

# **O FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA PARA UNIDADES CONSUMIDORAS LOCALIZADAS EM ÁREAS AMBIENTAIS PROTEGIDAS POR LEGISLAÇÃO**

## **THE SUPPLY OF ELECTRICITY FOR CONSUMER UNITS LOCATED IN AREAS PROTECTED BY ENVIRONMENTAL LAW**

Sérgio Pacheco<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O presente trabalho tem como tema as ligações de energia elétrica para atender às unidades consumidoras localizadas irregularmente em áreas ambientais protegidas por legislação. Pretende-se abordar o dilema vivido pelas empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica no Brasil, entre atender pedidos de fornecimento de energia e, conseqüentemente, acusadas de colaborar para a consolidação da ocupação, ou negar o atendimento aos pedidos de ligação, sob o argumento de responsabilidade na proteção ambiental, sendo acusadas de negar o acesso universal à energia elétrica. Pretende-se investigar o contexto das ocupações irregulares do espaço urbano, as legislações ambiental e regulatória que tratam da necessidade de licenças ambientais e condicionam a atuação das Concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica para o atendimento aos pedidos de ligação, bem como a jurisprudência dos tribunais superiores e a atuação do Ministério Público. Finalmente, discute-se a necessidade de governança corporativa das concessionárias frente a esse novo ambiente de regulação, que exige a participação clara e o compromisso das empresas com o desenvolvimento ambiental sustentável.

**PALAVRAS-CHAVE:** Meio Ambiente; Energia Elétrica; Área de Proteção Ambiental; Setor Elétrico.

### **ABSTRACT**

---

<sup>1</sup> Advogado e Geógrafo, Bacharel em Direito pela UNIFEMM e em Geografia pela UFMG. Pós-graduado em Gestão Estratégica pela FACE/UFMG e em Engenharia Sanitária e Meio Ambiente - Área de Concentração: Meio Ambiente pela Escola de Engenharia/UFMG, Mestrando em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara.

The present work has as its theme the connections of electricity to meet consumer units irregularly located in areas protected by environmental legislation. It is intended to address the dilemma faced by concessionaires of electricity distribution in Brazil, fill orders between energy supply and consequently accused of collaborating to consolidate the occupation, or deny service to connection requests, arguing responsibility in environmental protection, being accused of denying universal access to electricity. It is intended to investigate the context of irregular occupation of urban space, environmental and regulatory laws that address the need for environmental permits and determine the performance of the concessionaires of public distribution of electricity to meet the requests for connection, as well as jurisprudence of superior courts and the role of prosecutors. Finally, we discuss the need for corporate governance of utilities face of this new regulatory environment, which clearly requires the participation and commitment of companies with environmentally sustainable development.

**KEY-WORDS:** Environment; Electric Energy; Environmental Protection Area; Electrical Sector.

## 1. INTRODUÇÃO

A ocupação de áreas ambientais protegidas é um problema que acontece praticamente em todos os municípios brasileiros, com a construção de edificações e moradias, em grande parte de baixa renda. Essa ocupação se dá, predominantemente, de forma clandestina e, frequentemente, pelo parcelamento ilegal do solo, ocupando, silenciosamente, as margens de cursos d'água, áreas de reserva ambiental e de risco geológico e as áreas de preservação permanente.

Consolidada a ocupação clandestina, a população residente inicia um processo de pressão junto ao Poder Público municipal para a instalação de serviços básicos de infraestrutura, como as redes de água, energia elétrica, calçamento, iluminação pública, etc.

No que tange à instalação de rede de distribuição de energia elétrica, as Concessionárias de serviço público de distribuição de energia no Brasil têm vivido um dilema real. Ao recusar-se a atender aos pedidos de fornecimento da energia elétrica para as unidades consumidoras instaladas irregularmente em áreas de proteção ambiental, as empresas são acusadas de não

cumprir sua função social de prover a população de energia elétrica, um bem básico à existência e à qualidade de vida moderna. Por outro lado, efetuando a ligação de energia sem que o consumidor apresente a licença ambiental, autorizando a localização da residência, as empresas são acusadas de crime ambiental e compelidas a assinar Termos de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público, sob pena de serem alvo de Ações Civis Públicas, sob o fundamento de que, com a ligação da energia elétrica, estão contribuindo para a consolidação da ocupação irregular de áreas protegidas por lei.

O presente artigo tem como objetivo refletir sobre os aspectos que envolvem a responsabilidade das Concessionárias de distribuição de energia elétrica, considerando, em princípio, que a complexidade e falta de clareza da legislação dificultam a atuação dessas empresas para prover a instalação das redes de energia e contribuir para a preservação ambiental.

Inicialmente, serão abordados alguns aspectos do processo de ocupação irregular do solo urbano. No segundo momento, por meio da análise dos princípios de Direito, serão refletidos os direitos dos cidadãos ao meio ambiente saudável e ao acesso universal à energia elétrica, como forma de concretizar o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Na sequência, serão estudados os aspectos legais e normativos que condicionam a atuação das Concessionárias na implantação das redes de energia elétrica e na ligação de unidades consumidoras localizadas em área de proteção ambiental; a jurisprudência dos tribunais superiores; e a atuação do Ministério Público.

Ao final, destacam-se aspectos de governança corporativa, necessária para que as Concessionárias de distribuição de energia elétrica possam conviver nesse novo ambiente de regulação.

## **2. DA OCUPAÇÃO IRREGULAR DO SOLO URBANO E O ACESSO ÀS REDES DE INFRAESTRUTURA DE ENERGIA**

O parcelamento do solo é o instituto jurídico pelo qual se constrói o mosaico do tecido urbano, que é a da urbanização. Entretanto, é fato notório, parte do território urbano do país tem se constituído mediante parcelamento irregular do solo. São os chamados “loteamentos clandestinos”, empreendimentos realizados à margem da legislação urbanística, ambiental, civil e penal, em que se abrem ruas e demarcam lotes sem qualquer controle do Poder Público.

As consequências deste processo são várias, dentre elas: (i) condições de moradias totalmente fora dos padrões mínimos de saneamento; (ii) infraestrutura de acesso, energia e demais benefícios extremamente prejudicados; (iii) poluição do corpo hídrico pelo esgoto e pelo lixo; (iv) por ocasião de uma precipitação pluviométrica mais acentuada serão os primeiros a serem severamente prejudicados; (v) valorização imobiliária do entorno prejudicada pela desorganização do processo; (vi) como consequência, aumento do custo social do município.

Em artigo publicado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal<sup>2</sup> o autor, Victor Carvalho Pinto<sup>3</sup>, disserta sobre a ocupação irregular do solo urbano e destaca o papel das empresas distribuidoras de energia elétrica.

Considerando a fonte e relevância da publicação, bem como os argumentos utilizados pelo autor para caracterizar as responsabilidades pela situação, transcreve-se, a seguir, parte do texto:

Um assentamento em área urbana não se consolida se não conseguir acesso à água e à energia elétrica. Assim sendo, as primeiras providências de seus promotores são perfurar poços e fazer ligações clandestinas às redes de energia elétrica. Muitas vezes, os poços contaminam ou esgotam as águas subterrâneas, prejudicando o abastecimento futuro do assentamento e das áreas próximas. Já as ligações não apenas causam graves prejuízos para as empresas concessionárias, mas onera a toda a população, uma vez que acarretam aumento das tarifas e apresentam riscos de acidentes.

Não são raros os casos de pessoas eletrocutadas e de incêndios provocados por ligações elétricas clandestinas.

**Muitas vezes, as empresas concessionárias preferem oficializar a combater as ligações clandestinas.** No caso do saneamento, é comum que se faça a ligação de água, mas não a de esgotamento, o que cria o chamado “esgoto a céu aberto”, uma das principais fontes de transmissão de doenças. Ocorre que o fornecimento oficial de água e energia elétrica consolida irreversivelmente o assentamento e até contribui para sua expansão, uma vez que viabiliza a implantação de novas ligações clandestinas a partir das oficiais. **As ligações oficiais em assentamentos ilegais representam, em última**

---

<sup>2</sup> Ocupação irregular do solo urbano – O papel da legislação federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/artigos/direito/OcupacaoIrregulardoSoloUrbano.pdf>. Acesso em 20 fevereiro 2013.

<sup>3</sup> Bacharel em Direito e Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública. Foi Assessor Jurídico da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Diretor do Departamento de Assuntos de Segurança Pública e Coordenador-Geral do Programa Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, Assessor da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, do Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC), da Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) e da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo.

**instância, o próprio Poder Público contribuindo para o desenvolvimento urbano desordenado.**

O mais grave é que muitos desses assentamentos localizam-se em áreas de risco ou de preservação ambiental e não podem ser regularizados. São comuns, em todo o país, os assentamentos em áreas de proteção de mananciais, encostas sujeitas a desmoronamentos e várzeas alagáveis realizados clandestinamente, mas totalmente eletrificados.

Não há uma regra clara quanto à possibilidade ou não de ligação dos assentamentos ilegais às redes de energia elétrica, água, esgoto e telecomunicações. **Na verdade, o Poder Público têm até estimulado a consolidação de loteamentos clandestinos, ao estabelecer para as concessionárias obrigações de atendimento a qualquer usuário e de universalização do acesso aos serviços.** Tais ligações, no entanto, são atualmente o principal fator de estímulo à expansão irregular do tecido urbano.

Não se pode admitir, portanto, que as redes de infraestrutura urbana sejam implantadas à margem da legislação urbanística. A rigor, o objetivo maior do loteamento é exatamente o controle pelo Poder Público do desenho urbano. Implantar a infraestrutura antes de aprovar o projeto urbanístico do assentamento é subverter completamente o direito urbanístico, tornando inócua qualquer política de planejamento urbano. **Não seria exagero dizer que as empresas distribuidoras de energia elétrica são as principais loteadoras clandestinas do país.**

As ligações oficiais dos assentamentos às redes públicas de infraestrutura só deverão ser realizadas em assentamentos regulares ou em vias de regularização. Somente após a decisão do Poder Público de regularizar o assentamento, fundamentada em estudo técnico urbanístico realizado por profissional habilitado, poderá uma concessionária de serviço público realizar ligações oficiais para abastecimento de água e energia elétrica.

**O controle do acesso à energia elétrica é a maneira mais eficaz de contenção dos loteamentos clandestinos.** Abrir ruas e vender lotes é fácil, mas pouquíssimas pessoas estariam dispostas a comprar esses lotes e neles residir se não fosse pela expectativa de que eles estivessem logo dotados de água e energia elétrica.

**Controlar a distribuição de energia elétrica é muito mais simples que controlar o acesso à água ou fiscalizar o uso do solo.** Enquanto as redes de energia são monitoradas à distância, por métodos automatizados, o controle do uso do solo demanda a presença de fiscais e de equipamentos nem sempre disponíveis aos Municípios. Já a água pode ser captada diretamente por poços ou distribuída por carros-pipa. Além disso, as distribuidoras de energia são poucas e podem ser facilmente fiscalizadas pela Agência reguladora. Destaque-se, ainda, que, por ser uma concessão federal, a distribuição de

energia elétrica está protegida contra as pressões políticas locais. O próprio ato físico de eliminar os “gatos” da rede de energia é muito menos custoso politicamente que a derrubada de barracos ou casas de alvenaria.

É importante que a legislação que trata da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) seja alterada, para que vedar às concessionárias de distribuição a ligação oficial de assentamentos ilegais e a tolerância às ligações clandestinas. As fórmulas de cálculo das tarifas também deverão ser analisadas, a fim de impedir que os prejuízos decorrentes das ligações clandestinas sejam repartidos com o conjunto da população. (Grifamos para melhor compressão)

Ressaltam-se, no texto, as observações do Consultor Jurídico no que tange a boa parte da responsabilidade pela ocupação clandestina do solo urbano às Distribuidoras, quando essas realizam as ligações de energia elétrica para atender a população residente no local, consolidando a ocupação irregular.

Nada obstante à responsabilidade objetiva das empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica, na sequência serão discutidos alguns aspectos legais que dificultam a ação do Poder Público no combate às ocupações clandestinas, bem como será refletida a complexidade do tema, que não se resume na ação ou na omissão das Concessionárias no fornecimento de energia elétrica. De certo, acerta o referido consultor quando aduz a inexistência de “regra clara quanto à possibilidade ou não de ligação dos assentamentos ilegais às redes de energia elétrica”.

### **3. DO DIREITO DE TODO CIDADÃO AO ACESSO À ENERGIA ELÉTRICA E AO MEIO AMBIENTE SAUDÁVEL**

Aspecto não menos controvertido em relação ao atendimento ao pedido de ligação de energia elétrica às unidades consumidoras localizadas em área de proteção ambiental diz respeito à colisão entre princípios constitucionais. Uma vez que o presente artigo versa sobre a existência do direito do cidadão ao acesso à energia elétrica e do direito da sociedade ao meio ambiente saudável, faz-se necessário examinar os princípios que regem esses direitos, de modo a afirmar sua força normativa e implicações jurídicas.

Destaca-se que, o que se pretende não é o estudo aprofundado da principiologia informadora do Direito, por isso limita-se apenas ao apontamento da doutrina. Sua abordagem é

orientada, em verdade, pela aplicabilidade do Princípio do Desenvolvimento Sustentável e do Princípio do Acesso Universal à Energia Elétrica positivados no quadro jurídico normativo brasileiro como aporte teórico no trato do inter-relacionamento entre energia elétrica e meio ambiente.

Do critério de análise adotado, não significa que a análise dessa inter-relação não possa ser estendida aos demais princípios identificados doutrinariamente. Assume-se, desta feita, postura focada nos objetivos primeiros desse artigo em detrimento de análise exaustiva de conteúdo e mecanismos de implementação, ainda que sob risco de alvo de crítica fundada no argumento da análise superficial.

### **3.1. Conceito de Princípio**

Existem na doutrina brasileira incontáveis conceitos de princípios que às vezes levam ao mesmo caminho. E para melhor entendimento cita-se Paulo Affonso Machado (MACHADO, 2007, p. 55) apoiado na doutrina de Gomes Canotilho que ensina:

Princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoantes os condicionalismos fáticos e jurídicos. Permitem o balanceamento de valores e interesses, consoante o seu peso e ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes.<sup>4</sup>

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema positivo. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer.

Serão abordados, a seguir, dois princípios do Direito, reputados como importantes à questão da ligação de energia para unidades consumidoras localizadas em áreas de proteção

---

<sup>4</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p.55.

ambiental, encontrados na Constituição Federal de 1988, no direito internacional e na legislação ambiental, de uma forma geral.

### **3.2. Princípio do Desenvolvimento Sustentável**

Historicamente, o termo “desenvolvimento sustentável”, apareceu publicamente em meados de 1979, quando da realização do Simpósio das Nações Unidas sobre a relação existente entre recurso, ambiente e desenvolvimento. Desde então, diversos pesquisadores e estudiosos forjaram outros termos com elementos conformes, que comumente se encontram na literatura, aplicando-se por vezes entendimento diversificado e incongruente.

Em que pese um “ecodesenvolvimento sustentável”, em prol de uma melhor qualidade de vida, há de se lembrar, que o processo de desenvolvimento sustentável tem expandido seus horizontes, seja na proteção da raça humana, bem como em todo o patrimônio histórico, científico e cultural presente no ambiente. O tratamento da proteção do meio ambiente deixou de ser visto como prática jurisdicional passando a ser considerada obra de Justiça Social, transcendendo perspectivas antes consideradas inatingíveis e mensuradas erroneamente.

Assim sendo, com a tutela jurídica baseada na necessidade de preservação não só da natureza, mas do meio ambiente como um todo, para futuras gerações, é que a crescente preocupação com o ambiente à sua volta, vem tomando forma, pautado essencialmente pelo princípio do Desenvolvimento Sustentável, bem como os demais princípios norteadores do Direito Ambiental.

Importa salientar que o denominado Relatório Brundtland, documento intitulado “Nosso Futuro Comum”, publicado em 1987, descreve que o desenvolvimento sustentável é concebido como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

Referido princípio encontra-se previsto, implicitamente, no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal. Sua formalização expressa, porém, decorre do Princípio nº 4, insculpido na Declaração da RIO/92, que contém a seguinte dicção: "Para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele".

Assim, o Desenvolvimento Sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades, podendo também ser empregado com o significado de melhorar a qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas.

Esse princípio parte do pressuposto de que a sociedade humana não se limita às nossas gerações, sendo que tornarem-se escassos é uma característica dos recursos naturais, que necessitam ser conservados.

### **3.3. Princípio do Acesso Universal à Rede de Distribuição de Energia Elétrica**

A Constituição Federal de 1988 atribuiu à União a competência para prestação dos serviços de distribuição de energia elétrica, por se tratar de um serviço essencial para a vida das pessoas. Para Edinaldo J. S. Camargo (CAMARGO, RIBEIRO E GUERRA, 2008), isto se deve, especialmente, porque a cidadania e a dignidade da pessoa humana são consideradas fundamentos da República Federativa do Brasil. “Os direitos de cidadania ali previstos são garantidos a todos, sem distinção, sendo pressupostos da atividade estatal na consecução de seus objetivos”.

No Brasil, a prestação desse serviço público é feita de forma indireta, mediante delegação a particulares, que a executam por sua conta e risco. Ao Estado, na qualidade de Poder Concedente, cabe o dever de garantir as condições necessárias para que o serviço de energia elétrica possa ser acessível a todos (FUGIMOTO, 2005).

Sobre a universalização do acesso à energia, cita-se o ensinamento do Professor Rafael Lazzarotto Simioni (SIMIONI, 2011):

Nesse sentido político, pode-se dizer que a energia é uma condição do desenvolvimento. Ela possibilita que a sociedade crie e mantenha mecanismos de adaptação ao meio ambiente natural através do aquecimento, do arrefecimento, da alimentação dos meios de transporte e motores industriais, além da própria comunicação da sociedade. A inclusão social pressupõe, portanto, acesso universal à energia. Somente com energia se pode participar comunicativamente da sociedade contemporânea, quer dizer, uma sociedade que transcende os espaços das interações presenciais face-a-face. A falta de energia corresponderia a uma catástrofe social: interrompe a comunicação. E sem comunicação, os sistemas sociais deixam de funcionar, a economia quebra, a segurança se encerra, os hospitais já não podem fazer mais nada, o direito não se aplica mais, a política perde seus meios de vinculação generalizada de suas decisões e etc (Luhmann, 1997, p. 151).

Por isso, em uma sociedade baseada na comunicação, o acesso de todos à energia é condição de participação nessa sociedade.

Assim, constitui direito subjetivo do administrado o acesso à energia elétrica, serviço público de natureza essencial, desde que existente viabilidade técnica, sendo obrigatória a prestação pela concessionária do serviço adequado, observados, entre outros, o Princípio da Generalidade<sup>5</sup>, abrangendo a maior amplitude possível de interessados e observando a isonomia.

Da mesma forma, por força do Contrato de Concessão, as Distribuidoras devem primar pelo Princípio do Acesso Universal à rede de distribuição de energia, para possibilitar a plenitude da cidadania, de acordo com o **Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**.

#### **4. DA LIGAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA PARA UNIDADES CONSUMIDORAS LOCALIZADAS EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL**

Referenciando ao mencionado no artigo produzido pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, não há na legislação nacional uma regra clara quanto à possibilidade ou não de ligação dos assentamentos ilegais às redes de energia elétrica.

É bem verdade, encontra razão no Princípio do Acesso Universal os procedimentos das Distribuidoras, que não têm exigido a apresentação de alvarás de funcionamento, títulos de posse ou propriedade para efetivar a ligação de energia elétrica.

Quanto à intervenção em área de preservação permanente, a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que instituiu o “Novo Código Florestal”, estabeleceu no art. 18 duas hipóteses em que é possível a intervenção, *in verbis*:

A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei. (grifamos)

O inciso VIII do art. 3º da Lei nº 12.651/2012 apresenta o conceito de utilidade pública:

Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...)

VIII - utilidade pública:

---

<sup>5</sup> O princípio da generalidade determina que os serviços devem ser prestados nas mesmas condições para todos os administrados, sem qualquer distinção. Assim, concretiza os princípios da isonomia e da impessoalidade.

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
- c) atividades e obras de defesa civil;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
- e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal; (grifamos)

Pelo exposto, não há óbice legal para o caso da instalação das redes de distribuição de energia elétrica em áreas de preservação ambiental, sendo que o próprio Código Florestal admite, expressamente, essa possibilidade.

No que tange ao atendimento a pedido de ligação de energia elétrica para unidade consumidora localizada em área de proteção ambiental, cabe precisar que o art. 27 da Resolução ANEEL nº 414/2010, que alterou o art. 3º da Resolução ANEEL nº 456/2000, constitui o único comando normativo que orienta explicitamente a atuação das Distribuidoras quanto ao atendimento de pedido de ligação de energia.

Segundo o art. 27 da Resolução ANEEL nº 414/2010, alterado pela Resolução Normativa nº 479, de 3 de abril de 2012, *in verbis*:

### CAPÍTULO III

#### DO ATENDIMENTO INICIAL

##### Seção I - Da Solicitação do Fornecimento

Art. 27 - Efetivada a solicitação de fornecimento, a distribuidora deve cientificar o interessado quanto à: (...)

II – necessidade eventual de:(...)

d) apresentação de licença ou declaração emitida pelo órgão competente quando a extensão de rede ou a unidade consumidora ocuparem áreas protegidas pela legislação,

tais como unidades de conservação, reservas legais, áreas de preservação permanente, territórios indígenas e quilombolas, entre outros.

(Redação dada pela Resolução Normativa ANEEL nº 479, de 03.04.2012)

Depreende-se do Código Florestal e da norma regulatória, com a alteração promovida pela Resolução Normativa nº 479/2012 ao texto da alínea “d”, do inciso II, do art. 27 da Resolução ANEEL nº 414/2010, que existe a obrigação da Distribuidora de informar ao cliente, no ato do pedido de ligação, que é de sua responsabilidade a apresentação da licença ou declaração do órgão competente, caso a unidade consumidora localize-se em área protegida.

Da mesma forma, naqueles casos em que seja necessária a extensão da rede de energia elétrica para atendimento do cliente passar em área protegida pela legislação, deverá a Distribuidora informar ao cliente que poderá ser exigida a respectiva licença ou declaração autorizativa do órgão competente. Nesses casos, cabe à Concessionária providenciar a respectiva licença ou declaração, sob fundamento de estar prestando um serviço de utilidade pública.

Esclarecidos os limites da responsabilidade das Concessionárias, faz-se necessário analisar a complexidade do conceito de “áreas protegidas pela legislação”. A título de exemplo, merece destaque dois institutos que, por sua complexidade jurídica, podem comprometer a identificação, por parte das Concessionárias de energia elétrica, e também pelo cliente, dessas áreas objeto da tutela ambiental, quais sejam: Área de Proteção Permanente (APP) e Unidades de Conservação. A seguir serão abordados aspectos relevantes de cada uma dessas áreas.

#### **4.1. Áreas de Preservação Permanente (APP)**

O conceito de Área de Preservação Permanente (APP) está definido nos artigos 4º e 6º da Lei Federal nº 12.651/2012, o Novo Código Florestal Brasileiro, com redação alterada pela Lei Federal nº 12.727, de 17/10/2012, *in verbis*:

Art. 4 Considera-se Área de Preservação Permanente, **em zonas rurais ou urbanas**, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

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

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

§ 1º Não será exigida Área de Preservação Permanente no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais

§ 2] (Revogado).

§ 3º (VETADO).

§ 4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama.

§ 5º É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º desta Lei, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre.

§ 6º Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida, nas áreas de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que:

I - sejam adotadas práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos, garantindo sua qualidade e quantidade, de acordo com norma dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

II - esteja de acordo com os respectivos planos de bacia ou planos de gestão de recursos hídricos;

III - seja realizado o licenciamento pelo órgão ambiental competente;

IV - o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural - CAR.

V - não implique novas supressões de vegetação nativa

§ 7º (VETADO).

§ 8º (VETADO).

§ 9º (VETADO).

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando **declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo**, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

II - proteger as restingas ou veredas;

III - proteger várzeas;

IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;

V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;

VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

VII - assegurar condições de bem-estar público;

VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional. (Grifamos)

Aduz-se da leitura dos artigos 4º e 6º do Novo Código Florestal que o conceito de Área de Preservação Permanente (APP) se trata de termo amplo, de caráter técnico e de difícil interpretação por parte dos técnicos das Concessionárias de energia elétrica responsáveis pela aprovação de projetos de extensão de rede e ligação de unidades consumidoras, bem como por parte do cidadão comum.

Acrescenta-se a essa complexidade as APPs que estão localizadas em áreas urbanas. Nestes casos, sua ocupação deverá levar em conta as leis municipais, Leis de Uso do Solo e respectivos Planos Diretores e, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

É bem verdade que a realidade financeira e administrativa enfrentada pelos municípios, carentes de recursos para prover uma política urbana adequada, dificulta a ação contra loteamentos clandestinos e as ligações de energia, causando transtornos à população de baixa renda, que geralmente encontra-se neste contexto.

Dessa complexidade derivam questões práticas para o dia a dia das Distribuidoras na rotina de ligação de energia elétrica, como por exemplo, se é o caso de se falar em APP para as margens dos cursos d'água localizados no centro comercial das cidades, canalizados ou à céu aberto, exemplo muito comum para o caso das cidades brasileiras, como o Ribeirão Arrudas, em Belo Horizonte, os Rios Tietê e Pinheiros em São Paulo. E se considerarmos a margem desses cursos d'água como APP, qual seria o órgão responsável pela emissão das licenças ambientais?

Outra situação singular é o fato de se considerar APP “as encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive”, conforme definido no Código Florestal. Acontece que várias cidades encontram-se nessa situação, como é o caso de várias cidades do Estado de Minas Gerais. Estariam estas residências localizadas em APPs? Estariam em situação de localização irregular?

Assim, faz-se necessário que as Concessionárias de distribuição de energia elétrica atentem para a complexidade do conceito de APP, bem como se torna imprescindível acompanhar a regulamentação da matéria, considerando-se a indefinição acerca da instituição e manutenção das Áreas de Preservação Permanente em áreas urbanas, objeto da aludida Lei Federal nº 12.651/2012.

#### **4.2. Unidades de Conservação**

Conforme ressaltado anteriormente, de acordo com o definido no art. 27 da Resolução ANEEL nº 414/2010, o consumidor deverá apresentar a licença ambiental quando a unidade consumidora localizar-se em áreas protegidas, tais como *unidade de conservação, reserva legal, área de preservação permanente, territórios indígenas e quilombolas*.

No que tange às Unidades de Conservação, faz-se necessário destacar certas peculiaridades jurídicas que merecem ser abordadas de forma especial.

A proteção desse espaço territorial vital encontra fundamento no art. 225, § 1º, inciso I, II, III, e IV da Constituição da República e na Lei Federal nº 9.985/2000, que regulamentou o comando constitucional e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e no Decreto Federal nº 4.340/2002.

De acordo com a Lei Federal nº 9.985/2000, denominada “Lei do SNUC”, estão constituídos dois grupos de Unidades de Conservação: (i) Unidades de Proteção Integral e; (ii) Unidades de Uso Sustentável.

O grupo das Unidades de Proteção Integral foi instituído com o objetivo básico de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto de seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nessa lei. O grupo é composto pelas seguintes categorias de Unidade de Conservação: (a) Estação Ecológica; (b) Reserva Biológica; (c) Parque Nacional; (d) Monumento Natural; (e) Refúgio de Vida Silvestre.

O grupo das Unidades de Uso Sustentável foi instituído com o objetivo básico de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. O grupo é composto pelas seguintes categorias de Unidade de Conservação: (a) Área de Proteção Ambiental; (b) Área de Relevante Interesse Ecológico; (c) Floresta Nacional; (d) Reserva Extrativista; (e) Reserva de Fauna; (f) Reserva de Desenvolvimento Sustentável; (g) Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Cabe ressaltar que Decreto nº 4.340, de 22/08/2002, que regulamentou a Lei Federal nº 9.985/2000, estabeleceu no seu art. 2º os requisitos necessários ao ato de criação das Unidades de Conservação, *in verbis*:

Art. 2º O ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar:

I - a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, **os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;**

- II - a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;
- III - a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e
- IV - as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

Isso posto, à luz da norma regulatória da ANEEL e da legislação ambiental vigente, conclui-se que, quando a extensão da rede elétrica ou a unidade consumidora estiverem localizadas em área de Unidade de Conservação somente poderá ser efetuado o atendimento ao pedido de fornecimento de energia elétrica após a apresentação pelo cliente da autorização emitida pelo gestor ou pelo proprietário da respectiva unidade de conservação.

Entretanto, a complexidade da matéria decorre do fato de que nem todas as Unidades de Conservação definidas na lei têm seus limites geográficos e áreas delimitadas, dificultando às Distribuidoras sua identificação.

Esse é o caso, por exemplo, da Unidade de Conservação (UC) na categoria “Área de Proteção Ambiental – APA”. Essa UC é caracterizada como área em geral extensa, constituída de terras públicas e privadas e, às vezes, com alto grau de ocupação humana. Em Minas Gerais merece destaque a APA Sul, localizada na RMBH, abrangendo áreas dos Municípios de Belo Horizonte, Brumadinho, Caeté, Ibirité, Itabirito, Nova Lima, Raposos, Rio Acima e Santa Bárbara<sup>6</sup>. Outro exemplo típico é o caso da APA Serra da Mantiqueira, que envolve uma área total de 422.873 ha (equivalente a 422.000 campos de futebol), abrangendo os Municípios de Virgínia; Wenceslau Braz; Itatiaia; Resende; Aiuruoca; Alagoa; Baependi; Bocaina de Minas; Bom Jardim de Minas; Brasópolis; Campos do Jordão; Delfim Moreira; Cruzeiro; Guaratinguetá; Itajubá; Itamonte; Itanhandu; Lavrinhas; Lorena; Liberdade; Monteiro Lobato; Maria da Fé; Marmelópolis; Pindamonhangaba; Piquete; Passa Quatro; Passa-Vinte; Queluz; Piranguçu; Pouso Alto; Santo Antônio do Pinhal; São Bento do Sapucaí<sup>7</sup>.

Assim, a rigor da Lei Federal nº 9.985/2000 e da Resolução ANEEL nº 414/2010, não seria possível a ligação de energia elétrica nessas áreas sem que o consumidor apresentasse a respectiva licença ambiental do órgão competente.

---

<sup>6</sup> APA Sul – RMBH. Disponível em: <http://www.ief.mg.gov.br/areas-protegidas/apa-sul-rmbh>. Acesso em 24 janeiro 2013.

<sup>7</sup> APA Serra da Mantiqueira. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros/mata-atlantica/unidades-de-conservacao-mata-atlantica/2177-apa-da-serra-da-mantiqueira.html>. Acesso em 24 janeiro 2013.

Decorre das peculiaridades das categorias das Unidades de Conservação que a identificação dos limites dessas áreas, bem como a obtenção de licenças ou autorização dos órgãos gestores para possibilitar a instalação de redes de energia, consistirá em grande desafio para as Distribuidoras.

Analisando as repercussões do ato normativo, poder-se-ia dizer que a Agência Reguladora excedeu sua medida de precaução ao generalizar a necessidade de apresentação da referida licença ambiental para todas as categorias das Unidades de Conservação definidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

## **5. DA JURISPRUDÊNCIA ACERCA DA LIGAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA EM UNIDADES CONSUMIDORAS LOCALIZADAS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL.**

Nada obstante a previsão legal de excepcionalidade na intervenção em área de preservação permanente, para realização de obras de infraestrutura de energia, prevista na Lei nº 12.651/2012, “Novo Código Florestal”, bem como a existência de comando regulatório da ANEEL, no sentido da obrigatoriedade da apresentação de licença nos casos em que a extensão da rede de energia elétrica ou a unidade consumidora localizar-se em área ambiental protegida, de fato, o atendimento aos pedidos de ligação de energia tem se constituído uma tarefa complexa às Concessionárias de distribuição de energia elétrica em todo país, haja vista o grande número de moradias localizadas em áreas ambientalmente protegidas.

E as contradições das normas legais e regulatórias têm sido objeto de demandas das Distribuidoras. Conforme relatos nos fóruns de discussão, no âmbito das entidades representativas do setor elétrico, as Distribuidoras têm verificado que, em vários momentos, ficam impossibilitadas de atender prontamente aos pedidos de ligação de energia, podendo vir a comprometer os prazos para universalização do acesso à energia elétrica, pela não apresentação, por parte dos clientes, das licenças ou autorizações do poder público.

Da mesma forma, os órgãos ambientais têm relatado as dificuldades em atender à demanda dos pedidos de licenças ambientais da população, seja pelo número expressivo de casos e da pouca estrutura desses órgãos, seja pela impossibilidade real de regularizar situações de intervenção irregular em áreas protegidas. Entretanto, verifica-se que a população residente

nesses locais, apesar de constatada a ocupação irregular, permanece nas áreas protegidas, constituindo um grande desafio ao Poder Público a efetivação da remoção dessas famílias.

A complexidade que envolve as questões urbanas de moradia precária, ocupações de áreas de risco e de proteção ambiental, bem como de acesso à infraestrutura de energia tem sido tema recorrente no judiciário brasileiro.

As decisões dos tribunais pátrios com relação à possibilidade das Distribuidoras efetuarem o atendimento dos pedidos de ligação de energia elétrica em unidades consumidoras localizadas em áreas de proteção ambiental, tem refletido a dificuldade de gestão da matéria:

APELAÇÃO CÍVEL. LIGAÇÃO DO SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA. DIREITO DO ADMINISTRADO. PRINCÍPIO DA GENERALIDADE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AUTORIZAÇÃO DE USO DO ÓRGÃO AMBIENTAL. POSSE PRECÁRIA. AUSÊNCIA DE PROVA. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. QUESTÃO A SER DIRIMIDA EM AÇÃO PRÓPRIA. Constitui direito subjetivo do administrado o acesso à energia elétrica, serviço público de natureza essencial, desde que existente viabilidade técnica, sendo obrigatória a prestação pela concessionária do serviço adequado, observados, entre outros, o princípio da generalidade, abrangendo a maior amplitude possível de interessados e observando a isonomia. **A localização do terreno em área de preservação permanente não impede o seu uso, mas apenas sujeita o exercício da propriedade ou da posse a determinadas restrições ambientais.** Hipótese em que há autorização do IEF/MG para que a Cemig realize as ligações de energia elétrica nas unidades relativas a intervenções concluídas antes de 2002, tratando-se de ocupação antrópica consolidada. A alegação de irregularidade da posse, destituída de prova, não inviabiliza a ligação, presumindo-se legítima a posse consolidada, sendo que a questão possessória está sendo discutida em ação própria. Recurso provido. (TJMG; APCV 1.0701.07.192273-9/0031; Uberaba; Sétima Câmara Cível; Rel<sup>a</sup> Des<sup>a</sup> Heloisa Combat; Julg. 29/09/2009; DJEMG 06/11/2009). (Grifamos)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. NEGATIVA DA CONCESSIONÁRIA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. Não há interesse direto do IBAMA no caso. O instituto não se enquadra nas figuras elencadas no art. 109, I, da CF, não sendo o caso de declinar da competência para a Justiça Federal. MÉRITO Caso concreto em que a concessionária de energia elétrica negou a ligação do fornecimento de energia elétrica no domicílio do autor situado em área urbanizada, a fim

de proteger Área de Preservação Permanente, com base em parecer/recomendação do Ministério Público Federal. **Não há justificativa razoável para a negativa no fornecimento da energia com base no parecer/recomendação do Ministério Público Federal, pois este não tem força vinculante.** Não é possível privar um cidadão e as pessoas que com ele residem do fornecimento de energia elétrica, bem essencial ao cotidiano, sob a alegação de que é necessário aguardar parecer do IBAMA pela viabilidade da ligação. APELO DESPROVIDO. (TJRS; AC 70029896958; Mostardas; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. Jorge Maraschin dos Santos; Julg. 28/10/2009; DJERS 01/12/2009; Pág. 27). (Grifamos)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LIGAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA EM LOTEAMENTOS CLANDESTINOS SITUADOS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

1.- Por disposição do art. 21, inciso XII, letra 'b', da Constituição Federal, a exploração, direta ou por meio de autorização, concessão e permissão, dos serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, é da competência da União Federal. Como é do conhecimento geral, o poder concedente apenas transfere a execução do serviço público ao concessionário, permanecendo com a titularidade do mesmo. Na qualidade de titular do serviço público, no caso a distribuição de energia elétrica, a União tem o dever de fiscalização dos serviços prestados pela concessionária, sendo, subsidiariamente responsável por danos causados pela má prestação dos serviços, especialmente quando prestados foram do âmbito das cláusulas do contrato de concessão. Portanto, não pode prevalecer a pretensão da União Federal de ser excluída da lide.

2.- Loteamentos clandestinos situados em zonas de preservação permanentes estão fora do plano diretor do Município. Portanto, não houve decisão ultra-petita. Mesmo que tal ocorresse, não seria o caso de decretação de nulidade e sim de adequação da sentença aos termos do pedido.

3.- **A responsabilidade pela preservação ambiental é de todos em geral, e, em especial dos órgãos detentores do poder.** O poder municipal tem o dever de elaborar seu plano diretor respeitando as áreas de preservação permanente e tem, ainda, o dever, de fiscalizar e impedir a invasões clandestinas de ditas áreas. A União Federal, tem o dever de exigir que suas concessionárias o mais estrito respeito às regras ambientais, contido nesse respeito a negativa de prestação de serviços aos aglomerados humanos que se instalaram nas áreas de preservação permanente.

4.- Dentro desse espírito ambientalista que deve a todos inspirar, até por uma questão de sobrevivência, nossa Constituição Federal, ao exemplo da de muitos outros países, impõe ao Poder Público e à coletividade, o dever de defender e preservar o meio

ambiente, tanto para a presente como para as futuras gerações (art. 225 da C.F.). Há, por todo o planeta Terra, movimentos no sentido de preservar nosso belo "planeta azul". A CELESC deve contribuir com esse movimento, de forma muito simples, bastando para isso que cumpra a lei e não proceda ligações em loteamentos clandestinos situados em áreas de preservação permanente.

5.- Tendo em vista a gravidade da questão, que ultrapassa os limites da cidade de Florianópolis e do Estado de Santa Catarina, visto que é do interesse global, não me parece excessiva a pretensão do Douto Órgão do Ministério Público Federal de que seja dada ampla divulgação da sentença de procedência. (TJSC; AC 11906 SC 1999.04.01.011906-; Terceira Turma; Rel. Des. Luiza Dias Cassales; Julg. 13/04/2000; DJ 31/05/2000; Pág. 176). (Grifamos)

Se, por um lado, há uma série de decisões no sentido de que não se deve privar o cidadão do acesso à energia elétrica, lado outro, existem reiterados entendimentos de que as Concessionárias também têm a responsabilidade pela preservação ambiental, que é de todos.

Cumpramos ressaltar que o Poder Judiciário tem arguido a necessidade de responsabilização municipal para organizar o uso e ocupação do solo urbano, de forma a evitar que famílias venham a ocupar áreas consideradas de risco e de interesse ambiental.

Assim, a jurisprudência vem oscilando no sentido de que é preciso conciliar o atendimento aos pedidos de ligação de energia elétrica com a preservação ambiental, considerando que não se confunde o acesso à energia elétrica com a necessidade de coibir a ocupação irregular do solo urbano.

## **6. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEMANDA POR ASSINATURA DE TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E TERMOS DE COMPROMISSO PELAS CONCESSIONÁRIAS**

A ligação de energia elétrica em unidades consumidoras localizadas em área de proteção ambiental tem sido alvo de reiterados questionamentos por parte do Ministério Público em todo território nacional. Na maioria das vezes as empresa Concessionárias de distribuição de energia elétrica tem sido compelidas a assinar Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) ou Termos de Compromisso (que apesar do nome, também têm as mesmas obrigações previstas no TAC), sob

ameaça de questionamento judicial por favorecer o cometimento de crimes contra o ordenamento urbano, em violação ao art. 64 da Lei nº 9.605, de 12/02/1998, a saber:

Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

Embora as obrigações assumidas nos TACs sejam no sentido de não realizar a ligação da energia elétrica das unidades consumidoras, há casos em que, em sentido contrário, o Ministério Público requer a ligação de energia elétrica para atender a necessidade básica da população localizada em áreas clandestinas e de preservação ambiental.

Em relação ao instrumento legal Termo de Ajustamento de Conduta ou Termo de Compromisso proposto pelo Ministério Público, encontra-se delineado na ordem jurídica pátria fundamentalmente pelo parágrafo 6º do artigo 5º da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/1985). Na concepção da Pesquisadora e Procuradora da República Geisa de Assis Rodrigues, o TAC pode ser conceituado como:

[...] uma forma de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial.<sup>8</sup>

Portanto, trata-se de um instrumento jurídico que, no âmbito ambiental, busca realizar o verdadeiro sentido da expressão “desenvolvimento sustentável”, na medida em que promove o ajuste entre o órgão legitimado e o agente degradador.

Para Édis Milaré e para a maioria dos doutrinadores do tema, cuida-se de uma “[...] figura peculiar de transação [...]”<sup>9</sup>, em que se admite pactuar quanto aos prazos e modo de

---

<sup>8</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 297.

<sup>9</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 5. ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 977.

cumprimento das obrigações, tendo em vista a natureza indisponível do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Realizadas as considerações sobre o TAC, cumpre registrar que, no presente caso, conforme mencionado anteriormente, não há de se falar em violação de normas ambientais, nem tampouco conduta irregular por parte das Concessionárias que seja passível de ajustamento.

Ademais, além da ligação da energia elétrica pelas concessionárias, as residências localizadas irregularmente em áreas ambientais protegidas também são servidas de outros produtos e serviços, como o abastecimento de água, telefone, televisão por assinatura, correio, internet etc., que também poderiam estar sustentando e consolidando a ocupação daquele espaço.

Sendo assim, eventual celebração do acordo entre as Distribuidoras e o Ministério Público não deve ser configurado como ajustamento de sua conduta irregular, nos termos da Lei nº 7.347/1985, que disciplina a Ação Civil Pública, mas tão somente como um compromisso das empresas para contribuir com a proteção ambiental e com a melhoria da qualidade de vida do cidadão.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo do artigo estudou-se a responsabilidade das concessionárias de distribuição de energia elétrica, bem como algumas peculiaridades da legislação, que dificultam a atuação das Concessionárias para prover a instalação das redes de energia e contribuir para a preservação ambiental.

Contudo, é inegável a necessidade do aprimoramento da atuação das Distribuidoras no Brasil, no que diz respeito à ligação de energia elétrica para atender unidades consumidoras localizadas em áreas de proteção ambiental, diante do cenário atual de acelerada transformação político-social e de desenvolvimento econômico do país.

Por seu turno, guardadas as características do atual modelo do setor elétrico brasileiro, não há como escapar da complexidade técnica e econômica da indústria de energia elétrica, bem como dos impactos socioambientais causados pela instalação das redes de distribuição de energia elétrica que exige forte presença normativa, seja na legislação ambiental ou nas normas regulatórias promovidas pela ANEEL.

Assim, para mitigar o risco de impactos socioambientais negativos da instalação de redes elétricas pelas empresas é recomendável um conjunto de práticas efetivas, especialmente para: (i) fortalecer a transparência no processo de ligação de energia e no relacionamento com os órgãos reguladores (ANEEL, Poder Público Municipal, Órgãos Ambientais, Ministério Público), diminuindo o risco de intervenções repressivas; (ii) aumentar o diálogo com a sociedade, aumentando a credibilidade dos órgãos reguladores e da população em geral sobre a empresa; (iii) investir na capacitação técnica dos empregados responsáveis pela aprovação de projetos de instalação de redes elétricas e da ligação de energia elétrica, com ênfase na análise os impactos socioambientais, especialmente na interpretação das áreas ambientais protegidas; (iv) inserir a variável socioambiental na política e estratégias dos órgãos de comunicação das empresas; (v) antecipar os efeitos das políticas públicas sobre o setor elétrico, dirimindo os impactos no resultado das Concessionárias; (vi) acompanhar a agenda dos órgãos reguladores, de forma a reduzir o nível de incerteza em relação a movimentos regulatórios; e (vii) melhorar o alinhamento estratégico e definir a sustentabilidade socioambiental como princípio de atuação, com isso, converter o ônus regulatório em bônus para a empresa.

As boas práticas de governança devem ser incorporadas, juntamente com a perspectiva da sustentabilidade socioambiental, na cultura das empresas e fazer parte de um planejamento estratégico. No longo prazo, fazem muita diferença na expansão e no planejamento do negócio.

Por outro lado, a insuficiência desses mecanismos tende a afetar a equação econômica e, até mesmo, colocar em risco a sobrevivência das empresas, que dependem de regras claras e previsíveis, as quais podem ser bem dimensionadas se a empresa dispuser dos mecanismos sugeridos acima.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ANNEEL, Resolução Normativa nº 414/10, **Condições Gerais do Sistema de Iluminação Elétrica**, Brasília, 2010. Disponível em:< <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414.pdf>>. Acesso em 21 fevereiro 2013.
2. \_\_\_\_\_.Resolução Normativa nº 479/12, **Altera a Resolução Normativa nº 414/2010**, Brasília, 2010. Disponível em:< <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2012479.pdf>>. Acesso em 21 fevereiro 2013.

3. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 21 fevereiro 2013.
4. \_\_\_\_\_. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. **Regulamenta artigos da Lei no 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm). Acesso em 21 fevereiro 2013.
5. \_\_\_\_\_. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm). Acesso em 21 fevereiro 2013.
6. \_\_\_\_\_. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Lei de crimes ambientais**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm). Acesso em 21 fevereiro 2013.
7. \_\_\_\_\_. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm). Acesso em 21 fevereiro 2013.
8. \_\_\_\_\_. Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. **Altera a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12727.htm). Acesso em 21 fevereiro 2013.
9. \_\_\_\_\_. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Institui o Novo Código Florestal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm). Acesso em 21 fevereiro 2013.
10. CARVALHO PINTO, Victor. **Ocupação Irregular do Solo Urbano: o Papel da Legislação Federal**. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/artigos/direito/OcupacaoIrregulardoSoloUrbano.pdf>>. Acesso em 20 fevereiro 2013.
11. CAMARGO, E.; RIBEIRO, F.; GUERRA, S. **O Programa Luz para Todos: Metas e Resultados**. Espaço Energia, ISSN: 1807-8575, n. 9, out. 2008.

12. FUGIMOTO, S. K. A. **Universalização do serviço de energia elétrica – acesso e uso contínuo**. 2005. 264 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2005.
1. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p.55.
2. MILARÉ, Édis. **Direito do meio ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.
3. SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Princípios do Direito da Energia**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2911, 21 jun. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19372>>. Acesso em: 25 fevereiro 2013.