furnas participa do consórcio encarregado de construir e operar o circuito.

A LT Porto Velho - Araraquara 2 conta com investimento de R\$ 3 bilhões e cria mais de 3 mil empregos diretos.

Abaixo apresentamos os novos projetos da empresa:

Novas hidrelétricas

- Simplício / Anta (RJ/MG) - 333,7 MW
- Batalha (MG/GO) - 52,5 MW
- Santo Antonio (RO) - 3.150,4 MW
- Teles Pires (PA/MT) - 1.820 MW

Novos parques eólicos

- Miassaba III (RN) - 50,4 MW
- Rei dos Ventos I (RN) - 48,6 MW
- Rei dos Ventos III (RN) - 48,6 MW
- Famosa I (RN) - 22,5 MW
- Rosada (RN) - 30 MW
- Pau Brasil (CE) - 15 MW
- São Paulo (CE) - 17,5 MW
- Ubatuba (CE) - 2,6 MW
- Pitombeira (CE) - 27 MW
- Santa Catarina (CE) - 16 MW
- Horizonte (CE) - 14,4 MW
- Goiabeira (CE) - 19,2 MW
- N. Sra. de Fátima (CE) - 28,8 MW
- Jandaia (CE) - 28,8 MW
- Jandai I (CE) - 19,2 MW
- São Clemente (CE) - 19,2 MW
- São Januário (CE) - 19,2 MW

Novas Linhas de Transmissão

- Tijuco Preto – Itapeti (SP) - 345 kV
- Itapeti – Nordeste III e IV (SP) - 345 kV
- Bom Despacho 3 – Ouro Preto 2 (MG) - 500 kV
- Anta – Simplício (RJ/MG) - 138 kV
- Simplício – Rocha Leão (MG/RJ) - 138 kV
- Batalha – Paracatu 1 (MG) - 138 kV

- Porto Velho – Araraquara 2 (RO/SP) - ±600 kV
- Serra da Mesa – Niquelândia (GO) - 230 kV
- Niquelândia – Barro Alto (GO) - 230 kV
- Rio Verde Norte – Trindade (GO) - 500 kV
- Trindade – Xavantes (GO) - 230 kV
- Trindade – Carajás (GO) - 230 kV
- Chapadão – Jataí (MS/GO) - 230 kV
- Palmeiras – Edéia (GO) - 230 kV
- Jataí - Mineiros (GO) - 138 kV
- Mineiros - Morro Vermelho (GO) - 138 kV
- Jataí – UTE Jataí (GO) - 138 kV
- Mineiros – Água Emendada (GO) - 138 kV
- Morro Vermelho – Alto Taquari (GO/MT) - 138 kV
- Edéia – Tropical Bioenergial (GO) - 138 kV
- Mesquita - Viana 2 (MG/ES) - 500 kV
- Viana 2 – Viana (ES) - 345 kV
- Mascarenhas - Linhares (ES) - 230 kV
- Rei dos Ventos - Miassaba (RN) - 230 kV
- Miassaba - Assu (RN) - 230 kV
- Xavantes - Pirineus 2 (RN) - 230 kV

Novas Subestações

- Corumbá (GO)
- Edéia (GO)
- Jataí (GO)
- Mineiros (GO)
- Morro vermelho (GO)
- Simplício (MG)
- Anta (RJ)
- Batalha (MG)
- Linhares (ES)
- Viana 2 (ES)
- Trindade (GO)
- Itatiba (SP)

- Porto Velho (RO)
- Araraquara (SP)
- Miassaba (RN)

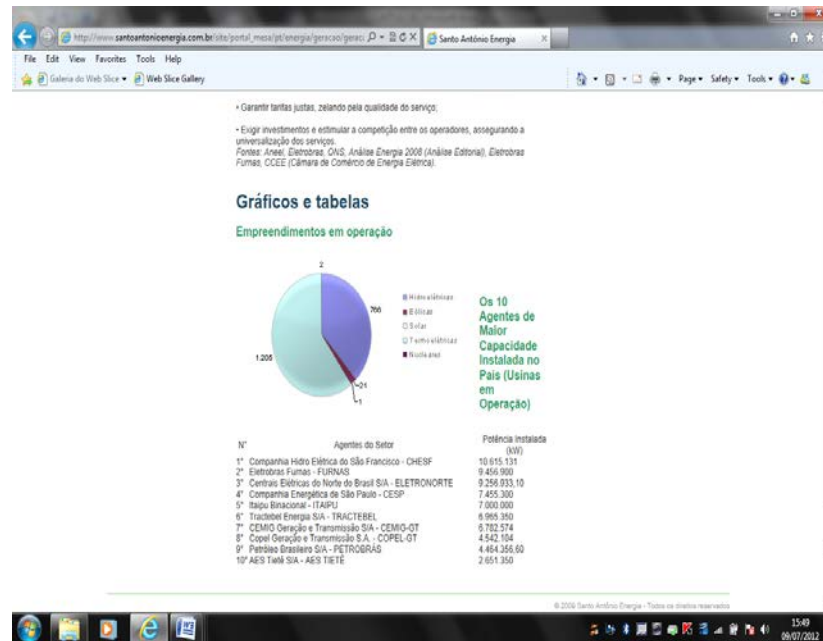


Figura 5: Empreendimentos em operação. Fonte:

http://www.santoantonioenergia.com.br/site/portal_mesa/pt/energia/geracao/geracao.aspx?utm_source=home_portal_SA_PT&utm_medium=Menu&utm_content=Link&utm_campaign=Energia_Geracao

Atualmente, os principais empreendimentos do setor de energia em construção no Brasil pela Odebrecht são a Usina Hidrelétrica Santo Antônio, em Rondônia, com 3.150MW, a Usina Hidrelétrica Teles Pires, na divisa dos estados do Mato Grosso e Pará, com 1.820MW, e a Usina Hidrelétrica Belo Monte, no Pará, com 11.233MW.

A empresa possui inventário das emissões de gases do efeito estufa em todas as suas construções, tornando possível traçar estratégias que reduzam os impactos ambientais.

Uma das maiores obras em andamento no Brasil, a Usina Hidrelétrica Santo Antônio é uma experiência única no mundo e exemplo de construção sustentável. A usina é a primeira a utilizar a tecnologia “fio d’água” na Bacia Amazônica e possui as maiores turbinas do tipo Bulbo do mundo, movidas pela vazão natural do rio Madeira. A utilização destas tecnologias não exige a construção de um grande reservatório, reduzindo os impactos ambientais. A construção da UHE Santo Antônio possui previsão de conclusão em 2016 e gerou 18 mil oportunidades de trabalho diretos, no pico da obra.

A Usina Hidrelétrica Teles Pires, em construção no rio Teles Pires, possui energia suficiente para abastecer 2,7 milhões de famílias. O empreendimento possui o investimento total de R\$4 bilhões e previsão de conclusão em 2015.

No pico de suas obras, a UHE Teles Pires irá gerar cerca de 6 mil oportunidades de trabalho diretos.

A Usina Hidrelétrica Belo Monte, localizada no rio Xingu, é a maior obra em construção do mundo. Iniciada em 2011, o pico de sua implantação irá gerar

aproximadamente 30 mil oportunidades de trabalho diretos. A usina hidrelétrica possui investimento total de R\$ 28,5 bilhões e previsão de conclusão em 2019.

Principais investimentos no Brasil: - Localizada em Porto Velho (RO), a Usina Hidrelétrica Santo Antônio possui 3.150MW de potência instalada, energia suficiente para abastecer 40 milhões de pessoas. A implantação da usina é um investimento de R\$ 16 bilhões, dos quais R\$ 1,4 bilhão é direcionado para ações socioambientais. Referência da engenharia nacional e de padrões de sustentabilidade, Santo Antônio iniciou a geração de energia com 9 meses de antecipação em relação ao prazo contratual.

O Complexo Eólico Corredor do Senandes, em implantação em Rio Grande (RS), é formado por quatro parques eólicos que totalizam 108MW de potência. É um investimento de cerca de R\$400 milhões e tem seu início de operação previsto para 2013. A Odebrecht Energia possui, ainda, mais 16 parques eólicos a serem implantados, que totalizam 365MW.

Em parceria com a Neoenergia, a Odebrecht Energia implantará uma usina solar na Arena Pernambuco, um dos estádios sede da Copa do Mundo de 2014, no Brasil, localizado em São Lourenço da Mata (PE). A usina solar gerará 1MW de potência, o equivalente ao consumo médio de seis mil brasileiros.

Atuação Internacional

A Central Hidrelétrica Chaglla marcou o início da internacionalização da Odebrecht Energia. Localizado em Huánuco, no Peru, a usina possui investimento total de US\$ 1,2 bilhão, 406MW de capacidade e representará um incremento de 6,3% na geração de energia limpa do país.

A participação do Banco BANIF na Amazônia se dá por meio do Fundo de Investimento em Participações Amazônia Energia II e trata:

Prospecto Definitivo de Distribuição de Cotas (o “Prospecto”) do FUNDO DE INVESTIMENTO EM PARTICIPAÇÕES AMAZÔNIA ENERGIA II

CNPJ/MF nº 09.489.509/0001-14

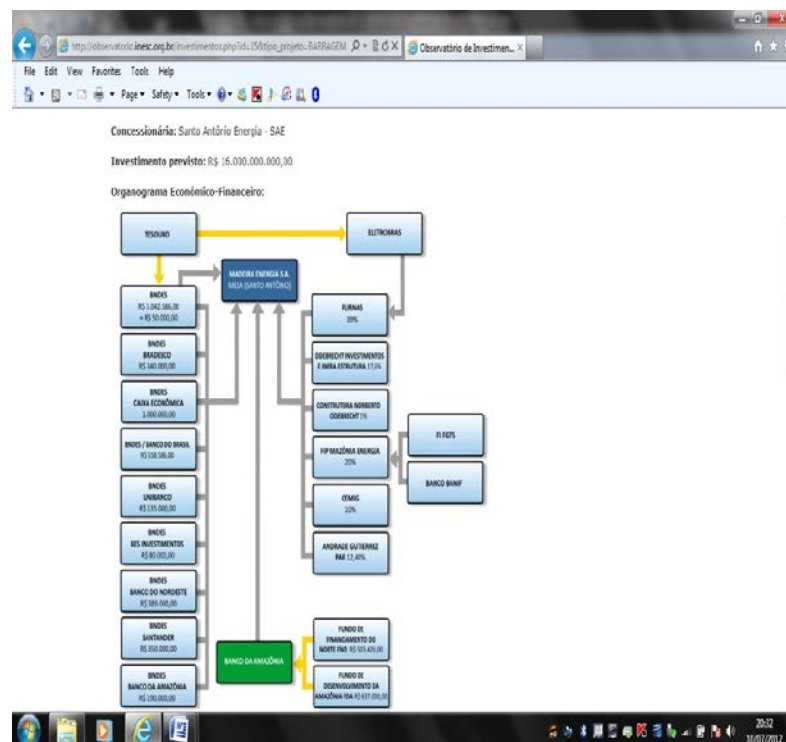
Código ISIN nº BRAMENCTF008 - O FUNDO DE INVESTIMENTO EM PARTICIPAÇÕES AMAZÔNIA ENERGIA II (o “Fundo”) é regido pelas disposições de seu regulamento, pela Instrução CVM nº 391, de 16 de julho de 2003, e suas alterações posteriores (a “Instrução CVM”) e pelas demais disposições legais e regulamentares aplicáveis. O Fundo é constituído sob a forma de condomínio fechado, com prazo de duração determinado de 10 (dez) anos, contados a partir da data da integralização das cotas constitutivas do patrimônio inicial mínimo previsto no Regulamento, prorrogáveis por períodos sucessivos de 10 (dez) anos, mediante aprovação da assembléia geral de cotistas realizada antes da data do término do prazo de duração do Fundo, nos termos do Regulamento. O Regulamento do Fundo encontra-se registrado no 7º Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica da Capital do Estado de São Paulo, sob o nº 1674219, em 11 de abril de 2008, com suas primeira e segunda alterações registradas no mesmo oficial sob o nº 1.693.146, em 28 de agosto de 2008, e sob o nº 1.694.565, em 15 de setembro de 2008, respectivamente (o “Regulamento”).

O Fundo é administrado pelo Banif Banco de Investimento (Brasil), S.A., instituição financeira com sede na cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, na Rua Minas de Prata, nº 30 – 15º andar, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 33.753.740/0001-58 (o “Administrador”). O Gestor do Fundo é o Santander Asset Management DTVM Ltda., com sede na cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, Avenida Nações Unidas, 12.901, 19º andar, Centro Empresarial Nações Unidas – Torre Norte, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 73.159.642/0001-01 (o “Gestor”).

Na presente distribuição, o Fundo está ofertando um montante de até 550.000.000 (quinhentos e cinquenta milhões) de cotas sem valor nominal, perfazendo o montante de até R\$550.000.000,00 (quinhentos e cinquenta milhões de reais), considerando-se o valor unitário de R\$1,00 (um real). Observado o patrimônio inicial mínimo para funcionamento do Fundo de R\$100.000.000,00 (cem milhões de reais), no caso de serem subscritas e integralizadas, durante o período de distribuição, menos que 100% (cem por cento) das cotas objeto da oferta, isto é, 550.000.000 (quinhentos e cinquenta milhões) de cotas, o saldo das cotas não colocado será cancelado e o Fundo terá sua carteira reduzida ao total de cotas subscritas. As cotas de emissão do Fundo não contam, na presente data, com classificação de risco.

No curso da presente distribuição, poderá ser adotado pelo Banco Santander Banespa S.A., na qualidade de distribuidor líder da oferta, e pelo Banif Banco de Investimento (Brasil), S.A. (os “Distribuidores”) o procedimento diferenciado de distribuição, observado, o disposto no §3º do artigo 33 da Instrução CVM nº 400/03, conforme alterada, não havendo, neste caso, lotes máximos ou mínimos, nem reservas antecipadas. Neste caso, a alocação final dos lotes entre os investidores poderá ser qualitativa e discricionária, cabendo aos Distribuidores definirem a quantidade de cotas a ser alocadas a cada investidor, tendo em vista suas relações com clientes e outras considerações de natureza comercial ou estratégica, de sorte que deverão ser assegurados: (i) que o tratamento aos investidores seja justo e equitativo; (ii) a adequação do investimento ao perfil de risco dos clientes dos Distribuidores; e (iii) que os representantes de venda dos Distribuidores recebam previamente exemplar do Prospecto para leitura obrigatória e que suas dúvidas possam ser esclarecidas por pessoa designada pelos Distribuidores.

Protocolo CVM datado de 14 de abril de 2008. Registro CVM nº CVM/SRE/RFP/2008/019, em 18 de abril de 2008.



Quadro 2: Organograma Econômico-Financeiro Santo Antônio Energia. Fonte: http://observatorio.inesc.org.br/investimentos.php?id=15&tipo_projeto=BARRAGEM

FINANCIADOR	TIPO DE OPERAÇÃO	OPERADOR	VALOR DA OPERAÇÃO (EM mil R\$)
BNDÉS	Direta	BNDÉS	R\$ 3.092.000.000,00
BNDÉS	Indireta	Banco do Brasil	R\$ 558.586.200,00
BNDÉS	Indireta	Caixa Econômica	R\$ 1.000.000.000,00
BNDÉS	Indireta	Bradesco BBI	R\$ 340.000.000,00
BNDÉS	Indireta	Banco do Nordeste	R\$ 389.000.000,00
BNDÉS	Indireta	Unibanco	R\$ 135.000.000,00
BNDÉS	Indireta	Santander	R\$ 350.000.000,00
BNDÉS	Indireta	BES Investimentos	R\$ 80.000.000,00
BNDÉS	Indireta	Banco da Amazônia	R\$ 190.000.000,00

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

R\$ 6,13 bilhões é o valor total aprovado pelo BNDÉS para o financiamento de Santo Antônio. R\$ 3,09 bilhões estão sendo emprestados diretamente pelo BNDÉS e R\$ 3,04 bilhões estão sendo repassados indiretamente por um conjunto de bancos, públicos e privados, que operam como repassadores de recursos do BNDÉS: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco, Unibanco, Banco do Nordeste, Santander, BES Investimentos, Banco da Amazônia.

Nos contratos de repasse os bancos são responsáveis pela análise e aprovação do crédito e pela definição das garantias. O custo destas duas formas de operação é distinto. Enquanto nas operações diretas o custo é a Taxa de Juros de Longo Prazo TJLP + 2,4%, nas operações indiretas é TJLP + taxa variável em função do cronograma de entrada em operação da obra e que varia de 2,8% a 3,8%. Até dezembro de 2010, conforme balanço da SAE, dos R\$ 7,2 bilhões aprovados já havia sido desembolsado R\$ 4,16 bilhões: R\$ 2,08 bilhões pelo BNDÉS e R\$ 2,08 bilhões pelos demais bancos.

Assim como na UHE de Jirau, também na UHE de Santo Antonio há um subcrédito de R\$ 50 milhões. Segundo o BNDÉS esse empréstimo adicional foi sugerido pelo próprio banco às duas obras e deve ser totalmente aplicado em ações no entorno de cada obra orientadas à: geração de emprego e renda; capacitação e qualificação de recursos humanos; infraestrutura econômica, urbana e social, incluindo educação e saúde.

Além disto, a aplicação deve ser adicional à já exigida para o cumprimento das condicionalidades do processo de licenciamento. O custo desse subcrédito é ainda mais reduzido, somente TJLP. Segundo informa o BNDÉS por meio da Nota AIE/DEENE Nº 48/2011 esses recursos são executados a partir de Planos de aplicação que são, em sua maioria, negociados entre as empresas, as comunidades envolvidas, as associações locais e o poder público. Contudo, não é possível saber na prática quanto e onde está sendo aplicado o recurso, dado que os relatórios de execução física e financeira deste Plano não é público. Da mesma forma como não há uma estrutura de monitoramento integrada entre o PBA e essas "ações adicionais" não há como saber na prática se há de fato adicionalidade.

Quanto do recurso já emprestado veio do Tesouro?

O relatório gerencial trimestral do BNDÉS, que presta contas da utilização pelo BNDÉS de recursos do Tesouro Nacional (capitalização do BNDÉS).

Tabela 1: Financiadores Santo Antônio Energia. Fonte: http://www.observatorio.inesc.org.br/investimentos.php?id=15&tipo_projeto=BARRAGEM

3.3 Composição do Grupo Energia Sustentável do Brasil

Energia Sustentável do Brasil - ENERSUS é a empresa criada especialmente para investir no projeto Jirau, hidrelétrica de 3,750 MW de capacidade instalada em construção no rio Madeira, no estado de Rondônia.

A Energia Sustentável do Brasil é responsável pela construção, manutenção, operação e venda da energia a ser gerada pela usina de Jirau. A empresa foi formada pela GDF Suez (50,1%), Eletrosul (20%), Chesf (20%) e Camargo Corrêa (9,9%).

Em 2002, por meio da publicação no Diário Oficial da União o Despacho da ANEEL aprova o Estudo de Inventário do rio Madeira, contemplando os aproveitamentos hidrelétricos Santo Antônio e Jirau, elaborado por Furnas Centrais Elétricas e a Construtora Norberto Odebrecht (CNO). Neste histórico, em 2003, a empresa Furnas e CNO solicitam à ANEEL registro para elaboração dos estudos de viabilidade. Mas, somente em 2005, a ANEEL aceita o registro dos estudos de viabilidade realizados por Furnas e CNO.

A ANEEL disponibiliza em 2006, para consulta, os estudos de viabilidade técnica e econômica e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) das usinas hidrelétricas

Jirau (3.300 MW) e Santo Antônio (3.150 MW). A Agência Nacional da Água (ANA) declara a garantia de disponibilidade hídrica necessária à viabilidade do empreendimento.

Em 2007, a Agência Nacional de Energia Elétrica aprova os estudos de viabilidade e o IBAMA publica a Licença Prévia (LP), com 33 condicionantes que deveriam ser cumpridas para a validade da LP. No ano de 2008 a Usina Hidrelétrica Jirau é leiloada em 19 de maio de 2008 em pregão realizado pela Agência Nacional de Energia Elétrica, em Brasília.

O Consórcio Energia Sustentável do Brasil, formado pelas empresas GDF Suez Energy South America Participações Ltda., Camargo Corrêa Eletrosul e Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - Chesf, vence o leilão pelo preço final de R\$ 71,37 por megawatt-hora.

Em agosto DE 2008 foi assinado o Contrato de Concessão no Palácio do Planalto e realizada Reunião Pública no município de Porto Velho, com participação das comunidades dos distritos de Mutum-Paraná, Jaci Paraná, Embaúba, Abunã, Fortaleza do Abunã, Palmeiral e comunidades ribeirinhas. Emissão pelo IBAMA, em 14 de novembro de 2008, da Licença de Instalação (LI) nº 563/2008, autorizando a instalação do Canteiro de Obras Pioneiro do AHE Jirau.

Dos documentos abaixo, tem-se as etapas para a instalação do Complexo Hidrelétrico Jirau, por meio da concessão ENERSUS – Energia Sustentável do Brasil:

Licença Prévia (LP): - Representa a primeira etapa do processo de licenciamento ambiental e deve ser solicitada ao IBAMA (ou ao órgão ambiental competente) na fase de planejamento da implantação, alteração ou ampliação do empreendimento. Essa licença tem a finalidade de aprovar a localização e a concepção do mesmo, atestando a sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidas nas próximas fases de licenciamento, considerando a diferentes alternativas de projeto e as propostas apresentadas pelas partes interessadas.

Nesta etapa, deve-se encaminhar a proposta do Termo de Referência (TR) ao órgão licenciador para elaboração dos estudos ambientais. Estando o TR concluído e aprovado, o empreendedor deve então elaborar o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Após a apresentação do EIA/RIMA ao órgão ambiental, com a respectiva aprovação do empreendimento e realização de audiência pública, o empreendedor poderá obter a LP.

Para empreendimentos e atividades sem significativo impacto ambiental, o órgão ambiental poderá suprimir a etapa da Licença Prévia (LP) e exigirá o Estudo Ambiental Simplificado e Plano de Controle Ambiental (Art. 38 da Instrução Normativa nº 184, de 17 de julho de 2008).

Licença de Instalação (LI): Como segunda etapa do processo de licenciamento ambiental, esta licença autoriza a instalação do empreendimento/atividade, possibilitando o início das obras, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo medidas de controle ambiental e demais condicionantes, detalhadas no Projeto Básico Ambiental (PBA).

Licença de Operação (LO): Dando continuidade ao processo, inicia-se a sua terceira e última etapa, a qual autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do constante das licenças ambientais anteriores, incluindo com as medidas de controle ambiental estabelecidas no PBA.

Neste momento, deve-se apresentar o Relatório Final de Implantação dos Programas Ambientais contemplados no PBA e o Plano de Uso do Entorno do Reservatório (PACUERA), para o caso de Usinas Hidrelétricas (UHE) e Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH), conforme Instrução Normativa nº 065/2005, expedida pelo IBAMA. Estando estes aprovados pelo órgão ambiental competente, é emitida

O IBAMA, em 03 de junho de 2009, publica a Licença de Instalação (LI) nº 621/2009, autorizando a implantação do AHE Jirau. O início da etapa eletromecânica da Usina Hidrelétrica Jirau se dá em abril de 2010, marcada pela pré-montagem das virolas na margem direita do rio Madeira. A primeira virola foi lançada na Casa de Força 1, marco que deu ponto de partida na montagem das turbinas na margem direita do rio Madeira. Em outubro, a Usina Hidrelétrica Jirau bateu recorde alcançando 10 milhões de horas-homens trabalhadas sem acidentes com afastamento.

Foi em 2011 que ocorreu a aprovação, por todos os órgãos competentes, da ampliação da capacidade instalada do AHE Jirau, passando de 44 para 50 unidades geradoras (3.750 MW). O desvio do rio Madeira, em setembro de 2011, permitiu que rio Madeira passasse pelos vãos rebaixados do vertedouro. Início da implantação das 03 (três) Linhas de Transmissão de 500 kV associadas ao AHE Jirau, que interligarão o AHE Jirau à Subestação (SE) Coletora Porto Velho.

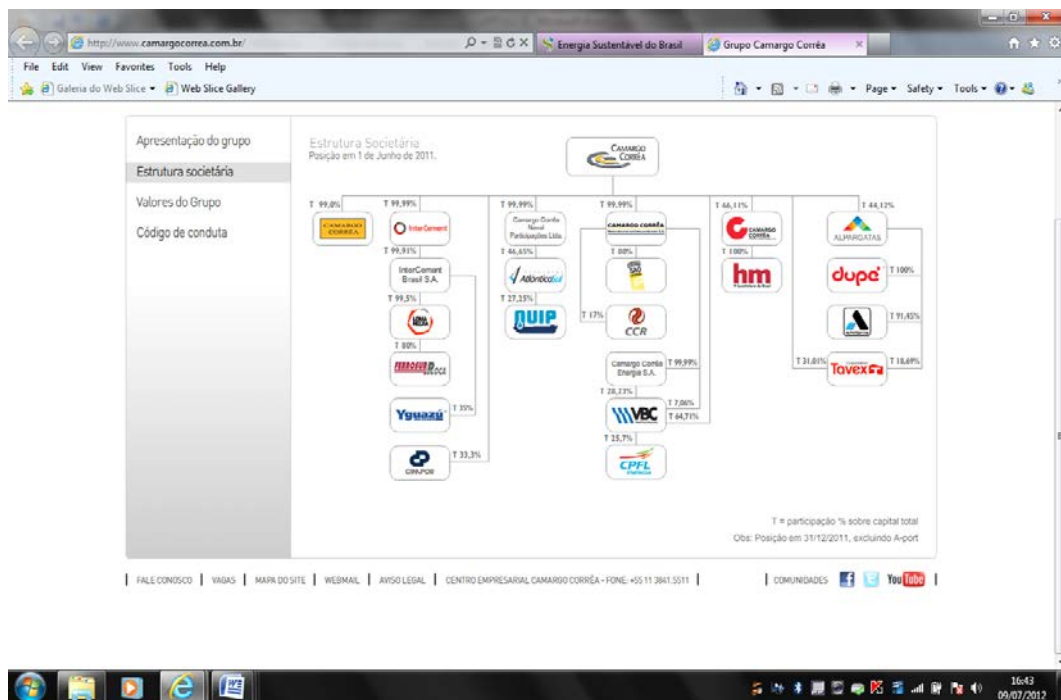
De acordo com o sítio eletrônico responsável pela comunicação institucional da Energia Sustentável do Brasil, a GDF Suez é líder mundial em geração de energia, gás e meio ambiente. Fundada em 1822, a empresa está presente no Brasil desde 1996 e é atualmente a maior geradora privada de eletricidade através da Tractebel Energia S.A., detentora de cerca de 8% da capacidade instalada do país.

Depuis ses origines au début du XIX^e siècle, GDF SUEZ accompagne les villes et les entreprises face aux exigences liées à la croissance de la population, l'urbanisation, l'élévation du niveau de vie et la protection de l'environnement. C'est ainsi que le Groupe soutient une évolution de la société qui repose autant sur le développement économique que le progrès social et la préservation des ressources naturelles. La preuve par les

chiffres. GDF SUEZ inscrit la croissance responsable au cœur de ses métiers (électricité, gaz naturel, services) pour relever les grands enjeux énergétiques et environnementaux : répondre aux besoins en énergie, assurer la sécurité d’approvisionnement, lutter contre les changements climatiques et optimiser l’utilisation des ressources. Le Groupe propose des solutions performantes et innovantes aux particuliers, aux villes et aux entreprises en s’appuyant sur un portefeuille d’approvisionnement gazier diversifié, un parc de production électrique flexible et peu émetteur de CO₂ et une expertise unique dans quatre secteurs clés : le gaz naturel liquéfié, les services à l’efficacité énergétique, la production indépendante d’électricité et les services à l’environnement.

GDF SUEZ compte 218 900 collaborateurs dans le monde pour un chiffre d’affaires en 2011 de 90,7 milliards d’euros. Coté à Paris, Bruxelles et Luxembourg, le Groupe est représenté dans les principaux indices internationaux : CAC 40, BEL 20, DJ Stoxx 50, DJ Euro Stoxx 50, Euronext 100, FTSE Eurotop 100, MSCI Europe, ASPI Eurozone et ECPI Ethical Index EMU.

A Camargo Corrêa, fundada em 1939, atua nas indústrias de construção civil, engenharia, cimento, calçados, têxtil, aço, silicone, meio ambiente e concessões públicas. O grupo industrial está presente em mais de 20 países, sendo um dos maiores conglomerados privados brasileiros com 41.400 funcionários.



Quadro 3: Estrutura Societária Camargo Correia. Fonte: <http://www.camargocorrea.com.br/>

Outra empresa do grupo Energia Sustentável do Brasil é a subsidiária das Centrais Elétricas do Brasil S.A. – Eletrosul. A EletroSul atua em geração e transmissão de energia desde 1968. Opera 58 subestações, 11 mil km de linhas de

transmissão, uma transformadora de 20.400 MVA. Possui quatro usinas hidrelétricas em construção, no total de 977 MW, no Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Paraná, além de nove pequenas centrais hidrelétricas em Santa Catarina. Tem no total 1.600 funcionários.

Na condição de *holding*, a Eletrobras controla grande parte dos sistemas de geração e transmissão de energia elétrica do Brasil por intermédio de seis subsidiárias: Eletrobras Chesf, Eletrobras Furnas, Eletrobras Eletrosul, Eletrobras Eletronorte, Eletrobras CGTEE e Eletrobras Eletronuclear. Além de principal acionista dessas empresas, a Eletrobras, em nome do governo brasileiro, detém metade do capital de Itaipu Binacional.

A *holding* também controla o Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Eletrobras Cepel) e a Eletrobras Participações S.A. (Eletrobras Eletropar). Além disso, atua na área de distribuição de energia por meio das empresas Eletrobras Amazonas Energia, Eletrobras Distribuição Acre, Eletrobras Distribuição Roraima, Eletrobras Distribuição Rondônia, Eletrobras Distribuição Piauí e Eletrobras Distribuição Alagoas.

A capacidade geradora da Eletrobras, incluindo metade da potência de Itaipu pertencente ao Brasil, é de 42.302 MW, correspondentes a 36% do total nacional. As linhas de transmissão têm 54.104,94 km de extensão, representando cerca de 56% do total das linhas do Brasil.

Subsidiária das Centrais Elétricas do Brasil S.A, a Chesf – Companhia Hidrelétrica do São Francisco – foi criada em 3 de outubro de 1945, atua em todo o Brasil, em atividades de produção, comercialização e transmissão de energia elétrica. A Chesf tem em torno de 5.600 funcionários. Possui 15 usinas em operação, sendo 14 hidrelétricas e uma termelétrica, com potência total instalada de 10.615 MW, além de mais de 18 mil quilômetros de linhas de transmissão. São ativos cuja concessão é 100% da empresa.

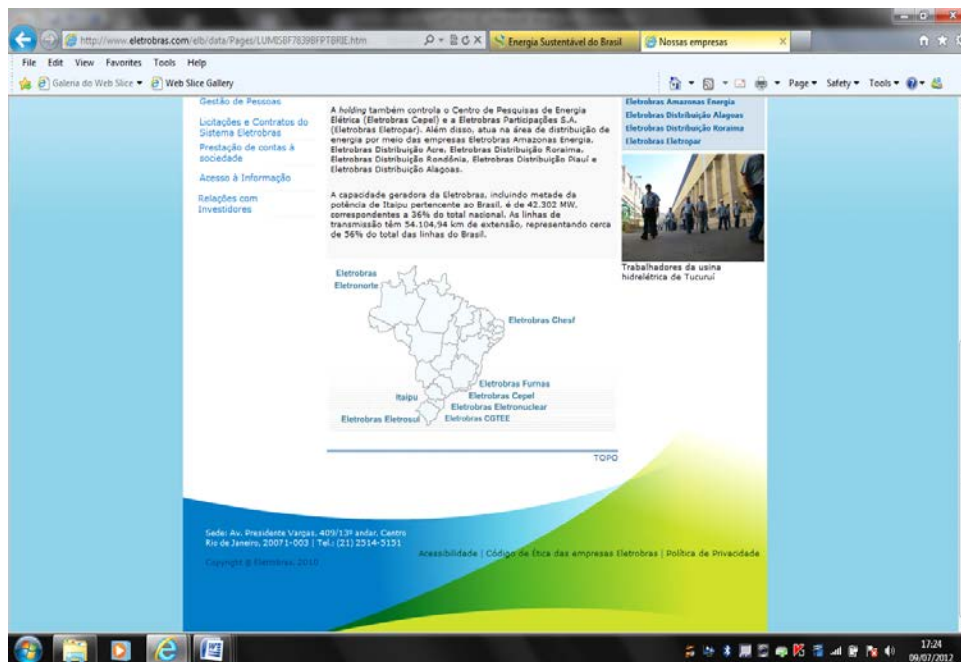


Figura 6: Atuação da Eletrobras. Fonte: Atuação da Eletrobras <http://www.eletrobras.com/elb/data/Pages/LUMISBF7839BFPTBRIE.htm>

3.3.1 Energia Sustentável do Brasil na região Amazônica e no Brasil

A GDF Suez Energy South America Participações Ltda. atua em todo país. São 15 usinas hidrelétricas, termoeletricas, eólicas e bioenergéticas em operação nos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins e Ceará, totalizando 6.170 MW de capacidade própria, com mais cinco usinas em construção e cerca de 1.000 funcionários. No entanto, na região amazônica, a empresa se destaca na construção da Usina Hidrelétrica Jirau.

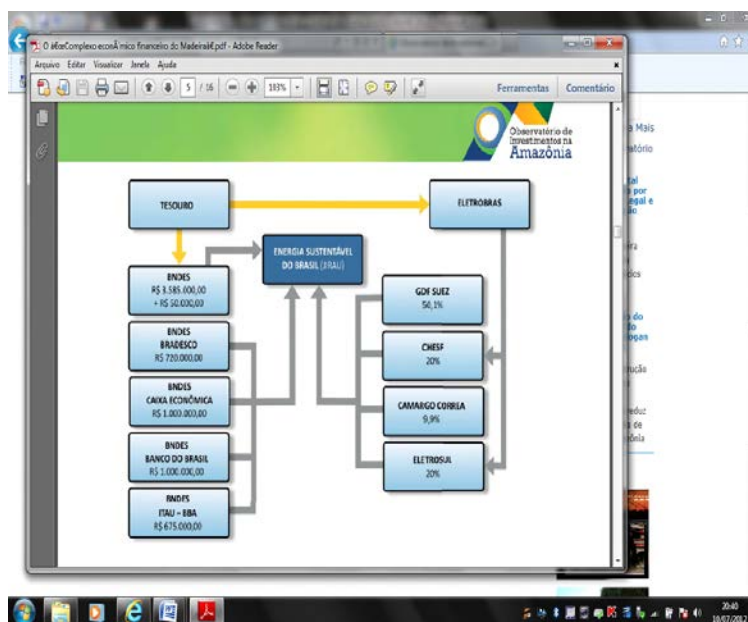
Subsidiária das Centrais Elétricas do Brasil S.A, a CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco, atualmente, tem participação acionária na construção de três usinas hidrelétricas, de Dardanelos - Mato Grosso, Jirau - Rondônia e Belo Monte - Pará, bem como em outros empreendimentos de transmissão. Aqui, destaca a construção da Usina Hidrelétrica Jirau, no Estado de Rondônia.

Importante destacar que caberá a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa a execução do Programa Ambiental para Construção, denominado de PAC. A Camargo Corrêa é líder na construção de hidrelétricas no Brasil, tendo participado da construção de 52% de toda a capacidade instalada brasileira,

incluindo Itaipu, Tucuruí, Serra da Mesa e Ilha Solteira. Participa do controle da CPFL Energia. Na região Norte atua na construção da UHE Jirau.

A Camargo Corrêa além dos projetos hidrelétricos tem programas especiais voltados à Amazônia, como por exemplo, o PAC que determina diretrizes as quais deverão ser seguidas pelas empreiteiras, de modo que potenciais interferências socioambientais sejam reduzidas ao máximo. O programa teve início em novembro de 2008 com a implantação de ações gerais para atender a legislação ambiental, normas técnicas e diretrizes referentes ao meio ambiente. Durante toda a construção, da Usina Hidrelétrica Jirau, de Nova Mutum Paraná e das Obras do Reservatório, o PAC continuará sendo aplicado através de monitoramentos que avaliam os resultados das medidas adotadas.

Dados complementares sobre os investimentos do grupo na Amazônia/Rondônia:



Quadro 4: Investimentos Energia Sustentável do Brasil (Jirau). Fonte: Complexo Econômico-Financeiro na Amazônia http://observatorio.inesc.org.br/visualizar_estudos.php?id=43

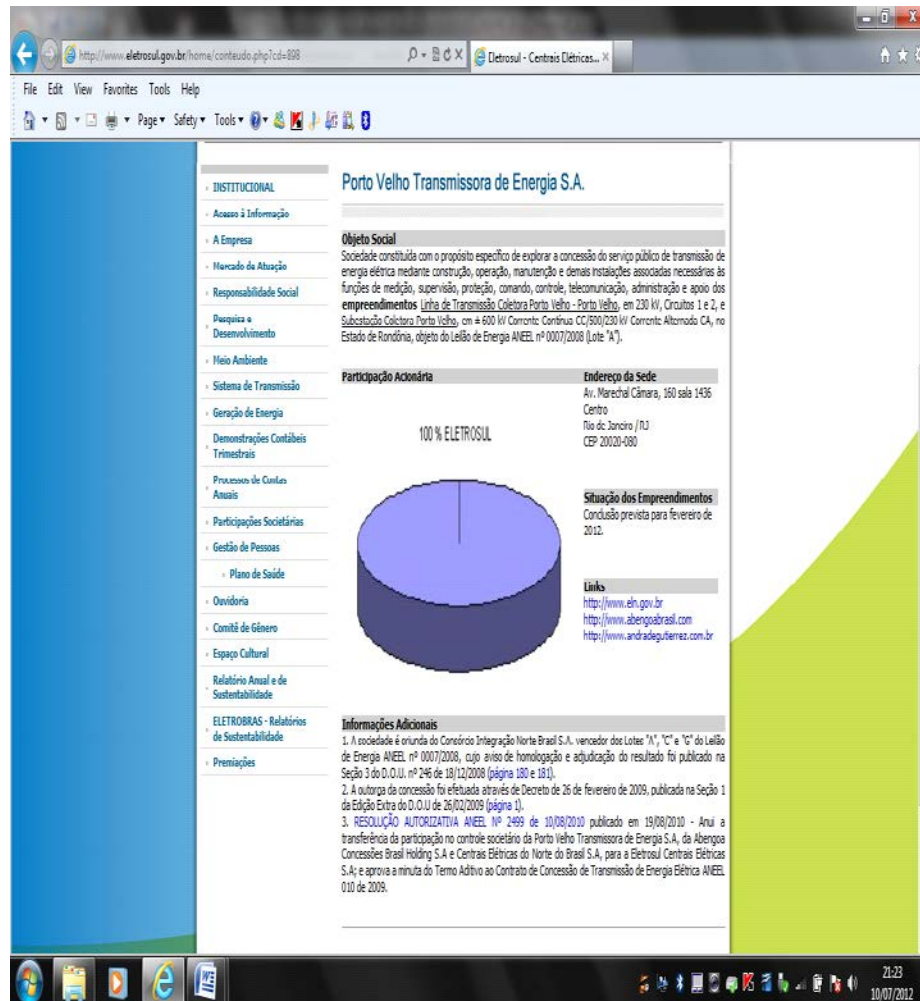


Figura 7: Eletrosul em Rondônia/Porto Velho. Fonte: <http://www.eletrosul.gov.br/home/conteudo.php?cd=898>

Viu-se aqui que relacionado ao tema do desenvolvimento encontra-se evidentemente a temática do Meio Ambiente, haja vista que no passar dos últimos tempos, tem sido este o assunto que vem suscitando ampla e heterogênea preocupação por parte da sociedade.

Para as empresas que fazem parte do rol de investimentos socioambientais, gestão ambiental, qualidade ambiental dentre outros, o desafio é superar as perspectivas reativas, segundo Demajorovic.

Para as empresas, o desafio de superar esta perspectiva reativa, segundo alguns teóricos das organizações está justamente em conseguir conciliar os investimentos necessários para minimizar os impactos ambientais, mantendo a competitividade. Porter et al. alertam para o fato de que muitas empresas não vislumbram formas de enfrentar esse desafio porque permanecem com uma visão dicotômica entre meio ambiente e competitividade. Dessa forma, escolhidas alternativas para redução dos custos, qualquer custo adicional para cumprir os padrões de qualidade ambiental significaria um impacto nos custos de produção afetando, portanto, a competitividade.

Assim, o que dizer, por exemplo, da Informação Técnica nº 061/2008, de 31Jul/2008, emitida pelo Ministério do Meio Ambiente, através do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis sobre os empreendimentos dos Aproveitamentos Hidrelétricos do rio Madeira:

Por outro lado não ficou suficientemente clara a intenção do empreendedor em relação ao estabelecimento das ações de apoio consignadas, porque segundo todos os documentos gerados e nas reuniões realizadas nesta área com a participação do IBAMA, antes da emissão da LP, foi reiteradamente negada a ocorrência de impactos a jusante. [...] que na avaliação do monitoramento ambiental dos efeitos causados a jusante pelo empreendimento, novas e distintas medidas serão imputadas ao empreendedor caso se verifique que as executadas (ou em execução), não são suficientes ao adequado enfrentamento dos impactos.

Observa-se nesse sentido que, passados pouco mais de dois anos do funcionamento das usinas, nem mesmo estando, ainda, concluídas plenamente as obras, começam a surgir os impactos a jusante do rio Madeira, o que se corrobora da simples leitura que se segue:

As surpresas ambientais de estudos inconsistentes sobre os reflexos da construção das usinas já começam a mostrar seus resultados, como demonstra a matéria abaixo:

O consórcio responsável pela construção da Hidrelétrica de Santo Antônio, em Rondônia, informou que vai indenizar as famílias afetadas pela erosão das margens do Rio Madeira. Os ribeirinhos dizem que a abertura das comportas da usina agravou o fenômeno. A cada dia que passa, mais trechos do barranco à beira do Rio Madeira despencam. A rachadura mostra que a erosão avança. Os pilares de sustentação de uma casa estão a um metro do rio. Com medo, dona Lúcia não dorme mais nela. “Eu tenho um medo horrível. De repente está em uma casa e desaba. Quem vai dar pela vida da gente? Ninguém”, lamenta. As casas estão na região atingida pelas marolas do rio, que no Madeira são chamadas de banzeiros. Os moradores dizem que o fenômeno sempre existiu, mas ficou mais forte no último mês, depois da abertura das comportas da hidrelétrica de Santo Antônio. Ao todo, 56 famílias atingidas pelo problema já foram retiradas do local. Elas conseguiram na Justiça que o consórcio Santo Antônio Energia, responsável pela construção da hidrelétrica, pague pela mudança para um local seguro. As famílias estão provisoriamente em hotéis de Porto Velho, longe de onde viviam [...].

Não é uma questão isolada, o banzeiro prejudicou até mesmo o porto graneleiro da cidade de Porto Velho:

A fila de caminhões se formou no minuto seguinte ao fechamento do portão. Com a paralisação do Porto Graneleiro de Porto Velho, os motoristas vão ter de esperar para descarregar as cargas e devem perder mais tempo e ganhar menos dinheiro. A decisão de fechar o porto foi tomada depois que uma parte da estrutura ficou comprometida por causa das águas do Rio

Madeira, que estão mais agitadas. A intensidade do movimento da água é tão grande que trincou o eixo que dá sustentação à ponte que liga o cais ao terminal flutuante. No caso de rompimento, toda a estrutura pode ser literalmente carregada pelo Rio Madeira. Além de comprometer a parte física, a forte correnteza também atrapalha o atracamento dos navios. Até pouco tempo, as balsas levavam cerca de meia hora pra conseguir atracar no porto. Agora, os funcionários dizem que esse trabalho está demorando, em alguns casos, até cinco horas. Os donos das empresas que operam no porto acreditam que o que motivou a mudança na correnteza da água foi a abertura das comportas da usina hidrelétrica de Santo Antônio. Em fevereiro, quando foram abertas as comportas, um barranco desmoronou e colocou em perigo famílias de ribeirinhos.

Para Vladimir Passos de Freitas e Gilberto Passos de Freitas, “Crimes contra a natureza”, os juízes apontam algumas indagações sobre o meio ambiente e sabidamente como todas as lesões ambientais causadas em um lugar acabam gerando reflexos em outro:

O meio ambiente cada vez mais se torna uma questão internacional e cada vez menos um assunto regional. Sabidamente todas as lesões ambientais causadas em um lugar gerando reflexos em outro, por vezes muito distante. É por isso que existe uma preocupação com a Amazônia. Os povos entendem que sua preservação não é apenas o interesse brasileiro, mas sim de todos. (...)

Com a Constituição Federal de 1988 a competência os Ilícitos penais contra o meio ambiente ficou repartida. Crimes contra a fauna com a Justiça Federal. Pesca predatória, dependendo da situação, com a Justiça Federal ou a Estadual. Contravenções florestais e outros tipos de contravenções com a Justiça dos Estados. As demais infrações devem ser examinadas com atenção ao sujeito passivo. Dele dependerá a fixação da competência. A tendência natural nesta matéria é a celebração de tratados e acordos internacionais. Isso acarretará cada vez mais, a competência da Justiça Federal. Seria importante, por isso, que lei ordinária delegasse a competência, nestes casos, para a Justiça local, onde não houver Vara Federal CF, art. 109, § 3º). Tal qual se faz com o tráfico internacional de entorpecentes. O recurso seria julgado pelo TRF.

Desse modo, para todo empreendimento que se utiliza de recursos naturais, neste caso especificamente de recursos hídricos do rio Madeira – RO, vale destacar a necessidade de mecanismos de compensação a fim de solucionar o exercício da suposta “ilegalidade”; porque, embora a sociedade viesse acompanhando o desenrolar dos procedimentos sobre o licenciamento ambiental, viu-se na iminência da instalação dos dois Complexos Hidrelétricos.

Oliveira Júnior, cita:

Licenciamento Ambiental

É a Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama a principal norma a regular o licenciamento ambiental no Brasil. No seu art. 2º, caput, em consonância com o disposto no art. 10 da Lei 6.938/81, descreve:

A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigidas.

Mais incisivo, o art. 1º, I, da citada resolução, disciplina ser o licenciamento ambiental um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a atividade ou empreendimento e o art. 1º, II, da mesma resolução registra ser licença ambiental o ato administrativo que faz valer e legitimar o correspondente pleito.

É o licenciamento ambiental um instrumento da política nacional do meio ambiente (art. 9º, IV) de caráter preventivo, cuja licença ambiental produz direito subjetivo em benefício do interessado, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que preencha os requisitos previstos em norma ambiental anterior (pode ser revista a qualquer tempo desde que em prol do meio ambiente).

A concessão do Licenciamento Ambiental – LA, deve estar amparada por um forte Estudo de Impacto Ambiental - EIA e no Relatório de Impacto Ambiental - RIMA (EIA/RIMA) e consubstanciado no Projeto Básico Ambiental - PBA, o que não ocorre no caso vertente, conforme nos informa Telma Monteiro:

A primeira condição específica que consta no texto da Licença Prévia das usinas Santo Antônio e Jirau, no rio Madeira, concedida pelo Ibama, é o detalhamento de “todos os Planos, Programas, Medidas Mitigadoras e de Controle consignados no Estudo de Impacto Ambiental e nos documentos técnicos”. Isso é feito através do Projeto Básico Ambiental (PBA). O Projeto Básico Ambiental (PBA) é um conjunto de Programas a serem implantados, visando viabilizar as recomendações emitidas no EIA e no RIMA e atender às exigências condicionantes fixadas pelo órgão licenciador ao conceder a licença ambiental. O PBA da Usina de Santo Antônio, no entanto, que deveria só se ater a esse detalhamento, misturou aos programas de monitoramento os estudos, análises, definições e identificações de áreas críticas, que deveriam ter sido feitos na etapa do EIA, que é o verdadeiro instrumento oficial de avaliação de impacto ambiental. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) deve contemplar o diagnóstico ambiental da área de abrangência dos empreendimentos e aí, sim, a identificação, medição e valorização dos impactos e das medidas mitigadoras. E o objetivo do PBA é, depois de identificados todos os impactos no EIA, detalhar as medidas para mitigá-los e implantar seu monitoramento. Um dos muitos exemplos desse equívoco no PBA da usina de Santo Antônio é o Programa de Monitoramento do Lençol Freático onde consta como um dos objetivos, o de definir as áreas potenciais de influência do enchimento do reservatório sobre o sistema aquífero da região. Ora, essas áreas já deveriam estar definidas no EIA. Como é possível conceder licença ambiental a empreendimentos dessa magnitude sem que todos os impactos tenham sido identificados e as áreas críticas pré-definidas? Conceder licença nessas condições é licenciar no escuro.

Complementando a hipótese de que os empreendimentos embora pudessem causar externalidades negativas, não teriam como ser penalizados em virtude da

“legitimidade em defesa da necessidade”, Oliveira Júnior contribui para o embasamento teórico:

Em tese, todo empreendimento ou atividade, direta ou indiretamente, influi na qualidade do meio ambiente e é passível de licença ambiental por imposição normativa prévia. Seria, a princípio, contraditório afirmar como verdade meridiana o cabimento e exigência de licença ambiental para reparação natural da área degradada, isto pelo fato deste ato administrativo ser eminentemente preventivo. É preventivo, no entanto, se o empreendedor, antes de qualquer medida tendente à operacionalização de sua atividade ou empreendimento venha pleitear o licenciamento ambiental e aguardar a seu deferimento, mas pode conter faceta eminentemente de regularização do que já está pronto. O rito do procedimento licenciatório prevê fases (instalação e operação) que se adequam perfeitamente a eventual caso concreto com dano.

A incidência sobre o fato da prevenção e não cobrança de responsabilidade (mesmo constando no documento EIA/RIMA a pressuposição de haver) pode-se dizer que se orienta conforme o predisposto no texto acima, isto é, embora o complexo hidrelétrico Jirau não tenha obtido Licença Ambiental definitiva, passou a se regimentar na existência na Licença Prévia – LP.

No discurso do Consórcio Energia Sustentável do Brasil – responsável pela construção, as etapas para elaboração, aprovação e execução do projeto embasou-se nas seguintes etapas: Obtenção da Licença Ambiental de Instalação – LI (junho 2000); Montagem do Canteiro e Acampamento; Obras Civis das Estruturas; Desvio do Rio; Concretagem da Casa de Força; Montagem Eletromecânica; Obtenção da Licença Ambiental de Operação - LO; Enchimento do Reservatório; Solicitação de Acesso para conexão da UHE Jirau ao Sistema Interligado Nacional (SIN); Descida do Rotor; Comissionamento e Operação Comercial

Por isso, antes de tudo, a obtenção da Licença Ambiental de instalação e demais ações se pautam na conduta vinculada à responsabilidade social da qual demanda a sociedade. No entanto, para efeito de causa, a licença prévia parece ser o fim.

E como cobrar de ambas as pessoas jurídicas o compromisso com o Meio Ambiente, haja vista que os dois Consórcios obtiveram ressalvas na aprovação da L. A.? Recai aqui a cobrança da extrafiscalidade da pessoa jurídica que viemos discutindo desde o início do trabalho.

3.4 Empreendimento Hidrelétrico e Usina Fio d'água

Tendo em vista que o conceito de aproveitamento hidrelétrico utilizado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) no licenciamento ambiental é aquele definido pelo Atlas de Energia Elétrica do Brasil, elaborado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), reproduzimos sua definição:

“Para produzir a energia hidrelétrica é necessário integrar a vazão do rio, a quantidade de água disponível em determinado período de tempo e os desníveis do relevo, sejam eles naturais, como as quedas d'água, ou criados artificialmente.

Já a estrutura da usina é composta, basicamente, por barragem, sistema de captação e adução de água, casa de força e vertedouro, que funcionam em conjunto e de maneira integrada. A barragem tem por objetivo interromper o curso normal do rio e permitir a formação do reservatório. Além de “estocar” a água, esses reservatórios têm outras funções: permitem a formação do desnível necessário para a configuração da energia hidráulica, a captação da água em volume adequado e a regularização da vazão dos rios em períodos de chuva ou estiagem. (...). Os sistemas de captação e adução são formados por túneis, canais ou condutos metálicos que têm a função de levar a água até a casa de força. É nesta instalação que estão as turbinas, formadas por uma série de pás ligadas a um eixo conectado ao gerador. Durante o seu movimento giratório, as turbinas convertem a energia cinética (do movimento da água) em energia elétrica por meio dos geradores que produzem a eletricidade. Depois de passar pela turbina, a água é restituída ao leito natural do rio pelo canal de fuga. Os principais tipos de turbinas hidráulicas são: Pelton, Kaplan, Francis e Bulbo. Cada turbina é adaptada para funcionar em usinas com determinada faixa de altura de queda e vazão. A turbina tipo Bulbo é usada nas usinas fio d'água por ser indicada para baixas quedas e altas vazões, não exigindo grandes reservatórios.”

Em resumo, aproveitamento hidrelétrico é toda obra de engenharia que faz uso da força hidráulica para geração de energia elétrica. Empreendimento hidrelétrico, portanto, é a atividade econômica organizada que tem por objetivo explorar um aproveitamento hidrelétrico. No modelo de concessão, o empreendimento é, normalmente, conduzido por pessoa jurídica de direito privado.

Existem várias subclassificações para as espécies de aproveitamento hidrelétrico: (i) segunda a potência, podem ser pequenos, médios e grandes; (ii) segundo a altura da queda, podem ser baixos, médios e altos. Gerhard Paul Schreiber alerta que esses limites são arbitrários e pouco significativos.

Embora não tão importantes em termos de engenharia, tais critérios podem ser levados em conta para definir forma de licenciamento de um empreendimento

hidrelétrico, como indica a Resolução 652/2003 da ANEEL, que define os critérios para identificação de uma Pequena Central Hidrelétrica (PCH). Ainda segundo Gerhard Paul Schreiber, existe outra classificação mais significativa:

O mais importante é uma distinção que se refira às características da produção de energia. Chamam-se usinas fio d'água as que não dispõem de uma bacia de acumulação d'água significativa e cuja produção conseqüentemente é inconstante, dependendo da oscilação da vazão do rio.

Tanto o Atlas de Energia Elétrica do Brasil, produzido pela ANEEL, quanto Gerhard Paul Schreiber indicam algo muito importante para o presente trabalho: as usinas “fio d'água” não são necessariamente desprovidas de reservatório, aliás, quase nunca o são, o que as diferencia é que a técnica de geração de energia – normalmente utilizada em rios de alta vazão – reduz o reservatório, a área alagada, mas não necessariamente o elimina.

Assim, para verificar a existência ou não de reservatório e/ou o tamanho da área alagada é necessário verificar o projeto do empreendimento, e não o seu tipo, modelo. O dado é extremamente relevante para que se saiba se existe ou não alteração efetiva na dinâmica de alagação do rio (o que pode ocorrer mesmo em empreendimentos “sem reservatório”, mas necessariamente ocorrerá quando há alagamento de áreas previsto no próprio projeto).

In casu, como demonstra claramente o EIA/RIMA, a UHE Santo Antônio prevê grande área de alagação e, portanto, ainda que “fio d'água”, possui reservatório.

3.4.1 Cheia Extraordinária

Todo rio tem o seu regime fluvial ou hidrográfico que, de acordo com o dicionário de geologia geomorfológica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é:

(...) a variação das águas do rio durante o ano. O escoamento das águas depende do clima, daí a existência de: rios de regime nival ou glaciário, aqueles que recebem água devido ao derretimento das neves ou geleiras, quando termina o inverno; regime pluvial, os que são alimentados pelas águas das chuvas, coincidindo as grandes cheias com a estação chuvosa.

Os rios que possuem os dois regimes, geralmente provocam enchentes catastróficas durante o verão, quando coincidem a estação chuvosa e o degelo.

O processo do licenciamento ambiental de aproveitamento hidrelétrico em qualquer rio deve analisar os impactos do empreendimento – e, conseqüentemente, as áreas de alagamento – levando em conta esse regime fluvial. O objetivo é, evidentemente, mitigar as conseqüências negativas (externalidades). Um dos aspectos é a área alagada.

Para identificar o regime fluvial é necessário fazer estudos geológicos, geomorfológicos, do solo e do clima, como indica o Termo de Referência modelo do IBAMA de setembro de 2014 para os Aproveitamentos Hidrelétricos do Madeira (AHE's), item “4.6.1.1”.

As projeções que podem ser feitas sobre a área de alagamento são, evidentemente, probabilísticas e levam em conta os dados registrados ao longo da história.

Após verificar tais projeções, o órgão licenciador deve, considerando a área do reservatório, determinar medidas para compensar os impactos, medidas de proteção, tudo isso levando em conta os princípios da prevenção e da precaução.

Dentro do que preconiza a definição do dicionário geomorfológico, chamamos “cheia” o período de máxima extensão da alagação do rio (que, evidentemente, pode variar ao longo dos séculos). Nos rios que sofrem interferência pluvial e nível, como o rio Madeira e o rio Amazonas, as diferenças entre os períodos de “cheia” e “seca” podem ser muito significativas.

O conceito de “cheia extraordinária” está relacionado justamente àquela que superou os limites de projeção/proteção estipulados pelo órgão licenciador – para uma probabilidade de ocorrência máxima em 10, 50, 100, 1000 ou 10000 anos de determinado volume de água (decorrente de precipitação e/ou regime de degelo).

As causas do “extraordinário” podem ser diversas: cálculos inexatos, estudos incompletos, medida de proteção pouco cautelosa, etc. Fala-se, portanto, das conseqüências de uma cheia para qual a medida de proteção foi insuficiente na seara da responsabilidade civil e partindo do pressuposto de que as regras do licenciamento foram cumpridas (o que já é mais benéfico do que a realidade, já que o IBAMA multou a Santo Antônio Energia S/A por operar com o reservatório acima do permitido).

Os AHE's do Rio Madeira tem regra de proteção para cheia “decamilenar” em relação às barragens, mas de apenas 50 anos para os núcleos urbanos.

Assim, “cheia extraordinária” nesse caso vai ser aquela que supere a regra de proteção prevista no licenciamento para o elemento que sofre o dano (50 anos, no caso dos núcleos urbanos, 10000 anos no caso de comprometimento de estrutura da barragem).

Tudo isso para explicitar o que se segue: não estamos falando de uma cheia “sobrenatural”, mas de um evento que, probabilisticamente, sempre teve hipótese razoável de acontecer como desdobramento natural do regime fluvial do rio Madeira – a própria barragem é protegida contra a cheia que ocorreu, mas não as cidades como se observa nas fotos do Anexo 1 – Processo 2427.33.2014.4.01.4100.

3.4.2 Dados Empíricos – a natureza, o empreendimento e a cidade

Já foi indicado anteriormente que os danos suportados pela cidade de Porto Velho e pelo Estado de Rondônia são notórios, visíveis a olho nu, ou seja, o extravasamento dos marcos de alagação das Usinas é incontroverso.

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê a responsabilidade do causador do dano, mas não indica a natureza desta. É a Lei 6.938/81, recepcionada pela ordem constitucional vigente, quem a define:

Art 14, § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Embora existam relevantes argumentos no sentido de que a responsabilidade por dano ambiental seja regrada pela teoria do risco integral (há inclusive precedente nesse sentido no STJ, REsp 442586/SP), o entendimento dominante nos Tribunais (AgRg no Aresp 234.427/PR e AgRg no Aresp 'A 224.572/MS) e entre os estudiosos é de que a responsabilidade é objetiva. Por todos, Paulo Affonso Leme Machado:

A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos 'danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade' (art. 14, §1º, da Lei 6.938/81). (...) Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano. É contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente.

A responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva, conforme previsto no art. 14, §1º, da Lei 6.938/81, recepcionado pelo art. 225, §§2º e 3º, da CF/88, e tem como pressuposto a existência de uma atividade que implique em riscos para a saúde e para o meio ambiente, impondo-se ao empreendedor a obrigação de prevenir tais riscos (princípio da prevenção) e de internalizá-los em seu processo produtivo (princípio do poluidor-pagador). Pressupõe, ainda, o dano ou risco de dano e o nexo de causalidade entre a atividade e o resultado, efetivo ou potencial.

Certo é que a responsabilidade civil por dano ambiental independe de culpa. A partir disso, discutem os especialistas sobre a sua abrangência: se por risco integral ou meramente objetiva, fundada no risco da atividade.

Assim, é dever do empreendedor e papel do Estado prever todos os riscos da atividade potencialmente poluidora promovendo o necessário para evitar os danos:

3.4.3 O Exercício de Certa Atividade

Como visto anteriormente e enunciado no texto do art. 14, §1º, da Lei 6.938/81, a atividade/condução que inicia a cadeia causal não precisa ser "culposa" ou "ilícita" na acepção estrita do termo. Dessa forma, o fato de a atividade/condução de construir/operar aproveitamento hidrelétrico ser, em princípio, licenciada/regulada não exclui a responsabilidade. Nesse sentido, relevantíssimas são as observações de Paulo Affonso Leme Machado:

A intervenção estatal no domínio ambiental visa preservar a saúde pública e ordenar as atividades produtoras. Não se pode esquecer que muitas vezes o Poder Público, ao baixar normas de emissão e elaborar padrões de qualidade, age em causa própria, pois ele, Poder Público, também exerce algumas atividades iguais às dos particulares (siderurgia, petroquímica...). Dessa forma, nem sempre os parâmetros oficiais são ajustados à realidade sanitária e ambiental, decorrendo daí, que, mesmo em se observando essas normas, as pessoas e a natureza sofrem prejuízos.

Além disso, a existência de normas de emissão e os padrões de qualidade representam uma fronteira, além da qual não é lícito passar. Mas, não se exonera o produtor de verificar por si mesmo se sua atividade é ou não prejudicial. J. P. Barde e E. Gerelli salientaram:

“A norma de emissão pode ser baseada em simples imperativo tecnológico, sem que isso resulte ipso facto em estado do ambiente de modo que não haja mais vítimas. É o caso da norma baseada na ‘melhor tecnologia disponível’ ou ‘praticável’.

A norma pode ser ainda fixada em função de imperativos econômicos, de modo a não onerar excessivamente os poluidores.

De fato, poderá encontrar-se uma combinação do imperativo tecnológico e econômico através da aplicação do conceito da ‘melhor tecnologia disponível e economicamente aceitável’. Ora, poderá acontecer que este vínculo tecnológico, e sobretudo econômico, possa deixar subsistir uma poluição excessiva do ponto de vista do poluído, causando danos importantes.

Por esses motivos o ressarcimento pode constituir um complemento indispensável às medidas de proteção ‘ainda que as emissões derivem de instalações conformes às autorizações administrativas’”

O caso do aproveitamento hidrelétrico é bem semelhante ao exposto pelo autor, ou seja, tem-se que existe uma projeção que não necessariamente contempla todo dano potencial – talvez por deficiência da técnica – e baseada em um critério probabilístico/econômico de proteção que não onere o empreendedor, qual seja, recorrência de 50 ou 100 anos.

Dentre todos os autores consultados, nenhum manifestou entendimento diverso, tal como Annelise Monteiro Steigleder: “(...) a existência de licenciamento ambiental e a observância dos limites de emissão de poluentes, bem como de outras autorizações administrativas, não terão o condão de excluir a responsabilidade pela reparação.”

Também Luciana Stocco Betiol, escorada em lição de Édis Milaré:

Ambos os conceitos, o de degradação e o de poluição ambiental, tratam do dano e da respectiva obrigação de reparação, independentemente de o agente ter observado as regras ou padrões específicos definidos em lei ou portarias administrativas, em clara punição por danos decorrentes de atos lícitos (MILARÉ, 2005, p. 734)

Colaciona-se ainda preciosa lição de Carlos Roberto Gonçalves:

Também se mostra irrelevante, *in casu*, a demonstração da legalidade do ato. Em matéria de direito de vizinhança já vem a jurisprudência, de há muito tempo, proclamando que a licença ou permissão da autoridade para o exercício de determinada atividade não autoriza que se causem danos aos vizinhos. Às vezes o ato ou a atividade não abusiva, estando até autorizada por alvará expedido pelo Poder Público. Mesmo assim, se causar danos aos vizinhos, podem estes pleitear em juízo a redução e até a cessação do

incômodo, se exercida no interesse particular, ou em indenização, se preponderante o interesse público.

Na ação civil pública ambiental não se discute, necessariamente, a legalidade do ato. É a potencialidade do dano que o ato possa trazer aos bens e valores naturais e culturas que servirá de fundamento da sentença..

Essa é uma tendência mundial, como bem enfatiza o já mencionado Paulo Affonso Leme Machado ao analisar o Conceito de dano ecológico na Convenção de Lugano (Conselho da Europa):

Ressalte-se que a concepção de dano ambiental proposta pela Convenção não vincula o dano com a transgressão de normas administrativas, isto é, não elimina a responsabilização no caso de observância dos padrões oficiais, mas com ocorrência de dano.

Há inclusive expressa previsão legal no sentido da responsabilidade civil por danos resultantes da descarga de substâncias nocivas e perigosas ainda que autorizados pelo Poder Público a fazê-lo (Lei 9.966/00, art. 21):

“As circunstâncias em que a descarga, em águas sob jurisdição nacional, de óleo e substâncias nocivas ou perigosas, ou misturas que os contenham, de água de lastro e de outros resíduos poluentes for autorizada não desobrigam o responsável de reparar os danos causados ao meio ambiente e de indenizar as atividades econômicas e o patrimônio público e privado pelos prejuízos decorrentes dessa descarga.”

Todos os autores pesquisados, convenções e legislação nacional parecem convergir em um mesmo sentido. Assim, reitera-se, ainda que o empreendedor hidrelétrico opere dentro dos padrões, se essa operação provocar dano, este deve ser ressarcido.

3.4.4 As externalidades negativas em Jirau e Santo Antônio no rio Madeira em Rondônia

Pretende-se nessa seção do trabalho apresentar alguns fatos sobre o cenário “desencantador” instalado em Porto Velho, capital de Rondônia.

Para a segurança das duas barragens em operação e para evitar maiores danos a montante das barragens com o espraiamento dos reservatórios, o Operador Nacional do Sistema determinou o desligamento de todas as turbinas da UHE de Santo Antônio em atividade atualmente, causando deplecionamento do reservatório

e conseqüente aumento do nível do Rio Madeira em frente à capital do Estado de Rondônia

Bairros mais baixos foram tomados pela água (fotos constantes no Anexo A). Famílias foram abrigadas em escolas e repartições públicas temem pelo futuro e esperam pela ajuda, em grande parte proveniente de doações da população e entidades, enquanto os empreendimentos negam as conseqüências da enchente e de seus próprios atos.

Nas comunidades ribeirinhas, tanto a jusante como a montante de ambos os barramentos, onde a cheia do Rio Madeira nunca mais será vista com naturalidade, há centenas de famílias desabrigadas, conforme relatório da Defesa Civil em anexo.

A Estrada de Ferro Madeira Mamoré, patrimônio histórico nacional e estadual, esteve em notório risco de perdas irreparáveis tanto a montante como a jusante de Santo Antônio.

As rodovias federais que ligam a Capital à Guajará-Mirim e o Acre ao restante do Brasil foram prejudicadas pelo avanço das águas provenientes dos reservatórios das duas Usinas.

O Distrito de Jacy-Paraná, entre as duas hidrelétricas, amargou os impactos cumulados e, embora tenha sido contemplado nos estudos ambientais dos empreendimentos, possui hoje compensações sociais submersas e imóveis residenciais e comerciais interditados pela Defesa Civil.

O Assentamento Joana D'Arc, promovido por órgão federal, o qual já se revelava inabitável, enfrenta nova influência da atividade hidrelétrica. Do mesmo modo, os reassentamentos implantados para receberem comunidades já retiradas de áreas de influência direta dos reservatórios também foram impactados, como por exemplo, Santa Rita, Morrinhos, Riacho Azul e São Domingos. A produção agrícola para o sustento dessas famílias foi perdida.

É bem verdade que não há registro de tamanha vazão do rio Madeira. Contudo, todos os impactos verificados com a cheia (previsíveis pelos estudos levados a cabo pelos Consórcios vencedores do certame, mas negligenciados para economia de custos), agregam-se ao fato da presença de barramentos que acumulam efeitos deletérios sobre o meio físico, natural e artificial onde implantados.

Não é difícil estabelecer o nexo de causalidade entre a implantação e atividade dos aproveitamentos hidrelétricos com o agravamento dos danos causados pela enchente do Rio Madeira.

3.5 A ausência do poder de policial e o subdimensionamento dos estudos ambientais

É incontestável de dúvidas que a área de influência direta dos lagos dos AHE ultrapassou e muito as previsões dos estudos realizados pelos consórcios (fotos e filmagens aéreas em anexo demonstrando apenas o início dos impactos).

Dizem os empreendimentos que se trata de enchente que, segundo seus cálculos, remete a um tempo de recorrência de 100 anos, daí os impactos vivenciados na infraestrutura regional, na floresta que margeia os reservatórios, nas comunidades ribeirinhas e nos reassentamentos.

Vale registrar que a consultoria contratada, à custa dos empreendedores, já alertava para o subdimensionamento das áreas do reservatório e dos impactos dos empreendimentos.

Tanto o IBAMA quanto FURNAS foram cientificadas da análise técnica em questão, contudo, o processo de licenciamento prosseguiu com graves.

Eis o parecer técnico que, mesmo antes da implantação dos empreendimentos, anterior à análise do EIA/RIMA, já alertava sobre a possibilidade de interferências sobre a infraestrutura, recomendando-se a devida relocação:

“Os efeitos descritos nos estudos ambientais dizem respeito à possível interrupção das atividades produtivas e dos serviços oferecidos à população por conta das interferências sobre a infraestrutura, devendo o empreendedor responsabilizar-se pela relocação dos mesmos. **As maiores preocupações quanto à infraestrutura econômica referem-se à BR 364, que liga Porto Velho a Rio Branco, com vários trechos afetados na proximidade de Mutum-Paraná (cerca de 20 km, segundo os estudos realizados por FURNAS)**, a linha de transmissão da ELETRONORTE, que se desenvolve ao longo da referida estrada e as linhas de fibra ótica para comunicação, também ao longo deste eixo.” (Relatório de Análise do EIA/RIMA dos AHE de Santo Antônio e Jirau – COBRAPE, outubro/2006) (grifos do autor)

Apesar da prévia advertência, atualmente, mesmo com pouco tempo de operação das usinas, tem-se a interdição da rodovia com desabastecimento do Estado do Acre.

A Professora *Rajindra Kaur Singh* alertou para a necessidade de:

“- Atualização e complementação do Plano diretor, considerando as variáveis territoriais **urbanas** e **interurbanas** referentes ao **uso do solo**, as

infra-estruturas e aos serviços e equipamentos públicos existentes e ao sistema de gestão do território;

- As **medidas de mitigação/compensação do empreendimento, sobre as infra-estruturas viárias afetadas (rodo, fluvial e ferroviária)**, bem como sobre **portos, estações e terminais rodoviários** devem ser inseridas **no contexto global do desenvolvimento** (da macro região, do estado, da área de Reorganização Territorial e da cidade de Porto Velho). Como é o caso do complexo da ferrovia Madeira – Mamoré, de inestimável valor histórico, com significativo potencial de agregação ao turismo, tombado como patrimônio artístico e cultural nacional, em lastimável estado de depredação e abandono e a ser fortemente afetado pelo empreendimento;

- **Complementação do conhecimento relativo às interferências (diretas e indiretas) a serem geradas (no tempo e no espaço geográfico) sobre a demografia, o uso do solo, as infraestruturas e os serviços e equipamentos públicos urbanos e inter urbanos existentes** (compatibilizando com as conclusões constantes dos eixos temáticos ambientais, social, econômico e institucional);

- Análise das interferências a partir de um enfoque sistêmico considerando tanto os aspectos positivos/negativos dos impactos identificáveis, como também seu potencial **como elemento de apoio a transformação do sistema, ou seja, como elemento importante no conjunto de ações estratégicas voltadas ao desenvolvimento integrado e sustentável do município e da região;**

- “Definição das diretrizes de desenvolvimento integrado e sustentável do município, considerando o tempo: antes, durante e após obras” . (Grifos do autor).

Atualmente, a necessidade de adaptação da infraestrutura rodoviária é nítida e demanda aprofundado estudo – e exercício do poder de polícia - a ser realizado pelos órgãos competentes.

Impõe-se, ainda, a necessidade do órgão ambiental retificar as medidas e impor a melhoria da malha rodoviária atingida. De igual sorte, necessário retificar medidas – com apropriado poder de polícia - para recuperar e proteger todo o patrimônio da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré.

É indiscutível que o princípio da prevenção foi ignorado. Sabendo-se, por cálculos, quais os danos provocados pela ação humana potencialmente poluidora, deveriam primar pela eliminação completa dos perigos.

De certo, não foi levado em conta também o princípio da transgeracionalidade em matéria ambiental. Este exige ainda maior comprometimento do empreendedor e dos órgãos licenciadores e está a perguntar a presente geração, por exemplo, o que se está fazendo para evitar que as cheias como a presente causem semelhantes ou piores danos às gerações futuras.

Por isso mesmo, em 2006, a análise do EIA/RIMA feita pelo Prof. Dr. Philip Martin Fearnside, apontou para a possibilidade de redução do tempo de recorrência de cheias do Rio Madeira:

“Estimativas preliminares de transporte de grãos totalizaram 28 milhões de toneladas/ano de Mato Grosso e 24 milhões de toneladas/ano da Bolívia (PCE et al., 2002, pág. 6.4). O inventário alega que há 8 milhões de hectares de terras apropriadas para soja nas partes da Bolívia a serem servidos pelo transporte hidroviária ligada ao Rio Madeira (PCE et al., 2002, pág. 6.4). Se 8 milhões de hectares de terra apropriadas para soja existem na Bolívia e esta área é convertida à soja, então **os impactos das hidrelétricas** e do projeto de hidrovía **deveriam incluir a perda desta área de ecossistemas naturais, que por si só totaliza mais de 150 vezes a área dos reservatórios hidrelétricas.**

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) menciona que a expansão agrícola (i.e., soja) estimulada pela hidrovía resultará em perda de vegetação natural nas savanas de Beni de Bolívia (ARCADIS Tetraplan et al., 2005, pág. 156-157). Além de impactos de biodiversidade, **a possibilidade de afetar o regime de hidrológico negativamente no Rio Madeira é mencionada como um problema para o qual esta mudança contribuiria. A contramedida proposta é “ação integrada Brasil/Bolívia, necessária para viabilizar ordenamentos ambiental e territorial visando o controle da ocupação das terras e a manutenção da integridade das áreas protegidas”.**

Desmatamentos nas bacias Beni e Madre de Dios conduzirão a inundações no Rio Madeira. Mudanças nas probabilidades de inundação têm sido comuns em outros lugares em rios como resultado de desmatamento ou de outras mudanças. Por exemplo, uma inundação de recorrência de 100 anos baseada em registros históricos pode se tornar uma inundação de recorrência de 10 anos sob condições mudadas. Além do desmatamento devido à expansão da soja na Bolívia, há impactos graves esperados da “Rodovia Transoceânica” ou “Rodovia ao Pacífico” atualmente em construção no Peru.”(grifos do autor).

Para se constatar a gravidade do que se expõe, basta mencionar que o Parecer 14/07-COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, segundo o qual buscava atestar a viabilidade ambiental dos empreendimentos, afirmou que: “a abrangência dos projetos propostos é muito maior do que os espaços delimitados como áreas de influência direta e indireta e mesmo área de abrangência regional dos empreendimentos”

Afirma também que:

“destaca-se que os impactos nas áreas de influência direta e indireta que poderão ser originados em virtude da implantação dos Aproveitamentos Hidrelétricos Santo Antônio e Jirau não foram suficientemente contemplados no EIA e respectivo RIMA.”

Dispõe ainda que:

Como a área de influência caracterizada para os dois aproveitamentos é incorreta, devido à não contemplação de condicionantes naturais e técnicas e, ainda, devido à incompreensível minimização de impactos identificados, como a intensa migração ou a proliferação da malária, os dados apresentados no EIA são inconsistentes e precisam ser revistos e validados

para que não haja transferência do ônus de prova aos afetados ou vítimas em potencial da atividade proposta. Dispõe que os impactos sobre as atividades pesqueiras ultrapassarão os limites da área de influência indireta definida pelo EIA.

Isso, sem considerar que houve, *a posteriori*, autorização para aumento na cota do barramento do reservatório da UHE Santo Antônio, o que certamente contribuiu ainda mais para o aumento da área de abrangência territorial e social impactada.

Com base nas análises dos empreendimentos, tanto sob o ponto de vista técnico (com base nos levantamentos do EIA/RIMA), quanto sob o ponto de vista empírico (situação fática vivenciada na região), pode-se afirmar que a ação dos empreendimentos na região causam entre diversas comunidades indígenas, pescadores, ribeirinhos com peculiar modo de vida (beradeiros), moradores de comunidades “aglomerados, vilas”, assentados, tanto a jusante quanto a montante dos empreendimentos, fortes impactos sociais.

A conceituação de impactos sociais segundo a *International Association for Impact Assessment* é associada a mudanças (ou alterações) perceptíveis em um ou mais dos seguintes aspectos:

- a) Maneira de viver das pessoas (people's way of life) – que abrange como estas vivem, trabalham e interagem entre si, com base no cotidiano destas;
- b) Sua cultura – que abrange suas crenças compartilhadas, costumes, valores e línguas e dialetos;
- c) Sua comunidade – a coesão, estabilidade, características, serviços e infraestrutura;
- d) Seu sistema político – alcance das pessoas em participar de decisões que afetam suas vidas, o nível de democratização instituído e os recursos providos para este propósito;
- e) Seu ambiente, a qualidade do ar e da água que as pessoas utilizam; a disponibilidade e a qualidade da comida que ingerem; o nível de ameaça ou risco, exposição à poeira e ruído; adequação do saneamento, segurança física, e o acesso a, e controle, sobre os recursos;

Já se disse que não pode toda a sociedade pagar o preço da tragédia anunciada e provocada em favor do benefício de alguns poucos. Como bem acertou Amartya Sen – desenvolvimento com liberdade e para todos, sem restrições.

Isso porque, o art. 225 da Constituição do Brasil, que prevê o princípio do usuário-pagador/poluidor-pagador, determina àquele que utilizar-se de matéria prima natural o dever de internalizar os prejuízos e socializar os lucros, de forma a não prejudicar a sociedade pela exploração econômica por si depreendida, em interpretação consagrada na doutrina e jurisprudência pátrias.

Assim, seja por subdimensionamento culposo dos estudos ambientais que nortearam o processo de licenciamento ambiental, seja porque a atividade incrementou exponencialmente os riscos de ocorrência da pluralidade de danos a montante e também a jusante de ambos os empreendimentos, impõe-se o uso, dentre outros instrumentos econômicos, da extrafiscalidade tributária.

A gravidade da situação – bem como da absoluta ausência do poder de polícia – é tão elevada que o MM. Juiz Federal da 5ª Vara Federal de Porto Velho, agora em 2014, deferiu parcialmente o pedido da antecipação dos efeitos da tutela para obrigar Santo Antônio Energia (SAE) e Energia Sustentável do Brasil (ESBR), sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a:

- (i) “prover todas as necessidades básicas (moradia, alimentação, transporte, educação, saúde, etc) das populações atingidas a montante de cada uma das Usinas pela cheia do Rio Madeira às margens dos reservatórios subdimensionados no EIA/RIMA enquanto durar a situação de emergência e até uma decisão definitiva sobre a compensação/indenização/reajustamento. As populações atingidas serão identificadas pelas defesas civis municipal, estadual e/ou federal, devendo o cumprimento de tais obrigações ser comprado nos autos no prazo de 10 (dez) dias após receberem a identificação das populações atingidas.”
- (ii) “proteger emergencialmente dos impactos no patrimônio histórico identificado pelo IPHAN e buscar alisar e/ou abrir rotas alternativas às vias interditadas, que serão identificadas pelo órgão de trânsito municipal, DER e/ou DNIT - especialmente a BR-364 - nas proximidades dos reservatórios das Usinas (montante);”
- (iii) “refazer o EIA/RIMA considerando todos os impactos decorrentes da vazão/volume histórico do Rio Madeira em relação a todos os aspectos mais relevantes, dentre eles: a ictiofauna de todo o rio, o tamanho dos reservatórios a montante (curva de remanso, populações afetadas, estradas alagadas, patrimônio histórico, reservas ambientais afetadas - fauna e flora, cheia dos igarapés, lençóis freáticos e consequências no solo e subsolo) e os reflexos a jusante (desbarrancamentos e movimentação de sedimentos, novas áreas de remanso, etc). Os estudos devem ser supervisionados pelo IBAMA e, junto a este órgão licenciador, todos os demais órgãos responsáveis (DNIT, IPHAN, FUNAI, ICMBio, ANA, ONS, ANEEL dentre outros). Devem também ser acompanhados por especialistas (engenheiros, agrônomos, geólogos, sociólogos, antropólogos, economistas, etc) indicados pelo Ministério Público e custeados pelos consórcios, devendo comprovar nos autos, no prazo de 90 (noventa) dias, o andamento do reestudo ora determinado, sob pena de suspensão das licenças de operação.”

A decisão também obrigava o IBAMA a “supervisionar todo o procedimento junto aos demais órgãos responsáveis (DNIT, IPHAN, FUNAI, ICMBio, ANA, ONS, ANEEL dentre outros), considerando as opiniões e informações dos especialistas (engenheiros, agrônomos, geólogos, sociólogos, antropólogos, economistas, etc) indicados pelo Ministério Público e custeados pelos consórcios.”

Contudo, as empresas responsáveis pelo empreendimento, em resumo, levantam os seguintes argumentos contra a decisão:

- (i) “considera premissas fáticas e técnicas absolutamente equivocadas e sem qualquer respaldo científico”;
- (ii) “atribui aos Requeridos, sem qualquer fundamento jurídico, a condição de garantidores universais por fatos nitidamente caracterizados como caso fortuito/força maior”; e, finalmente,
- (iii) “determina o cumprimento de obrigações de fazer tão abrangentes e indeterminadas que se configura como teratológica”.
- (iv) “invasão do âmbito de discricionariedade técnica do IBAMA e do cerceamento do exercício das suas atribuições institucionais”
- (v) “é nula de pleno direito, na medida em que não oportunizou manifestação prévia pelos interessados, conforme imposição legal”. ;
- (vi) “é plenamente satisfativa, confundindo-se com o próprio mérito da ação”;

Entretanto, demonstrou-se que a utilização de tributos extrafiscais é uma eficaz ferramenta de gestão ambiental de recursos hídricos, tendo como objetivo sua aplicação no caso concreto das Usinas Hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio em Rondônia.

Com efeito, pois, a Constituição da República, em seu art. 225, *caput*, consagrou uma visão não-fragmentária do bem ambiental, segundo a qual o meio ambiente seria, mais do que apenas a soma dos recursos naturais, o conjunto de condições, leis, influências e interações que permitem a manutenção da vida e sobre esses aspectos devem incidir as responsabilidades daqueles que venham a prejudicá-los.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O constitucionalismo democrático foi a ideologia vitoriosa, superando todos os projetos alternativos e autoritários que com ele concorreram. Com prestígio ao Estado de direito, poder limitado e respeito aos direitos fundamentais, é o modo de organização social fundado na cooperação de pessoas livres e iguais.

Nesse sentido, ao erigir o meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de bem de uso comum do povo, a Constituição Federal reconheceu-lhe o caráter de patrimônio coletivo sobre o qual repousam interesses difusos fundados no próprio direito à vida, das presentes e futuras gerações, sem, no entanto, interferir no regime de direito de propriedade incidente sobre seus elementos constituintes.

Mesmo ausente do rol do art. 5º da Constituição Federal o direito ao meio ambiente ecologicamente sustentável, não se pode negar que o seu conteúdo é de direito fundamental, podendo mesmo se afirmar que os preceitos do art. 225 da Constituição consagram uma política ambiental e um dever jurídico de o Estado preservá-lo.

O mínimo existencial impõe ao Poder Público e à coletividade a necessidade de respeitar o espaço vital mínimo necessário para a garantia de um meio ambiente equilibrado e essencial para sadia qualidade de vida.

Daí a relevância de aplicação dos principais princípios que norteiam o direito ambiental brasileiro a fim de compreender a forma mais viável de se implementar um mecanismo de proteção ambiental que respeite tanto os princípios ambientais, como os tributários.

Destacamos o princípio do poluidor pagador que parte da constatação de que a degradação decorre do interesse econômico, das falhas de mercado geradoras de externalidades, onde tem se intensificado a utilização de instrumentos econômicos como meio de internalização das externalidades negativas.

A efetividade do princípio do poluidor-pagador torna evidente a unicidade do direito (constitucional, administrativo, tributário, civil, penal, etc) para proteção do meio ambiente.

Como instrumento econômico de proteção ao meio ambiente e, no caso concreto, de proteção aos recursos hídricos, defende-se a utilização de tributos extrafiscais que ganha legitimidade constitucional no princípio do poluidor-pagador.

O direito tributário, no que tange à proteção ambiental, deve ser submetido ao processo de abertura e diálogo com outros ramos do direito.

Por intermédio da atuação estatal neutraliza-se ou diminui-se o impacto da exploração econômica desequilibrada, na medida em que a teoria da correção exige uma atuação normativa do Estado com legitimação da tributação como meio mais adequado para o alcance de uma política ambiental eficaz.

Com isso verificamos o desenvolvimento das políticas sustentáveis através da adoção de instrumentos econômicos, fiscais e extrafiscais, que incentivam a incorporação de novas tecnologias de prevenção a danos ao meio ambiente, desestimulando práticas predadoras, através dos encargos tributários.

Como direito fundamental já vimos que a água é um fator de preocupação que decorre da conscientização de que o aumento da população mundial, a poluição provocada pelas atividades humanas, o consumo excessivo e o alto grau de desperdício, ela se tornou um bem finito em curto prazo a preocupar toda vida existente na Terra.

A valoração econômica introduz ao usuário a noção do real valor da água, que não deve se resumir à quantificação de um valor monetário, vista sob a perspectiva do utilitarismo, mas, sobretudo, um valor vinculado à própria existência de vida no mundo.

Ou seja, a valoração econômica da água permite reconhecer além do valor monetário a necessidade de preservação e de recuperação da água para presentes e futuras gerações.

A Política Nacional de Recursos Hídricos determina que os recursos arrecadados com a cobrança de recursos hídricos sejam aplicados não só no financiamento de estudos, programas, projetos e obras relacionados especificamente com os recursos hídricos, mas, sobretudo, aplicados na própria bacia hidrográfica em que foram gerados.

A remuneração pelo uso da água, após outorga de uso pelo poder público (licenciamento ambiental) possui natureza jurídica de tributo, passível de enquadramento como taxa de polícia.

Isso ocorre porque o ato administrativo de outorga é uma atividade de polícia do Estado e, como tal, tem seu custo repassado para o empreendedor mediante cobrança da taxa de polícia.

A presença incontestada das externalidades negativas em Jirau e Santo Antônio no Rio Madeira em Rondônia comprova a absoluta ausência do poder de polícia quando do ato de outorga.

Não é difícil estabelecer o nexo de causalidade entre a implantação e atividade dos aproveitamentos hidrelétricos com o agravamento dos danos causados pela enchente do Rio Madeira, com evidente ausência do poder de polícia e o subdimensionamento dos estudos ambientais.

Atualmente, a necessidade de recuperação é nítida e demanda aprofundado estudo – e exercício do poder de polícia - a ser realizado pelos órgãos competentes.

Impõe-se, ainda, a necessidade do órgão ambiental retificar as medidas e impor a melhoria – com apropriado poder de polícia – nas regiões atingidas.

Assim, poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

A aplicação do Poder de Polícia (pela extrafiscalidade tributária) deve ser contínuo e resulta tanto em prevenção de atividades lesivas ao ambiente através do controle dos administrados, como para sua repressão quando as autoridades verificam e noticiam formalmente a ocorrência de uma infração às normas e aos princípios de Direito Ambiental.

Tal fato resulta no desencadeamento dos procedimentos para a tutela civil, administrativa e penal dos recursos ambientais (hídricos) agredidos ou colocados em situações de risco.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução de Alfredo Bosi. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- AIZEGA ZUBILLAGA, Joxe Mari. **La utilización extrafiscal de los tributos y los principios de justicia tributaria**. Bilbao: Servido Editorial de la Universidad del País Vasco, 2001.
- ALEXY, Robert. Colisão de Direitos Fundamentais e realização de Direitos Fundamentais no Estado de Direito Democrático. **Revista de Direito Administrativo**,[S.l.],v. 217, p. 74, 1999.
- ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2002.
- ALTAMIRANO, Alejandro C. El Derecho constitucional a un ambiente sano, derechos humanos y su vinculacion com el derecho tributario. In: MARINS, James (Coord.). **Tributação e Meio Ambiente**. Curitiba: Juruá, 2003.
- ALTAMIRANO, Alejandro C. **Tributação e Meio Ambiente**. In: MARINS, James (coord.).Curitiba: Juruá, 2002. V.2. (Coleção Tributação em Debate).
- AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.
- AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- _____. **Direito Tributário Brasileiro**. 2 ed .rev. São Paulo: Saraiva, 1998.
- .ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2006.
- _____. **Dano ambiental: uma abordagem conceitual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- _____. Direito ambiental como direito econômico-análise crítica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.115, jul./set. 1992.
- _____. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999.
- ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor-pagador**. Pedra angular da política comunitária do ambiente. São Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- ARRUDA, José Jobson de A.; PILETTI, Nelson. **Toda a História, história geral e história do Brasil**. 11 ed. São Paulo: Editora Ática, 2001.
- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. Atualizado por Misabel Abreu M. Derzi. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao poder de tributar**. Atualizado por Misabel Abreu Machado Derzi. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva. 2004.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. 3. ed. ampl. e atual.. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. Limites e possibilidades da Constituição brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. **O estado teatral e a implementação do direito ambiental**. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). **Direito, água e vida**. São Paulo: IMESP, 2003.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira em Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. In: CANOTILHO José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubéns Morato (Org.). **Introdução ao Direito do Ambiente**. São Paulo: Saraiva 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo. Malheiros. 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros. 1996.

BORGES, Marco Aurélio dos Santos. **Sistema tributário nacional e política nacional do meio ambiente: A Extrafiscalidade Pró-Ambiente**. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1,n. 18, 2010.

BOTTALLO, Eduardo. **Lições de Direito Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

BRAGA, Benedito; REBOUÇAS, Aldo. **Águas doces no Brasil**. Capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras, 2002.

BURSZTYN, Marcel (Org.). **A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. In: MOTA, Carlos Renato. As principais teorias e praticas do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Proteção do ambiente e Direito de propriedade**. Coimbra Portugal. Coimbra, editora. 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2007.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Introdução ao Direito do Ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARNEIRO, Ricardo. **A reserva particular do patrimônio natural – RPPN como beneficiária da compensação ambiental prevista na Lei 9.985/2000**. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). *Direito Ambiental em debate*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

CARNEIRO, Rui. **Direito Ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 22 ed. Malheiros: São Paulo, 2006.

CARRAZZA, Roque António. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

CARVALHO, Carlos Gomes de. **Legislação ambiental brasileira (contribuição para um código ambiental)** LED. Vol. I e II. São Paulo: Editor de Direito, 1998.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição – Direito Constitucional Positivo**. 13. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 19 ed. São Paulo: Saraiva.2012.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2007

CARVALHO, Paulo de Barros. **Teoria da norma tributária**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CASTILHO, Paulo Cesar Baria de. **Confisco tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CICCO, Cláudio de; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 4ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

COASE, Ronald. **The Problem of Social Cost**. *Journal of Law and Economics*. v. 3. Out. 1960. Disponível em: <http://www.sfu.ca/~allen/CoaseJLE1960.pdf> Acesso em: 31 ago. 2007.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à Constituição de 1988** – sistema tributário. Rio de Janeiro: Forense, 1999a.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999b.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **O Controle da Constitucionalidade das leis e do poder de tributar na constituição de 1988**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

COMUNE, A. Evaldo. Meio Ambiente, Economia e Economistas. *In: Capital Natural, valorando a natureza*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994, p.54.

CONTI, José Maurício. **Princípios tributários da Capacidade Contributiva e da progressividade**. São Paulo: Dialética, 1997.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos de Direito Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2001.

DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de Risco e a Evolução das abordagens de gestão socioambiental**. São Paulo: s/d: SENAC.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

DIAS, R. **Gestão ambiental: Responsabilidade social e sustentabilidade**. São Paulo: Atlas, 2008.

DUPAS, Gilberto. **O impasse ambiental e a lógica do capital. In: Meio Ambiente e Crescimento Econômico – tensões estruturais**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

ELY, Aloísio. **Economia do Meio Ambiente: uma apreciação introdutória interdisciplinar da poluição, ecologia e qualidade ambiental**. Porto Alegre, Faculdade de Economia e Estatística, 1988.

ERICKSON, J. **Nosso planeta está morrendo**. A extinção das espécies. A biodiversidade. São Paulo: Makron Books, 1992.

FELIZOLA, Paulo. *In: Fundamentos de Economia*. Marco Antônio Sandoval de Vasconcellos Manuel E. Garcia. 4 ed., 2003.

FERRAZ JR. Tércio Sampaio. Contribuições de intervenção no domínio económico e federação. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Contribuições no domínio econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERRAZ, Roberto. Tributação e Meio Ambiente: o green tax no Brasil (a contribuição de intervenção da Emenda 33/2001). *In*: **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 8, n. 31, p. 167-172, jul./set. 2003.

FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade Civil por Dano Ecológico. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 49, n. 50, p. 38, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 1995

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **O Direito de Antena face do Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito Ambiental Tributário**. São Paulo: Saraiva. 2005.

FONSECA, E. G.. **Meio Ambiente e contas nacionais: a experiência internacional**. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente. (Série Seminários e Debates). Contabilização Econômica do Meio Ambiente. São Paulo, 1992.

FREIRE, William. **Direito Ambiental Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: AIDE Editora, 2000.

FREITAS, Rômulo de Jesus Dieguez de. **A função extrafiscal dos tributos**. Disponível em: http://www.maja.net.br/Artigos_PDF/Art_14.pdf. Acesso em 12,jun, 2013.

FREITAS, Rômulo de Jesus Dieguez de. *A função extrafiscal dos tributos*. Disponível em: <http://www.maja.net.br/Artigos_PDF/Art_14.pdf>. Acesso em 12,jun,2013.

FREITAS, Vladimir Passos de. *In*: **A Constituição Federal e a efetividade das Normas Ambientais**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Código Tributário Nacional comentado**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

GALBRAITH, John Kenneth. **O Pensamento Econômico em Perspectiva: uma História Crítica**. São Paulo: Pioneira, 1989.

GERENT, Juliana. **Internalização das externalidades negativas ambientais**. Uma breve análise da relação jurídico-econômica. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 11, n. 44, p. 40-63, out./dez. 2006.

GODÓI, Marciano Seabra de. **Extrafiscalidad y sus limites constitucionales**. *Revista Internacional de Direito Tributário*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 219-262, jan./jun. 2004.

GODÓI, Marciano Seabra de; SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. Extrafiscalidade. In: GODÓI, Marciano Seabra de (Coord.). **Sistema Tributário Nacional na Jurisprudência do STF**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 148-149.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. Questões relevantes acerca da extrafiscalidade no Direito Tributário. **Interesse Público**, Porto Alegre, Notadez, v. 7, n. 34, p. 175-200, nov./dez. 2005.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUERRA, Sérgio. Compensação ambiental nos empreendimentos de significativo impacto. In: WERNECK, Mário *et alli* (Coords.). **Direito ambiental visto por nós advogados**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao Estudo do Direito**. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

GUSMÃO, Omara Oliveira de. **Proteção ambiental e tributação: o tributo como coadjuvante na concretização do valor constitucional “meio ambiente”**. *Revista*

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional – a Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Constituição para e Procedimental da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1997.

HALL, Anthony L. **Amazônia: Desenvolvimento para quem? – desmatamento e conflito social no Programa Grande Carajás**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda., 1991

HERNÁNDEZ, Jorge Jiménez. **El tributo como instrumento de protección ambiental**. Granada: Editoria Comares, 1998.

HERRERA MOLINA, Pedro. **Derecho tributario ambiental**, Madri: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. 2000.

HOLMES, Stephen & SUNSTEIN, Cass. **The Cost of Rights**. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

<http://www.energiasustentaveldobrasil.com.br/licenciamento-ambiental.asp>. Acesso em 08/08/2012.

http://www.furnas.com.br/negocios_novos_projetos_07.asp. Acesso em: 11/02/2013.

http://www.santoantonioenergia.com.br/upload/portal_mesa/pt/usina_santo_antonio/lienciamento/ANEEL%20-%20Hist%C3%B3rico%20santo%20Ant%C3%B4nio.pdf. Acesso em 08, ago, 2012.

<http://www.furnas.com.br>. Acesso em 12/02/2013.

<http://www.furnas.com.br/frmEMQuemSomos.aspx>. Acesso em 08, ago, 2012.

<http://www.caixa.gov.br/fgts>. Acesso em 06, ago, 2012.

<http://www.odebrecht.com.br>. Acesso em 06, ago, 2012.

<http://www.andradegutierrez.com.br>. Acesso em 06, ago, 2012.

http://www.andradegutierrez.com.br/QuemSomos.aspx?CD_Menu=65. Acesso em 01, março, 2012.

<http://www.cemig.com.br>. Acesso em 01, março, 2012.

<http://www.cemig.com.br/ACemig/QuemSomos/paginas/default.aspx>. Acesso em 01, março, 2012

http://www.santoantonioenergia.com.br/upload/portal_mesa/pt/usina_santo_antonio/lienciamento/ANEEL%20-%20Hist%C3%B3rico%20santo%20Ant%C3%B4nio.pdf. Acesso em 01, março, 2012.

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/proesco.html. Acesso em 01, março, 2012.

<http://www.furnas.com.br/frmEMNovosProjetos.aspx>. Acesso em 15, agosto, 2012.

<http://www.odebrecht.com.br/negocios-e-participacoes/energia>. Acesso em 15, ago, 2012.

<http://www.odebrecht.com.br/negocios-e-participacoes/energia-investimentos>. Acesso em 15, ago, 2012.

<http://www.energiasustentaveldobrasil.com.br/empresa.asp> Acesso em: 05, ago, 2012.

<http://www.energiasustentaveldobrasil.com.br/empresa.asp> Acesso em: 05, ago, 2012.

<http://www.gdfsuez.com/groupe/en-bref/>. Acesso em 15, ago, 2012.

<http://www.eletobras.com/elb/data/Pages/LUMISBF7839BFPTBRIE.htm>. Acesso em: 15, ago, 2012.

<http://www.eletrosul.gov.br/home/conteudo.php?cd=898>. Acesso em 15, ago, 2012.

<http://www.observatorio.inesc.org.br>. Acesso em 18, ago, 2012.

http://www.santoantonioenergia.com.br/upload/portal_mesa/pt/usina_santo_antonio/licenciamento/ ANEEL%20-%20Hist%C3%B3rico%20santo%20Ant%C3%B4nio.pdf. Acessado em: 28, set, 2011.

<http://www.g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2012/02/construtora-de-hidreletrica-em-ro-vai-indenizar-prejudicados-por-erosao.html>. Acessado em 10, fev, 2014.

<http://www.g1.globo.com/economia/agronegocios/vida-rural/noticia/2012/05/porto-graneleiro-de-porto-velho-ro-paralisa-atividades.html>. Acessado em 10, jun, 2012.

<http://www.ecodebate.com.br/2008/06/07/o-pba-e-prova-a-licenca-previa-da-usina-de-santo-antonio-foi-concedida-sem-a-definicao-de-todos-os-impactos-ambientais-artigo-de-telma-monteiro/>. Acessado em 10, jun, 2012.

<http://www.energiasustentaveldobrasil.com.br/etapas-do-projeto.asp>. Acessado em: 10, jun, 2012.

<http://www.g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2014/02/ons-manda-usina-no-rio-madeira-desligar-11-turbinas-por-conta-da-cheia.html>.

<http://www.rondoniagora.com/noticias/ons+manda+desligar+todas+as+turbinas+de+santo+antonio+>. Acesso em 26, fev, 2013.

<http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/producao-de-soja-da-bolivia-atrai-produtores-brasileiros>. Acesso em 17, out, 2014.

<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/download/205/183>. Acesso em 13, jun, 2013.

<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/download/.../1166>. Acesso em 13, jun, 2013.

KURZ, Robert. **O futuro diferente: uma visão da sociedade do século 21**: In: Sociedade e Estado Superando Fronteiras. São Paulo, Edições Fundap, pp; 15-14, 1998.

LEÃO, Cristiane Madeira Mariano. **Ensaio sobre a Tributação Ambiental** – considerações sobre a extrafiscalidade dirigida a promoção do desenvolvimento social sustentável através da aplicação do princípio do poluidor pagador no direito tributário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial**. 2. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003

_____, José Rubens Morato. **Sociedade de risco e Estado**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de A. **Direito Ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

LOUREIRO, Wilson. **ICMS ecológico** – incentivo econômico à conservação da biodiversidade: uma experiência exitosa no Brasil. Curitiba: [s.n.], 1997.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MACHADO, Marta Rodrigues de Assis. **Sociedade do Risco e Direito Penal: uma avaliação de novas tendências político-criminais**. São Paulo: IBCCRIM, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. Revista dos Tribunais. 1991.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos Hídricos: Direito brasileiro e internacional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MAGANHINI, Thais Bernardes. Artigo: **Extrafiscalidade Ambiental: Um Instrumento de Compatibilização do Desenvolvimento Econômico e o Meio Ambiente**. Disponível em: www.idtl.com.br/artigos/172.pdf. Acesso em 20, ago, 2012.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

_____, N. Gregory. **Introdução à Economia**. Tradução de Allan Vidigal Hastings. 3. ed. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

MARINS, James; TEODOROVICZ, *Jeferson*. **Rumo à extrafiscalidade socioambiental: tributação diante do desafio social e ambiental contemporâneo**. Academia Brasileira de Direito Constitucional. Disponível em <http://www.abdconst.com.br/revista3/jamesmarins.pdf>. Acesso em 13, jun, 2013.

MARQUES, Leonardo Augusto Marinho. In: II. **A Responsabilidade Civil Da Pessoa Jurídica Em Matéria Ambiental A Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica e a Lei de Crimes Ambientais, em uma Análise com o Direito Comparado**. Publicado na Revista da Escola Superior Dom Helder Câmara - Veredas do Direito Vol. 1 - Nº 3 - jan. a dez. – 2004.

MARTUL-ORTEGA, Perfecto. **Tratado de Derecho Tributário**. Colômbia: Editora Temis S.A., 2001.

MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental**. Madrid: Trivium, 1995.

MATTHES, Rafael Antonietti. **Extrafiscalidade como instrumento de Proteção ambiental no Brasil**. Centro de Ensino Unificado de Brasília. Brasília, v. 1, n. 1, p. 153.

MATTOS NETO, Antonio José de. **Direitos humanos e democracia inclusiva**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MERICO, Luiz Fernando Krieger. **Introdução à Economia Ecológica**. 2. ed. Blumenau: Editora da FURB, 2001.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____, Edis. **Direito do Ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 5. ed. São Paulo, Editora dos Tribunais, 2007.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do Direito Ambiental. *In*: **Revista de Direito Ambiental**, n. 2, p. 51, abr./jun. 1996.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação Ambiental**: a função do tributo na proteção do meio ambiente (ano 2003). 5ª reimp. Curitiba: Juruá, 2007.

MONTERO, Carlos E. Peralta Montero. **O fundamento e a finalidade extrafiscal dos tributos ambientais**. Fundamentos Teóricos do Direito Ambiental. Maurício Mota (coord.). – Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MOTA, Maurício. **O princípio da precaução em direito ambiental**. Revista de Direito do Estado. Rio de Janeiro, v.1, out.-dez., 2006.

_____, Maurício. **Paradigma Contemporâneo do Estado Democrático de Direito: pós-positivismo e judicialização da política**. O Estado Democrático de Direito em Questão, Elsevier, 2011.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 1998

NADYR FONSECA, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

NASSARALLA, Sônia Maria Lage. **Meio Ambiente e Interesses Difusos, Ciência Jurídica**, n. 70, p. 290-300, jul./ago. 1996.

NUNES, Cleucio Santos. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005.

OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias. **Composição e reparação dos danos ambientais. Art. 27 da Lei 9.605/98**. Curitiba: Juruá, 2009.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário e Meio Ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita**. 2. ed. Rio de Janeiro:

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Meio Ambiente, Tributação e Vinculação de Impostos. **Revista de Direito Tributário**, v. 15, n. 56, p. 84-91, 1991.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. 10. ed. Florianópolis: OAB-SC editora, 2007.

PERELMAN, Chaim. **Ética e Direito**. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PIGOU, Arthen C. **Economics of Welfare**, 4. ed., Londres: Macmillan & Co, 1932. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>>. Acesso em: 02 set. 2007.

PRADO, Alessandra Rapassi Mascarenha. **Proteção Penal do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2000.

PROOPS, Jonh *et al.* Realizando um mundo sustentável e o papel do sistema político na consecução de uma economia sustentável. *In*: CAVALCANTI, Clóvis (Coord.). **Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1999.

RAMOS, José Eduardo Silvério. Tributação ambiental; o tributo como instrumento de preservação do meio ambiente. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 14, n. 71, p. 248-273, nov./dez. 2006.

Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 14, n. 66, p. 113-148, jan./fev. 2006.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória**. São Paulo: Atlas, 1990.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

ROMANOS 2, 14-15. *In*: **A Bíblia**: tradução ecumênica. São Paulo: Paulinas, 2002.

ROSEMBUJ, Tulio. **Los tributos y la protección del Medio Ambiente**. Madrid: Editorial Marcial Pons, 1995.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2006.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. **Economia**. Lisboa: McGraw-Hill. 17. ed. 2004.

SANTANA, Heron José de. **Meio ambiente e reforma tributária: justiça fiscal e extrafiscal dos tributos ambientais**. Revista de Direito Ambiental, n. 33, p. 9-32, jan./mar. 2004.

SÃO PAULO (Estado). Leis, estatutos, etc. **Legislação de conservação da natureza**. 4. ed. São Paulo. CESP. 1 v. 1986.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação e políticas públicas: O ICMS ecológico**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 38, p. 99-119, abr./jun. 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo Ambiental: Extrafiscalidade e Função Promocional do Direito**. Curitiba: Juruá, 2006.

SEN, Amartya,. Entrevista a Giuliano Guandalini *in*: Revista Veja: edição 2.267 – ano 45 – nº 18, de 02 de maio de 2012. São Paulo: Editora Abril, 2012.

_____, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERÔA DA MOTTA, R. (1990). Análise de custo-benefício do meio ambiente. *In*: MARGU-LIS, L. (Org.). **Meio Ambiente: aspectos técnicos e econômicos**. Rio de Janeiro, IPEA/PNUD, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. São Paulo:

SILVA, Vanessa Cristina de Lima. **A extrafiscalidade em matéria ambiental: tributação indutora como mecanismo de defesa do meio ambiente**. Revista Pesquisa Jurídica. 1, n. 1. Acesso em 03, maio, 2013.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SMITH, Adam . **Wealth of nations**. Editora Campbell & Skinner, Vol. I, Livro II, pp. 266-7, Amartya Sen. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOARES, Cláudia Dias. **O contribuinte de direito e o contribuinte de facto do imposto ecológico**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 8, n. 34, p. 26, 2000.

Sociedades Contemporâneas: reflexividade e acção atelier: Ambiente, Lisboa, 2008.

SOUSA, Rubens Gomes de. **Compêndio de Legislação Tributária**. 4. ed. póstuma, São Paulo: Resenha Tributária, 1982.

SPAGNOL, Werther Botelho. **As contribuições sociais no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito** – conforme a Emenda Constitucional n. 42/03. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4 ed. 7 tiragem. Ed. Malheiros: São Paulo, 2008.

TORRES, Heleno. Site Consultor Jurídico. **Tributos são meios constitucionais válidos de intervencionismo econômico**. <http://www.conjur.com.br/2014-jul-30/tributos-sao-meios-constitucionais-validos-intervencionismo-economico>. Acesso em 11, set, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos Direitos. *In*: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2009.

_____, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2009.

VARGAS, Jorge de oliveira. **O Direito Tributário a serviço do Meio Ambiente**. Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, n. 25, 2000.

VITTA, Heraldo Garcia. **Da divisão de competências das pessoas políticas e o meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 10, p. 93-101, abr./jun. 1998.

_____, Heraldo Garcia. **O Meio Ambiente e a ação popular**. São Paulo: Saraiva, 2000.

WALRAS, Leon. **Elements of pure economics** apud HUNT, E. K. História do pensamento econômico. Tradução José Ricardo Brandão Azevedo. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987

ZEOLA, Senize Freire Chacha. **ICMS – instrumento de proteção e conservação do meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 8, n. 30, p. 179-197, abr./jun. 2003.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira. **Porto Velho: do Inferno Verde ao Inferno Urbano**. São Paulo: Biblioteca24horas, 2014

ANEXO A

As externalidades negativas em Jirau e Santo Antônio no rio Madeira em Rondônia. Processo 2427.33.2014.4.01.4100 – Autuação do Ministério Público Federal e demais órgãos; solicitação de responsabilidade da Administração. Indenização por Dano Ambiental.

FOCAR JUDICIÁRIO De 07/02/2014

TERMO DE AUTUAÇÃO

Em Porto Velho, 06 de Março de 2014 a seção de Classificação e Distribuição autua os documentos sobante, em folhas com apensas na seguinte conformidade:

Processo: 2427-33.2014.4.01.4100
 Classe: 7160 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA
 Objeto: INDENIZAÇÃO POR DANO AMBIENTAL - RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO
 Vara: 5ª VARA FEDERAL

DISTRIBUIÇÃO AUTOMÁTICA EM 06/03/2014
 O sistema gerou relatório de prevenção.

PARTES:

AUTOR	MINISTERIO PUBLICO FEDERAL
AUTOR	DEFENSORIA PUBLICA DA UNIÃO/ CNPJ :00.375.114/0001-16
AUTOR	DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE RONDÔNIA
AUTOR	MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA- CNPJ 104.391.083/0001-67
AUTOR	ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL DE RONDÔNIA CNPJ 104.079.224/0001-91
REU	INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NAT. RENOVAVEIS
REU	ENERGIA SUSTENTAVEL DO BRASIL S/A - ESRB CNPJ 109.028.666/0001-47
REU	SANTO ANTONIO ENERGIA S/A CNPJ 108.391.823/0001-60

Para constar, levo e assino o presente


 SERVIDOR
 Gislene Pereira dos Santos
 Supervisora da SECLA



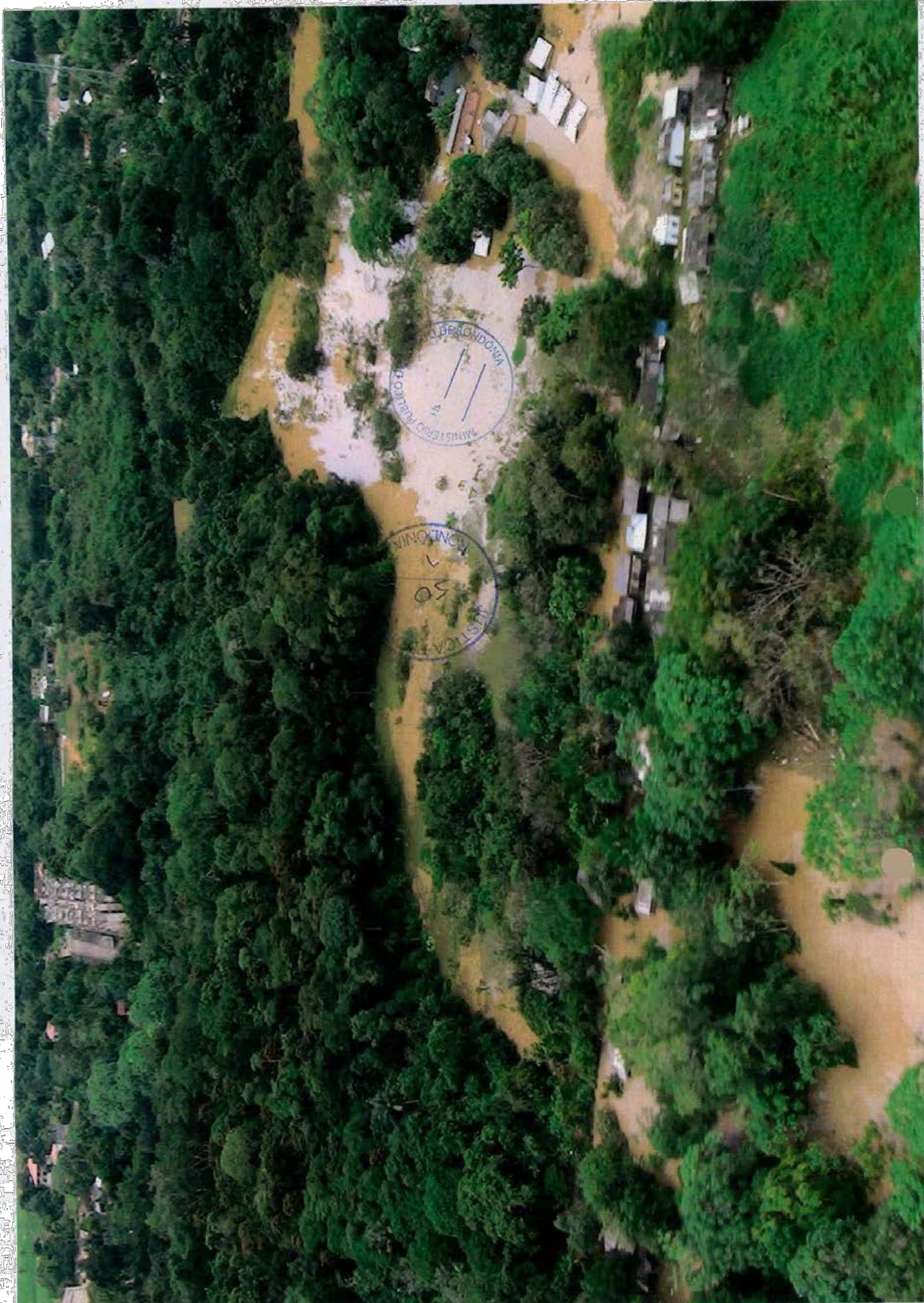
ESTADO DE RONDÔNIA

JUSTIÇA FEDERAL
FIS. 48
RONDÔNIA



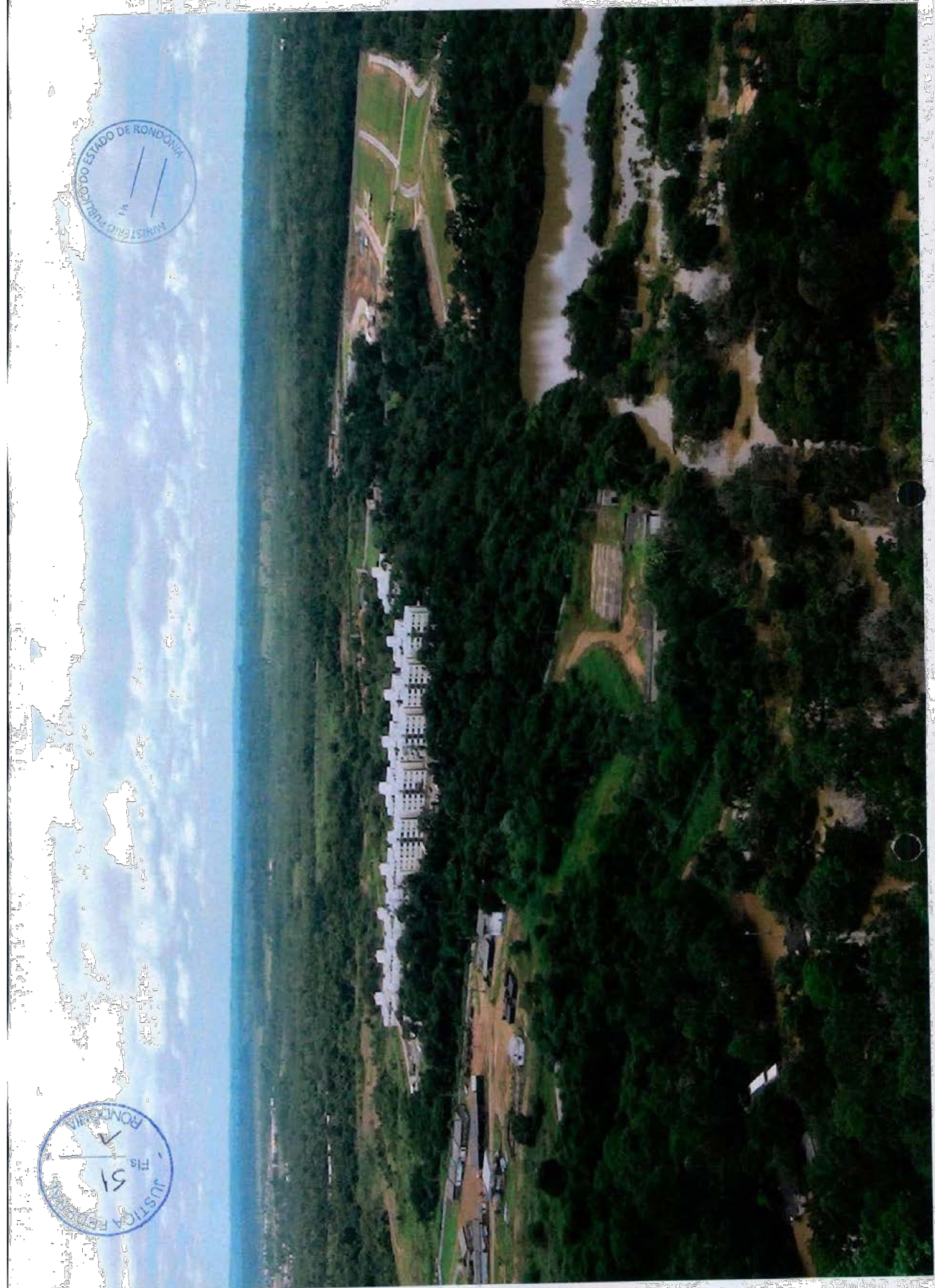
UNIVERSITY OF ESTADOS DE NOROCCIDENTE

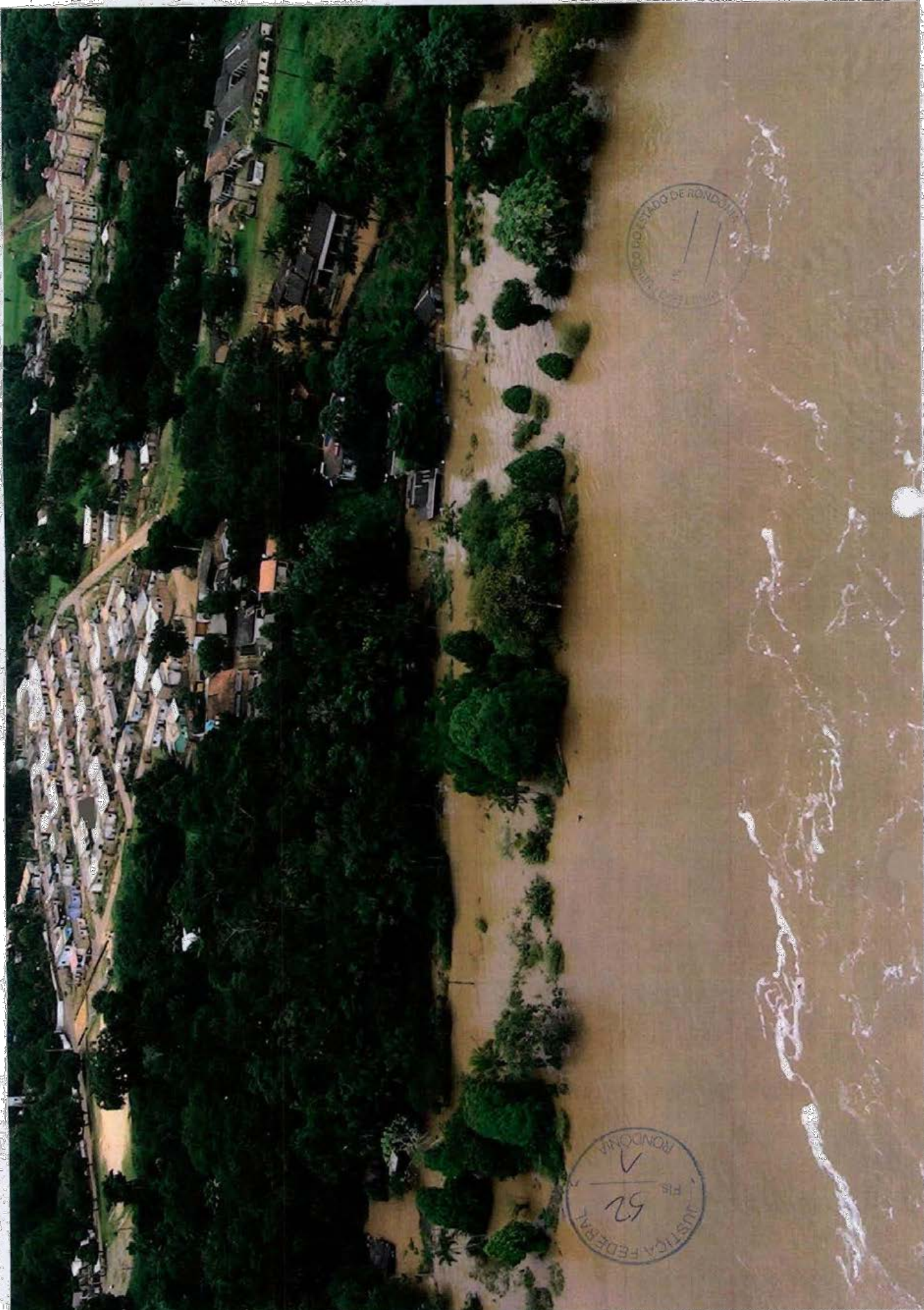
UNIVERSITY OF ESTADOS DE NOROCCIDENTE



MINISTERIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

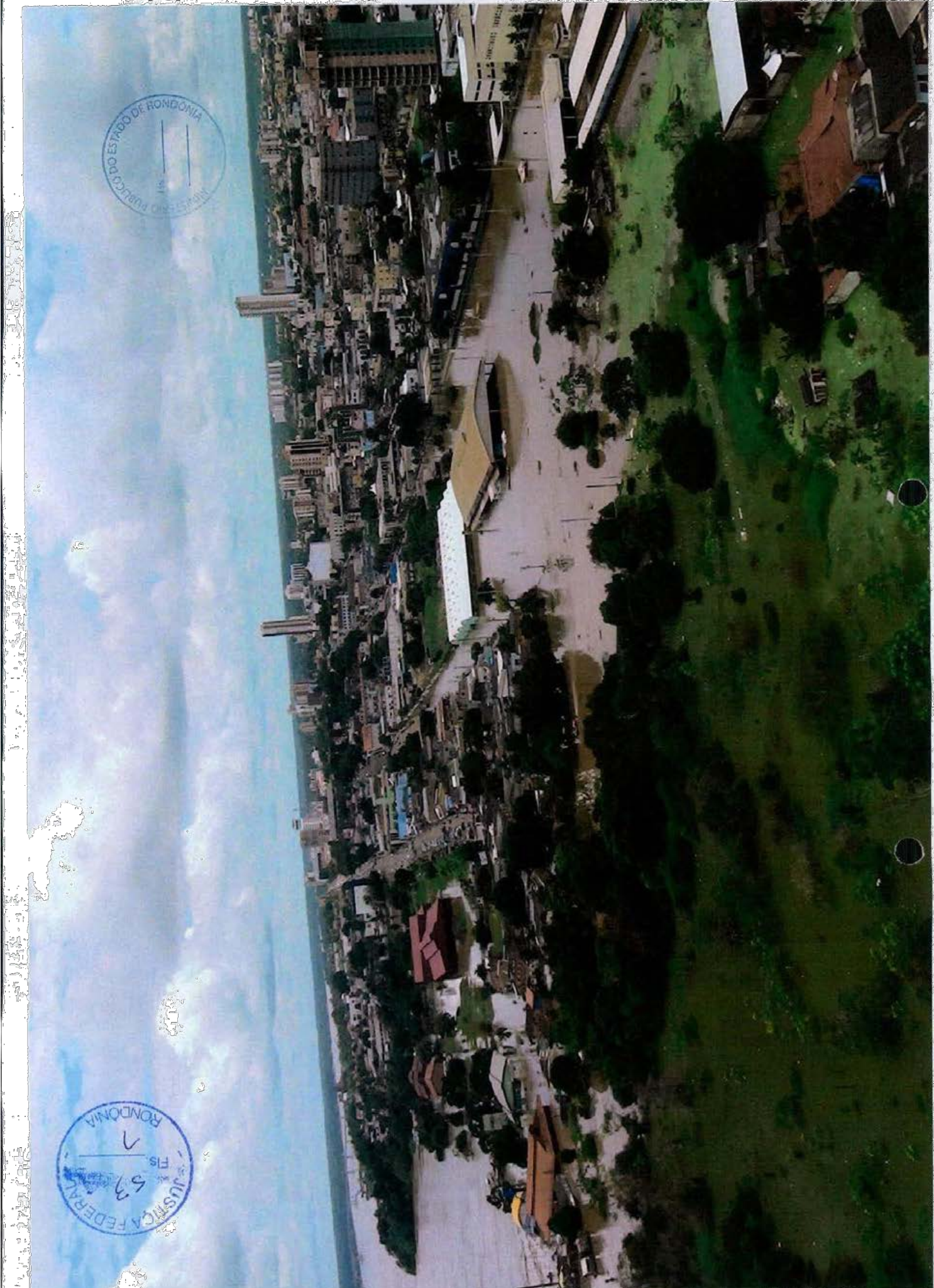
JUSTIÇA FEDERAL
Fis. 51
RONDÔNIA

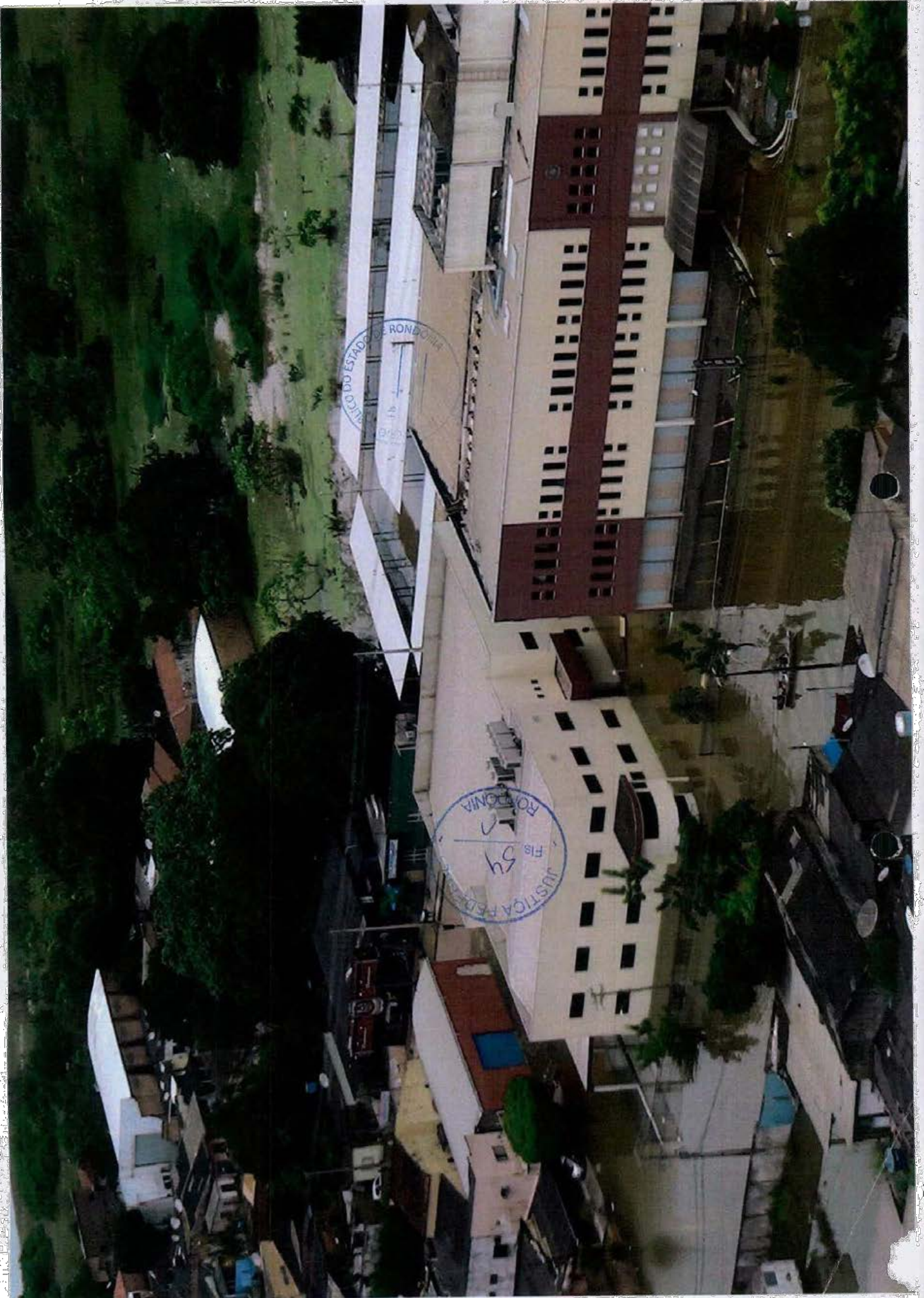


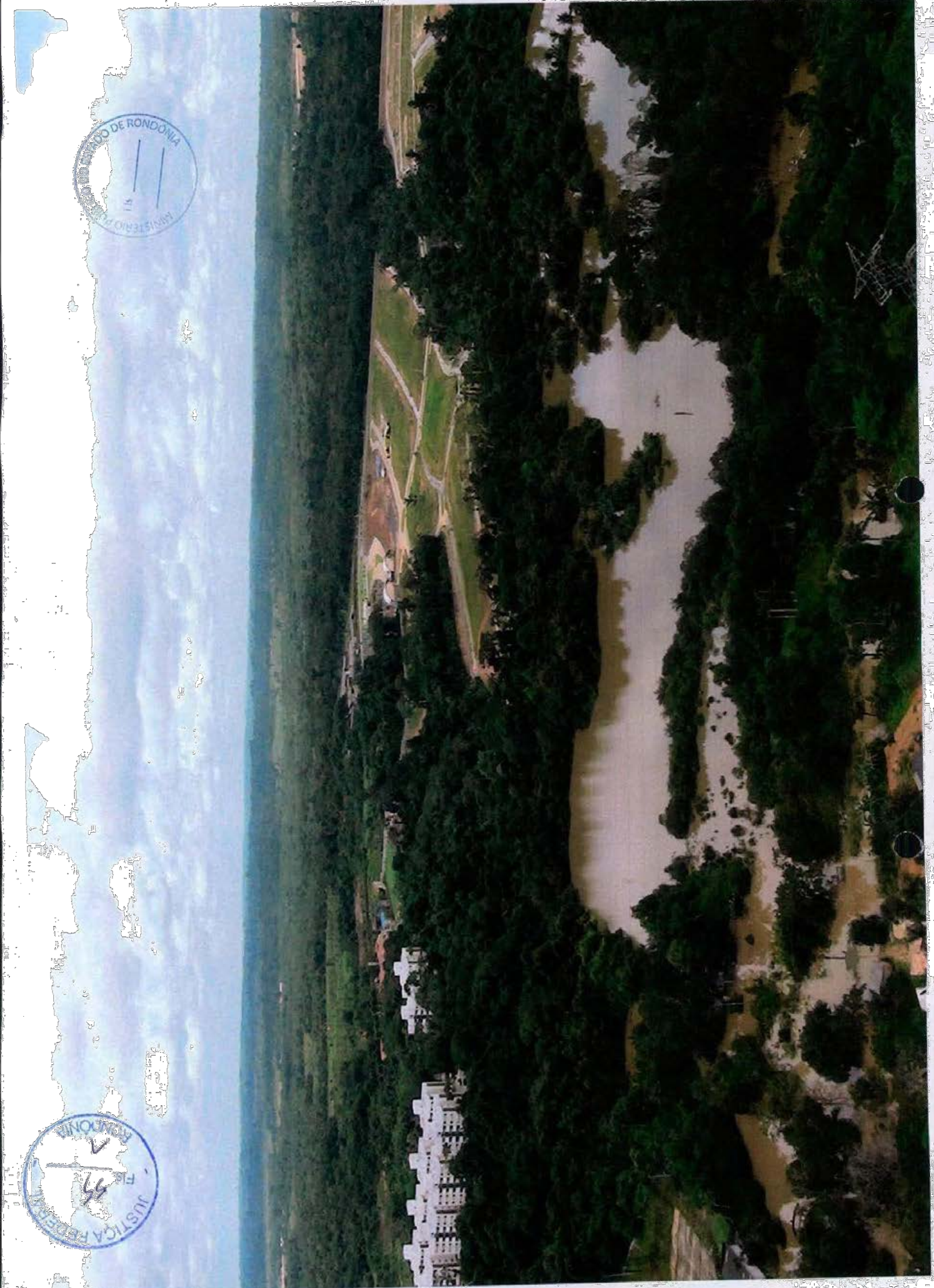


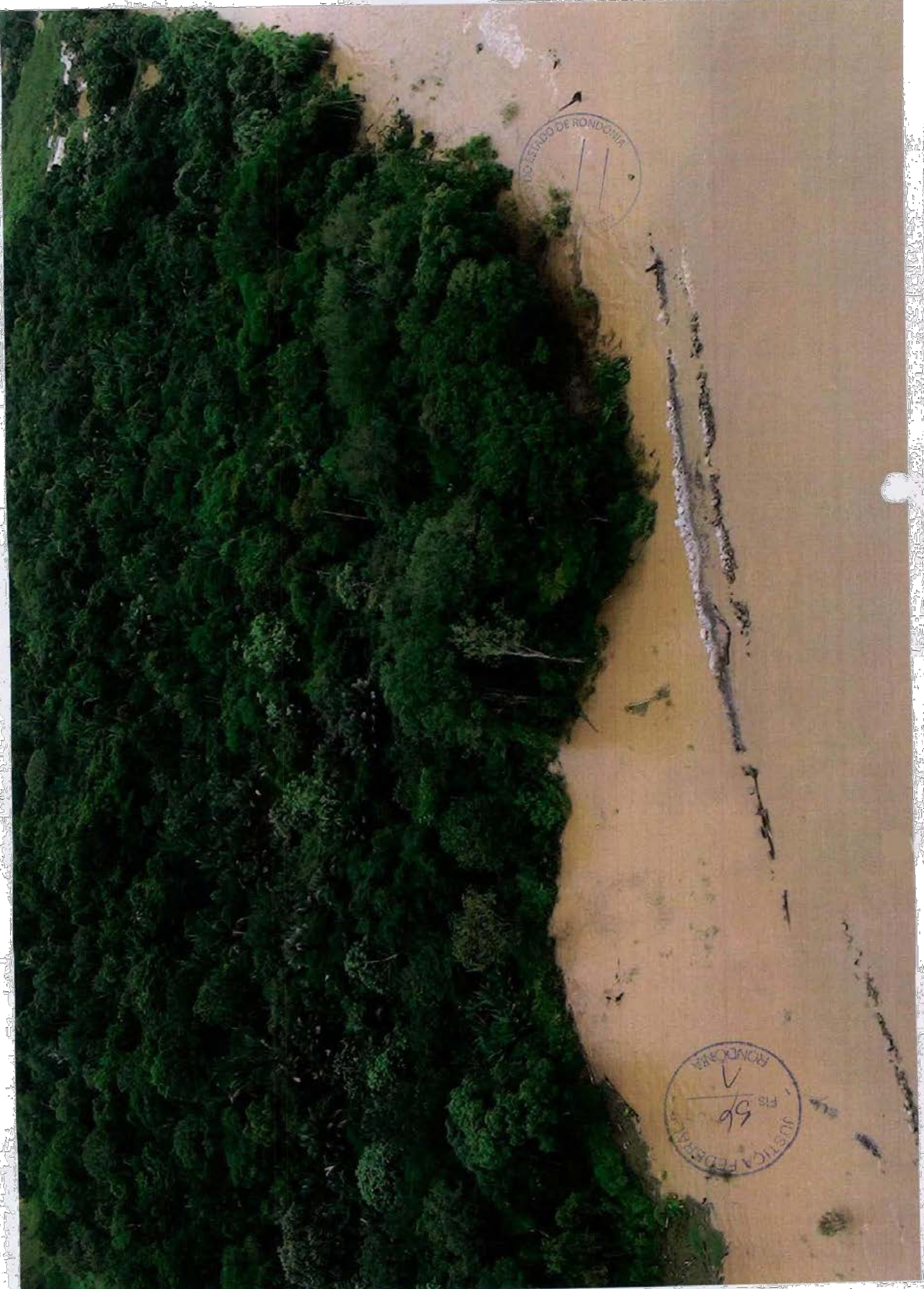
ESTADO DE RONDÔNIA

JUSTIÇA FEDERAL
RONDÔNIA
52
RFB







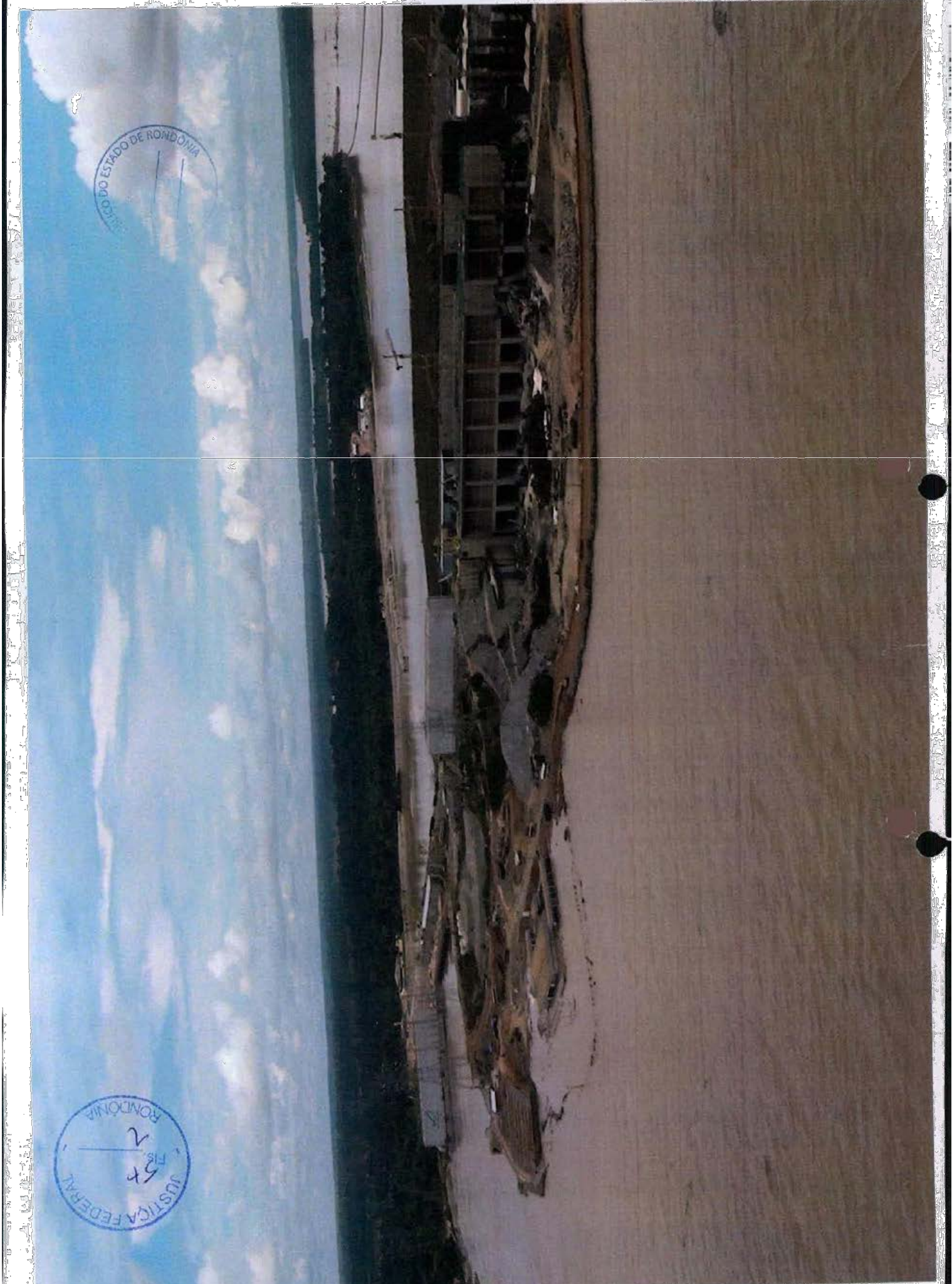


ESTADO DE RONDONIA

JUSTICA FEDERAL
RONDONIA
Fls. 56

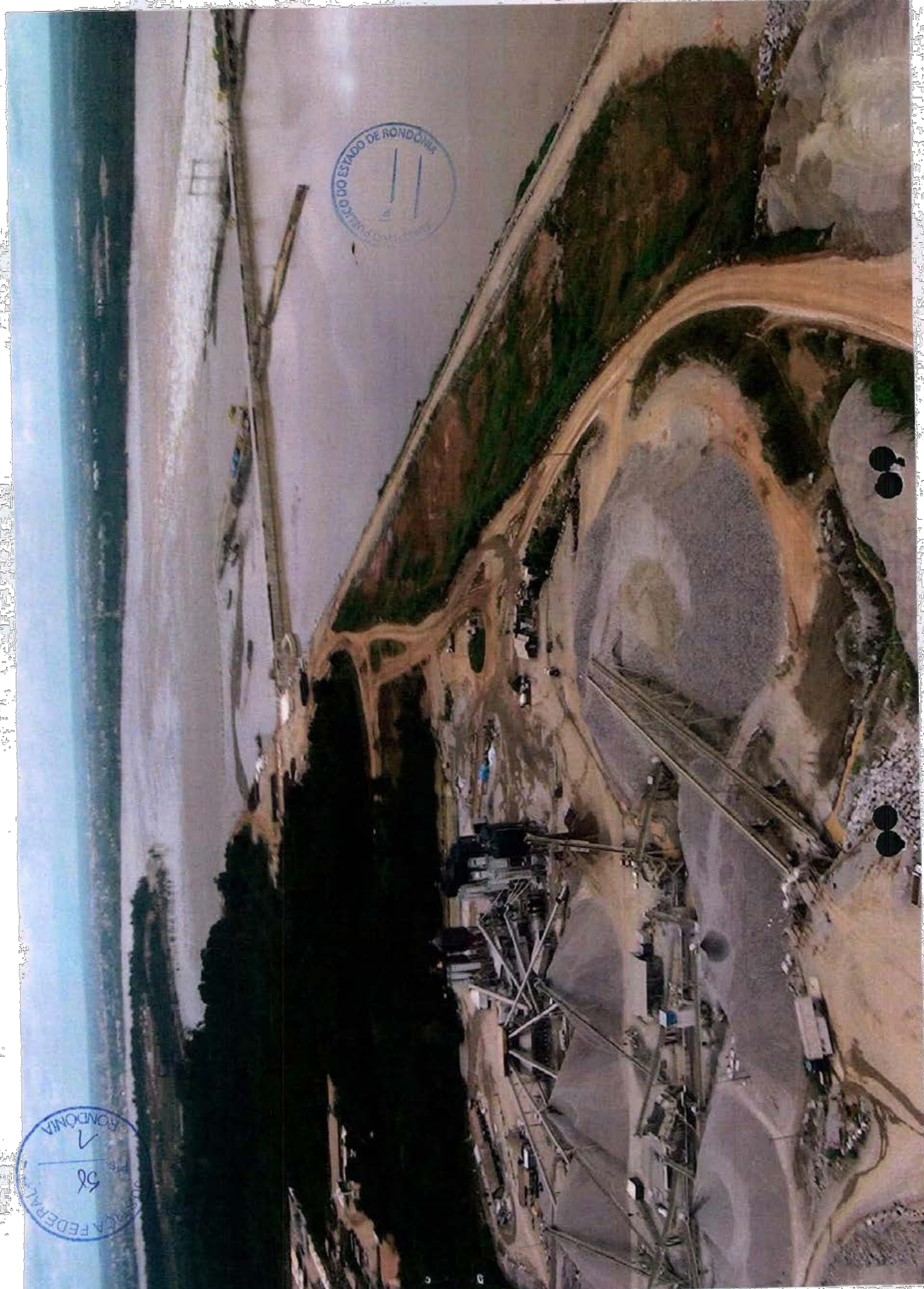
ESTADO DE RONDÔNIA

JUSTIÇA FEDERAL
RONDÔNIA
Fls. 54



ESTADO DE RONDÔNIA

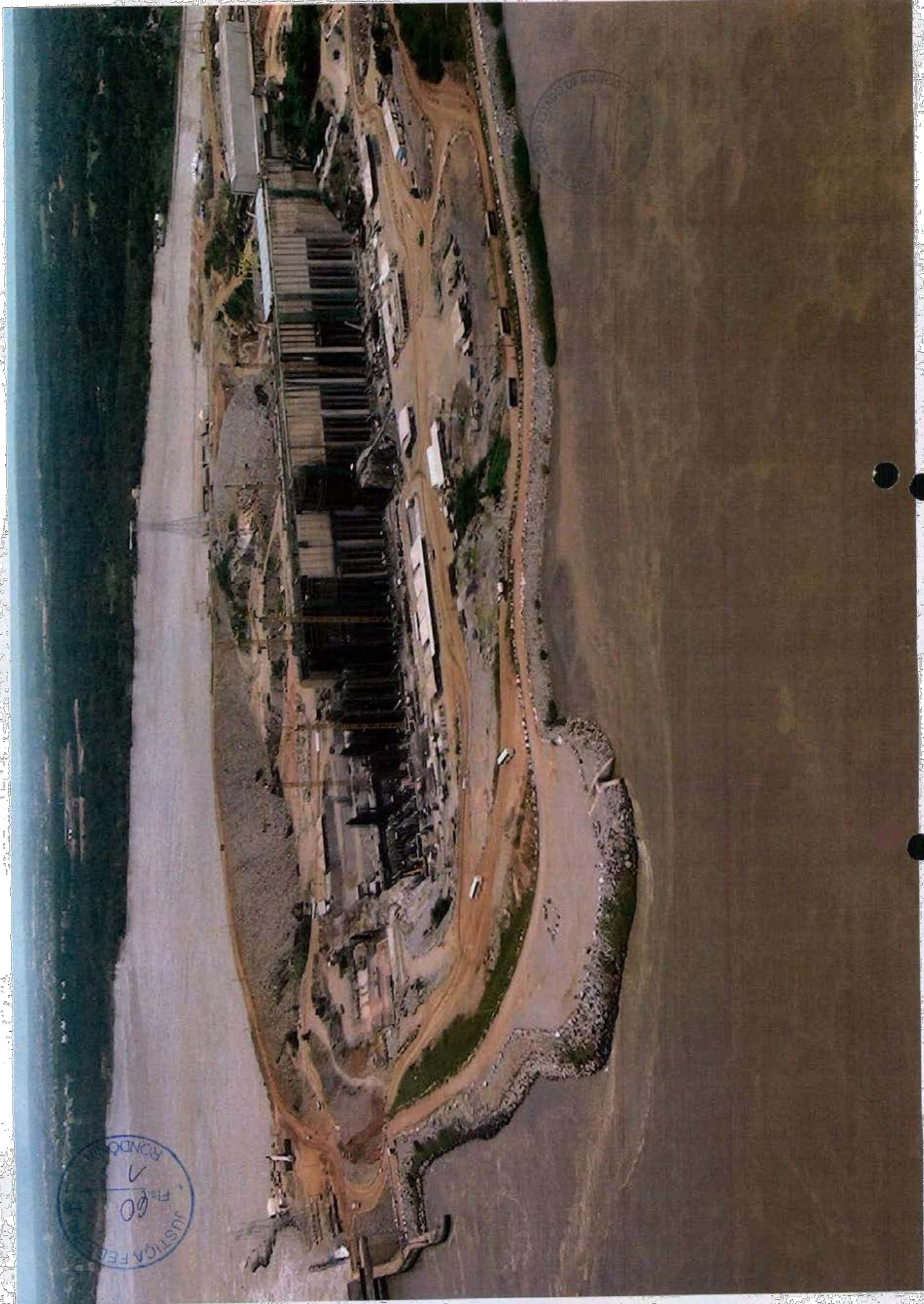
58
RONDÔNIA
FEDERAL



ESTADO DE RONDÔNIA

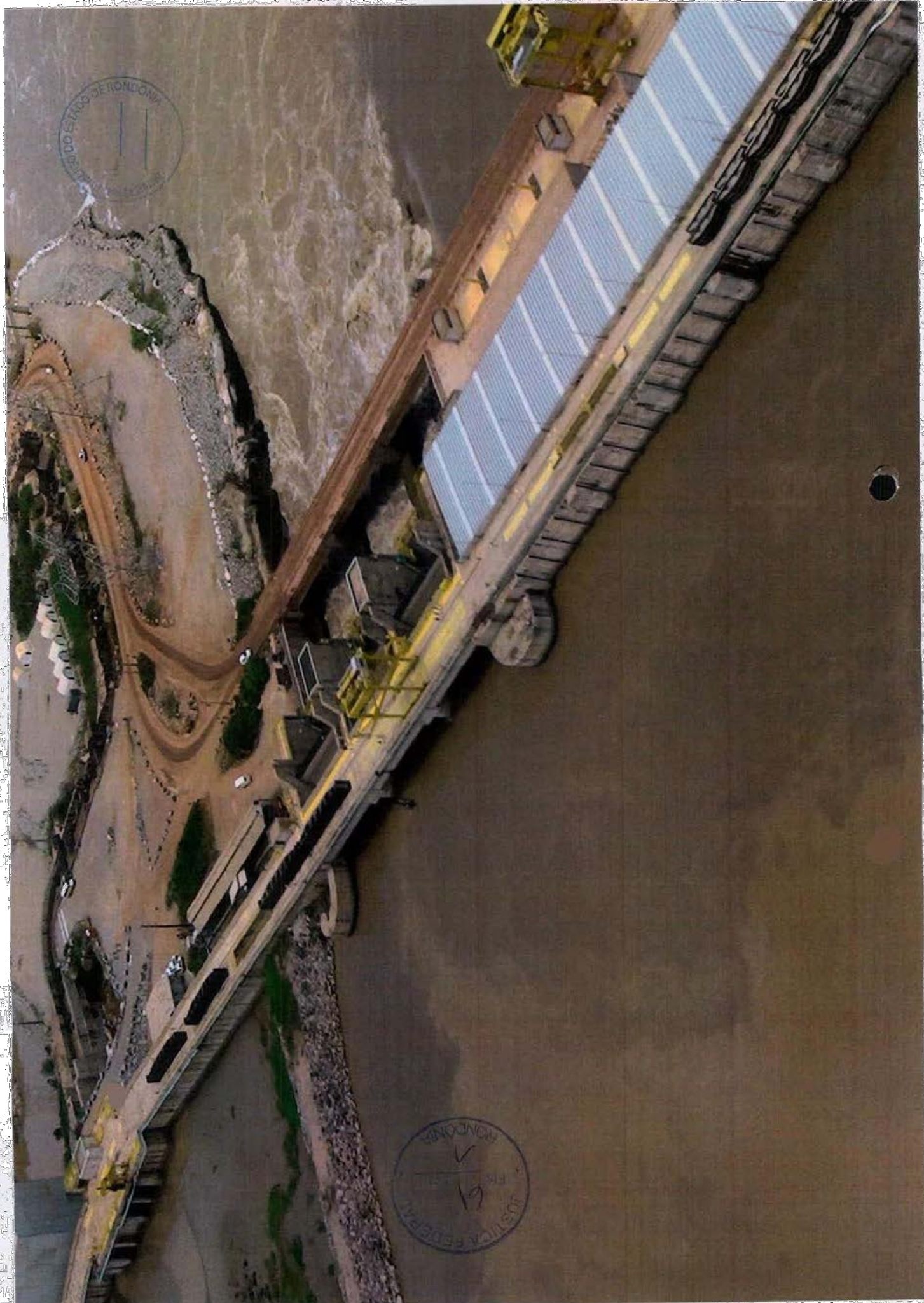
JUSTIÇA FEDERAL
RONDÔNIA
Fs. 59
2





FUNDO
7
60
JUSTIÇA FEDERAL

FUNDO
7
60
JUSTIÇA FEDERAL

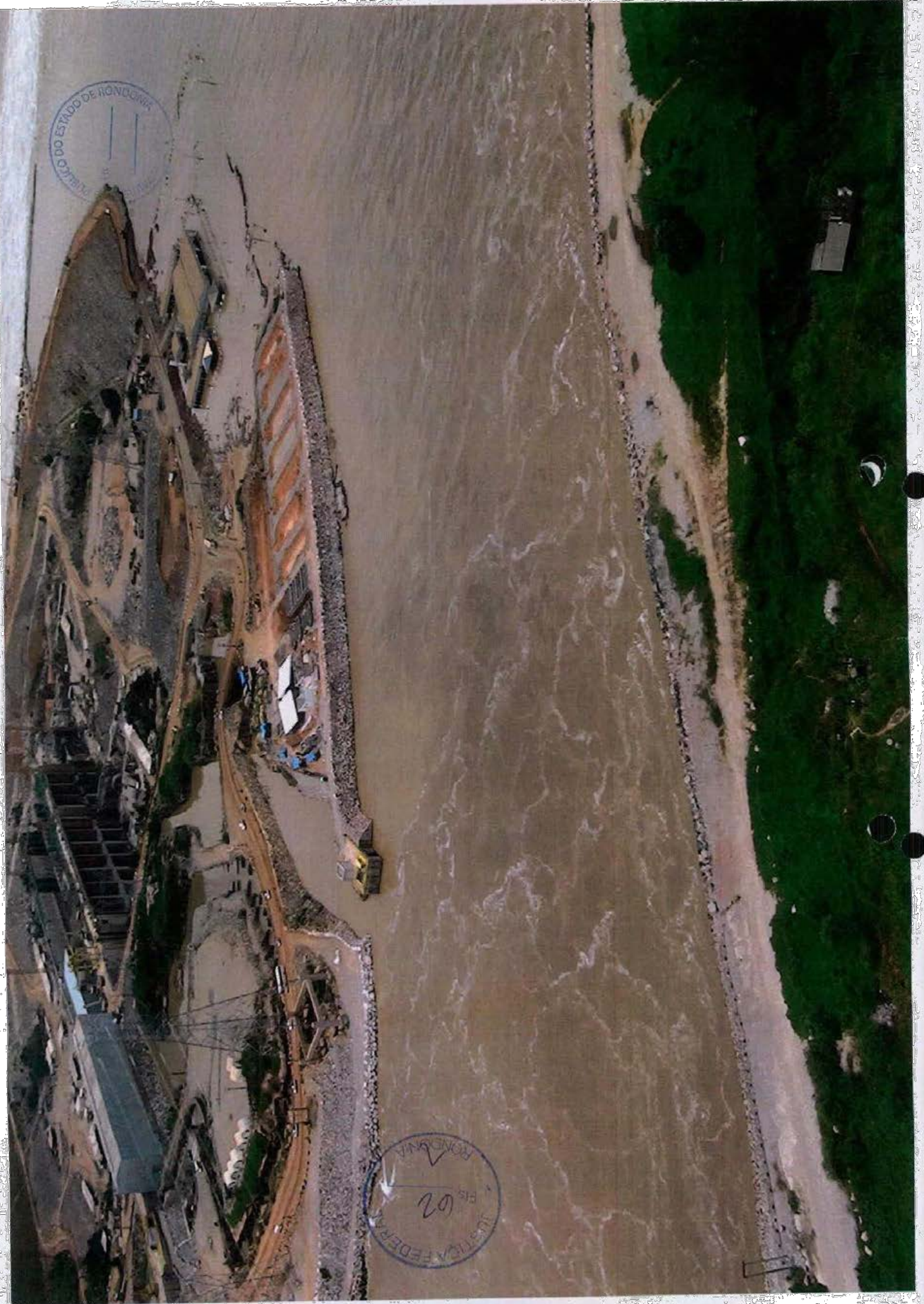


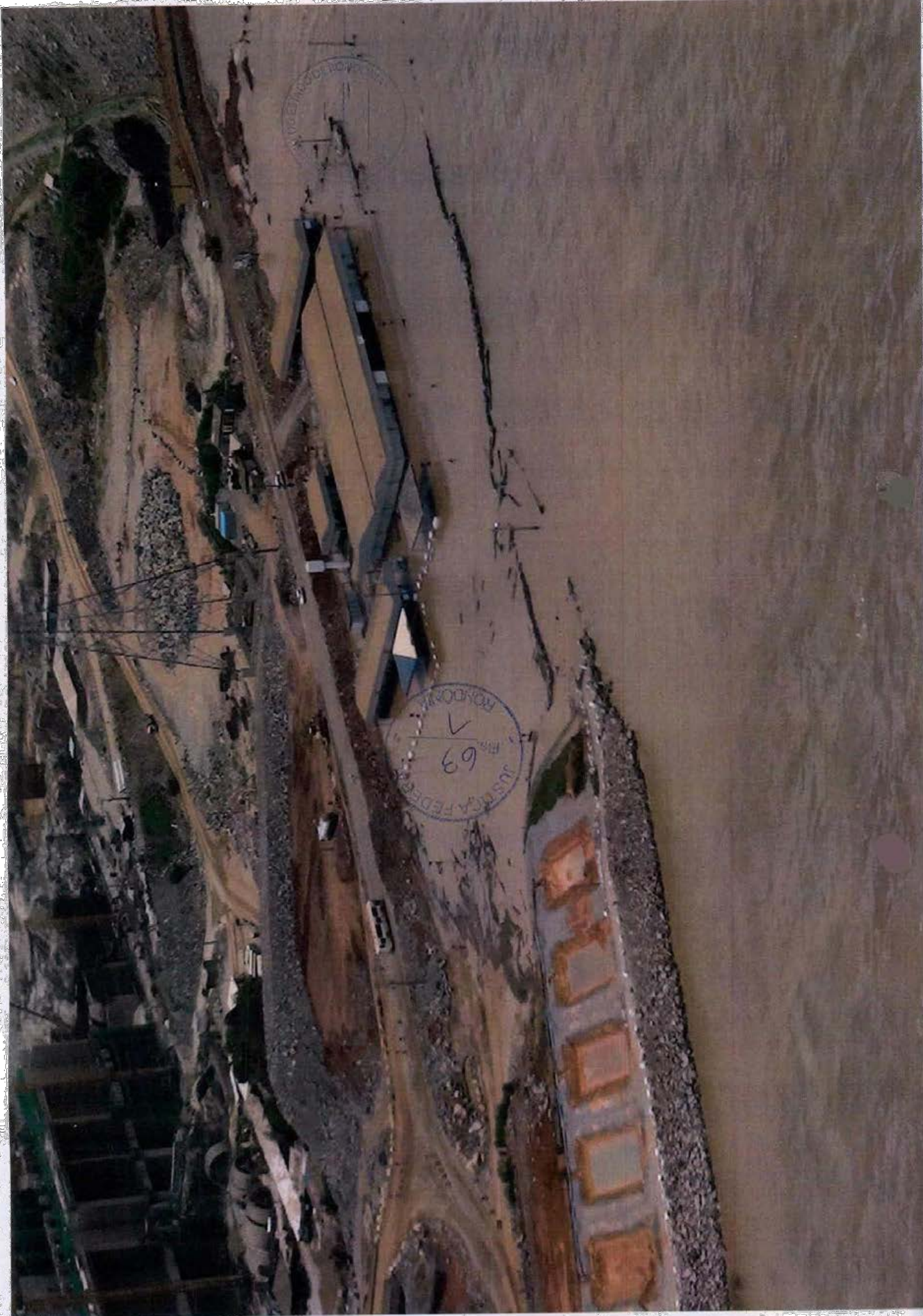
ESTADO DO ESTADO DE RONDONIA

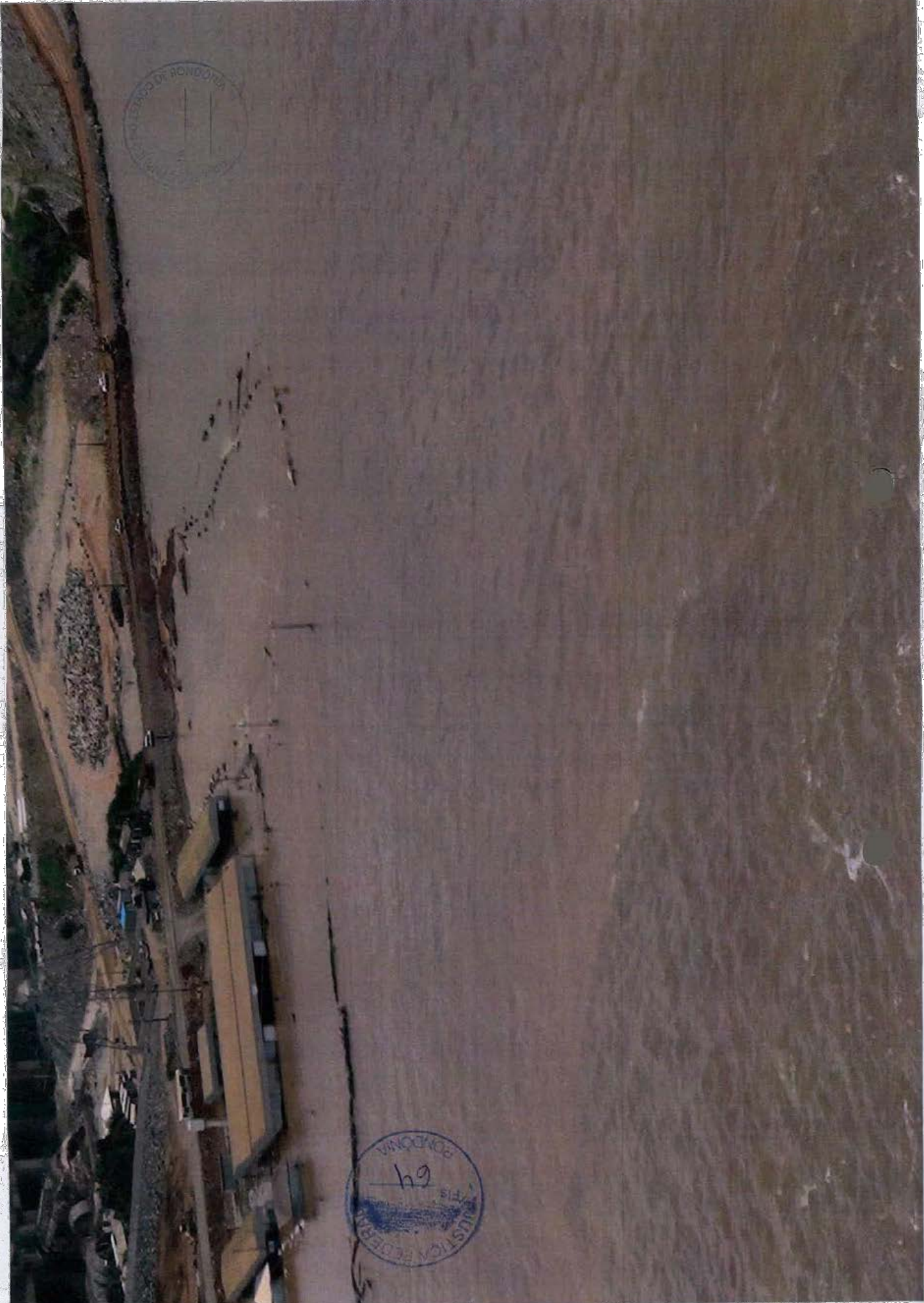
JUSTICA FEDERAL
19
✓
RONDONIA

ESTADO DE RONDÔNIA

JUSTIÇA FEDERAL
RONDÔNIA
PIS 02







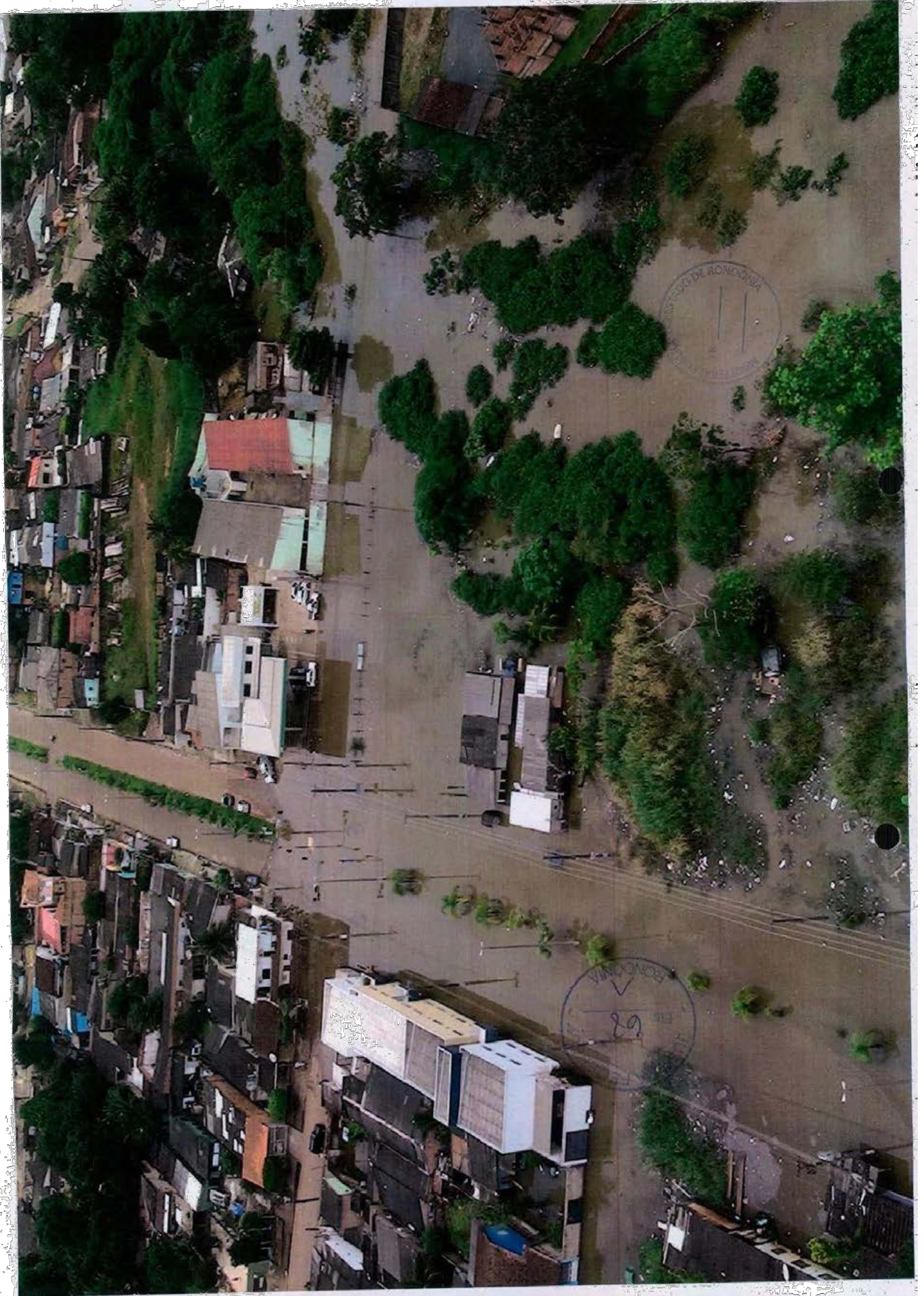


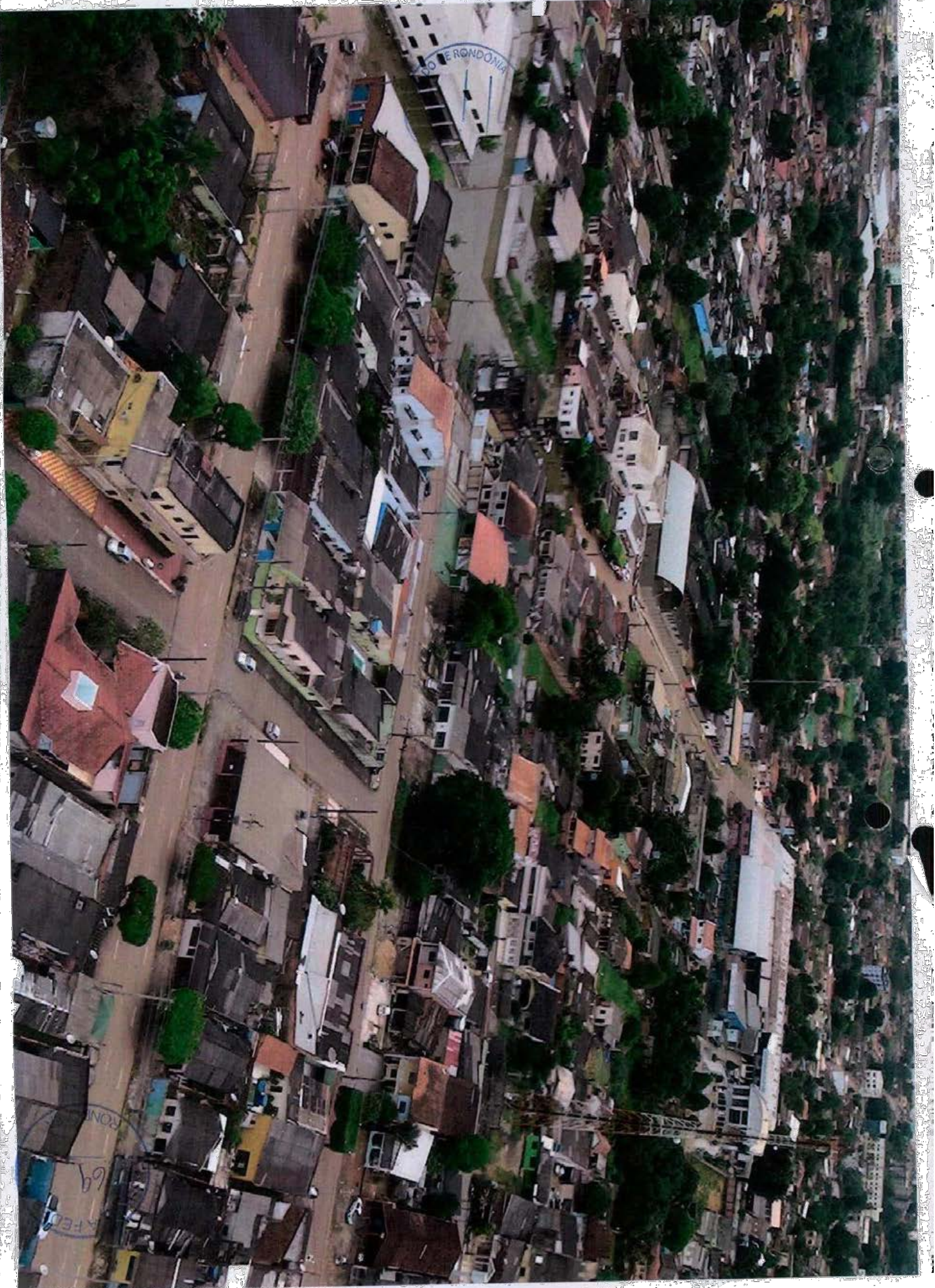
FONDOVIA
FIS 2
65
JUSTIÇA FEDERAL

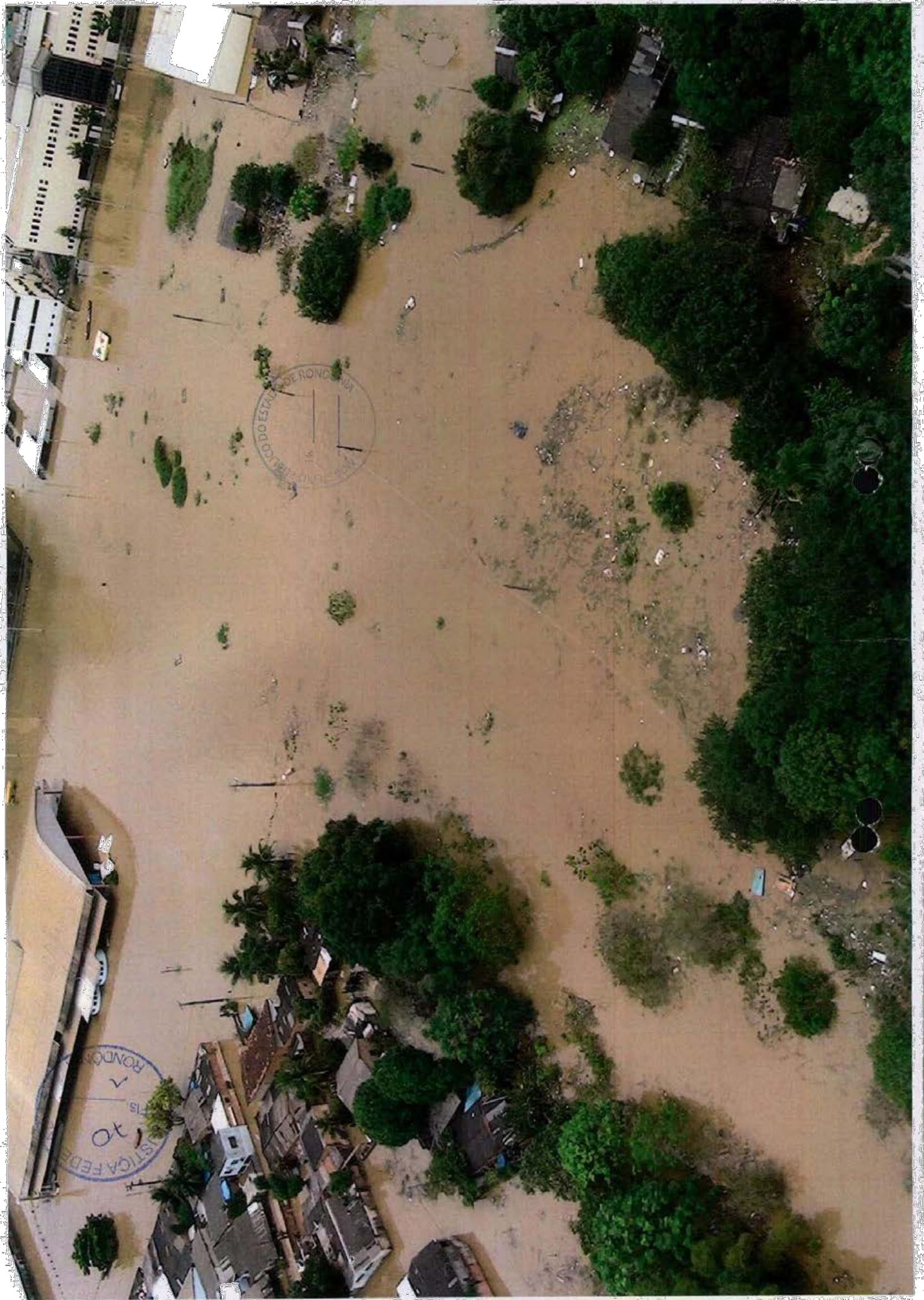


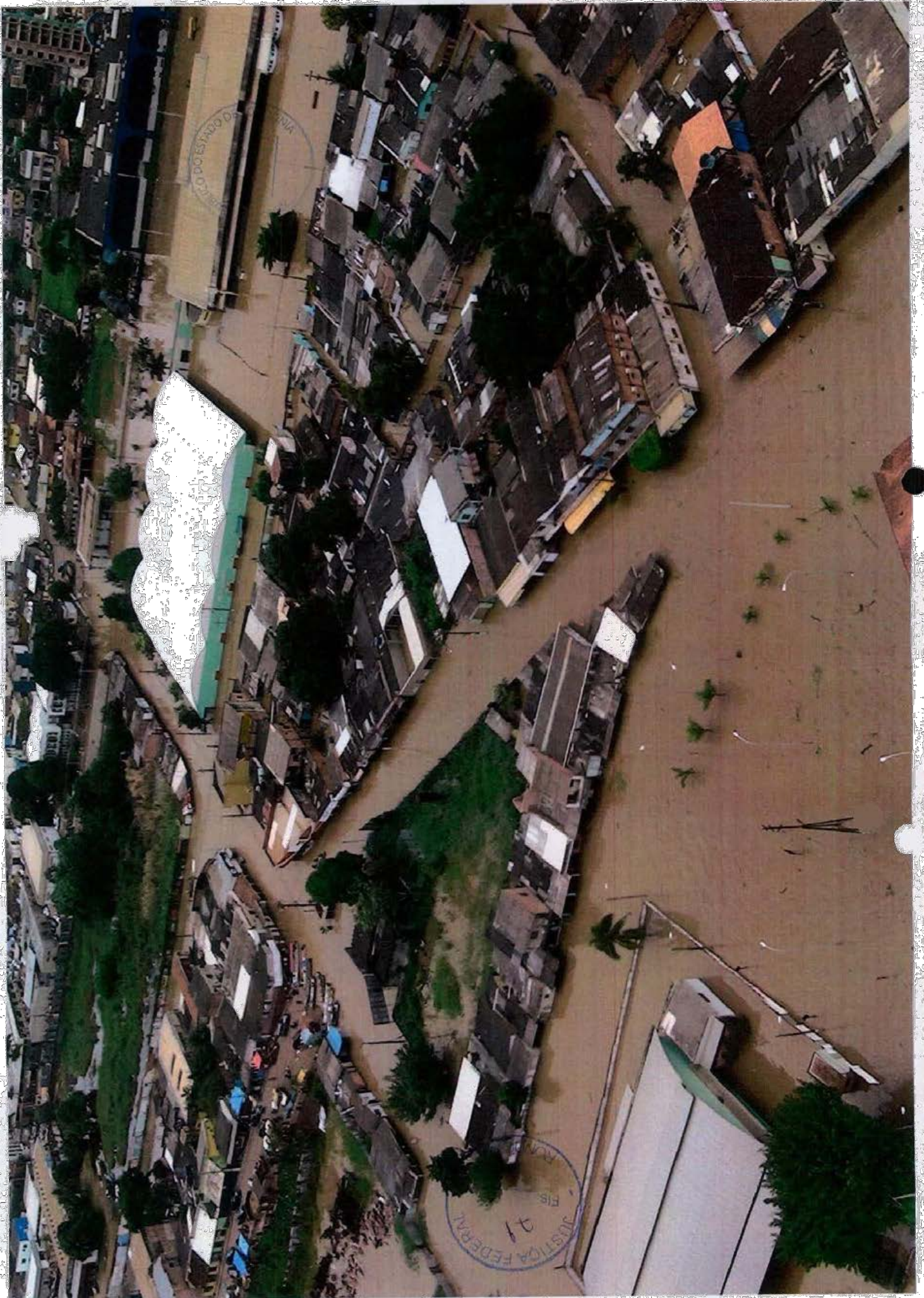


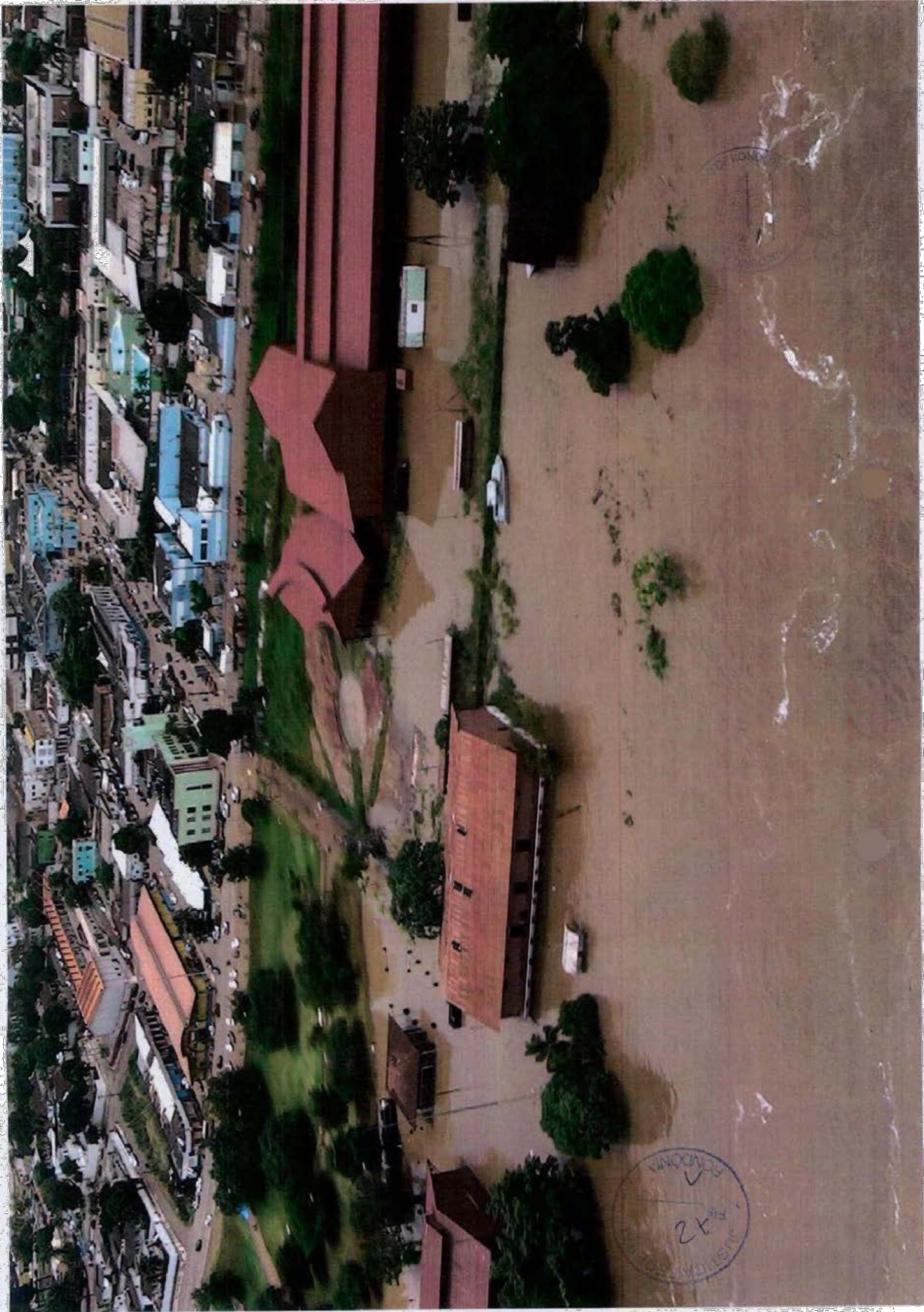
JUSTIÇA FEDERAL
RONDONIA
Fls. 61





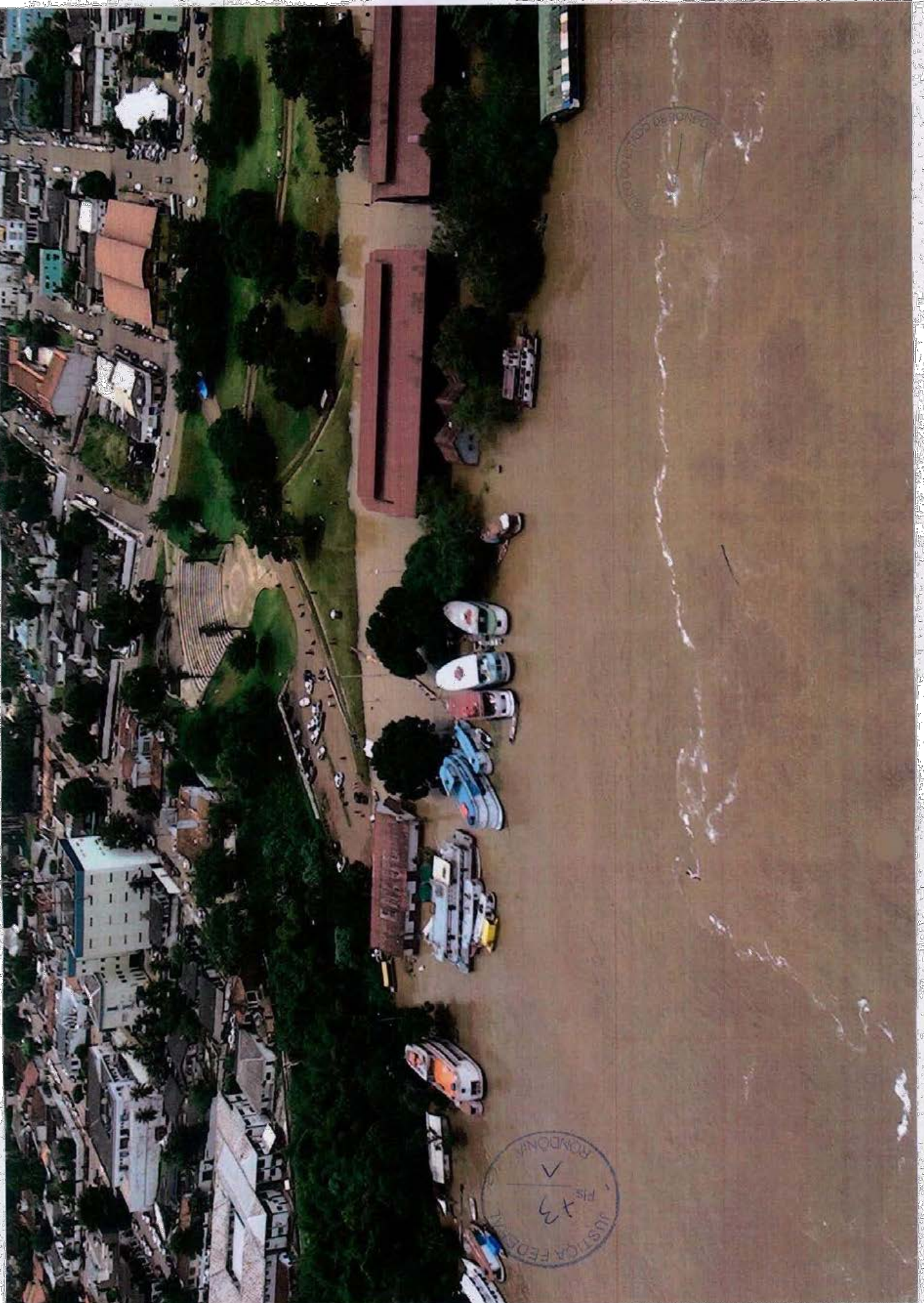






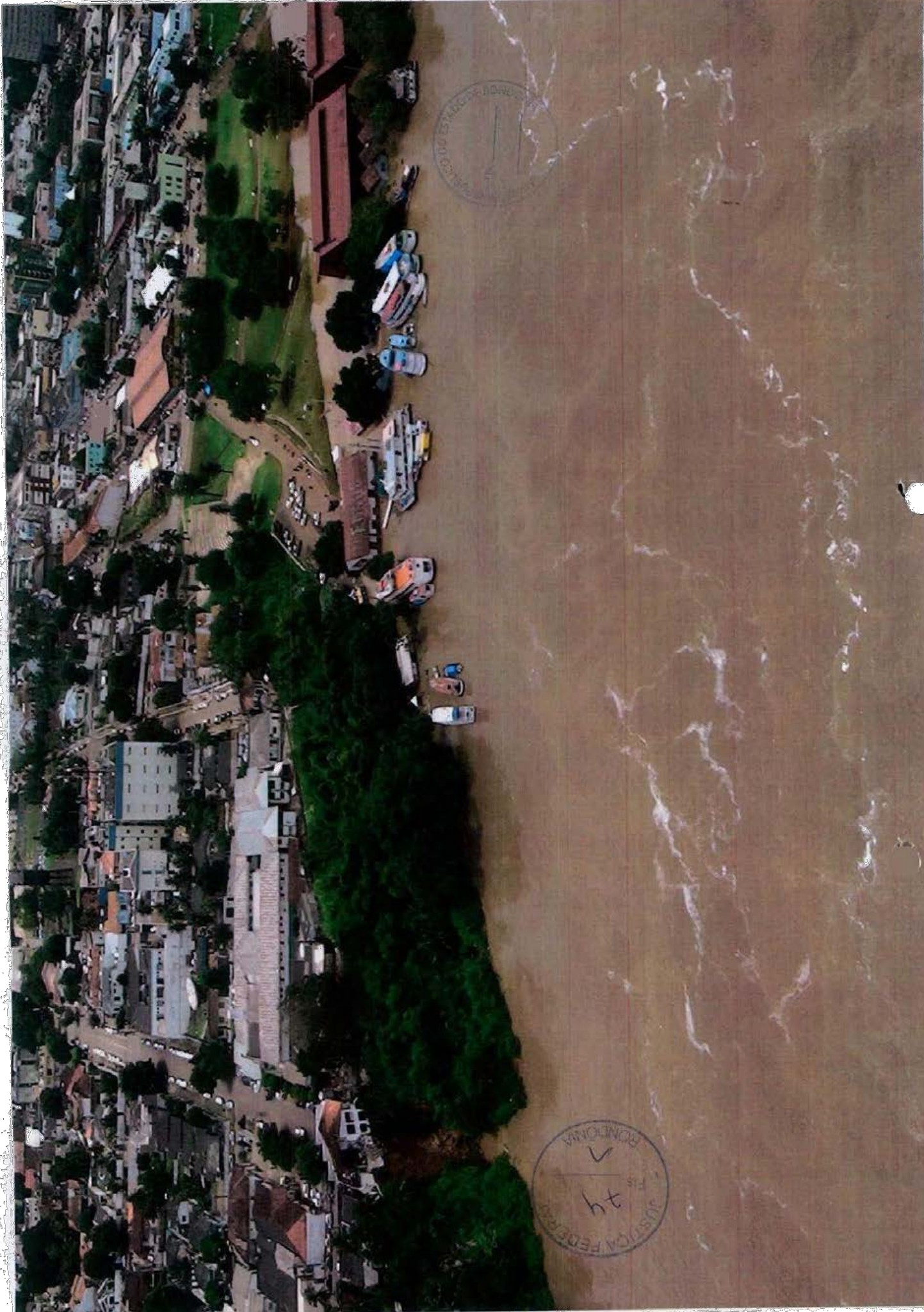
24
FEB 11
SUNDAY

24
FEB 11
SUNDAY



JUSTIÇA FEDERAL
RONDONIA

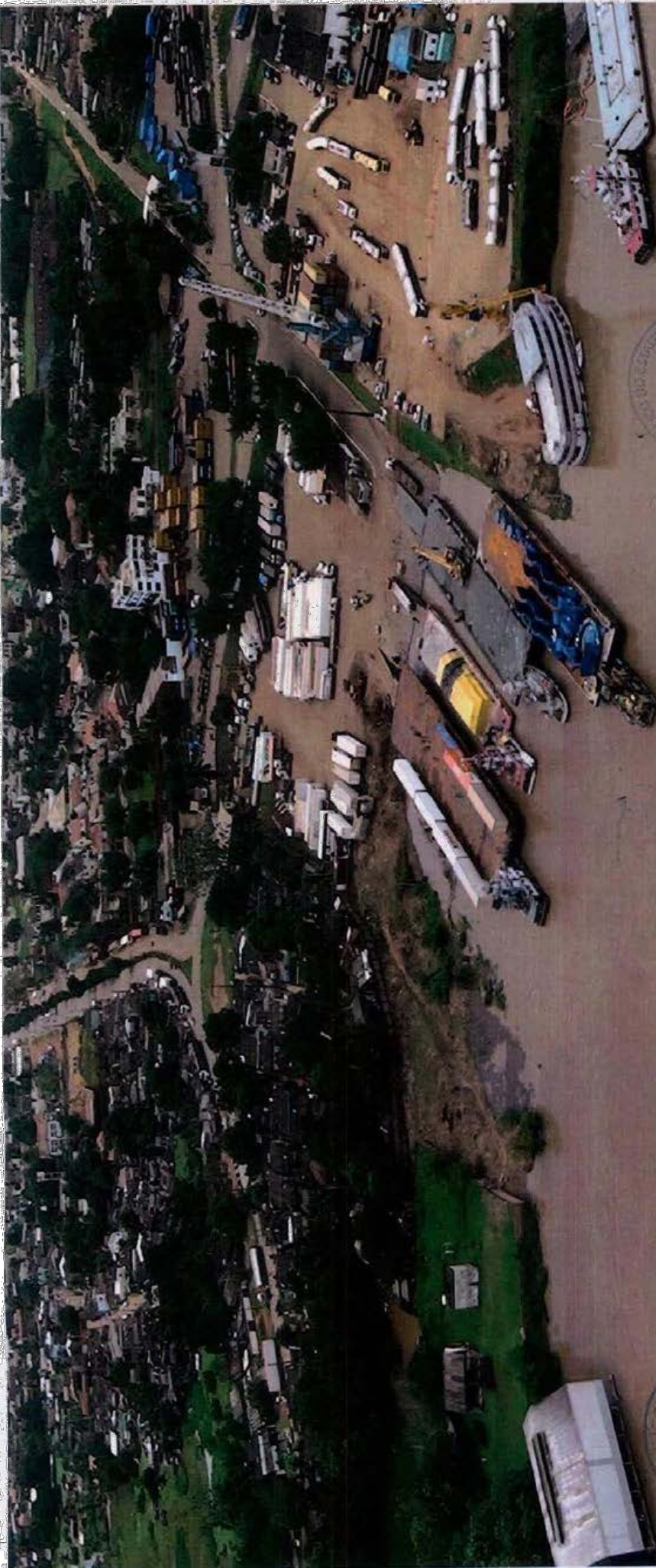
JUSTIÇA FEDERAL
Pis. +3
RONDONIA



MINISTERIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
FIS. 25

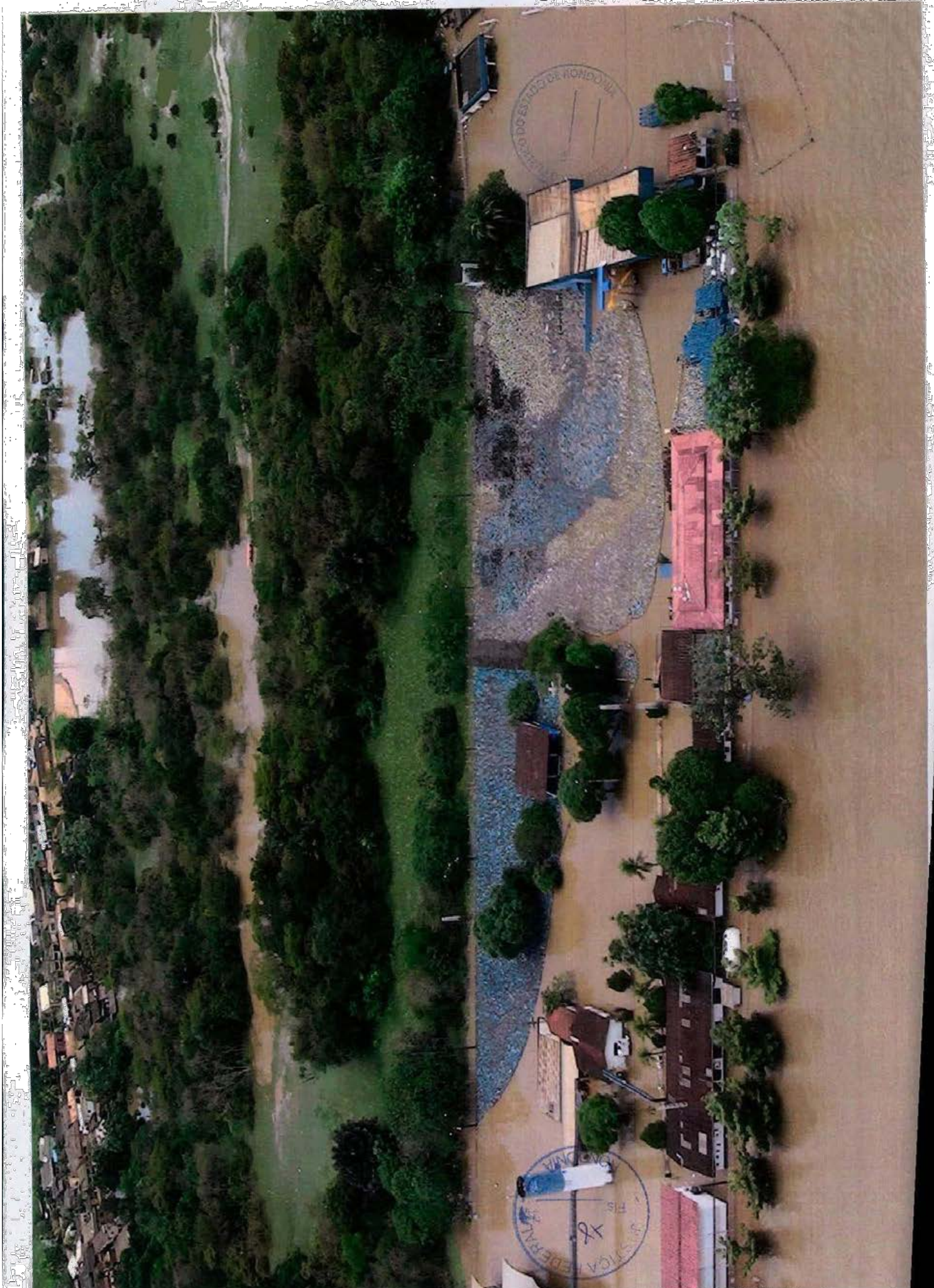
JUSTIÇA
FIS. 25
MÉDIA

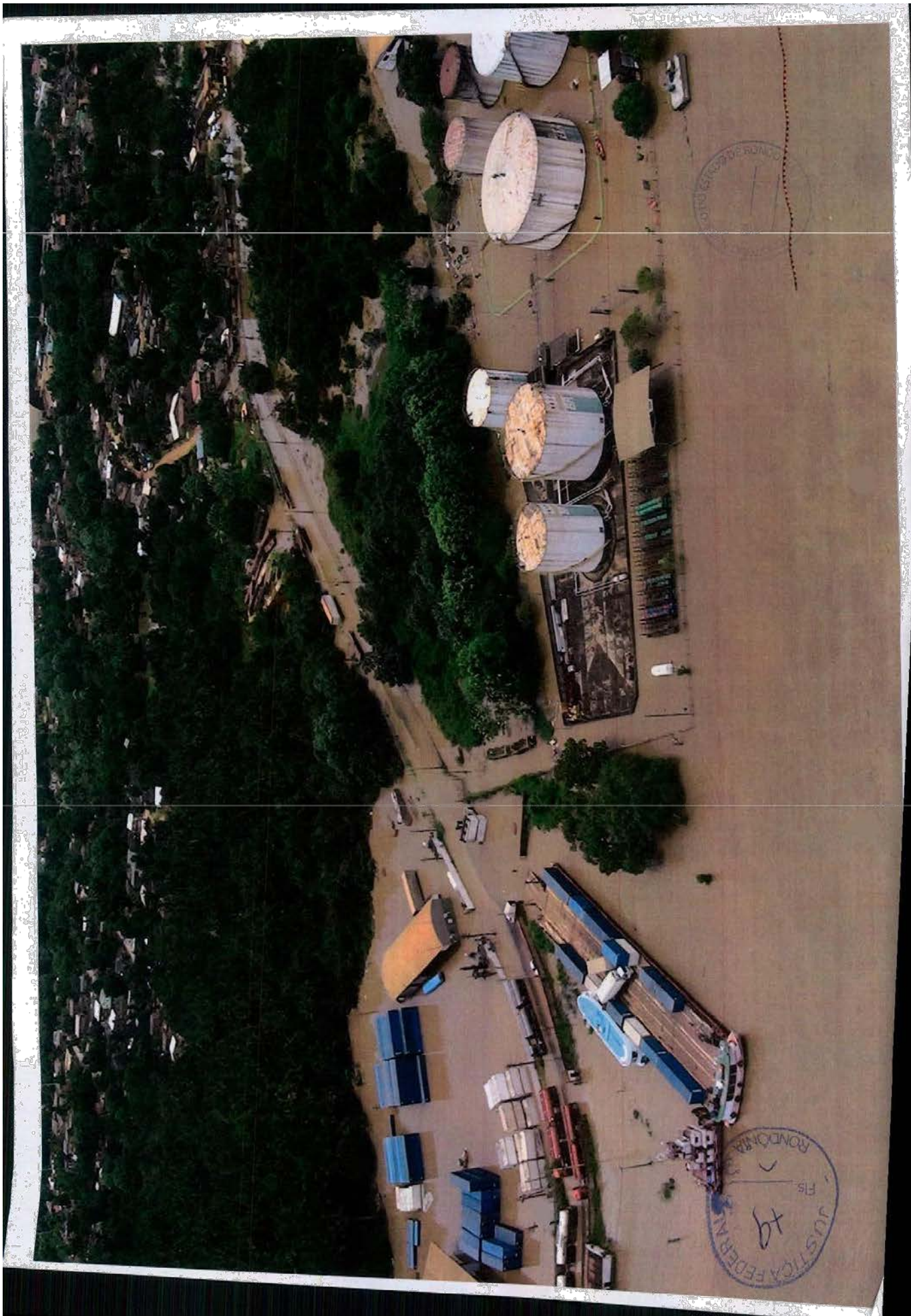






FUNDAÇÃO
JUSTIÇA FEDERAL
Fls. 11

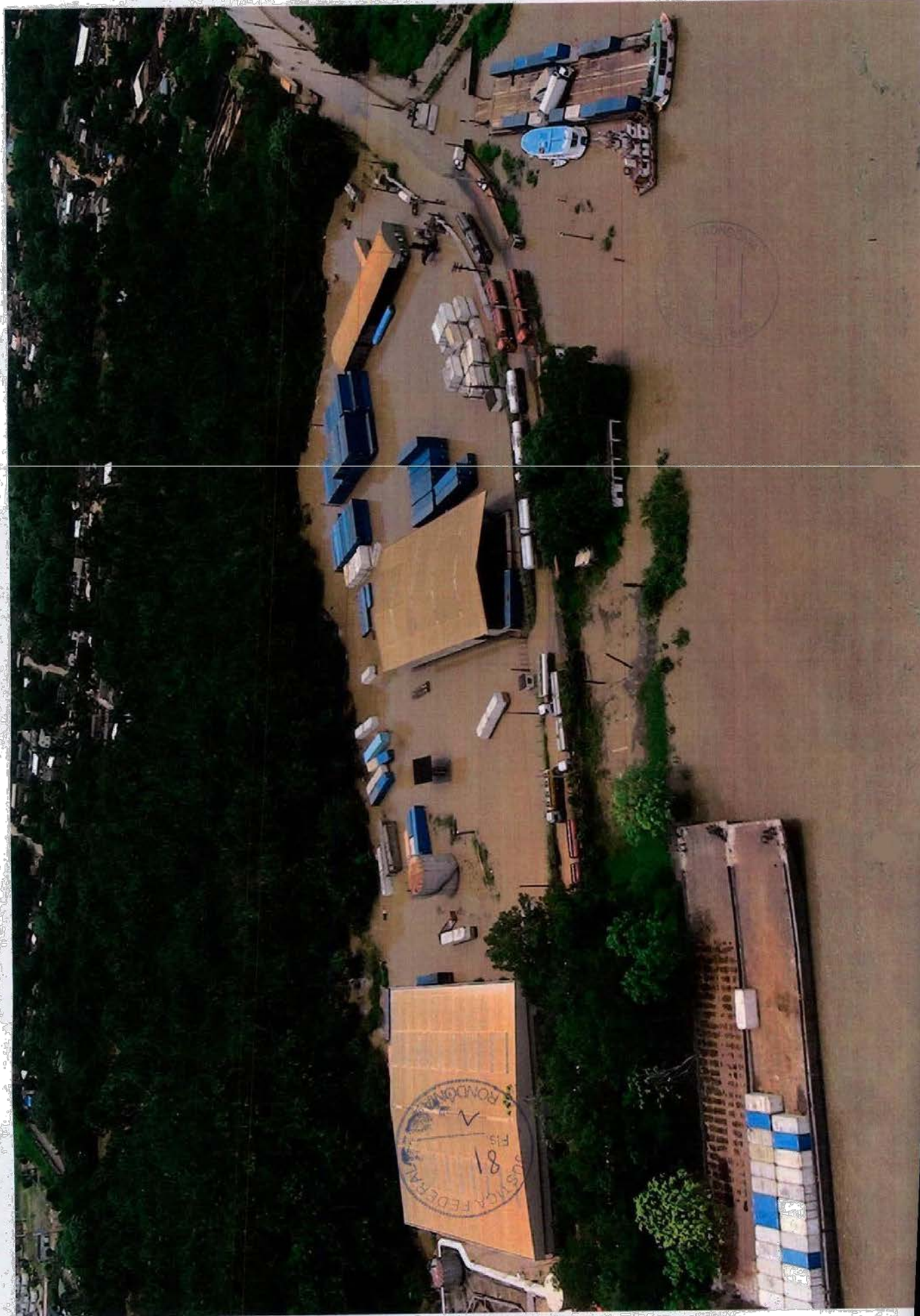


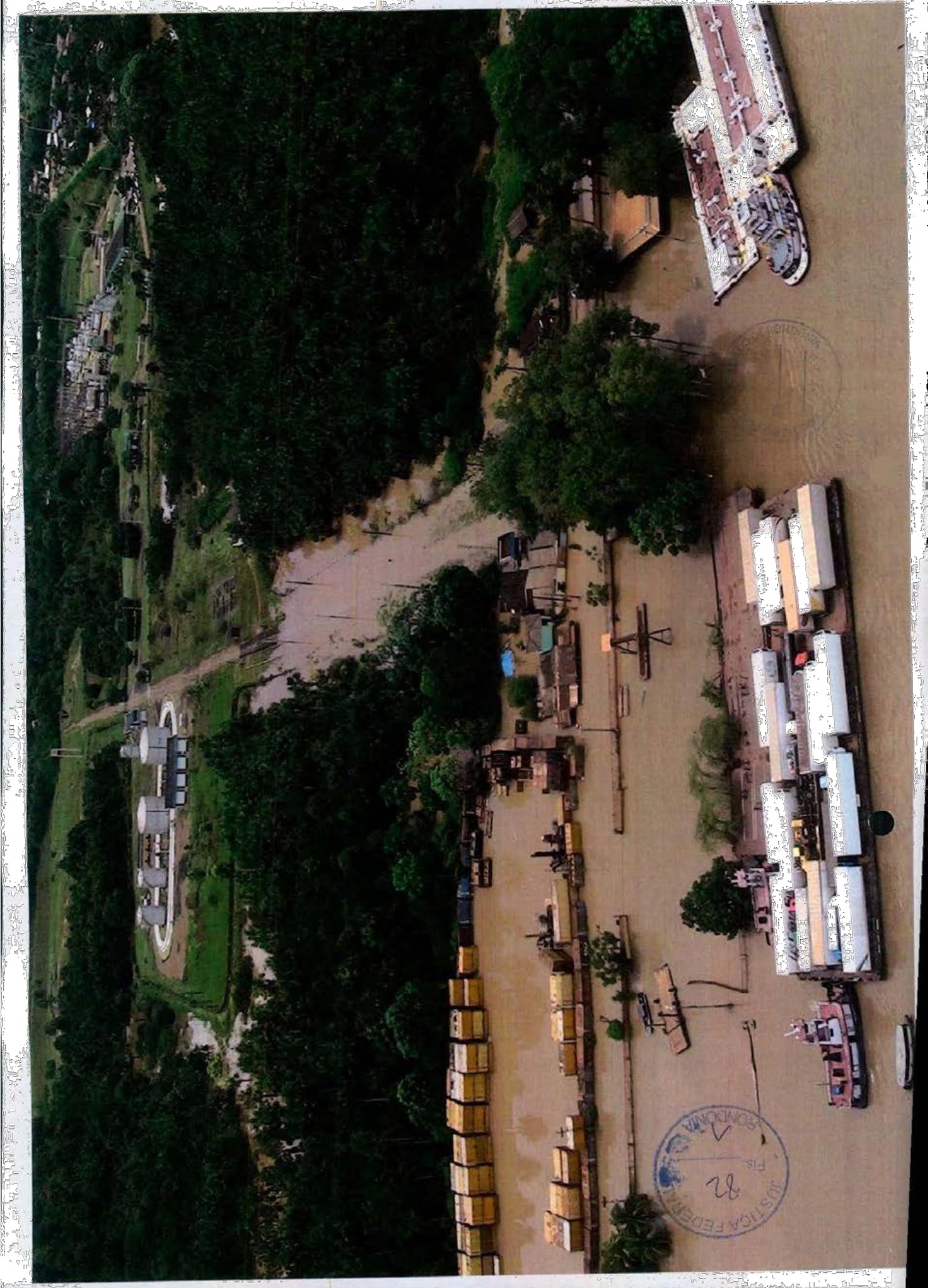


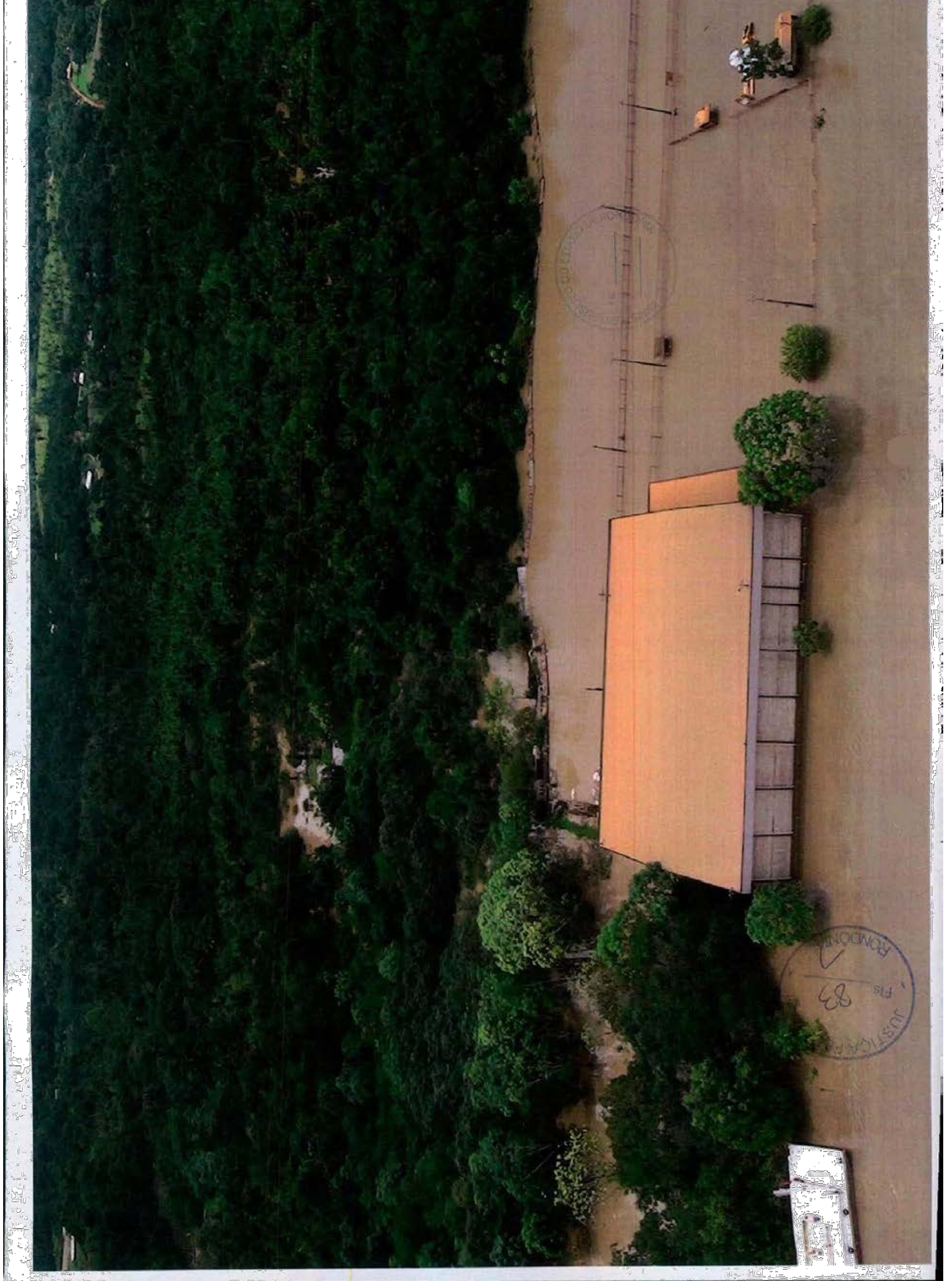


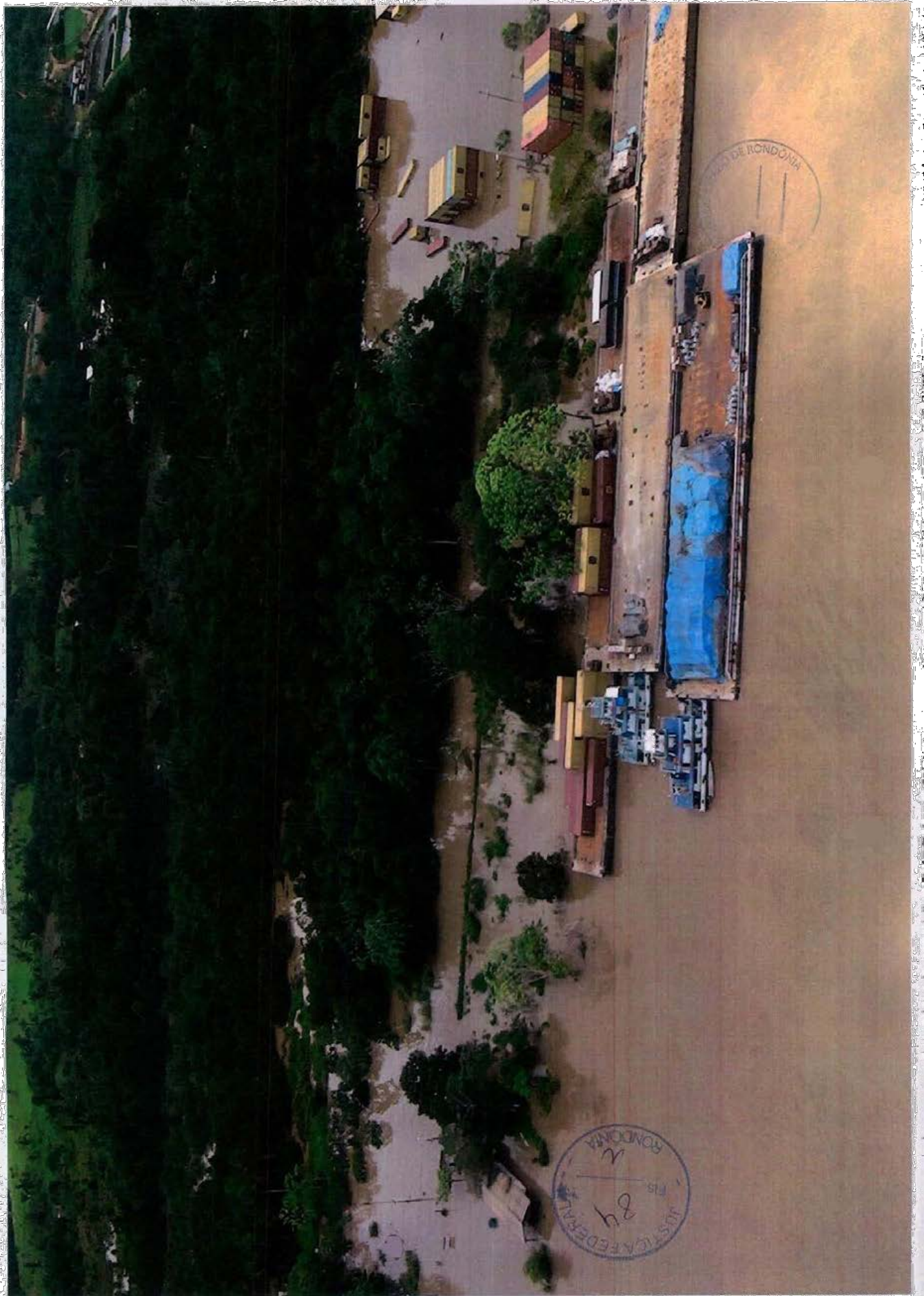
JUSTIÇA FEDERAL
RONDONIA
PIS 80
V

11/11/2011













CIDADE DO ESTADO DE RONDONIA

JUSTIÇA FEDERAL
98
RONDONIA

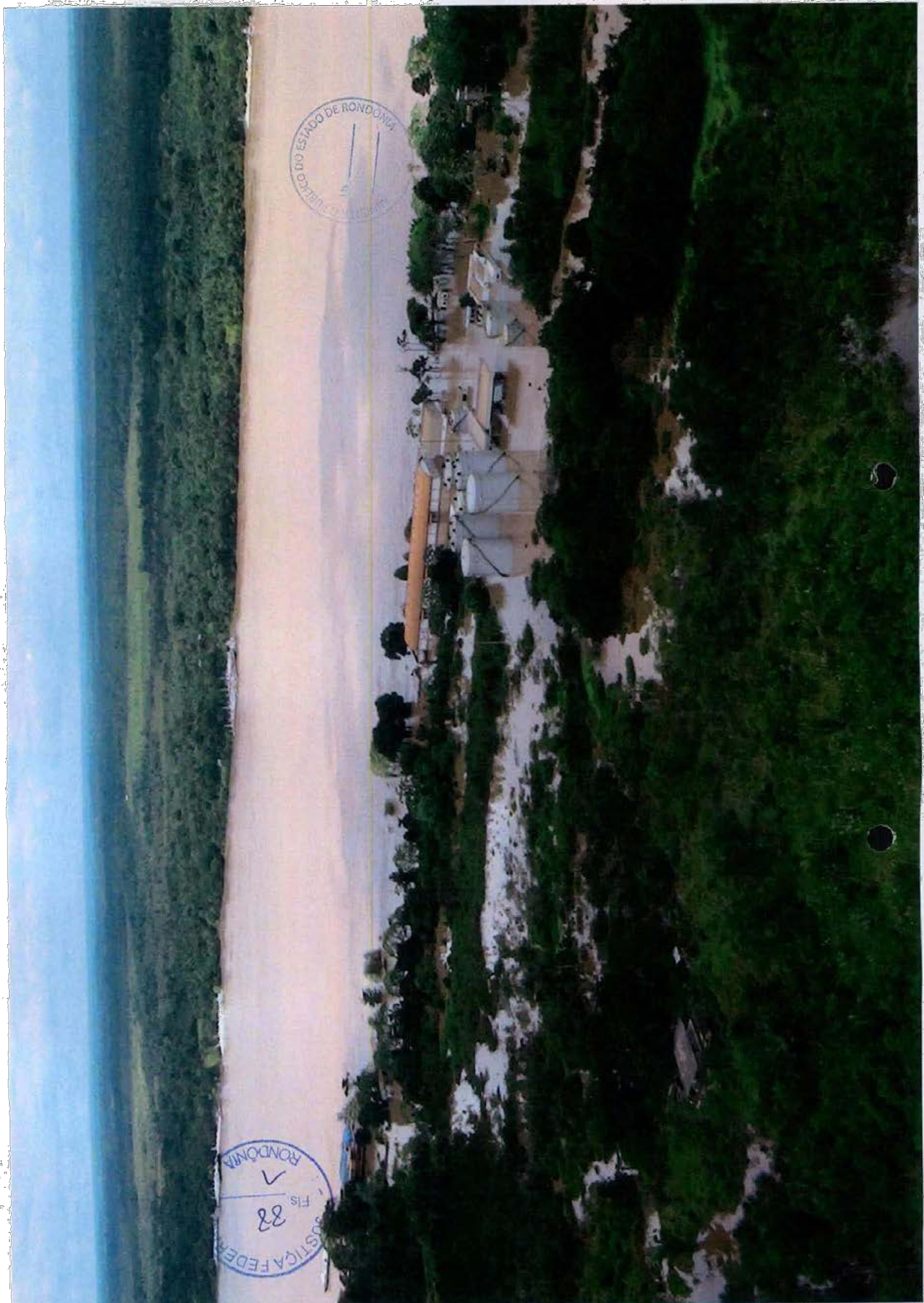


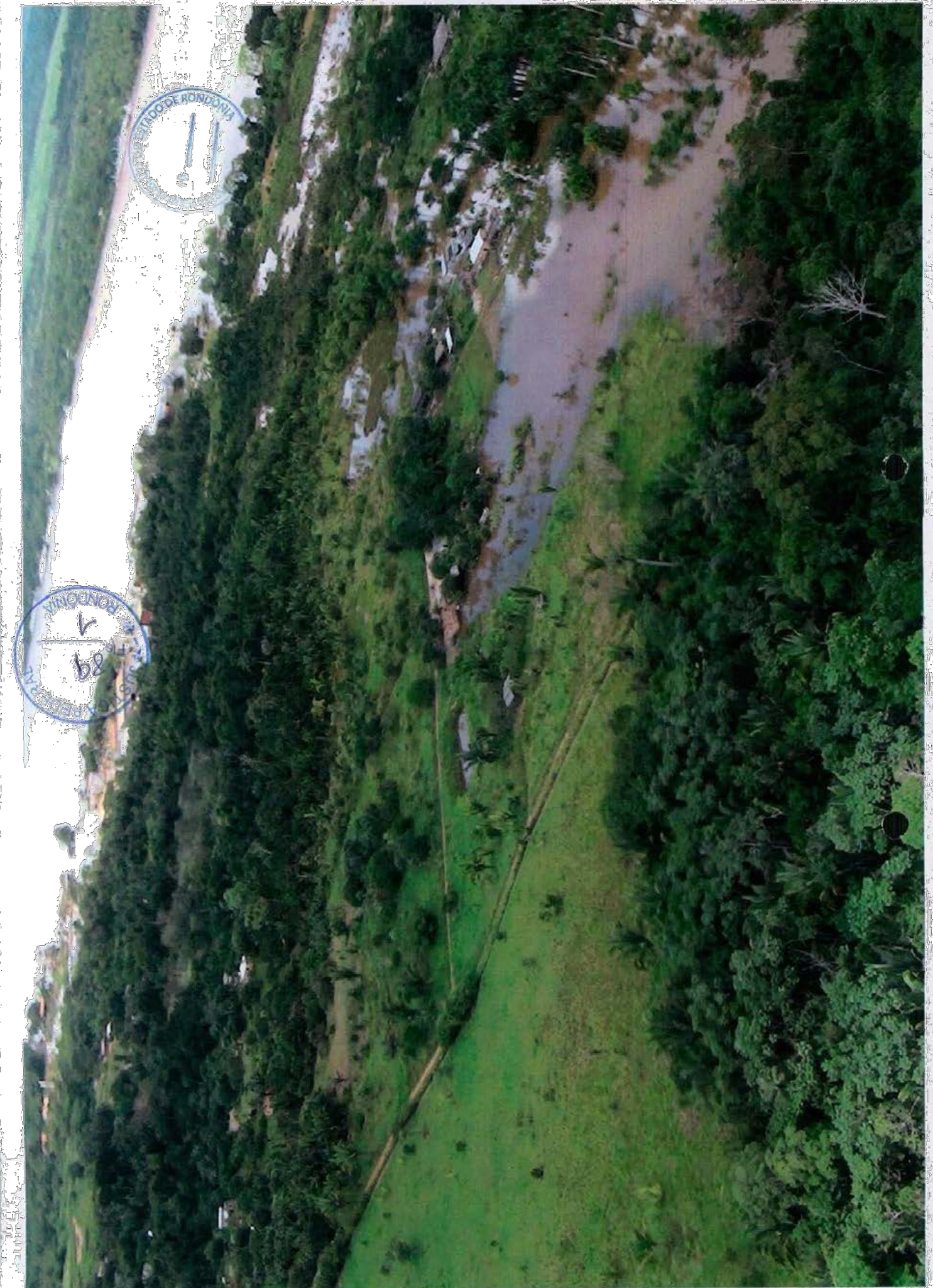
MUNICIPIO DE HONDURAS

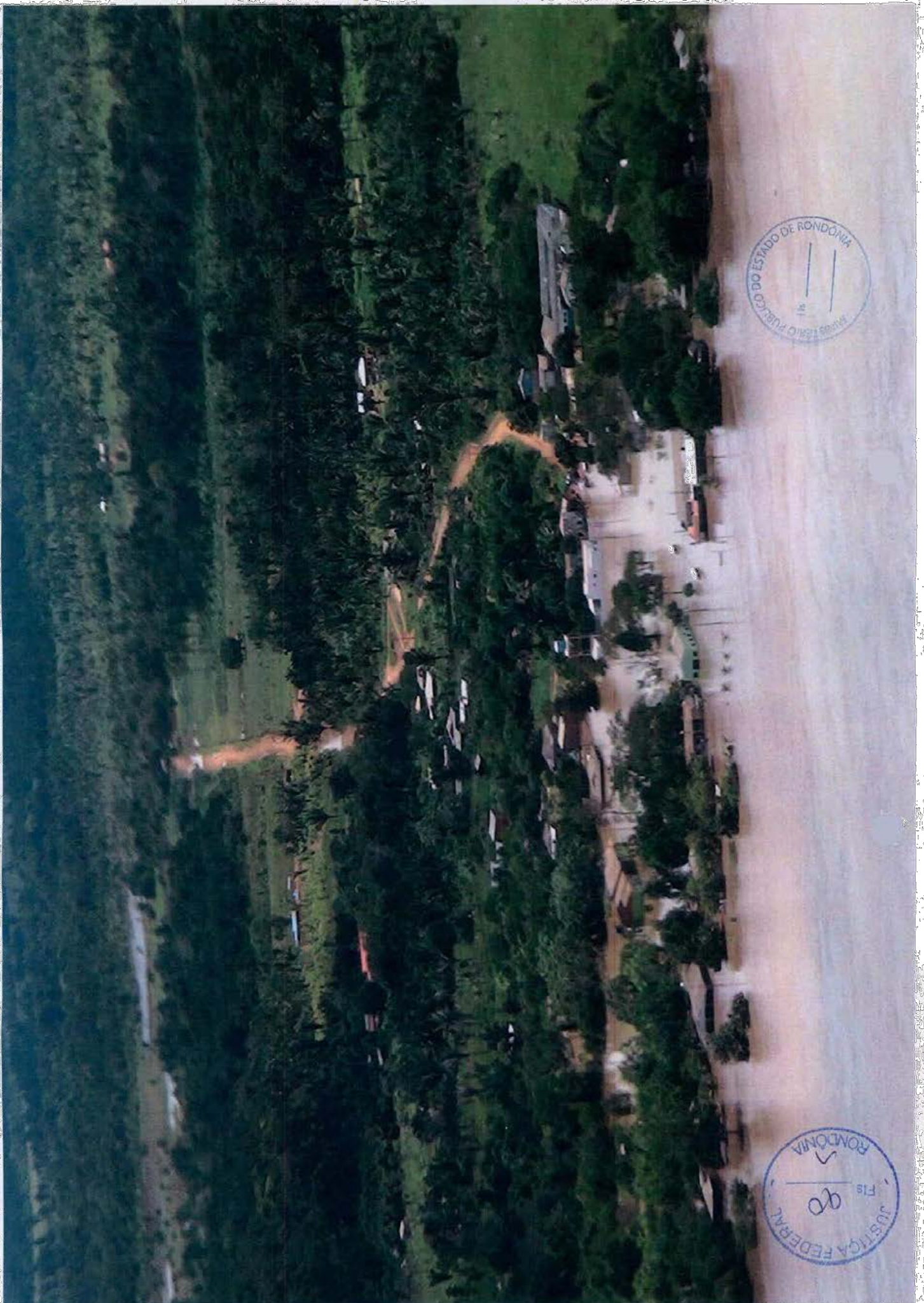
MUNICIPIO DE HONDURAS
✓
12

ESTADO DE RONDONIA

JUSTICA FEDERAL
FIS. 88
RONDONIA

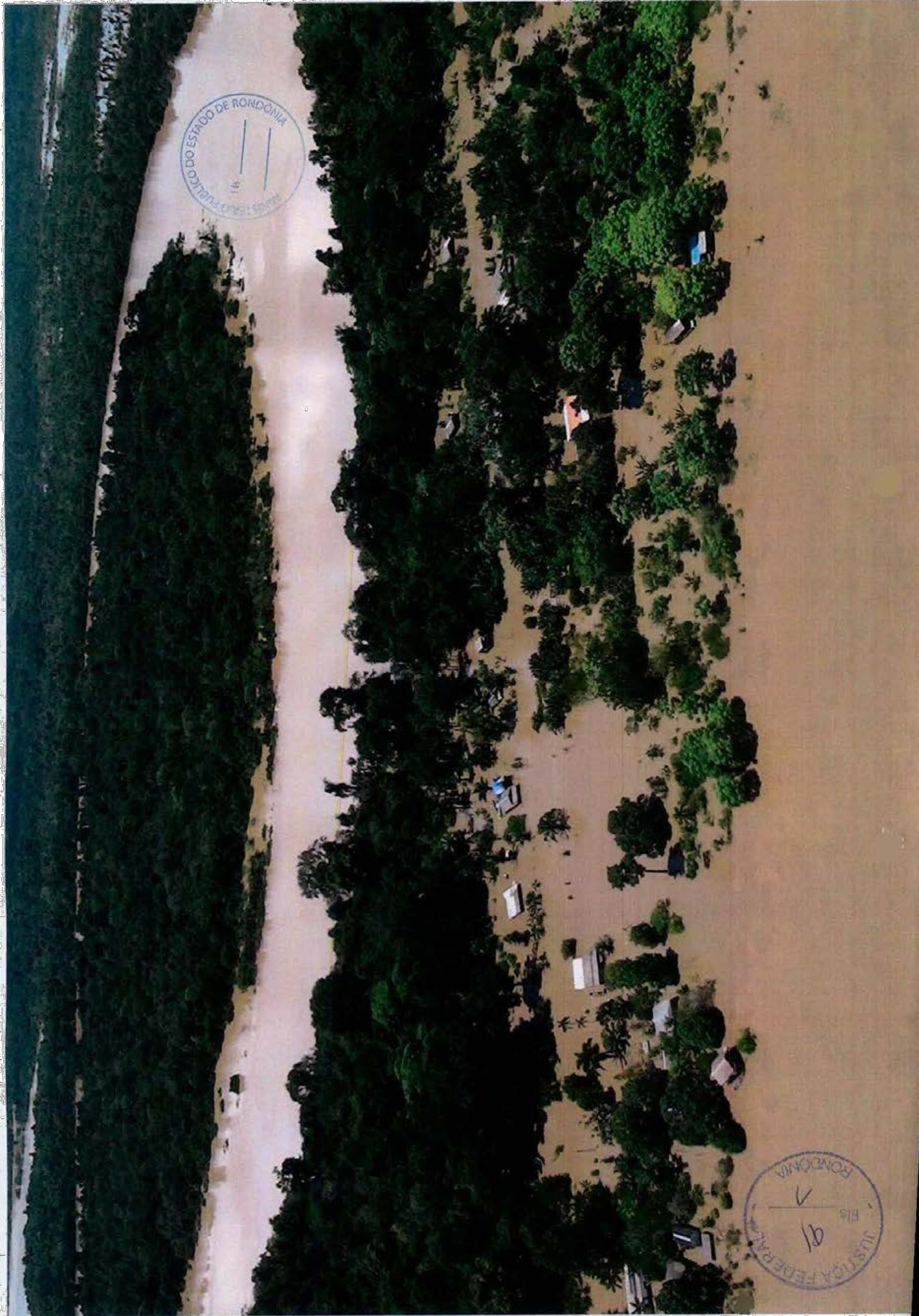






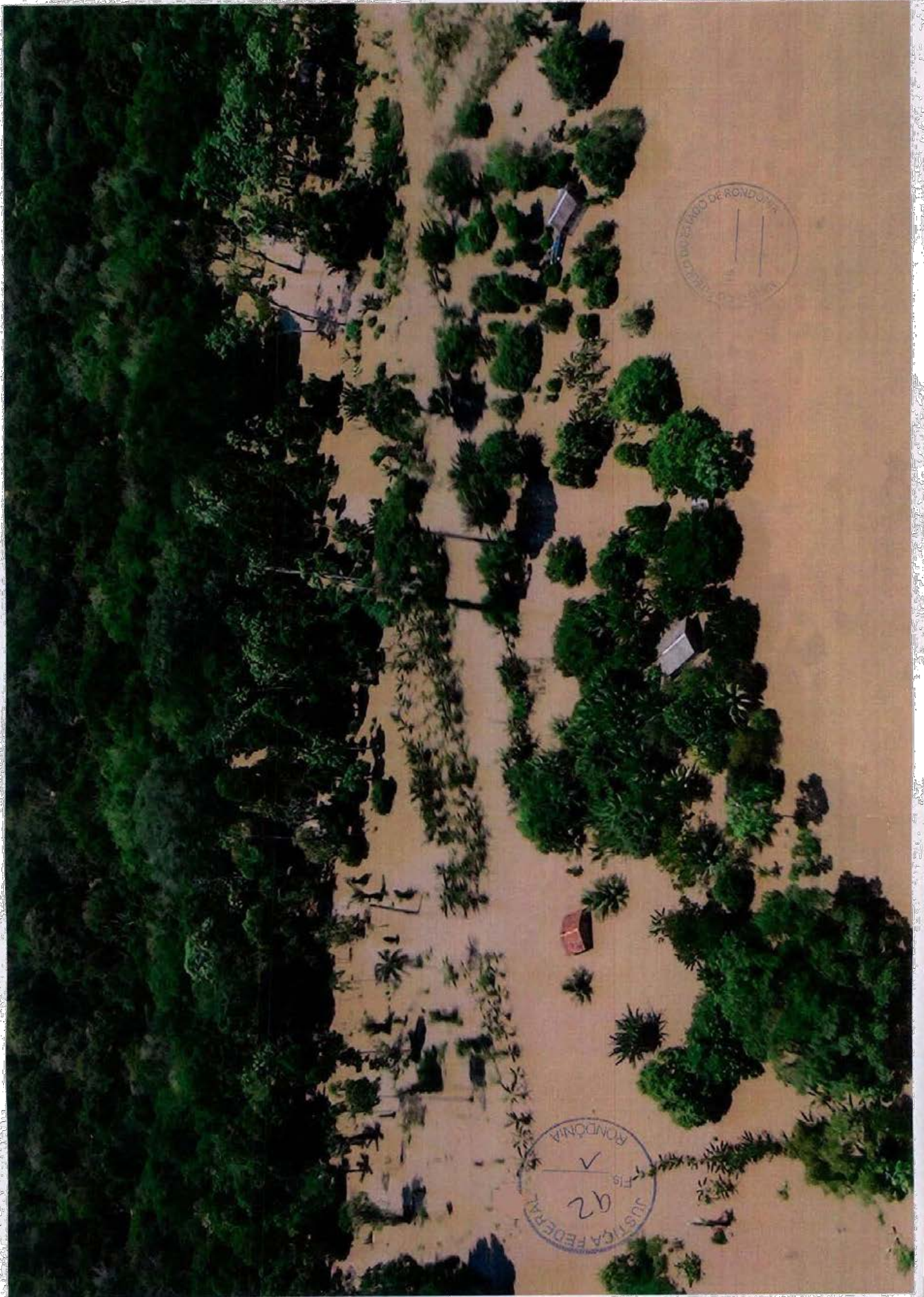
MUNICÍPIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

JUSTIÇA FEDERAL
FIS. 80
RONDÔNIA



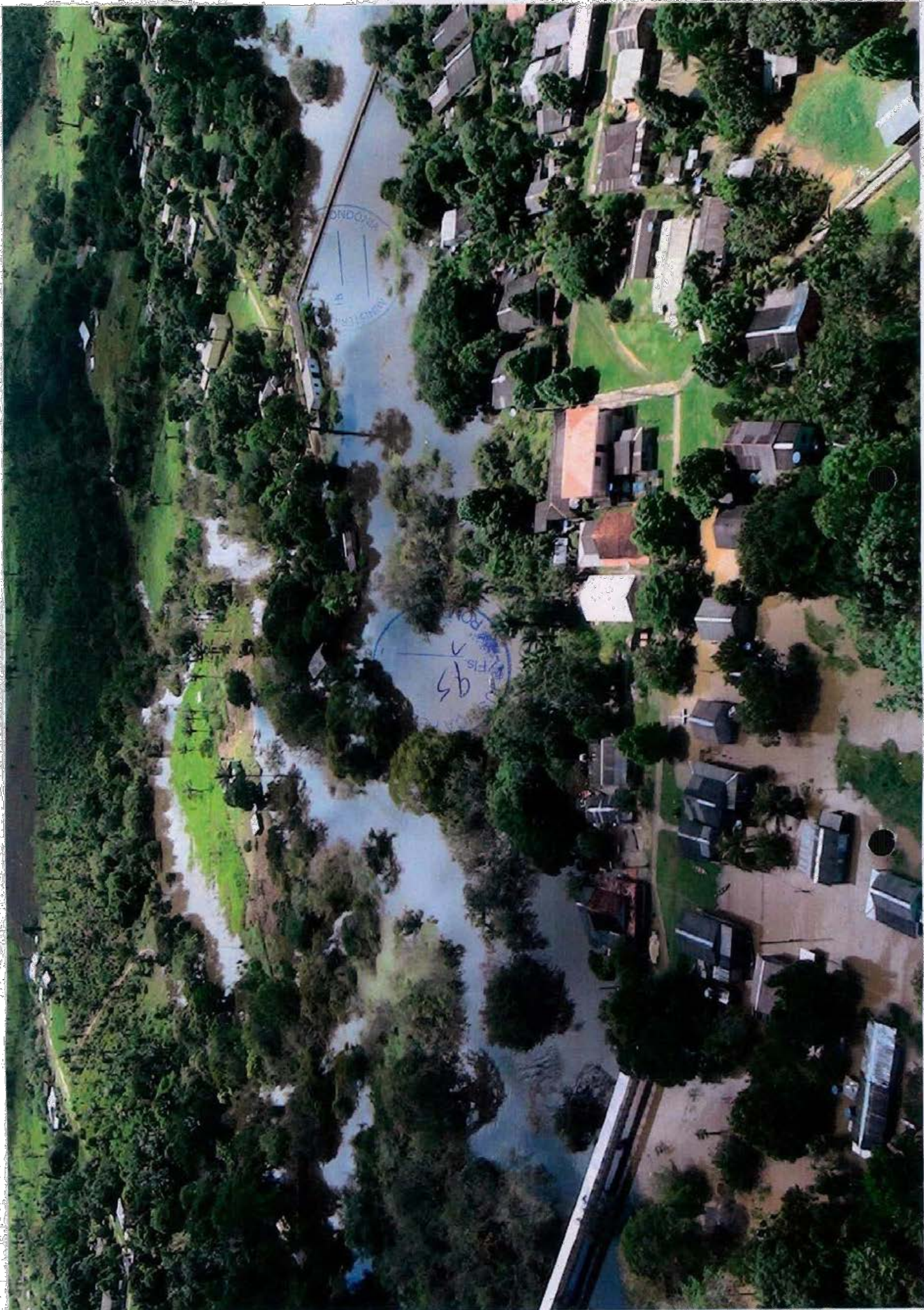
GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

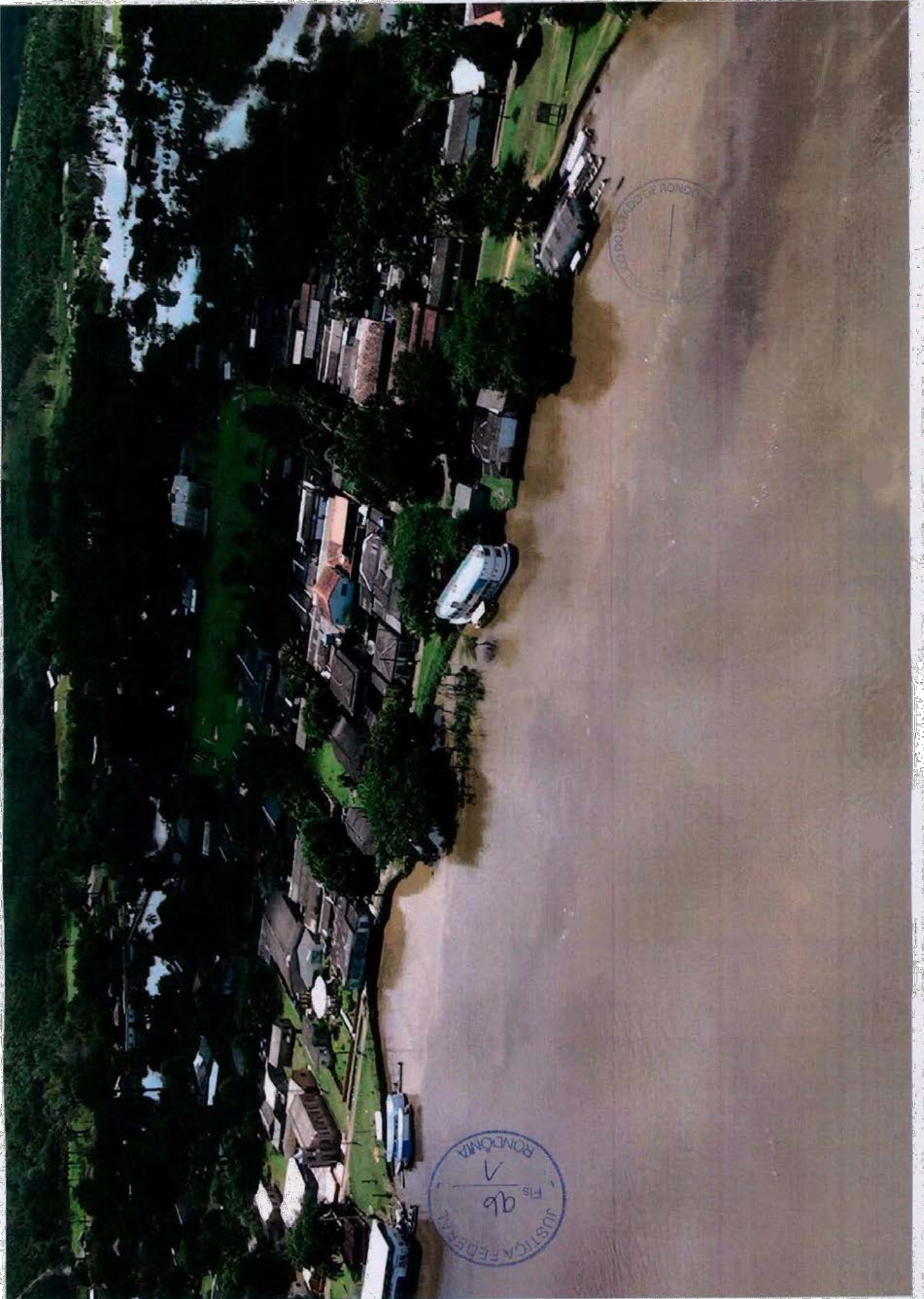
JUSTIÇA FEDERAL
RONDÔNIA
91
✓







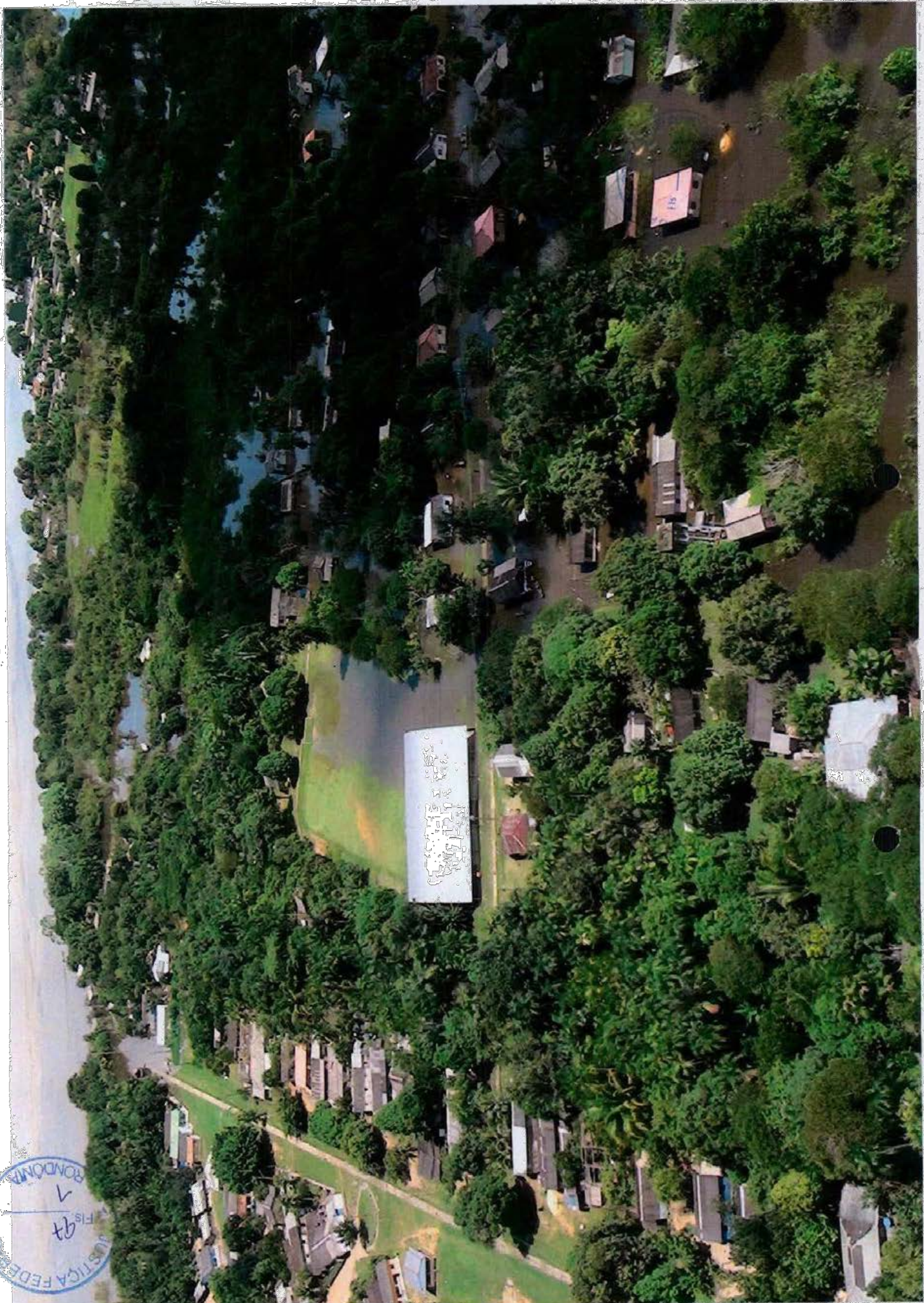


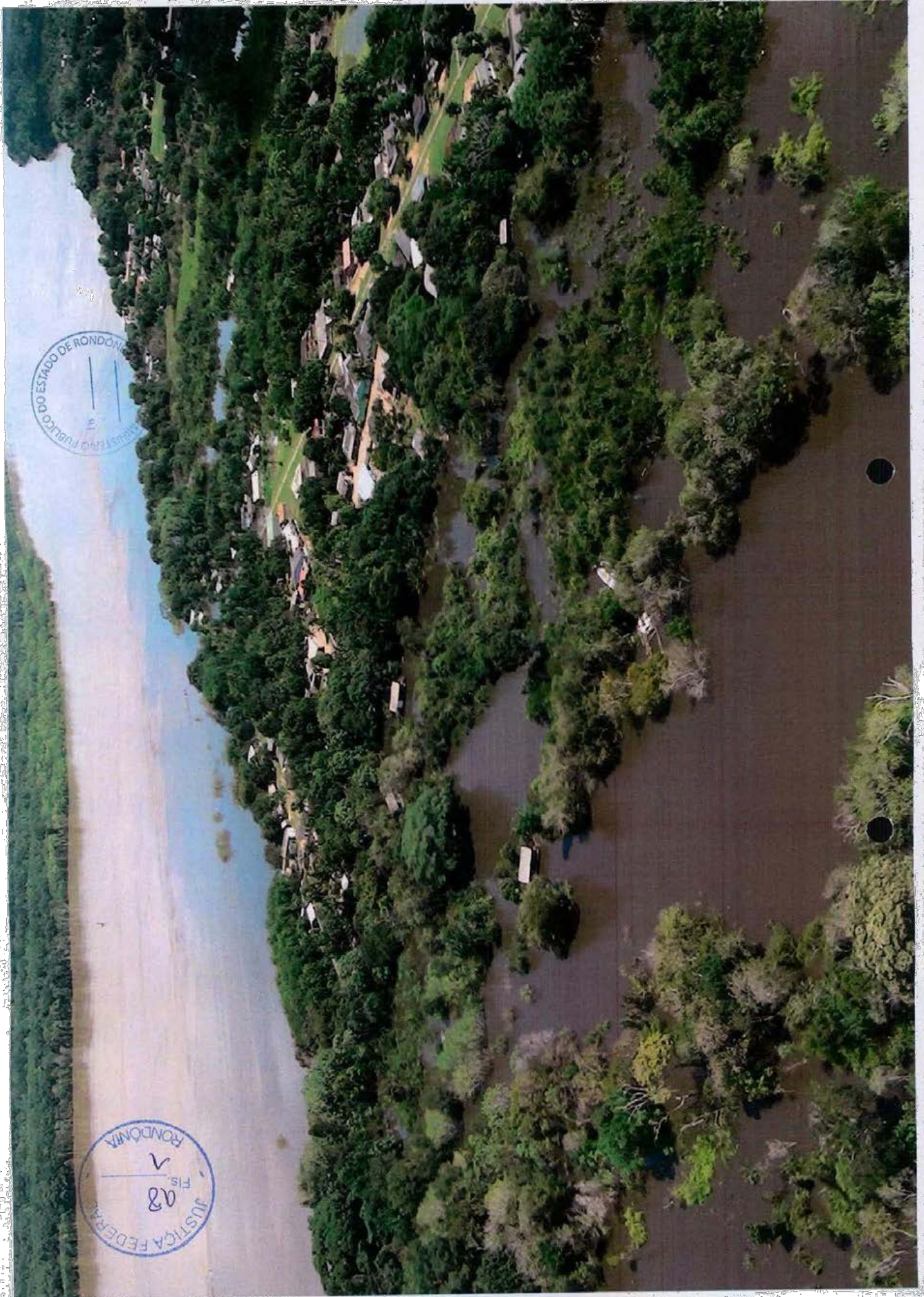


ESTADO DO PARANÁ DE RONDÔNIA

JUSTIÇA FEDERAL
RONDÔNIA
Fs 96
1

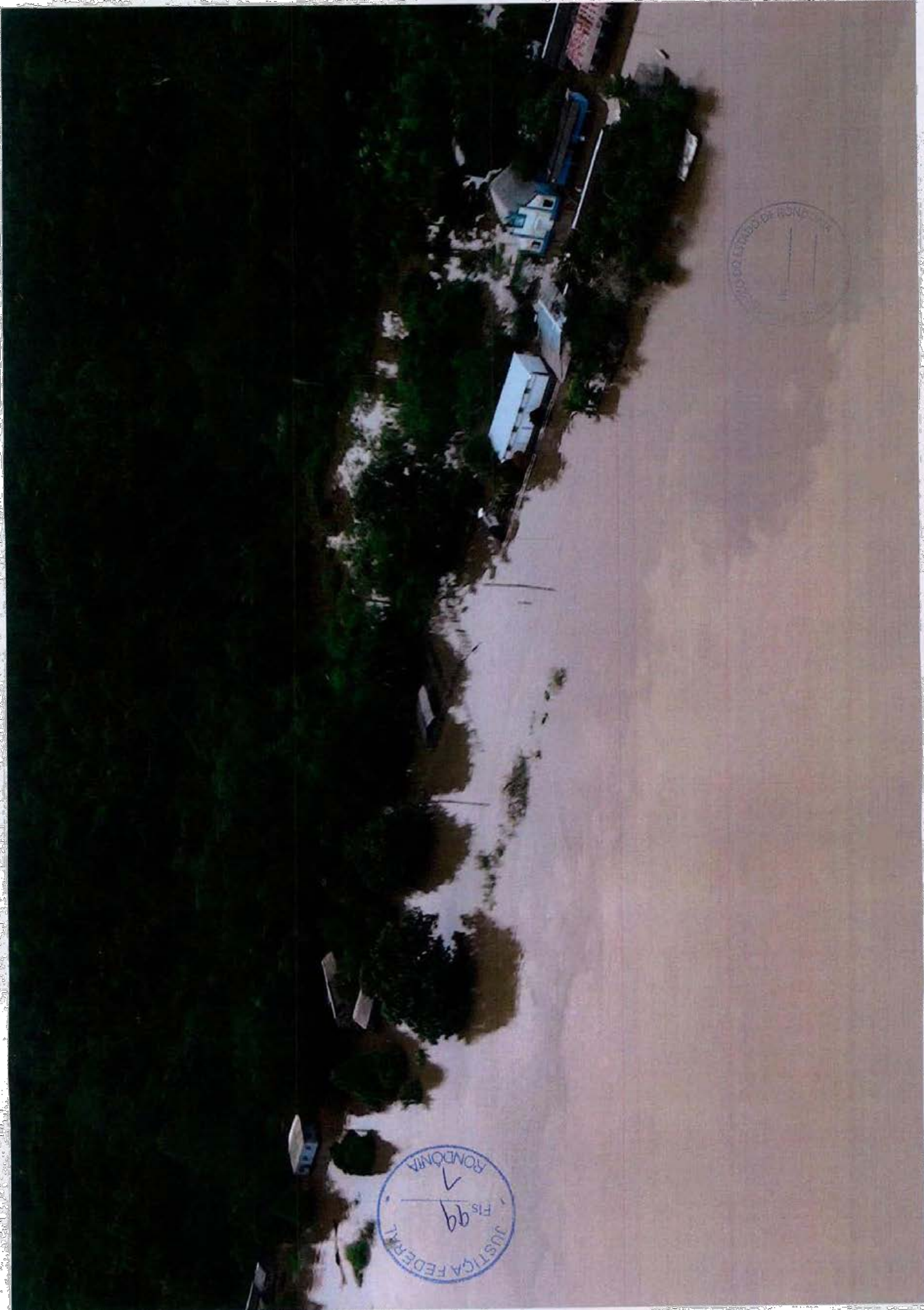
JUSTIÇA FEDERAL
FIS 94
BONONIA





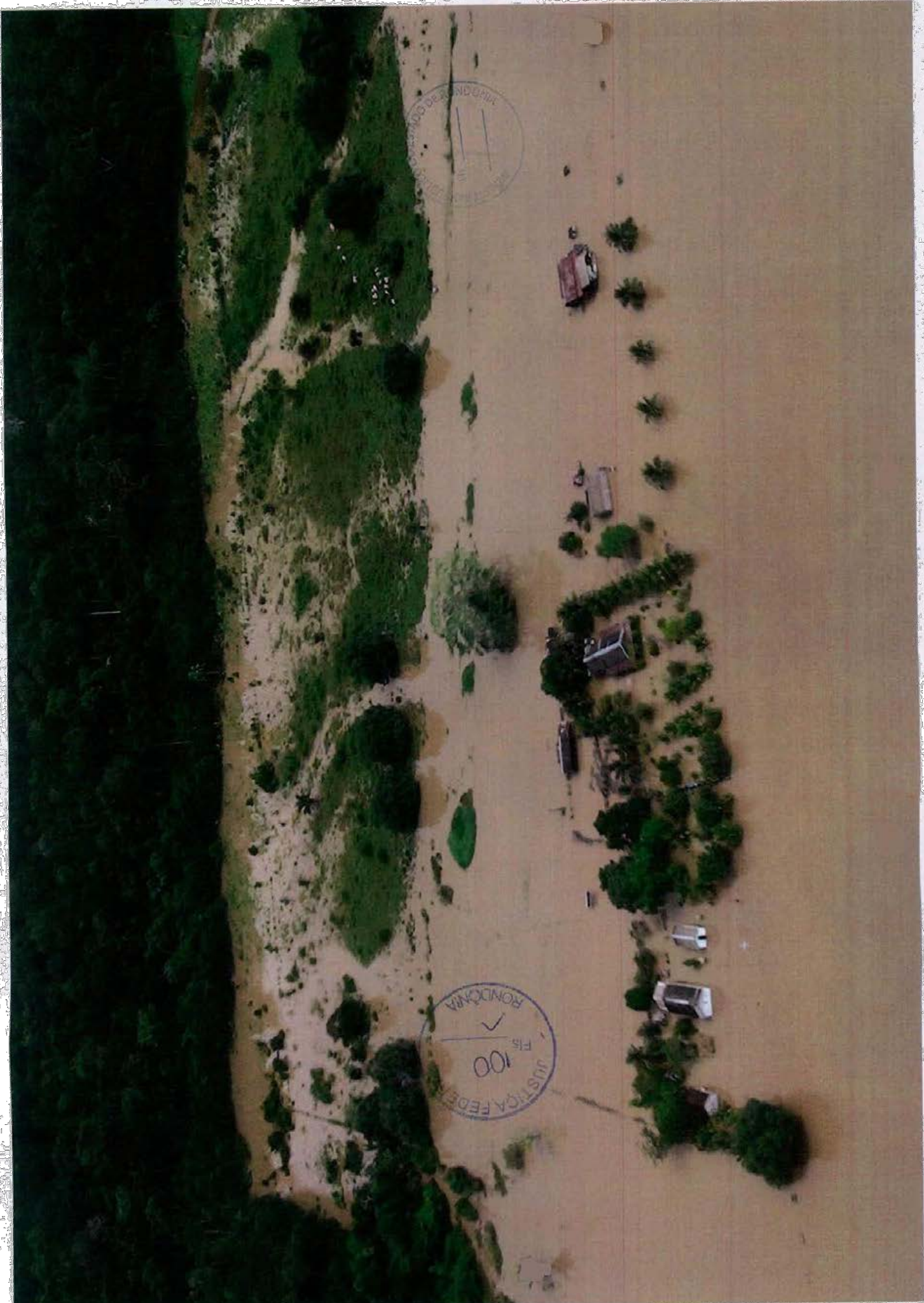
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

JUSTIÇA FEDERAL
RONDÔNIA
08
Fis. 2



ESTADO DE SONORA
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA

JUSTICIA FEDERAL
F.S. 100
✓
FONDO COMÚN



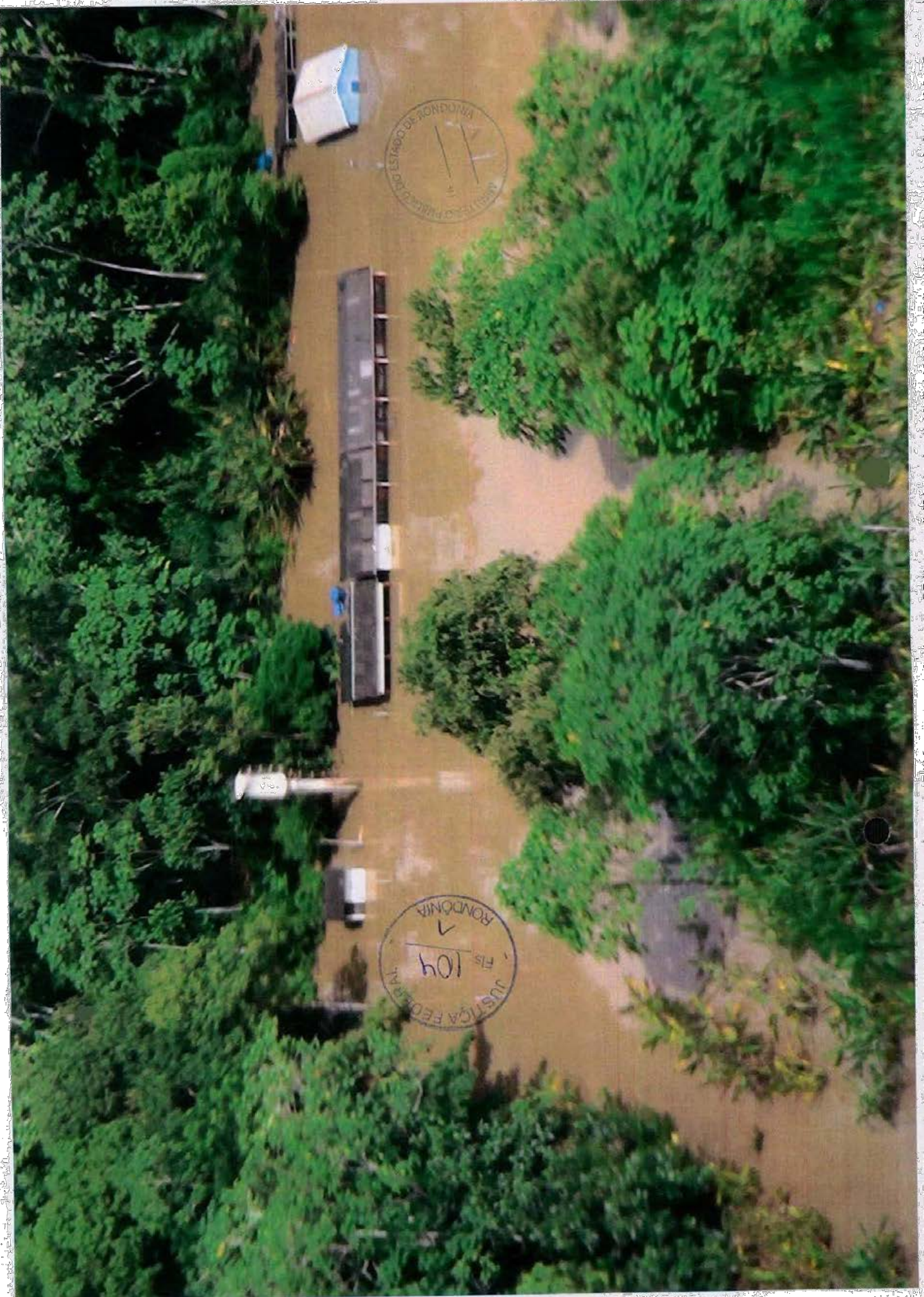


ESTADO DE RONDÔNIA

JUSTIÇA FEDERAL
RONDÔNIA
102
RS



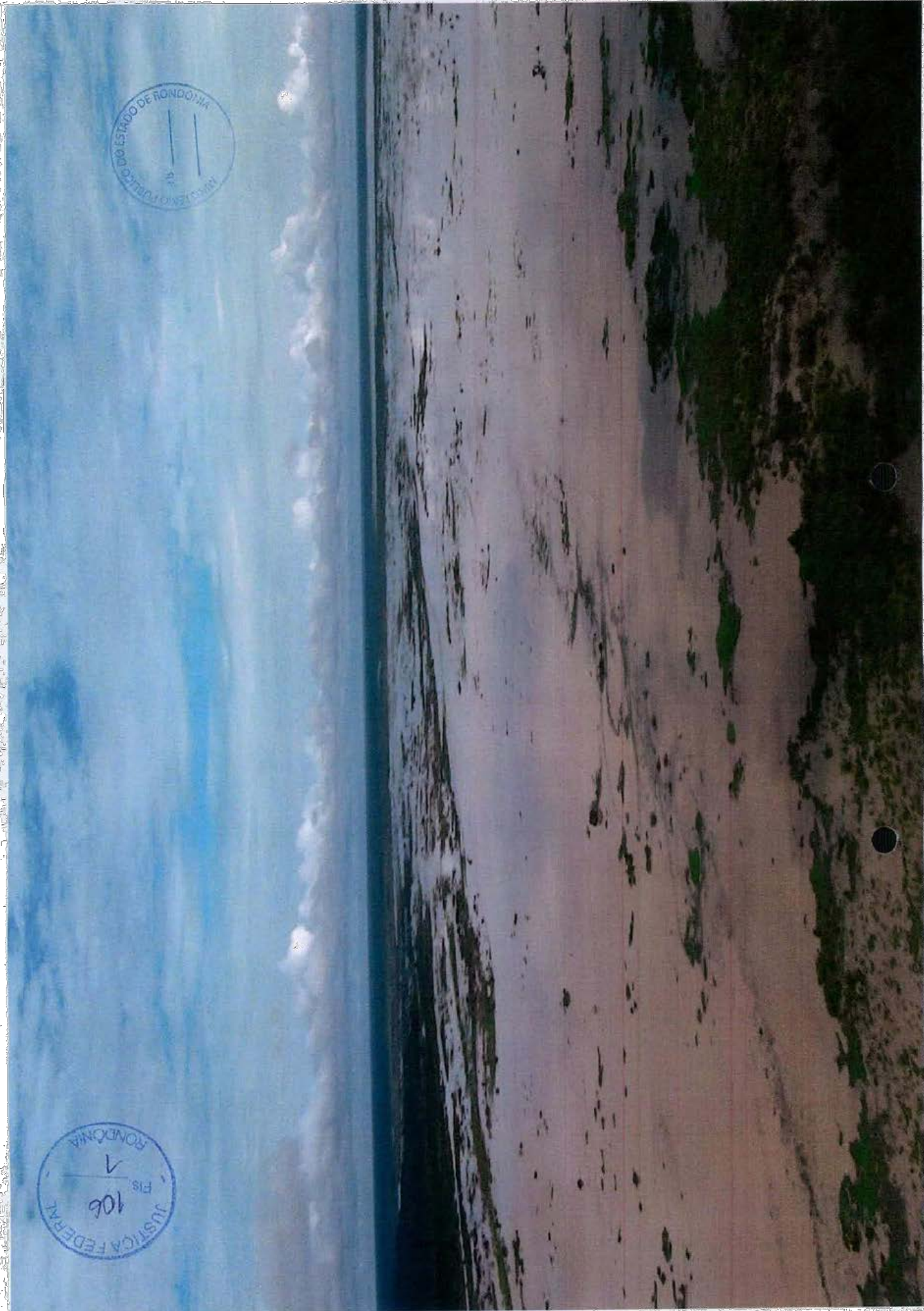






ESTADO DE RONDÔNIA
JUSTIÇA FEDERAL

JUSTIÇA FEDERAL
RONDÔNIA
FIS. 105
✓





DE RONDONIA
JUSTIÇA FEDERAL

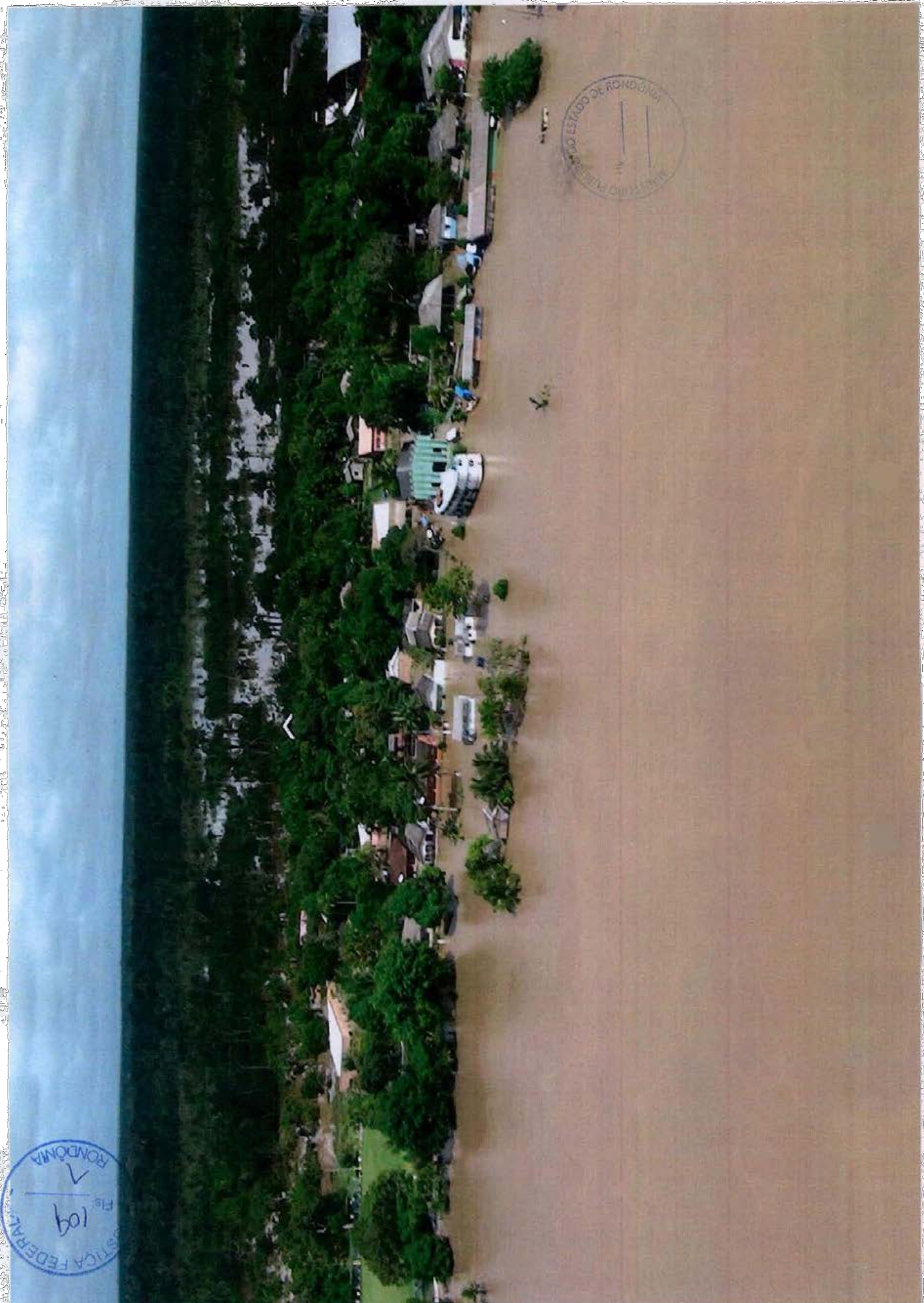
JUSTIÇA FEDERAL
RONDONIA
10X
Es. 7



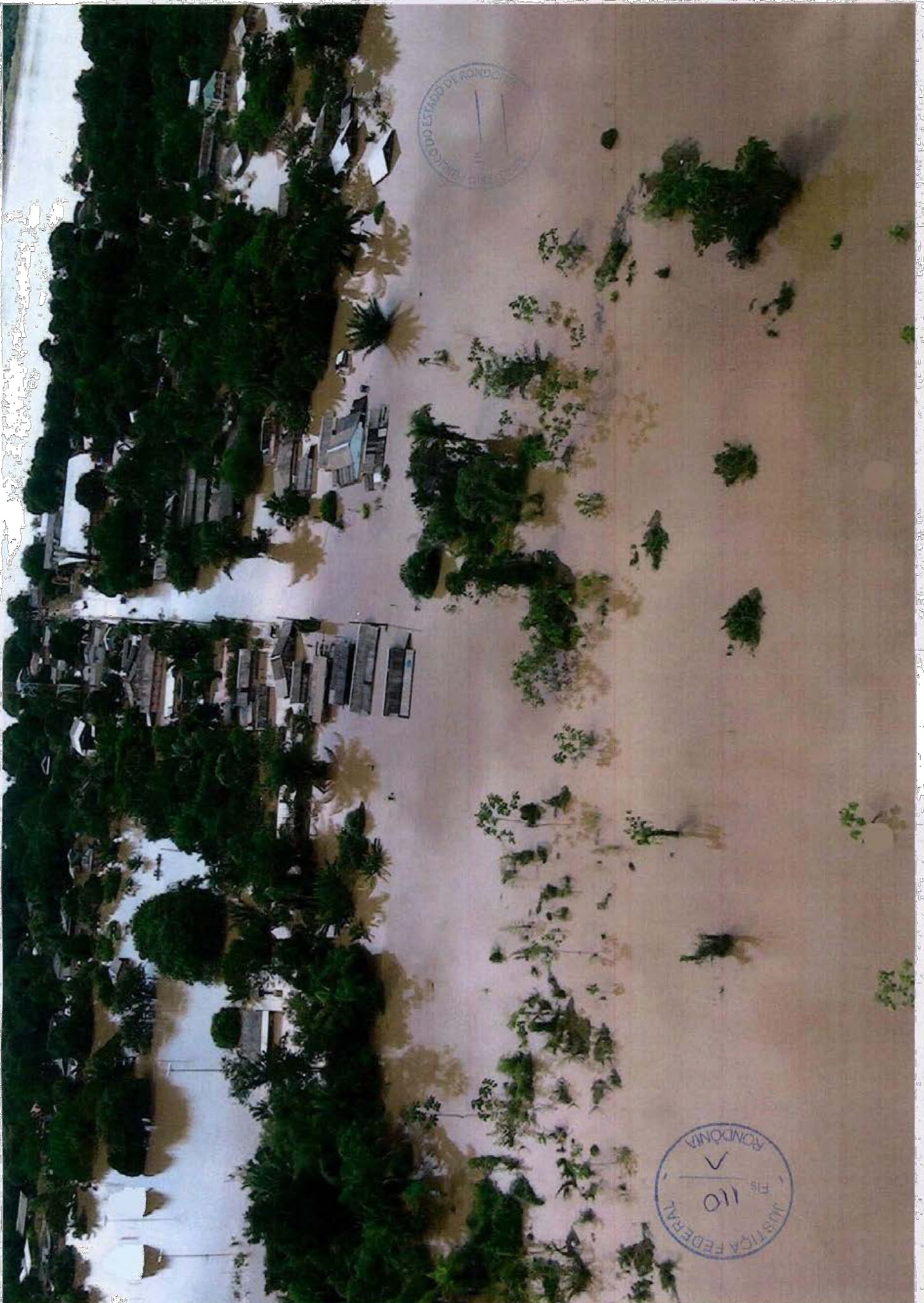
JUSTITIA FEDERAL
108
RONDONIA

JUSTITIA FEDERAL
RONDONIA

POSTAL FEDERAL
RONDÔNIA
Fls. 109



BRASIL
ESTADO DE RONDÔNIA











INSTITUTO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

JUSTIÇA FEDERAL RONDÔNIA
FIS 114 ✓

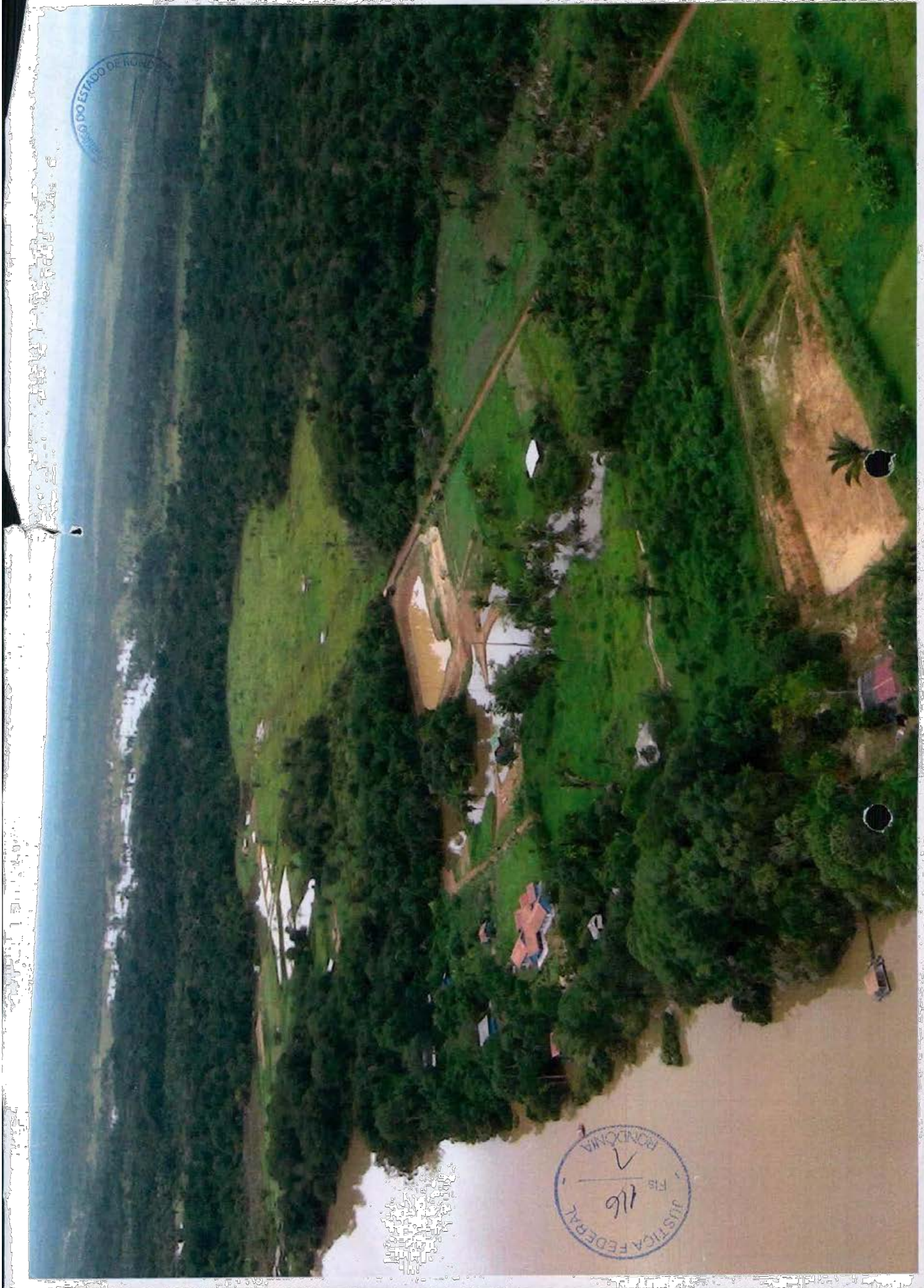
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

JUSTIÇA FEDERAL
RONDÔNIA
Fls. 115



ESTADO DO ESTADO DE RONDÔNIA

JUSTIÇA FEDERAL
RONDÔNIA
FIS. 116
✓



ANEXO B

Cheia “Extraordinária” e os problemas ocasionados à cidade de Porto Velho. Dezembro de 2013 a Abril de 2014. Conforme referências constantes no texto:

As causas do “extraordinário” podem ser diversas: cálculos inexatos, estudos incompletos, medida de proteção pouco cautelosa, etc. Fala-se, portanto, das consequências de uma cheia para qual a medida de proteção foi insuficiente na seara da responsabilidade civil e partindo do pressuposto de que as regras do licenciamento foram cumpridas (o que já é mais benéfico do que a realidade, já que o IBAMA multou a Santo Antônio Energia S/A por operar com o reservatório acima do permitido).

Os AHE’s do Rio Madeira tem regra de proteção para cheia “decamilenar” em relação às barragens, mas de apenas 50 anos para os núcleos urbanos.

Assim, “cheia extraordinária” nesse caso vai ser aquela que supere a regra de proteção prevista no licenciamento para o elemento que sofre o dano (50 anos, no caso dos núcleos urbanos, 10000 anos no caso de comprometimento de estrutura da barragem).

Fotos da “Cheia Extraordinária” – Porto Velho.

Fonte: Ministério Público Federal. Processo 2427.33.2014.4.01.4100.

Volume I