



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

BRUNA MARIA NUNES LIMA

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DESAPROPRIAÇÃO: uma análise do controle ambiental prévio nas desapropriações envolvendo atividades efetiva ou potencialmente poluidoras

Recife
2024

BRUNA MARIA NUNES LIMA

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DESAPROPRIAÇÃO: uma análise do controle ambiental prévio nas desapropriações envolvendo atividades efetiva ou potencialmente poluidoras

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Área de concentração: Direito Ambiental e Direito Administrativo

Orientador(a): Prof. Dr. Talden Queiroz Farias

Recife
2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Lima , Bruna Maria Nunes .

Licenciamento ambiental e desapropriação: uma análise do controle ambiental prévio nas desapropriações envolvendo atividades efetiva ou potencialmente poluidoras / Bruna Maria Nunes Lima . - Recife, 2024. 47p. : il.

Orientador(a): Talden Queiroz Farias

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2024.

1. procedimento desapropriatório. 2. licenciamento ambiental prévio. 3. viabilidade ambiental. 4. obras e serviços públicos poluidores. I. Farias , Talden Queiroz . (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

BRUNA MARIA NUNES LIMA

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DESAPROPRIAÇÃO: uma análise do controle ambiental prévio nas desapropriações envolvendo atividades efetiva ou potencialmente poluidoras

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Aprovado em: 17/09/2024.

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Talden Queiroz Farias (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Virginia de Carvalho Leal (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Afonso Feitosa Reis Neto (Examinador Externo)
Instituto Federal do Piauí

À minha vó Ilza, cuja saudade ainda é o
que mais me dói, com fé em nosso
reencontro na eternidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e ao nosso Senhor Jesus Cristo por me sustentarem até aqui em graça, amor e misericórdia.

Agradeço à minha mãe Andreina Silva por ter sido meus braços e pernas durante toda esta trajetória e por seu amor e apoio incondicionais.

Ao meu pai, Marcondes Lima, pelo suporte e por nunca ter duvidado que eu chegaria até aqui.

Agradeço à minha irmã Milla por sempre se fazer presente mesmo com a distância.

À minha tia-avó Eziete Correia por ser o alicerce de nossa família.

Agradeço à minha prima Aline Correia por sua amizade e cumplicidade.

Às minhas amigas de graduação, Cassiana Ferreira, Cibeli Rainara e Natalia Araújo, por dividirem comigo os dias alegres e tristes.

Agradeço a Talden Farias, meu orientador e ilustre jurista, pela oportunidade de pesquisar sob sua orientação e por fortalecer com sua vasta produção acadêmica o direito ambiental brasileiro.

À Fernanda Barreto Campello por ter me apoiado além da prática jurídica.

Agradeço a Ivon Pires, precursor do direito ambiental brasileiro e por quem guardo profunda admiração, por todos os ensinamentos valiosos prestados.

Por fim, agradeço a todos os juristas e pesquisadores brasileiros que se dedicam ao Direito Ambiental, pois por meio de suas contribuições a esta área do Direito que me é tão valiosa, tornaram esta pesquisa possível.

RESUMO

A desapropriação e o licenciamento ambiental são institutos jurídicos que a princípio não se relacionam. Diz-se a princípio porque, nos casos em que o Poder Público precisa desapropriar uma determinada propriedade para a implantação de uma obra pública poluidora, tais institutos jurídicos relacionam-se, uma vez que após a concretização da desapropriação, inicia-se o procedimento licenciatório para a implantação da obra pretendida, momento no qual, pode-se concluir que a área desapropriada é ambientalmente inviável para o fim a que se destina. Nesse sentido, observa-se que uma desapropriação que destine-se a um fim ambientalmente inviável, resulta no desperdício de recursos e planejamento público, o que poderia ser evitado por meio do controle ambiental prévio nos procedimentos desapropriatórios. Desse modo, objetiva-se por meio de estudos bibliográficos e jurisprudencial, analisar as principais características dos dois institutos jurídicos e demonstrar as vantagens da inclusão do licenciamento ambiental prévio nos procedimentos desapropriatórios destinados à implantação de obras ou serviços públicos efetiva ou potencialmente poluidores.

Palavras-chave: procedimento desapropriatório; licenciamento ambiental prévio; viabilidade ambiental; obras e serviços públicos poluidores.

ABSTRACT

Expropriation and environmental licensing are legal institutions that are, in principle, unrelated. It is said in principle because, in cases where the Public Power needs to expropriate a certain property for the implementation of a polluting public project, such legal institutes are related, since after the expropriation is completed, the licensing procedure begins for the implementation of the intended work, at which point it can be concluded that the expropriated area is environmentally unviable for the intended purpose. In this sense, it is observed that an expropriation intended for an environmentally unfeasible purpose results in the waste of resources and public planning, which could be avoided through prior environmental control in the expropriation procedures. Thus, the objective is, through bibliographical and jurisprudential studies, to analyze the main characteristics of the two legal institutes and demonstrate the advantages of including prior environmental licensing in expropriation procedures intended for the implementation of works or public services that are actually or potentially polluting.

Keywords: expropriation procedure; prior environmental licensing; environmental viability; polluting public works and services.

SUMÁRIO

1 Introdução	9
2 Licenciamento Ambiental	12
2.1 Conceito e finalidade	12
2.2 Diferença entre Licenciamento e Licença Ambiental	14
2.3 Previsão Legal	14
2.4 Fases do Licenciamento Ambiental	17
2.5 Atividades sujeitas ao licenciamento ambiental	21
3 Desapropriação	24
3.1 Principais aspectos	24
3.2 Modalidades de desapropriação	27
3.3 Procedimento desapropriatório	30
4 Intersecção dos dois institutos: Os aspectos práticos.	32
4.1 Os riscos para a Administração Pública e o princípio da eficiência	37
4.2 As atribuições do Ministério Público e dos Tribunais de Contas	39
4.3 As vantagens do licenciamento ambiental prévio	40
5 Considerações Finais	43
REFERÊNCIAS	44

1 Introdução

O licenciamento ambiental constitui um dos principais instrumentos do ordenamento jurídico brasileiro para a defesa e preservação do meio ambiente, posto que autoriza e regula o funcionamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras ao meio ambiente (FARIAS, 2016, p. 255).

Dentre o rol de atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, nos termos do Anexo I da Resolução CONAMA 237/90, estão as rodovias, ferrovias, hidrovias, barragens, estações de tratamento e destinação de resíduos sólidos, dentre outras atividades e serviços de ordem pública.

Nesse sentido, não é incomum que para a implantação de tais atividades, o Poder Público necessite desapropriar bens imóveis urbanos e rurais que se demonstrem viáveis, em razão de sua localização ou extensão, para tal. A seu turno, o instituto da desapropriação é um mecanismo de intervenção supressiva/drástica do Estado na propriedade privada, pois é por meio dele que o particular tem o seu direito de propriedade suprimido e transferido para o Estado (OLIVEIRA, 2021, p. 1140).

De modo geral, o procedimento desapropriatório inicia-se com a fase declaratória, na qual um dos entes com competência declaratória deverão formalizar um ato, normalmente um decreto quando expedido pelos entes federados, que irá declarar que determinado imóvel passou a ser considerado como bem de necessidade/utilidade pública ou interesse social (OLIVEIRA, 2021, p. 1152).

Este ato deverá conter a indicação do sujeito passivo expropriado, a declaração de utilidade/necessidade pública ou interesse social, a finalidade desta declaração e a individualização do bem com sua descrição específica (OLIVEIRA, 2021, p. 1152).

Após, inicia-se a fase executória que pode vir a ser administrativa, quando o particular de pronto aceitar a proposta de indenização do Poder Público (DI PIETRO, 2020, p. 404), ou judicial, nos casos em que irá se discutir questões quanto ao preço ofertado e possíveis vícios processuais, nos

termos do art. 20 do Decreto-lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941).

Ocorre que a implantação de uma atividade potencial ou efetivamente poluidora depende da comprovação da viabilidade ambiental da obra ou serviço pretendido, durante o licenciamento ambiental prévio. Contudo, este último é posterior ao procedimento desapropriatório, sendo este o problema de pesquisa deste estudo.

Por conseguinte, tratando-se de uma desapropriação destinada à implantação de uma atividade pública poluidora, a falta de um planejamento ambiental, por meio do licenciamento prévio, pode acarretar na concretização de uma desapropriação ambientalmente inviável para o fim a que se destina (ALBUQUERQUE, FARIAS, 2023; BERNABEU, 2020).

Nesse sentido, a partir de estudos bibliográficos, objetiva-se analisar os principais aspectos dos institutos jurídicos do licenciamento ambiental e da desapropriação e por meio da pesquisa jurisprudencial, busca-se destacar como alguns Tribunais brasileiros têm se posicionado frente às desapropriações controversas em matéria ambiental.

Para isto, o primeiro capítulo do presente estudo, destina-se à análise do licenciamento ambiental, seu conceito e finalidade dentro do ordenamento jurídico brasileiro para a proteção e preservação do meio ambiente, suas fases e a definição das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, submetidas ao crivo licenciatório.

O segundo capítulo, volta-se ao instituto da desapropriação e sua natureza supressiva em relação à propriedade privada, suas modalidades e procedimento voltado à aquisição originária de bens imóveis pelo Poder Público.

Por fim, o último capítulo discorre como ambos institutos relacionam-se nas desapropriações destinadas à implantação de obras ou serviços públicos efetiva ou potencialmente poluidores, com vistas a demonstrar como a inclusão do licenciamento ambiental prévio no procedimento de desapropriação implica numa economia de recursos públicos, financeiros e não financeiros, o que também gera, por conseguinte, vantagens para a

coletividade, sendo esta a relevância social e jurídica do presente estudo.

2 Licenciamento Ambiental

2.1 Conceito e finalidade

A Constituição da República de 1988 conferiu a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em seu art. 225 (BRASIL, 1988), bem como incumbiu à coletividade e ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

As atribuições do Poder Público para a efetividade desse direito estão estabelecidas no §1º do artigo supramencionado e no inciso IV, encontra-se a atribuição de “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;”.

Nesse sentido, o licenciamento ambiental constitui um importante instrumento para a concretização dos valores ambientais constitucionais, uma vez que é responsável por operacionalizar o dever constitucional do Estado na proteção do meio ambiente, por meio da Administração Pública, que impõe condições e limites para o exercício de atividades econômicas potencialmente ou efetivamente poluidoras (FARIAS, 2016, p. 255).

Diversas são as definições conferidas pela doutrina a esse instrumento ambiental, Édis Milaré o conceitua da seguinte forma:

“Como ação típica e indelegável do Poder Executivo, o licenciamento ambiental constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.” (MILARÉ, 2011, p. 511).

Segundo Luís Paulo Sirvinskaskas (SIRVINSKAS, 2011, apud, OLIVEIRA, 2012, p. 50), o licenciamento ambiental seria “uma sucessão de atos concatenados com o objetivo de alcançar uma decisão final externada pela licença ambiental (licença prévia, de instalação e de operação)”.

Já Talden Farias, o conceitua da seguinte forma:

“O licenciamento ambiental é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, seja no estadual, seja no municipal, e

que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente.” (FARIAS, 2016, p. 252).

A seu turno, Celso Antônio Pacheco Fiorillo define o licenciamento ambiental como “o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental” (FIORILLO, 2011, apud, OLIVEIRA, 2012, p. 50).

Além das definições doutrinárias, existe a conceituação legal conferida pelo art. 2º da Lei Complementar nº 140/2011 (BRASIL, 2011):

“Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:
I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;”

Desse modo, a finalidade desse instituto é assegurar a preservação do meio ambiente por meio do controle estatal preventivo no planejamento, instalação e funcionamento de obras ou atividades que possam causar impactos ambientais, e possibilitar a minimização desses impactos, se negativos, bem como ampliá-los, se positivos (FARIAS, 2016, p. 252).

Segundo Paulo de Bessa Antunes, o licenciamento ambiental tem como objetivo fazer com que o meio ambiente não seja vilipendiado, ou seja, possui como escopo manter as normas e os padrões de qualidade ambientais respeitados por meio de um conjunto de procedimentos administrativos impostos pelo Poder Público para a implantação ou funcionamento de uma atividade efetiva ou potencialmente poluidora (ANTUNES, 2012, apud FARIAS, 2016, p. 254).

Além disso, é importante frisar que apesar de demandar tempo e recursos, o licenciamento ambiental não se contrapõe à agilidade e racionalização de custos inerentes à atividade econômica, uma vez que ao agir de acordo com a legislação ambiental, o empreendedor, ou o Poder Público, este último nos casos em que pretenda implantar atividades públicas sujeitas ao licenciamento ambiental, obtêm vantagens com a segurança na implantação da atividade pretendida, sem possíveis percalços por embargos ou paralisações por não atendimento às exigências ambientais (OLIVEIRA, 2005, apud FARIAS, 2016, p. 254).

2.2 Diferença entre Licenciamento e Licença Ambiental

A partir desses conceitos, destaca-se a diferença entre licenciamento ambiental e licença ambiental. Estes institutos apesar de semelhantes num primeiro momento, são formalmente distintos, uma vez que conforme mencionado, o licenciamento constitui o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições para a concessão da licença ambiental pretendida (FARIAS, 2016, p. 253).

Já a licença ambiental, nos termos do art. 1, inciso II, da Resolução Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) nº 237/97, é a outorga com prazo de validade concedida pela Administração para a realização de atividades humanas efetiva ou potencialmente poluidoras, desde que sejam obedecidas determinadas regras, condições, restrições e medidas de controle impostas pelo órgão ambiental competente (FARIAS, 2016, p. 253).

2.3 Previsão Legal

Dada a sua importância, o licenciamento ambiental encontra-se previsto em diversos diplomas legais. Além da previsão no §1º do art. 225 da Magna Carta (BRASIL 1988) e de sua definição pelo inciso II, do art. 2 da Lei Complementar nº 140/2011, o instituto também é previsto nos arts. 9º, inciso IV e 10º da Lei Nacional de Política Ambiental - PNMA (Lei Federal nº 6.938 de 1981):

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

(...)

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Também são diversas as Resoluções do CONAMA sobre o licenciamento ambiental, das quais aqui destacam-se as Resoluções CONAMA 001/86 (alterada pelas Resoluções 11/86, 05/87 e 237/97) e 237/97, responsáveis por disporem sobre os critérios e diretrizes gerais do instituto, de modo a padronizá-lo dentro da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e regulamentar seus aspectos.

Além disso, o licenciamento ambiental encontra-se regulamentado pela Lei Complementar nº 140/2011 (BRASIL, 2011), a qual segundo Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (SARLET e FENSTERSEIFER, 2021, p. 1091), constitui um marco normativo na delimitação das competências de cada ente federativo na matéria.

Nesse sentido, o art. 13 da Lei Complementar nº 140/2011 (BRASIL, 2011), prevê o nível único de licenciamento ambiental, assim, os empreendimentos e atividades serão licenciados ou autorizados por um único ente federativo, não sendo admitida duplicidade de licenciamentos. Esta importante previsão tem como objetivo conferir eficiência ao licenciamento ambiental e evitar a sobreposição dos Entes Federados (SARLET e FENSTERSEIFER, 2021, p. 1103).

A competência para proceder o licenciamento ambiental é distribuída entre a União, Estados e Municípios. A União no art. 7 do mencionado diploma legal tem sua competência fixada majoritariamente pelo critério da localização da atividade/empreendimento a ser licenciado:

“XIV – promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;” (BRASIL, 2011).

Já os Estados possuem competência residual para o licenciamento ambiental das hipóteses não atribuídas à União e aos Municípios, sendo esta a

competência mais abrangente na matéria, definida no art. 8 da Lei Complementar nº 140/2011:

“XIV – promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV – promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);” (BRASIL, 2011).

Quanto aos Municípios, as hipóteses encontram-se previstas no art. 9º da Lei Complementar supracitada:

“XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).” (BRASIL, 2011).

É importante frisar que a alínea “a” do dispositivo acima, possibilita aos Estados a ingerência na competência Municipal, uma vez que serão aqueles os responsáveis por definir quais as atividades ou empreendimentos de âmbito local. Sobre este ponto, destaca Talden Farias:

“Com efeito, inexistem garantias de que o Poder Executivo Estadual não caia na tentação de estadualizar ou não de municipalizar atribuições de interesse local com o intuito de facilitar ou de dificultar o controle ambiental, ou de simplesmente concentrar poder. Importa salientar que os órgãos estaduais de meio ambiente quase sempre têm a maioria no seu respectivo Conselho Estadual de Meio Ambiente, cuja composição é estabelecida por decreto estadual.” (FARIAS, 2016, p. 271).

Contudo, faz-se necessário salientar que o nível federativo único de licenciamento ambiental não afasta a competência fiscalizatória comum dos entes federados, a qual poderá ser exercida por todos, nos termos do art. 23, incisos III e VII da Constituição (BRASIL, 1988). Assim, tanto a atividade administrativa fiscalizatória, quanto o poder de polícia, poderão ser exercidos por todos os entes federados, observado o disposto pela Lei Complementar nº 140/2011 (BRASIL, 2011).

2.4 Fases do Licenciamento Ambiental

O pleno licenciamento ambiental de determinada atividade ou empreendimento, dá-se por meio da concessão pelo órgão ambiental competente do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), regulamentado pelo Decreto nº 99.274/1990, de três tipos de licença ambiental, quais sejam a Licença Prévia, a Licença de Instalação e a Licença de Operação, definidas pelo art. 8 e seus incisos da Resolução CONAMA 237/98.

A Licença Prévia (LP) pode ser concedida na fase preliminar do planejamento da atividade ou empreendimento e tem como principal objetivo atestar a viabilidade ambiental do projeto pretendido e estabelecer requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos para a obtenção da licença seguinte (BRASIL, 1998).

Quanto ao conceito de viabilidade ambiental, destaca-se a definição de Marcelo Montañó e Marcelo Pereira de Souza:

“A viabilidade ambiental pode ser entendida como uma propriedade fundamental das ações exercidas sobre o meio, que expressa a adequabilidade das atividades antrópicas sobre o meio ambiente frente aos padrões de qualidade (estabelecidos formalmente ou negociados com as partes interessadas), levando-se em consideração a capacidade do meio em assimilar um certo nível de alterações (impactos) provocadas por estas atividades. Sendo assim, concorrem para a viabilidade ambiental – de modo pleno – as características do meio (físico, biótico e antrópico) e as características (tecnológicas) da atividade ou empreendimento que se pretende implantar, considerando o nível de qualidade ambiental estabelecido para o momento da implantação e requerido ao longo do tempo.” (MONTAÑO e SOUZA, 2008, p. 437).

A Licença de Instalação (LI) na segunda fase do procedimento, é a responsável por autorizar a instalação da atividade ou empreendimento, desde que esteja de acordo com as especificações constantes nos planos, programas e projetos aprovados na primeira fase (BRASIL, 1998).

Por último, obtém-se a Licença de Operação (LO), a qual autoriza a operação plena da atividade ou empreendimento, passadas as verificações das obrigações constantes nas licenças anteriores (BRASIL, 1998).

Essas licenças possuem prazo de validade definido pelo órgão ambiental competente, seguindo os limites máximos estabelecidos pelo art. 18 da Resolução CONAMA 237/97:

“Art. 18. O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I – O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos;

II – O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos;

III – O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

§ 1º A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II.”

Importante frisar que os empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental podem ser submetidos ao licenciamento ambiental simplificado e único, a ser estabelecido pelo órgão ambiental competente, conforme dispõe o art 12 e seus parágrafos da Resolução CONAMA 237/97:

“Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.”

Porém, destaca-se que a licença ambiental não constitui ato administrativo irrevogável, portanto não representa, nas palavras de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (SARLET e FENSTERSEIFER 2021, p. 1132), um “cheque em branco” para que o titular da licença disponha dela como bem entender, sendo possível a revisibilidade do licenciamento ambiental, de acordo com o art. 19 da Resolução CONAMA 237/97.

Esta revisibilidade, deve-se ao caráter dinâmico da política ecológica e sua relação com a evolução do conhecimento científico que possibilitam que medidas mais ou menos restritivas possam vir a ser exigidas pelo Estado em certos momentos. Nesse sentido, tem-se o ensinamento de Curt e Terence Trennepohl:

“A edição de regras mais restritivas, por exemplo, de emissão de poluentes, obriga o licenciado a adequar suas atividades aos novos limites estabelecidos, sob pena de suspensão da atividade sem direito à indenização. Igualmente não deve ser confundida com a suspensão de atividades por imposição de penalidade ou pelo descumprimento de condicionantes constantes do licenciamento” (TRENNEPOHL e TRENNEPOHL, 2020, p. 72).

Além disso, o Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 948.921/SP¹, firmou o entendimento de que não se admite no Direito Ambiental o direito adquirido de poluir, uma vez que o bem jurídico ambiental é de titularidade e interesse de toda coletividade. Portanto, caso sobrevenha lei ambiental mais restritiva que venha a impactar determinada licença ambiental concedida em condições menos restritivas, esta licença deverá ser revista para adequar-se aos

¹ PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA 282 DO STF. FUNÇÃO SOCIAL E FUNÇÃO ECOLÓGICA DA PROPRIEDADE E DA POSSE. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESERVA LEGAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA PELO DANO AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. DIREITO ADQUIRIDO DE POLUIR.

1. A falta de prequestionamento da matéria submetida a exame do STJ, por meio de Recurso Especial, impede seu conhecimento. Incidência, por analogia, da Súmula 282/STF.

2. Inexiste direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente.

O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados ? as gerações futuras ? carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome.

3. Décadas de uso ilícito da propriedade rural não dão salvo-conduto ao proprietário ou posseiro para a continuidade de atos proibidos ou tornam legais práticas vedadas pelo legislador, sobretudo no âmbito de direitos indisponíveis, que a todos aproveita, inclusive às gerações futuras, como é o caso da proteção do meio ambiente.

4. As APPs e a Reserva Legal justificam-se onde há vegetação nativa remanescente, mas com maior razão onde, em consequência de desmatamento ilegal, a flora local já não existe, embora devesse existir.

5. Os deveres associados às APPs e à Reserva Legal têm natureza de obrigação propter rem, isto é, aderem ao título de domínio ou posse.

Precedentes do STJ.

6. Descabe falar em culpa ou nexa causal, como fatores determinantes do dever de recuperar a vegetação nativa e averbar a Reserva Legal por parte do proprietário ou possuidor, antigo ou novo, mesmo se o imóvel já estava desmatado quando de sua aquisição. Sendo a hipótese de obrigação propter rem, desarrazoado perquirir quem causou o dano ambiental in casu, se o atual proprietário ou os anteriores, ou a culpabilidade de quem o fez ou deixou de fazer. Precedentes do STJ.

7. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 948.921/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/10/2007, DJe de 11/11/2009.)

novos padrões, prevalecendo o interesse da coletividade, em detrimento do interesse particular (SARLET e FENSTERSEIFER, 2021, p. 1032-1033).

Outrossim, o procedimento do licenciamento ambiental é instruído por estudos ambientais para algumas atividades e empreendimentos específicos com o objetivo de analisar quais os efeitos que podem causar ao meio ambiente e por conseguinte, sua viabilidade ambiental.

A exigência dos estudos ambientais decorre da garantia constitucional ao meio ambiente equilibrado e encontra-se positivada no §1º, inciso IV do art. 225 da Constituição Federal que define como dever do Poder Público (BRASIL, 1988):

“Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Os estudos ambientais possuem definição legal prevista no art. 1º da Resolução CONAMA nº 237/97:

“Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco”.

Nesse sentido, para as atividades ou empreendimentos de significativo impacto ambiental, é exigido durante o processo de licenciamento prévio, a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O EIA e o RIMA são intrinsecamente ligados, uma vez que o RIMA constitui-se uma síntese em linguagem e forma mais acessível dos estudos presentes no EIA (TRENNEPOHL, 2020, p. 216).

A respeito da importância da exigibilidade do EIA/RIMA para as atividades e empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental, tem-se a irretocável decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

“A instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental exige, para que se assegure a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a realização de estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF), o qual não pode ser resumido a um mero estudo formal de apreciação dos impactos no meio ambiente, devendo compreender um estudo sério, completo e exaustivo que permita o conhecimento das condições ambientais preexistentes ao empreendimento, a real dimensão dos danos que o mesmo pode causar e a eficácia das

medidas preventivas e mitigadoras propostas, para que seja possível autorizar-se, com segurança, o seu licenciamento”

(TRF 4ª Região, Processo: 200504010123840, UF: SC, Rel. Des. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, j. 26-9-2005)

Durante o procedimento licenciatório, à luz do que dispõe o art. 10 da Resolução CONAMA 237/97, realizado o requerimento, o órgão ambiental definirá os documentos, projetos e estudos ambientais necessários e os analisará, podendo vir a solicitar complementações e esclarecimentos. Satisfeitos os esclarecimentos, será emitido parecer técnico conclusivo, optando pelo deferimento ou indeferimento do pedido de licença. Nos casos em que for necessário, poderá ser realizada audiência pública.

2.5 Atividades sujeitas ao licenciamento ambiental

O artigo 10 da Lei Federal nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981) dispõe sobre a exigência do licenciamento ambiental para atividades utilizadoras de recursos ambientais ou para aquelas capazes de causar degradação ambiental. Este artigo aponta conceitos importantes a serem definidos para enquadramento das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental.

O primeiro deles é o conceito de recursos ambientais, definidos no artigo 3, inciso V, do mesmo diploma legal e compreendem a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Já a degradação da qualidade ambiental encontra-se prevista nos incisos II e III do artigo supracitado:

“II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;
 III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
 a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
 c) afetem desfavoravelmente a biota;
 d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
 e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;” (BRASIL, 1981).

Um outro conceito igualmente importante para fins de licenciamento ambiental é o de impacto ambiental, definido pelo art. 1 da Resolução CONAMA nº 001/86:

“Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.”

Já o poluidor, nos termos do inciso IV do art. 3 da Lei Federal nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981), poderá ser a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Contudo, observa-se que não é fácil definir os contornos das atividades utilizadoras de recursos ambientais e das potencialmente degradadoras, uma vez que utilizando-se de recursos ambientais, uma atividade já pode ser considerada potencialmente poluidora (FARIAS, 2016, p. 257).

Por este motivo, Oliveira (OLIVEIRA, 2005 *apud* FARIAS, 2016, p. 257) destaca que o licenciamento ambiental deve ser exigido em relação a qualquer atividade que repercuta ou possa repercutir na saúde da população ou na qualidade do meio ambiente, estando sujeitas ao licenciamento as atividades efetiva e potencialmente poluidoras.

Essas atividades encontram-se previstas no Anexo I da Resolução Conama nº 237/97, sendo um rol meramente exemplificativo, uma vez que as autoridades competentes podem exigir que atividades não listadas possam se submeter ao licenciamento ambiental, desde que enquadrados na condição de efetiva ou potencialmente poluidoras, conforme artigo 10 da Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981).

Dentre as atividades contempladas pelo Anexo I da referida Resolução, observa-se a presença de diversas obras e serviços de caráter público, como rodovias, ferrovias, serviços de tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, dentre outras.

“ Obras civis - **rodovias, ferrovias, hidrovias**, metropolitanos - barragens e diques - canais para drenagem - retificação de curso de água - abertura de

barras, embocaduras e canais - **transposição de bacias hidrográficas** - outras obras de arte

Serviços de utilidade - produção de energia termoeleétrica - transmissão de energia elétrica - estações de tratamento de água - interceptores, emissários, **estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário** - tratamento e destinação de resíduos industriais (líquidos e sólidos) - tratamento/ disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens usadas e de serviço de saúde, entre outros - **tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas** - dragagem e derrocamentos em corpos d'água - recuperação de áreas contaminadas ou degradadas.

Transporte, terminais e depósitos - transporte de cargas perigosas - transporte por dutos - marinas, **portos** e aeroportos - **terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos** - depósitos de produtos químicos e produtos perigosos" (grifamos)

Em alguns casos, a implementação dessas atividades públicas, pode vir a ser precedida de desapropriação de bens imóveis particulares para a aquisição de propriedades convenientes, seja em razão de sua viabilidade territorial (localização) ou extensão, para o melhor funcionamento da obra/serviço que se deseja implantar e destinar à coletividade. Nesse sentido, analisar-se-á os principais aspectos do instituto jurídico da desapropriação.

3 Desapropriação

3.1 Principais aspectos

A propriedade privada, enquanto direito real, ao longo dos anos perdeu sua concepção puramente individual e evoluiu para o sentido social (DI PIETRO, 2020, p. 340).

A Constituição Brasileira de 1988 consagrou o princípio da função social da propriedade dentre o rol dos direitos e garantias individuais fundamentais nos incisos XXII e XXIII de seu artigo 5º (BRASIL, 1988). Partindo deste princípio, a propriedade passa a ser submetida ao interesse coletivo.

Nesse sentido, dispõe Alexandre Mazza:

“Embora a própria Constituição assegure o direito de propriedade (art. 5º, XXII), trata-se de um direito relativo na medida em que o seu exercício, para ser legítimo, deve se compatibilizar com os interesses da coletividade.” (2022, p. 1452)

Portanto, dado o caráter social da propriedade, existem algumas formas de intervenções do Estado no direito de propriedade do particular, são elas as limitações administrativas, a ocupação temporária, o tombamento, a requisição, a servidão administrativa, a desapropriação e o parcelamento e edificação compulsórios.

Por meio da doutrina, pode-se classificar as formas de intervenção do Estado na propriedade em duas modalidades, intervenções restritivas ou brandas e intervenções supressivas ou drásticas (OLIVEIRA, 2021, p. 1104).

Nas espécies de intervenções restritivas, são impostas condições ao pleno exercício do direito de propriedade, mas sem retirar do particular a titularidade do bem. No rol dessas intervenções, Rafael Rezende de Carvalho Oliveira elenca a servidão, requisição, ocupação temporária, tombamento e limitações (OLIVEIRA, 2021, p. 1104).

Já nas intervenções supressivas, o particular é destituído da titularidade de sua propriedade que passa a integrar o patrimônio do estado em prol do interesse social. Figuram nessas intervenções as modalidades de desapropriação. (OLIVEIRA, 2021, p. 1104)

É importante frisar que o cumprimento da função social da propriedade, dá-se de forma diversa a partir da caracterização do imóvel como rural ou urbano. Esta caracterização é feita por meio do critério da destinação, destinando-se os imóveis urbanos à moradia, comércio, indústrias e serviços em geral. Já o imóvel rural destina-se predominantemente à produção agrária (MAZZA, 2022, p. 1453).

Nesse sentido, dispõe o §2º do art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que a propriedade urbana cumpre sua função social na medida em que atende às exigências fundamentais de ordenação estabelecidas pelo plano diretor da cidade. A seu turno, a propriedade rural cumpre sua função social quando atende simultaneamente os requisitos previstos pelo art. 186 da Constituição Federal, são eles:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.” (BRASIL, 1988).

Desse modo, o Estado possui a função de fiscalizar o efetivo cumprimento da função social da propriedade, já o proprietário que não atribui à sua propriedade uma função social, pratica um ato ilícito, sujeitando-se aos instrumentos sancionatórios de intervenção na propriedade previstos no ordenamento jurídico brasileiro, como a desapropriação sancionatória (MAZZA, 2022, p. 1452).

Contudo, destaca-se que nem todos os instrumentos de intervenção do Estado na propriedade privada possuem caráter sancionatório, a exemplo da servidão e do tombamento, (MAZZA, 2022, p. 1452), assim como, nem todas as modalidades de desapropriação possuem como requisito o descumprimento da função social da propriedade, a exemplo da desapropriação por utilidade/necessidade pública e da desapropriação por interesse social *stricto sensu*, conforme analisar-se-á mais adiante.

Dentre as modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada, a desapropriação mostra-se a mais restritiva e penosa ao particular, uma vez que

implica na transferência compulsória do bem para a satisfação do interesse público em caráter perpétuo e irrevogável (OLIVEIRA, 2021, p. 1140).

Quanto ao conceito desse instituto, destaca-se a lição de Maria Sylvia Di Pietro:

“A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.” (DI PIETRO, 2020, p. 394)

Já para Alexandre Mazza:

“é o procedimento administrativo pelo qual o Estado transforma compulsoriamente bem de terceiro em propriedade pública, com fundamento na necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, pagando indenização prévia, justa e, como regra, em dinheiro.” (MAZZA, 2022, p. 1492)

A seu turno, Celso Spitzcovsky, compreende a desapropriação da seguinte forma:

“A desapropriação surge como um meio de intervenção na propriedade, de caráter compulsório, por meio do qual o Poder Público a retira de terceiros por razões de interesse público ou pelo não cumprimento de sua função social, mediante o pagamento de uma contrapartida, nos termos previstos pela CF, sendo essa matéria disciplinada pelo Decreto-lei n. 3.365/41 e pela Lei 4.132/62.” (SPITZCOVSKY, 2019, p. 861)

Nesse sentido, a desapropriação figura como uma forma de aquisição originária de uma propriedade pelo Estado, uma vez que o imóvel desapropriado não pode vir a ser reivindicado, sendo liberado de eventuais ônus reais, subrogando-se os credores no preço pago pelo Poder Público (OLIVEIRA, 2021, p. 1139-1140).

Quanto aos bens alcançados pela desapropriação, o art. 2º do Decreto-Lei nº 3.365/41 (BRASIL, 1941), dispõe que todos os bens poderão ser objeto de desapropriação, portanto, incluem-se bens móveis, imóveis, corpóreos e incorpóreos, públicos ou privados, podendo também o espaço aéreo e o subsolo serem desapropriados, quando sua utilização resultar em prejuízo patrimonial do proprietário do solo (BRASIL, 1941). Já os bens públicos, estes podem ser desapropriados pela autoridade maior em face da autoridade menor, ou seja, somente a União pode vir a desapropriar os bens estaduais e somente os Estados podem vir a desapropriar os bens municipais (DI PIETRO, 2020, p. 412).

Além disso, a desapropriação condiciona-se ao atendimento do interesse público e do devido processo legal para concretizar-se, pois qualquer outra motivação implica na ilegalidade da utilização do instituto (OLIVEIRA, 2021, p. 1140).

No tocante ao devido processo legal da desapropriação, três competências distintas podem ser observadas: a competência para legislar sobre o instituto, a competência para desapropriar e a competência para promover a desapropriação.

Compete unicamente à União legislar sobre desapropriação, conforme dispõe o inciso II do art. 22 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A competência para desapropriar, compreendida, para Alexandre Mazza, “como a habilitação jurídica para expedir o decreto expropriatório ou a lei expropriatória declarando a utilidade pública, a necessidade pública ou o interesse social de determinado bem” (Mazza, 2022, p. 1487), é atribuída a todos os entes federativos, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

Já a competência para promover a desapropriação, diz respeito à execução dos atos tocantes ao procedimento de desapropriação e sua concretização com a mudança na titularidade do patrimônio desapropriado, detendo esta competência todos os Entes federativos, as autarquias, concessionárias e permissionárias de serviços públicos, estas últimas condicionadas à expressa previsão legal para tal (MAZZA, 2022, p. 1488).

Estabelecidas as principais características desse instituto, analisar-se-á as modalidades de desapropriação e o seu devido processo legal.

3.2 Modalidades de desapropriação

Pode-se classificar duas modalidades de desapropriação: a desapropriação ordinária que compreende a desapropriação por necessidade pública, utilidade pública e interesse social *stricto sensu*, e a desapropriação sancionatória que compreende as desapropriações por descumprimento da função social da propriedade urbana e rural (interesse social *lato sensu*) (MAZZA, 2022, p. 1501).

Integrando o rol das desapropriações, está a expropriação, tipo específico de desapropriação de propriedades utilizadas para a plantação de plantas

psicotrópicas ilícitas ou de propriedades em que forem constatada a exploração de trabalho em condições análogas à escravidão, não sendo garantido ao expropriado qualquer forma de indenização, nos moldes do art. 243 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Para o alcance do objetivo do presente estudo, serão analisadas especificamente as desapropriações ordinárias e as sancionatórias, excluindo-se a expropriação.

A Constituição Federal em seu art. 5º, inciso XXIV (BRASIL, 1988), prevê, enquanto pressupostos para a desapropriação, a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social. Contudo, o Decreto-Lei nº 3.365/41 (BRASIL, 1941) incorporou as hipóteses de necessidade pública, anteriormente previstas pelo Código Civil de 1916 no seu art. 590, §1º, às de utilidade pública, passando a prever somente as hipóteses deste último pressuposto (DI PIETRO, 2020, p. 410). Já a Lei 4.132/62 (BRASIL, 1962) previu as hipóteses de desapropriação por interesse social *strictu sensu*, ou seja, sem caráter sancionatório.

As características desses três pressupostos não foram expressamente definidas pela legislação, encarregando-se a doutrina de distinguir os três pressupostos previstos pelo constituinte.

A necessidade pública, conforme explicita Alexandre Mazza, relaciona-se à “situações de emergência, que exigem a transferência urgente e imprescindível de bens de terceiros para o domínio público, propiciando uso imediato pela Administração” (MAZZA, 2022, p. 1498), como nas hipóteses de segurança nacional, defesa do Estado e socorro público em caso de calamidade, previstas nas alíneas *a*, *b* e *c* do art. 5º do Decreto-lei nº 3.365/41, respectivamente (BRASIL, 1941).

Noutro giro, as hipóteses de utilidade pública configuram-se nos casos em que a desapropriação do bem mostra-se conveniente e vantajosa para a Administração Pública e ao interesse coletivo, mas não indispensável (MAZZA, 2022, p. 1499), configurando-se nas demais hipóteses previstas no art. 5º do Decreto-lei nº 3.365/41 (BRASIL, 1941), a exemplo das previstas nas alíneas “*e*” e “*i*” do referido artigo:

“Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

(...)

e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;

i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;”

Quanto à desapropriação por interesse social, Alexandre Mazza (MAZZA, 2022, p. 1501-1503) doutrina que este pressuposto divide-se em três espécies: a) interesse social *stricto sensu*, configurado nas hipóteses previstas pelo art. 2º da Lei nº 4.132/62 (BRASIL, 1962), destinado a assegurar a justa distribuição da propriedade e o bem estar social, a exemplo da desapropriação para a construção de casas populares (inciso V, art. 2º. Lei nº 4.132/62); b) interesse social para a política urbana, de competência exclusiva dos Municípios, nos casos de descumprimento da função social da propriedade urbana em desacordo às exigências do plano diretor da cidade (art. 182, §4º, III, da Constituição Federal, 1988) e c) o interesse social para fins de reforma agrária, em face do descumprimento da função social da propriedade rural de competência exclusiva da União (art. 184 da Constituição Federal, 1988).

Portanto, as duas últimas espécies de desapropriação por interesse social acima mencionadas (b e c), possuem caráter sancionatório (interesse social *lato sensu*) para o proprietário que não promova a utilização social de sua propriedade (MAZZA, 2022, p. 1501).

A indenização na desapropriação figura como uma forma de compensação em dinheiro (DI PIETRO, 2020, 414) por parte do Estado em relação ao particular (este na maioria dos casos) que perdeu a titularidade de sua propriedade. A própria Constituição prevê que esta indenização deverá ser prévia, justa e em dinheiro (art. 5º, XXIV, Constituição Federal, 1988).

Contudo, nas desapropriações urbanas (art.182, § 4º, III, Constituição Federal) a indenização será justa, prévia e por meio de títulos da dívida pública que serão previamente aprovados pelo Senado Federal e terão prazo de resgate de 10 anos, “em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.” (DI PIETRO, 2020, p. 415).

No mesmo sentido, nas desapropriações para fins de reforma agrária, à luz do art. 184 da Constituição Federal, a indenização será por meio de títulos da dívida agrária resgatáveis em até 20 anos, com cláusula de preservação do valor real do imóvel, contudo, as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro (DI PIETRO, 2020, p. 415).

Nas demais hipóteses, o valor da indenização deverá prestar-se a recompor o patrimônio do expropriado, sem qualquer redução (DI PIETRO, 2020, p. 415).

3.3 Procedimento desapropriatório

Quanto ao procedimento desapropriatório, este é composto por duas fases, a fase declaratória e a fase executória. A fase declaratória inicia-se com a declaração formal do Poder Público acerca da utilidade pública, necessidade pública ou interesse social do bem a ser desapropriado (OLIVEIRA, 2021, p. 1152).

Esta declaração deverá indicar o sujeito passivo expropriado, o pressuposto base para a desapropriação (utilidade pública, necessidade pública ou interesse social), a individualização do bem e sua descrição específica, não se admitindo a descrição genérica da área a ser desapropriada (OLIVEIRA, 2021, p. 1152); a finalidade para a qual será destinada o bem desapropriado; o fundamento legal que autoriza a desapropriação e os recursos orçamentários destinados ao procedimento (DI PIETRO, 2020, p. 400).

Para Licínia Rossi, a desapropriação tem como finalidade o atendimento ao interesse público, portanto, a declaração expropriatória, seja ela de utilidade, necessidade pública ou interesse social, “deverá indicar a destinação a ser dada ao bem desapropriado (com demonstração, de forma concreta, de que a desapropriação é necessária e adequada para atendimento dos interesses da coletividade)” (ROSSI, 2020, p. 1274).

Alguns efeitos jurídicos são gerados a partir dessa declaração, como elucida Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“a) submete o bem à força expropriatória do Estado;

b) fixa o estado do bem, isto é, suas condições, melhoramentos, benfeitorias existentes;

c) confere ao Poder Público o direito de penetrar no bem a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder (art. 7º);

d) dá início ao prazo de caducidade da declaração (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, 2004:772).” (DI PIETRO, 2020, p. 400).

Nas desapropriações por necessidade e utilidade pública, o Poder Público possui o prazo de 5 anos a contar da data de expedição do decreto desapropriatório para promover a desapropriação concreta do bem, caso isto não ocorra, o decreto caducará e o bem a ser desapropriado não poderá ser objeto de nova declaração de desapropriação por um (1) ano, nos termos do art. 10º do Decreto-lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941). Já nas desapropriações por interesse social, o prazo de caducidade é de dois (2) anos, conforme art. 3º da Lei 4.132/1962 (BRASIL, 1962).

Já na fase executória, são realizados os atos materiais para a efetivação concreta da desapropriação (OLIVEIRA, 2021, p. 1154). Esta fase pode vir a ser administrativa ou judicial. Inicialmente, no âmbito administrativo, o Poder Público realiza uma proposta de indenização ao proprietário que deverá ser aceita ou rejeitada em 15 (quinze) dias, implicando o silêncio do proprietário em rejeição, nos moldes do § 1º, IV, do art. 10-A do Decreto-lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941).

Caso a proposta seja aceita e o pagamento realizado, tem-se a desapropriação amigável concretizada por um acordo entre as partes a ser averbado no registro de imóveis, conforme §2º do art. 10-A do Decreto-lei supramencionado (DI PIETRO, 2020, p. 404).

A rejeição da oferta dá ensejo à desapropriação judicial com a propositura da ação de desapropriação pelo Poder Público, na qual serão discutidas questões referentes ao preço ofertado e a possíveis vícios processuais, nos termos do art. 20 do Decreto-lei nº 3.365/1941, não cabendo ao Poder Judiciário nesta ação, dispor sobre a existência ou não da utilidade pública, necessidade pública ou interesse social que ensejaram a desapropriação, nos termos do art. 9º do Decreto-lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941):

“Art. 9º Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública.”

Portanto, questões referentes à alguma ilegalidade no ato declaratório da desapropriação, como a competência, finalidade, forma ou fundamentos, devem ser

objeto de ação direta pelo expropriado, por meio de uma ação ordinária declaratória da nulidade ou um mandado de segurança na hipótese de lesão a direito líquido e certo (DI PIETRO, 2020, p. 406-407).

Realizado acordo entre as partes sobre o valor da indenização, ou mesmo após a fixação desse valor pelo juiz, a desapropriação só será consagrada após o efetivo pagamento da indenização, uma vez que esta deverá ser prévia seguindo o mandamento constitucional (DI PIETRO, 2020, p. 407).

Após a análise dos principais aspectos desse instituto, depreende-se que sua utilização quando não tiver caráter sancionatório, destina-se ao interesse de toda a coletividade, podendo a desapropriação ser destinada à aquisição de propriedades para a implementação de obras e serviços pelo Poder Público, para os quais exige-se o licenciamento ambiental na maioria dos casos. Portanto, analisar-se-á como tais institutos relacionam-se na prática.

4 Intersecção dos dois institutos: Os aspectos práticos.

Como visto, a viabilidade ambiental de obras, atividades e serviços públicos, a ser atestada pelo licenciamento ambiental prévio, constitui um requisito essencial para a implementação das mesmas.

Contudo, como observado, o procedimento desapropriatório não inclui o licenciamento ambiental dentre suas etapas, de modo que este só vem ocorrer, nos casos em que for exigido, após a desapropriação da área almejada para a implementação da obra ou serviço.

Dada a separação desses institutos (desapropriação e licenciamento), cogita-se a seguinte situação hipotética: em vista da necessidade de desapropriar uma propriedade particular para a implementação de uma obra ou serviço público, a exemplo de um aterro sanitário, é possível que a área pretendida pelo Poder Público a ser desapropriada seja ambientalmente inviável para o fim a que se destina (ALBUQUERQUE, FARIAS, 2023; BERNABEU, 2020).

Ocorre que a situação hipotética levantada acima não distancia-se completamente da realidade. Em maio de 2024, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo suspendeu os efeitos do Decreto Municipal nº 18.249/2024 que declarava como de interesse social uma área localizada entre os bairros Vila Guaraciaba e Condomínio Maracanã já ocupada irregularmente,² a ser desapropriada pela Prefeitura de Santo André/SP.

A liminar foi proferida nos autos da Ação Popular de Ordem Urbanística nº 1010037-22.2024.8.26.0554 que questionava, dentre outras questões, o superfaturamento na avaliação dos imóveis a serem desapropriados e a localização da área a ser expropriada em Área de Preservação Permanente.

Por conseguinte, o juízo 1ª Vara da Fazenda Pública de Santo André determinou liminarmente a suspensão da desapropriação pretendida pela Municipalidade, diante do risco de danos ambientais, considerando a localização do

² FERREIRA, Alan. Justiça suspende compra de imóvel pelo prefeito Paulo Serra por suspeita de irregularidades e de superfaturamento. **Alan Ferreira**, 2024. Disponível em: <https://alanferreira.com.br/justica-suspende-compra-de-imovel-pelo-prefeito-paulo-serra-por-suspeita-de-irregularidades-e-de-superfaturamento/>. Acesso em: 3 ago. 2024.

imóvel a ser desapropriado em Área de Preservação Permanente, conforme trecho da decisão abaixo transcrito:

1. Fls. 772/773: conheço dos embargos de declaração, posto que tempestivos. Em complemento à decisão embargada, fica o Município intimado a, no prazo de cinco dias úteis, juntar cópia integral do PA nº 11.548/2023.

2. 785/799: defiro o aditamento nos termos requeridos. Proceda-se à inclusão de Luiz Geraldo e Elisena Ribeiro no polo passivo.

3. Em vista das informações trazidas pelo autor na petição de aditamento (fls. 785/799), bem como considerando-se a manifestação do Ministério Público (fls. 819/822), notadamente a notícia de que toda a extensão do imóvel a ser desapropriado está inserida em área de preservação permanente (APP), que é objeto de ação civil pública específica (autos n. 1013736-36.2015.8.26.0554), defiro a liminar para o fim de (i) suspender os efeitos do Decreto nº 18.249/2024, da Resolução nº 70 do CMPU e a execução da Lei Municipal nº 10.776/2024; e (ii) obstar a efetivação do pagamento, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), limitada inicialmente a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

4. Fls. 848/853: em razão dos sucessivos aditamentos, defiro a substituição da petição inicial, podendo o autor promover a juntada de nova peça no prazo de quinze dias.

Após, tornem conclusos.

5. Servindo a presente de mandado, intime-se o Município de Santo André com urgência, em regime de plantão.

Intimem-se.

Santo André, 15 de maio de 2024.

(TJSP, Ação Popular - Ordem Urbanística nº 1010037-22.2024.8.26.0554, Juiz(a) de Direito: Dr(a). Genilson Rodrigues Carreiro, 1º Vara da Fazenda Pública, Santo André/SP, julgado em 15 de maio de 2024).

Da mesma forma, encontra-se na jurisprudência pátria casos semelhantes ao descrito acima:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - Ação de desapropriação - Liminar - Suspensão do curso do processo enquanto pendente de julgamento ação anulatória do decreto expropriatório - Deferimento - Insurgência - Impossibilidade de reforma - Ausência de realização de prévio estudo de impacto ambiental a demonstrar a viabilidade do empreendimento a ser implementado na área expropriada - Plausibilidade da tese invocada e perigo da demora caracterizados - Presença dos requisitos para a concessão da liminar - Decisão impugnada que não padece de nenhuma ilegalidade ou teratologia - Não provimento do agravo de instrumento.”

Trechos do referido acórdão:

“Demais disso, não é o caso aqui de se discutir se o imóvel expropriando está apenas em parte situado em APP ou se o regramento legal ambiental permite o aproveitamento econômico de imóvel situado em APA. E nem de se questionar se o projeto que a municipalidade pretende implementar tem

caráter industrial ou empresarial, e se irá conferir ao imóvel destinação mais adequada e consentânea com a função social e ambiental da propriedade.

O fato é que, enquanto não realizado o estudo prévio de impacto ambiental, a demonstrar a viabilidade do empreendimento a ser implementado pela Municipalidade, resta plenamente justificada a suspensão da ação de desapropriação.

Isso porque, a despeito do alegado perigo de lesão irreparável ou de difícil reparação decorrente de se obstar, ao menos por ora, a instalação empreendimento em questão, o perigo de dano reverso é maior, ou seja, o risco de grave lesão ao meio ambiente e de gasto indevido de dinheiro público, justificam que o curso da ação expropriatória seja suspenso até que se verifique, de fato, a legalidade do decreto expropriatório e a viabilidade ambiental do projeto que o Município deseja concretizar.”

(TJ-SP - Agravo de Instrumento nº 0080114-72.2013.8.26.0000, Relator: Maria Olívia Alves, Data de Julgamento: 30/09/2013, 6ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 04/10/2013)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. IMISSÃO LIMINAR NA POSSE. INDEFERIMENTO. IMPLANTAÇÃO DE CEMITÉRIO. EMPREENDIMENTO EFETIVAMENTE POLUIDOR. EIA/RIMA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INDENIZAÇÃO JUSTA E PRÉVIA. OFERTA INICIAL. PREÇO ÍNFINO. COMPLEMENTAÇÃO. REGIME DE PRECATÓRIO. DESPROVIMENTO.

1. Na origem, ação de desapropriação por interesse público de área rural, com cinco hectares, visando à implantação de cemitério no Município de Tarauacá, cuja liminar de imissão na posse foi indeferida sob o fundamento de que se faria necessário elaborar Estudo de Impacto Ambiental e de que a oferta inicial de R\$ 6.250,00 (seis mil duzentos e cinquenta reais) era ínfima.

2. A Resolução CONAMA Nº 335, de 3 de abril de 2003 dispõe que os cemitérios estão sujeitos ao licenciamento ambiental. Acresça-se a isso que por se constituírem em empreendimento efetivamente poluidor, dada a produção do chamado necrochorume, impõe-se, como concreção do princípio da precaução, a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental e o licenciamento ambiental (licença prévia), sem que seja configurada afronta ao artigo 15 do Decreto-Lei n. 3.365/41.

4. A utilização do chamado método expedito em substituição aos métodos comparativo direto de dados de mercado – de uso preferencial para avaliação de terras nuas -, involutivo e evolutivo, todos previstos no item 8.2 da Norma ABNT NBR 14653-1, para identificar o valor de um bem, de seus frutos e direitos, conquanto possível, arrefece a convicção necessária ao seu acolhimento, permitindo ao juiz, peritum periturorum que é, recusar a oferta inicial do expropriante, máxime quando seu acolhimento representará a perda do domínio e a imissão na posse por parte do expropriante.

5. Ademais, mesmo possível a complementação da oferta inicial, sua efetivação dar-se-á invariavelmente pelo regime de precatórios, impondo com que a imissão provisória na posse seja fruto de análise criteriosa por parte do julgador, mormente após o Supremo Tribunal Federal reconhecer repercussão geral no RE 922.144/MG, tendo por tema a compatibilidade entre a indenização prévia, justa e em dinheiro e o regime de precatórios.

6. Recurso desprovido.

(TJ-AC Apelação Cível nº 1000875-90.2016.8.01.0000, Relator: Des. Roberto Barros, Segunda Câmara Cível. Data de Julgamento: 21/10/2016. Data de Publicação: 31/10/2016)

Pela leitura dos julgados acima transcritos, pode-se destacar que todos possuem o seguinte ponto comum: tratam-se de procedimentos desapropriatórios iniciados pelo Poder Público sem qualquer planejamento ambiental, nos quais fez-se necessária a provocação do Poder Judiciário para obstar a concretização de tais desapropriações que seriam, *a priori*, ambientalmente inviáveis.

Neste mesmo diapasão, encontra-se o seguinte entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

"ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. AMPLIAÇÃO DE DISTRITO INDUSTRIAL. ART. 5º, § 2º, DO DECRETO-LEI N. 3.365/1941. PROJETO. INEXISTÊNCIA.

1. No caso sub oculi, apesar de o Tribunal a quo afirmar, em determinado trecho do acórdão recorrido que a desapropriação em comento ainda 'se encontra na primeira fase de declaração de utilidade pública do bem.', em outro ponto do aresto afirma expressamente que "O município já efetuou o depósito do valor obtido após a avaliação efetuada por Avaliador Judicial da comarca (fls. 52/53), e foi deferido o pedido de imissão provisória na posse do bem (fl. 54)." (fl. 191, e-STJ).

2. Destarte, a desapropriação objeto do presente recurso não está apenas na fase inicial do processo, com a exteriorização da vontade do ente expropriante por meio do respectivo decreto expropriatório; no caso vertente, já houve a avaliação do imóvel e foi deferida a imissão provisória na posse.

3. A desapropriação por utilidade pública para fins de construção ou ampliação de distrito industrial deve ser precedida de prévia aprovação do respectivo projeto, nos termos do § 2º do art. 5º do Decreto-Lei 3.365/41, o qual deve delimitar a infraestrutura urbanística necessária, contemplando a realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), indispensáveis à criação da unidade industrial.

4. Destarte, não havendo prévio projeto, nulos são os atos subsequentes ao decreto expropriatório, como no caso vertente. Recurso especial provido."

(STJ – REsp: 1426602 PR 2013/0348339-0, relator: ministro HUMBERTO MARTINS, data de julgamento: 11/2/2014, T2 – 2ª TURMA, data de publicação: DJe 21/2/2014).

Nesse sentido, analisar-se-á como a ausência do licenciamento ambiental prévio nas desapropriações para a implantação de atividades potencial ou efetivamente poluidoras, possibilita que o Poder Público busque a concretização de desapropriações inexequíveis do ponto vista ambiental e os desdobramentos jurídicos desta possibilidade.

4.1 Os riscos para a Administração Pública e o princípio da eficiência

A implantação de uma atividade potencial ou efetivamente poluidora impescinde à observância de uma série de condicionantes ambientais a serem analisadas durante o licenciamento prévio, no qual será atestada ou não a viabilidade ambiental da atividade a ser implementada. Isto se dá em decorrência do caráter preventivo do licenciamento ambiental que destina-se a evitar ou minimizar possíveis danos ao meio ambiente (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2020, p. 71).

Para algumas atividades, exige-se a apresentação de estudos ambientais de caráter prévio com o objetivo de avaliar os impactos que tais atividades podem causar ao meio ambiente (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2020, p. 87). Nesse sentido, conforme destacam Curt Trennepohl e Terence Trennepohl, em alguns casos os estudos ambientais não avaliam os impactos de determinada atividade de forma isolada, posto que faz-se necessário avaliar tais impactos de maneira mais abrangente:

“Os estudos ambientais, muitas vezes, não se restringem aos impactos da obra ou do empreendimento isoladamente, sendo necessária uma avaliação dos efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes do conjunto de obras numa determinada área ou do aproveitamento simultâneo de recursos naturais. Assim, para o licenciamento de uma nova usina hidrelétrica, deve ser estudado o conjunto dos impactos causados na bacia hidrográfica; no licenciamento de uma nova usina termelétrica, deve ser avaliada a saturação da bacia aérea em conjunto com as fontes poluidoras já existentes.” (TRENNEPOHL e TRENNEPOHL, 2020, p. 88)

Considerando a lição dos doutrinadores acima transcritos, na hipótese de ser necessária a realização de uma desapropriação para a aquisição de terrenos livres para a implantação de uma nova usina termelétrica, por exemplo, não havendo um licenciamento ambiental prévio acompanhado dos estudos técnicos necessários, o Poder Público pode vir a adquirir terrenos que não comportem os impactos ambientais cumulativos advindos do funcionamento da usina a ser implementada em conjunto com as fontes poluidoras já existentes.

Neste cenário hipotético, se provocado, o Poder Judiciário poderia intervir para obstar a concretização de tal desapropriação, ou ainda que o Judiciário não viesse a interferir, a realização tardia do licenciamento ambiental prévio após a concretização da desapropriação, pressupondo-se a lisura do procedimento licenciatório, atestaria a inviabilidade do projeto. Em qualquer destes cenários,

teria-se o investimento de recursos financeiros e planejamento público e de praticamente todo o aparato estatal, nos deslindes para a implementação de uma atividade inexecutável para a área expropriada.

Conforme destacam Talden Farias e Caio Felipe Caminha de Albuquerque (ALBUQUERQUE, FARIAS, 2023), a realização de uma desapropriação mal planejada pode acarretar numa série de prejuízos de ordem pública, dentre os quais cita-se o dispêndio de recursos públicos alocados no procedimento desapropriatório; a perda por parte da coletividade que não poderá usufruir da obra ou serviço público que seria implementado e o desperdício de tempo e planejamento público.

Tal situação revela-se incompatível com o princípio da eficiência (ALBUQUERQUE, FARIAS, 2023) que deve nortear a organização e a atuação da Administração Pública, expressamente previsto no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)”

O referido princípio, conforme doutrina Marçal Justen Filho, impõe à Administração Pública o dever de evitar o desperdício e a falha, com vistas à utilização dos recursos públicos para a obtenção de melhores resultados (JUSTEN FILHO, 2023, p. 225). Ocorre que a ausência do licenciamento prévio nas desapropriações destinadas à implantação de atividades poluidoras aumenta as chances de falha da Administração Pública, uma vez que esta submete-se ao risco de concretizar uma desapropriação ambientalmente inviável para o fim a que se destina.

Além disso, a eficiência no âmbito da Administração Pública também implica na prestação célere e qualitativa dos serviços públicos à coletividade, segundo Janaina Jacolina Moraes:

“Na análise de interpretações ao princípio da eficiência surge a idéia de economicidade, esta postura pode ser adotada se considerar como eficiência tão somente a ausência de desperdício de recursos. Tal interpretação deve ser ampliada, tendo em vista que o princípio da eficiência se concretiza quando a ação administrativa atinge materialmente os seus fins lícitos e propiciando ao cidadão satisfação na resolução dos problemas.

Não é suficiente usar com economia, zelo e dedicação os bens e os recursos públicos, mas **também se faz necessária a produção de eficácia, ou seja, comprometimento político e institucional com um planejamento competente, ocasionando a obtenção de resultados sociais aspirados pela sociedade, oferecendo serviços de interesse social compatíveis com suas necessidades em extensão, qualidade e custos.**” (MORAIS, 2009, p. 103-104) (grifamos).

Como visto, a falta de planejamento ambiental no procedimento desapropriatório pode levar à destinação deficiente dos recursos públicos, mas não só isso, o tempo despendido pelo Poder Público com uma desapropriação ambientalmente inviável, atrasaria a disponibilização à coletividade da obra ou serviço público a ser implementado, posto que seria necessário a realização de mais uma desapropriação para a aquisição de uma nova área que se adequasse às exigências ambientais, o que também encontra óbice no princípio da eficiência.

Outrossim, pode-se destacar ainda dois desdobramentos decorrentes da ausência do controle ambiental prévio nas desapropriações voltadas à implementação de atividades poluidoras.

O primeiro deles é a possibilidade de caracterização de ato de improbidade administrativa por prejuízo ao erário, em face do agente público que promova dolosamente, a concretização de uma desapropriação ambientalmente inviável, considerando os prejuízos financeiros que tal ato pode vir a causar, à luz do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/1992):

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)” (BRASIL, 1992).

Por fim, o ente expropriante que concretize uma desapropriação que venha a causar danos ambientais, ante à não realização do licenciamento ambiental prévio, pode ser enquadrado na figura do poluidor direto, obrigando-se à indenização ou reparação dos danos causados ao meio ambiente ou a terceiros, independente de culpa, à luz do §1º do art. 14 da Lei Federal nº 6.938/81.

4.2 As atribuições do Ministério Público e dos Tribunais de Contas

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu art. 127 atribui ao Ministério Público a condição de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do

Estado, cuja função é zelar pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Dentre suas funções institucionais, a Constituição prevê no inciso III do art. 129 que incumbe ao Ministério Público promover inquérito civil ou ação civil pública visando a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e dos interesses difusos e coletivos.

Assim, entende-se que cabe ao Ministério Público, enquanto responsável pela defesa do meio ambiente e dos interesses sociais, promover todas as ações necessárias no âmbito de sua competência para evitar a concretização de desapropriações ambientalmente inviáveis para os fins previstos, em face dos prejuízos que um procedimento desapropriatório desta natureza pode causar à Administração Pública, à coletividade e ao meio ambiente, conforme disposto no tópico anterior.

Noutro giro, o Tribunal de Contas é um órgão de controle externo que possui a competência para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e serviços públicos, de acordo com o inciso II do art 71 da Constituição Federal, podendo aplicar sanções previstas em lei aos responsáveis por ilegalidades ou irregularidade de contas, nos termos do inciso VII do dispositivo mencionado.

Nesse sentido, entende-se que incumbe aos Tribunais de Contas da União e dos Estados adotarem as medidas necessárias para evitar a má aplicação do dinheiro público em procedimentos desapropriatórios que podem vir a ser frustrados pela ausência de planejamento ambiental.

4.3 As vantagens do licenciamento ambiental prévio

Considerando os prejuízos decorrentes da ausência do controle ambiental nos procedimentos desapropriatórios, observa-se que, em contrapartida, a inclusão do licenciamento ambiental prévio nas desapropriações destinadas à implantação de atividades públicas efetiva ou potencialmente poluidoras, demonstra-se vantajosa ao Poder Público e, por conseguinte, à coletividade.

Isso porque, além de evitar o desperdício de recursos públicos, a Administração teria mais segurança jurídica para adquirir propriedades ambientalmente viáveis à implementação de obras e serviços destinados à coletividade (BERNABEU, 2020).

Outrossim, a inclusão do planejamento ambiental nas desapropriações destinadas às atividades públicas poluidoras evitaria a judicialização de demandas voltadas a obstar desapropriações, sob o argumento de que seriam ambientalmente inviáveis. Por conseguinte, teria-se uma menor interferência do Poder Judiciário nos atos da Administração Pública que goza de autoexecutoriedade.

A autoexecutoriedade constitui uma prerrogativa da Administração Pública para praticar seus atos e colocá-los em execução, independente da manifestação de qualquer outro Poder (CARVALHO FILHO, 2023, p. 241-242). Portanto, a inserção do licenciamento ambiental nos procedimentos desapropriatórios corrobora com a garantia de tal prerrogativa, ao evitar a ingerência do Poder Judiciário nas desapropriações.

Além disso, a fusão dos dois institutos não seria mais onerosa ao Poder Público, tendo em vista que as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras necessariamente precisam passar pelo crivo do licenciamento ambiental tríplice, em face dos riscos que podem vir a causar ao meio ambiente.

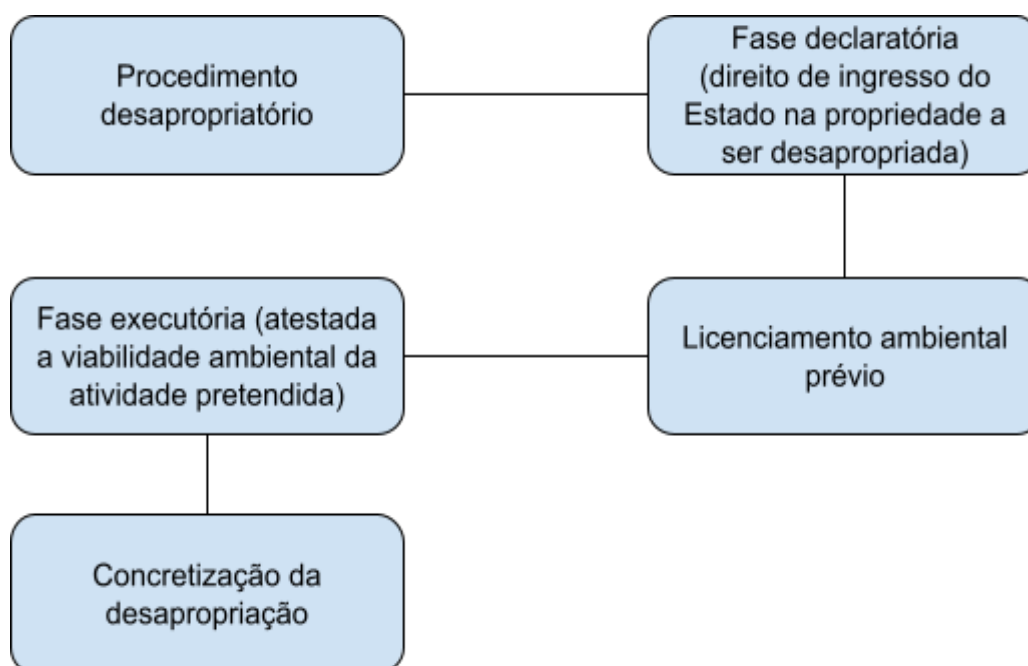
Portanto, a inclusão do licenciamento ambiental prévio neste contexto, iria consistir tão somente na antecipação de um procedimento futuramente inevitável, assim, otimizar-se o tempo que seria despendido pelos agentes públicos na realização dos dois procedimentos separadamente.

Neste diapasão, entende-se que o licenciamento ambiental prévio, poderia ser incluído no procedimento desapropriatório durante sua fase declaratória, posto que durante esta fase, é conferido ao Poder Público o direito de ingressar na propriedade a ser desapropriada, nos termos do art. 7º do Decreto-lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941):

“Art. 7º Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas do expropriante ou seus representantes autorizados a ingressar nas áreas compreendidas na declaração, inclusive para realizar inspeções e levantamentos de campo, podendo recorrer, em caso de resistência, ao auxílio de força policial.”

De maneira ilustrativa, compreende-se que a inclusão do licenciamento ambiental prévio no procedimento desapropriatório poderia ocorrer da seguinte forma:

Gráfico 01: Fluxograma do procedimento desapropriatório com a inclusão do licenciamento ambiental prévio.



Fonte: elaborado pela autora.

Desse modo, a realização do licenciamento ambiental prévio durante a fase declaratória do procedimento desapropriatório, possibilitaria a realização dos estudos ambientais destinados a análise da viabilidade da implementação da obra ou serviço público pretendido pela Administração.

5 Considerações Finais

No primeiro capítulo do presente estudo observou-se que integram o rol exemplificativo de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, submetidas ao crivo do licenciamento ambiental prévio e dispostas no Anexo I da Resolução Conama nº 237/97, a maioria das obras e serviços de caráter público, a exemplo de rodovias, portos e estações de tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, atividades estas que em alguns casos, são precedidas de desapropriação para serem implementadas.

No capítulo seguinte, voltado à análise do instituto jurídico da desapropriação, foi possível observar que o planejamento ambiental não integra o procedimento desapropriatório, ainda que a desapropriação a ser realizada destine-se à implementação de uma atividade potencial ou efetivamente poluidora.

Assim, no último capítulo, foi possível inferir que a ausência do controle ambiental prévio no procedimento desapropriatório possibilita que o Poder Público venha a adquirir propriedades ambientalmente inviáveis para as destinações pretendidas. Com vistas a demonstrar tal possibilidade, o presente estudo reuniu algumas decisões de Tribunais brasileiros que obstaram ou suspenderam procedimentos desapropriatórios nos quais questionava-se a viabilidade ambiental da obra ou serviço a ser implementado após a expropriação.

Portanto, concluiu-se que uma desapropriação mal planejada do ponto de vista ambiental, pode acarretar prejuízos ao Poder Público e a sociedade, dentre os quais cita-se o desperdício de orçamento e planejamento público e o atraso na disponibilização à coletividade da obra ou serviço público a ser implementado em decorrência de uma desapropriação frustrada.

Por outro lado, a inclusão desse planejamento ambiental, na figura do licenciamento ambiental prévio, demonstra-se viável, uma vez que poderia evitar que o Poder Público viesse a adquirir propriedades inadequadas para a implementação de seus projetos, evitando assim, o desperdício dos recursos públicos e ao mesmo tempo, protegendo o meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Caio Felipe Caminha de; FARIAS, Talden Queiroz. Apontamentos sobre o processo de desapropriação e licenciamento ambiental. **Consultor Jurídico**. São Paulo, 4 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-04/ambiente-juridico-apontamento-desapropriacao-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 3 ago. 2024.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14º Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2012.

BERNABEU, Thiago Reis. *A necessidade do licenciamento ambiental nas ações expropriatórias para fins de utilidade pública sob a óptica do Decreto-Lei nº 3.365/41*. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, 01 dez 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55732/a-necessidade-do-licenciamento-ambiental-nas-aes-expropriatrias-para-fins-de-utilidade-pblica-sob-a-ptica-do-decreto-lei-n-3-365-41>. Acesso em: 03 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Poder Legislativo, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 99.274/1990**, Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.. Diário Oficial da União. Brasília, 6 jun. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%99.274%2C%20DE%206%20DE%20JUNHO%20DE%201990.&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%206.902,Ambiente%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. **DECRETO-LEI nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Rio de Janeiro, Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da União. Brasília - DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 27 jun. 2023.

BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília - DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.938%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201981&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,aplica%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.429/1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 2 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília-DF, Poder Legislativo, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm. Acesso em: 2 set. 2024.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA Nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em 21 jun. 2023.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=745. Acesso em 21 de jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda turma). **Recurso Especial 948.921/SP**. Recorrente: COMPANHIA AÇUCAREIRA SÃO GERALDO. Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 23 de outubro de 2007. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200500084769&dt_publicacao=11/11/2009. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda turma). **Recurso Especial 1426602/PR**. Recorrente: CESBE S/A ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS. Recorrido: MUNICÍPIO DE IBIPORÃ. Relator: Ministro Herman Benjamin, Brasília, 11 de fevereiro de 2014. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303483390&dt_publicacao=21/02/2014. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Terceira turma). **Agravo de Instrumento 2005.04.01.012384-0**. Agravante: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Agravado: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. Relator: Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, Porto Alegre, 26 de setembro de 2005. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numeroProcesso=200504010123840&dataPublicacao=13/10/2005. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo (1º Vara da Fazenda Pública). **Decisão 1010037-22.2024.8.26.0554**. Requerente: Charles Nizar de Souza Ferreira. Requerido: Ricardo Furlan Rodrigues e outros. Relator: Juiz(a) de Direito Dr(a). Genilson Rodrigues Carreiro, Santo André/SP, 15 de maio de 2024. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/abrirDocumentoEdt.do?nuProcesso=1010037-22.2024.8.26.0554&cdProcesso=FE000K6BD0000&instanciaProcesso=pg&cdProcessoMaster=FE000K6BD0000&cdForo=554&baseIndice=INDDS&nmAlias=PG5SJCA&tpOrigem=2&flOrigem=P&cdServico=190101&acessibilidade=false&ticket=8Ka2vqgp6iWJd69jmysyiQnusAlbAwRw%2>

F457agFUiTreBxdKdyk%2FYfy%2FDhiHd%2BmJ4IQc0WNYUZldyzb4E6MACOOiCmnwD082Bhwt7VI69S2iUEchmbHPc5dZDXQxN9dhSSa%2FaaSwdKVZgUo3VY5mVJXav8I0xllxnkJKU8XBAht1vZtkMsMoTCfZC2FQSIsd0raz0XiJ8ObWrkC7Di%2Bz4LWf0lgJ5KvdiRmS8I88YzUgGjXBWOcKra1PGlypZB9oTh9iQscDPddDS2TXZNz5czLm72Pep3dAK0DgAz9rGVLNHMpEzaJHRIQYETkAbmTR6CDVwtspJ%2FFaedoWNQ46OXCgs0Kn%2Fm8P7jbpmQZ7ph3d2PpoXFz2vPsfCCu%2Fb0PZKu1sD5ObRPNj%2BUHiiJzbOld7acXnKtedhA%2Fy25F1kzRFWVUVGBpmRbISIZnweY2VPmKuAGN2X%2FdcGrdEuo9tWA%3D%3D. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo (6ª Câmara de Direito Público). **Agravo de Instrumento 0080114-72.2013.8.26.0000**. Agravante: Município de São Bento do Sapucaí Agravados: Therezinha Venâncio da Roza e Silva e. Relatora: Dr^a. Rita de Cássia Spasini de Souza Lemos. São Paulo, 30 de setembro de 2013. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=7069809&cdForo=0>. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Acre (Segunda Câmara Cível). **Agravo de Instrumento 1000875-90.2016.8.01.0000**. AGRAVANTE: Município de Tarauacá AGRAVADO: Aldenor Sadanha Plácido. Relator: Des. Roberto Barros, Rio Branco, 21 de outubro de 2016. Disponível em: https://esaj.tjac.jus.br/cjsj/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=64623&cdForo=0&uidCaptcha=sajcaptcha_339834ab9fe64f728c6d11c98e1d02f8&g-recaptcha-response=03AFcWeA6X7Rpv-Rcotu1OF5mB7VzBrdquNSwzkjxrqmckeX-hejVr6w749rqiRSrOjj7tH1gsERp8vLEkKmWQavntPs39nzoVoj6hrenepzeVdS8IIB2rlp0GsjEdd8aQfic_sgmuTHXpg4oyvtYvXde5TFba2N6RXR1R-dzrQT-aCwd82lq6dGsydljRKUuU6jj_qdrXG81V2dfxJZuZvmpTUI3uGg1EuUap6zZVs3JsPndA4BgjT-Nwl4ht4NWLK2Sko2-VjljR7KqjsHEjPoG_glgdS8Vg24L_2Mb1KMgyTvAyKXj1vWYofnAfH7gAVTfCrF9Y3buQsQU2hFdg1NMuCQzADkMyQFh360awSCL3-B13ziA5wXP9XCPgtj12PVuug844kIGfIF3KEz3xG4lhZ_ch9gvNI7yMzTxwvasVG-h-3KRj-5Ea7iWH5Lm4PC7pqvcv0-TZd0To0X1aNJolEtXENrFd6XT2vLxNY4f_g_K0MIKOaSR_ElyMqk-oHDkp0Jmqfa72k8Hy1F1f7RuZKH4cuCFgUNDYlh-_SVQq79DhclLFO3BecZDBYXLOF7nAjYn_wf8aOac38wk1c_Q5_itpaN-WplJ62_3-jQW-4kgj_IXV8CIAU--OT5NzqDE96hT8R7V1W7HxSYfZub_Rh6iZyT6iygtW0pW1Mq8tgs_Y52lfr8ROAbQN_G_tlzi9z93QcPAACbSnXv_3uqcXbDCCfWRt6Hf9M22dzvJPzynyvAZNpoaHPais2ggU1nl8t7_0qPnrAIAQoPpcn08ud5wNgO4uYkpmF1ZS9LHEkRRakvMMTP9X_xWdraUGL412ShH-7KHNRcKpJeqWXv6jNrljRRA9dbQ. Acesso em: 2 set. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33^a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FARIAS, Talden Queiroz. Pontos Relevantes do Licenciamento Ambiental. In: JR, Arlindo Philippi. (Coord.). **Direito ambiental e sustentabilidade**. Barueri, SP: Manole, 2016. p. 251-278.

FERREIRA, Alan. Justiça suspende compra de imóvel pelo prefeito Paulo Serra por suspeita de irregularidades e de superfaturamento. **Alan Ferreira**. São Paulo, 17 mai. 2024. Disponível em: <https://alanferreira.com.br/justica-suspende-compra-de-imovel-pelo-prefeito-paulo-serra-por-suspeita-de-irregularidades-e-de-superfaturamento/>. Acesso em: 3 ago. 2024.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12^a ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo** . 14. ed. Rio de Janeiro: Forense , 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 7º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MORAIS, Janaina Jacolina. Princípio da eficiência na Administração Pública. **ETHOS JUS: Revista Acadêmica de Ciências Jurídicas da Faculdade Eduvale de Avaré**, São Paulo, ed. 3, p. 99-105, 2009. Disponível em: https://eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/principio_eficiencia.pdf. Acesso em 03 ago. 2024.

MONTAÑO, Marcelo; SOUZA, Marcelo Pereira de. A viabilidade ambiental no licenciamento de empreendimentos perigosos no Estado de São Paulo. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, São Paulo, v. 13, p. 435-442, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/JY3T54tpm54WypScVkqM6ns/?format=html&lang=pt>. Acesso em 3 ago. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

ROSSI, Lícínia. **Manual de direito administrativo** . 6. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Ltda, 2021.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

OLIVEIRA, Carla Maria Frantz de Vasconcelos. **LICENCIAMENTO AMBIENTAL** . 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul , Porto Alegre , 2012. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/147530>. acesso em: 5 ago. 2024.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo esquematizado** . 2. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de direito ambiental**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil , 2020.