



Caderno de Estudos para a Administração Pública

---

# Caderno de Estudos para a Administração Pública

Edição de Agosto/2015

---

## **O Poder Executivo somente pode alienar bens públicos dominicais e observadas as exigências da lei de licitações**

A Afetação é a destinação de um determinado bem a uma utilidade coletiva que leva o bem público a ser de uso comum ou de uso especial. A afetação é determinante para a utilização do bem público e pode se dar por lei, por ato administrativo ou pela sua destinação de “fato” pelo uso público<sup>1</sup>.

Já a Desafetação é a redução ou extinção, fática ou jurídica, da utilização coletiva de um determinado bem público. É o ato de desincorporar o bem afetado de sua destinação para fins de utilização pública, para incorporá-lo ao domínio privado do Estado, sem troca da titularidade, mas permitindo a possível alienação<sup>2</sup>.

Bens Dominicais, são aqueles bens públicos que só podem ser alienados por autorização específica em lei. São aqueles bens do patrimônio livre (disponíveis) da Administração. Logo podem ser utilizados para qualquer fim público ou mesmo alienados. São bens que não se destinam ao uso comum do povo, tão pouco são necessários à execução dos fins da Administração<sup>3</sup>.

É competente o Poder Executivo Municipal para realizar a alienação de imóveis pertencentes ao Município. Neste sentido o ensinamento de Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup>:

“Cabe ao prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência do presidente da Câmara quanto aos utilizados nos serviços da Edilidade; mas mesmo no que toca a estes bens somente os atos de uso e conservação é que competem ao presidente, visto que os de alienação e aquisição devem ser realizados pelo Executivo, como representante do Município”.

Os bens públicos via de regra tem como destinação sua utilização em benefício do bem comum, mas não se encontram totalmente ou definitivamente fora do mercado. Porém, existem regras, para alienação de bens públicos que estão dispostos na Lei nº 8.666/93. Tanto a regra do art. 17 da lei referida, como as normas existentes em nível estadual e municipal, vinculam as alienações de bens públicos o interesse público, devidamente justificado e sempre precedida de avaliação.

---

<sup>1</sup> Braz, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. 7º ed. p. 134

<sup>2</sup> Braz, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. 7º ed. p. 134

<sup>3</sup> Braz, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. 7º ed. p. 553

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13. ed. p. 290.

O art. 100 do novo Código Civil, estabelece como regra a inalienabilidade dos bens públicos. Senão vejamos:

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Dessa forma, somente os bens públicos dominicais podem ser alienados, observados as exigências da lei. Ou seja, se o bem a ser alienado tiver destinação de uso comum do povo ou fins especiais, ou seja, estiver afetado pública (destinação pública) não poderá ser alienado enquanto permanecer nesta condição, devendo primeiramente ser desafetado da destinação originária, mediante lei.

Diógenes Gasparini<sup>5</sup>, nos ensina que:

Os bens públicos integram uma das categorias enunciadas pelo art 66 da Lei Civil (art. 99 do novo Código Civil), e os que vierem a ingressar no patrimônio público também alojar-se-ão numa dessas classes (uso comum do povo, uso especial e de bem dominial), consoante o fim para que foram adquiridos. Com efeito, se adquiridos para a implantação de uma praça ou rua, integrarão a categoria dos bens de uso comum do povo, mas se adquiridos, para abrigarem um serviço público (serviço funerário, de abastecimento de água), integrarão a espécie dos bens de uso especial, e, se adquiridos sem qualquer finalidade, pertencerão à modalidade dos dominicais. Diz-se, então, que os bens alojados nas duas primeiras categorias estão consagrados, destinados ou afetados a uma finalidade e que os da última espécie não estão consagrados, destinados ou afetados a qualquer finalidade.

Os bens não afetados, os dominicais na terminologia do Código Civil, podem receber uma consagração ou destinação por ato administrativo ou por lei. É a afetação. Por conseguinte, afetar é atribuir ao bem uma destinação; é consagrá-lo ao uso comum do povo ou ao uso especial. Assim, se em certo terreno, adquirido pelo Estado por doação, for determinada a construção de uma penitenciária, de um museu ou de uma praça esportiva, tem-se sua afetação ao uso especial por ato administrativo. Por fim, se a lei atribui ao indigitado terreno uma certa destinação (praça pública), tem-se sua afetação por lei. Não nos parece possível a afetação por um fato jurídico (fato relevante para o Direito, como a morte e a inundação) ou por um fato administrativo (construção de uma cadeia). Aquele, por não poder consagrar o bem atingido a um uso especial ou comum do povo, e este, porque antes da construção

---

<sup>5</sup>

GASPARINI, Diógenes, Direito Administrativo, 9º ed. ed. Saraiva, 2004 p. 476 e 477.

---

houve um ato determinando-a. Este e não aquela foi quem deu a consagração ao bem.

A mudança de um bem de uma das duas primeiras categorias (bem de uso comum do povo e bem de uso especial) para a dos bens dominicais chama-se desconsagração ou desafetação. Destarte, desconsagrar ou desafetar é retirar do bem a destinação (uso comum do povo ou uso especial) que se lhe atribuíra por ato administrativo ou lei. A desafetação pode acontecer por fato jurídico, ato administrativo ou lei. Uma creche, por exemplo, bem de uso especial, perde essa destinação se em razão de um terremoto vier a ser destruída. É a desafetação por fato jurídico. Se o desaparecimento (demolição) da referida unidade assistencial for determinado pela Administração Pública, também ocorre a desafetação. É a desafetação por ato administrativo. Ainda, se mediante ato legislativo for retirada de um bem, destinado ao lazer da população, essa consagração, há desafetação por lei.”

Logo, o Poder Executivo deve propor Projeto de Lei para desafetar os imóveis que possuem destinação, para torná-los dominicais, para posteriormente aliená-los, não havendo irregularidade se cumprida as regras legais. Senão vejamos:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAFETAÇÃO DE BEM PÚBLICO PARA ALIENAÇÃO. LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. Caso concreto em que os elementos de convicção disponíveis não permitem a conclusão de que o bem possui natureza de bem público de uso comum do povo. O ente municipal cumpriu com sua competência de dar destinação ao bem público, afetando e desafetando o imóvel na forma legal, sem que o autor alinhasse razões ou provas de eventual vício no procedimento administrativo. NEGADO SEGUIMENTO AO APELO. (Apelação Cível Nº 70055792618, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 11/10/2013)

Ementa: AÇÃO POPULAR. DESAFETAÇÃO DE BEM PÚBLICO. CONSTRUÇÃO DA CÂMARA DE LAJEADO. A prova produzida não permite concluir por alguma ilegalidade nos procedimentos de desafetação de bem de uso comum para uso especial. Opção política e exclusivamente discricionária do Poder Legislativo local. Impossibilidade de interferência do Poder Judiciário em face da ausência de ilegalidade. Negado provimento ao apelo. (Apelação Cível Nº 70040667388, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Kraemer, Julgado em 24/10/2013)

Ultrapassada esta fase, à licitação para alienação do imóvel deverá seguir a previsão do art. 17 da Lei 8.666/93. Senão vejamos:

---

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificados, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:  
(...)

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos...

A alienação deve ser precedida de Licitação, na modalidade concorrência, prevista no artigo 23 § 3º da Lei 8.666/93.

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 3º - **A concorrência é a modalidade de licitação cabível**, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou **alienação de bens imóveis**, ressalvado o disposto no artigo 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País.

Além disso, o artigo 19 da Lei nº 8.666/93 é exceção à regra prevista no artigo 23 § 3º, pois condiciona a alienação à forma de recebimento, ou seja, por dação em pagamento ou proveniente de adjudicação em processo de execução. Senão vejamos:

Art. 19 – Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:

I – avaliação dos bens alienáveis;  
II – comprovação da necessidade ou utilidade da alienação;  
III – adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão.

Neste sentido é a lição de Marçal Justem Filho<sup>6</sup>:

Por isso, a manutenção do bem no patrimônio público, nestes casos, deve ser enfocada como exceção. A alienação não deverá ocorrer quando o bem prestar-se ao desenvolvimento das atividades da entidade. Se não se prestar, deverá ser promovida, obrigatoriamente, a alienação.

---

<sup>6</sup> JUSTEM FILHO, Marçal Justem. *Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10 ed. p. 187.



A Lei nº 8.883 possibilitou que a alienação se processasse ou através de concorrência ou de leilão. Deve-se reconhecer competência discricionária da Administração para escolher a modalidade. No silêncio da lei e considerando a alteração legislativa, deve-se entender que a Administração deverá escolher a modalidade que se configurar como mais adequada, mediante decisão devidamente fundamentada.

Logo, o Projeto de Lei que tenha por objetivo alienar imóvel não pode prosperar, eis que a forma de alienação de bens públicos sempre se dará através de licitação e no caso concreto, concorrência pública.

Conclui-se que os bens públicos podem sofrer afetação, desafetação e que a administração somente pode alienar bens conforme a Lei permite, após a desafetação do bem, eis que somente os bens dominicais são passíveis de venda. Bem como não pode o Poder Executivo ao arripio da Lei alienar bens públicos municipais.



### **Tredestinação lícita do bem desapropriado não enseja a retrocessão**

Tredestinação significa destinação desconforme com o plano inicialmente previsto pela administração. É destinar o bem desapropriado a outra finalidade que não a originariamente planejada.

A Tredestinação pode ser "lícita", quando a Administração dá um fim diverso do almejado na ação expropriatória, porém, mantém o objetivo de alcançar o interesse público.

Carvalho Filho afirma que na Tredestinação lícita "o **motivo** expropriatório continua revestido de interesse público, tendo-se alterado

---

apenas um aspecto específico situado dentro desse mesmo interesse público<sup>7</sup>.

Tredestinação ilícita é aquela eivada de interesses escusos ou particulares que foge do interesse público, aquela pela qual o Estado desiste dos fins da desapropriação e transfere a terceiro o bem desapropriado ou pratica desvio de finalidade, permitindo que alguém se beneficie de sua utilização.

A Tredestinação enseja a Retrocessão que é a obrigação por parte do expropriante de, em caso de desistência da destinação do bem, oferecer ao expropriado o bem desapropriado reembolsando-se do valor de indenização que pagou de forma atualizada.

O Superior Tribunal de Justiça reconhece a Tredestinação lícita: Senão vejamos:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. ESCRITURA PÚBLICA DE DESAPROPRIAÇÃO AMIGÁVEL. TREDESTINAÇÃO LÍCITA. RETROCESSÃO. DESCABIMENTO. - Coisa julgada. Inocorrência. Ausente identidade entre as causas de pedir da presente demanda e da ação anteriormente ajuizada pela autora contra o Município, não há falar em coisa julgada. - **Não enseja a retrocessão a destinação dada ao bem expropriado diversa da prevista originalmente quando for igualmente de utilidade pública.** Caso dos autos em que parte do imóvel desapropriado para a abertura de via pública foi destinado à construção de casas populares. DERAM PARCIAL PROVIMENTO À APELAÇÃO. (Apelação Cível Nº 70029870573, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 29/10/2009)

RECURSO ESPECIAL REsp 975599 SP 2007/0187533-4 (STJ)

---

<sup>7</sup>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 12. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.



---

Ou seja, não enseja a retrocessão a destinação dada ao bem expropriado diversa da prevista originalmente quando for igualmente de utilidade pública, “Tredestinação lícita”. Senão vejamos:

ADMINISTRATIVO - DESAPROPRIAÇÃO - UTILIDADE PÚBLICA - **TREDESTINAÇÃO LÍCITA** - RETROCESSÃO E PREEMPÇÃO - RENÚNCIA EXPRESSA A ESSE DIREITO - POSSIBILIDADE - FINALIDADE PÚBLICA RECONHECIDA NA INSTÂNCIA ORDINÁRIA - SÚMULA 07/STJ - ANÁLISE DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS - SÚMULA 05/STJ - DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL - FALTA DE IDENTIDADE DAS BASES FÁTICAS DOS ACÓRDÃOS CONFRONTADOS.

1. **O Juiz de Direito sentenciante, afastando a prescrição alegada, houve por bem indeferir o pedido, sob o fundamento de que ocorreu tredestinação lícita, atingido fim público, pois, no lugar do parque ecológico foi implementado pólo industrial metal-mecânico, com terminal intermodal rodoviário de cargas e centro de pesquisa ambiental, inclusive com geração de empregos, além do que era descabido o pedido de retrocessão porque o bairro onde situado o imóvel já não era mais área residencial.** O acórdão do Tribunal local manteve a sentença, também chamando a atenção para o fato analisado pelo Juiz sentenciante no sentido de que os recorrentes firmaram cláusula expressa renunciando à retrocessão.

2. **Impossível rever os critérios que levaram a instância ordinária a chegar à conclusão de que não existiu desvio de finalidade, mas sim tredestinação lícita,** uma vez que encontraria-se óbice na Súmula 07/STJ.

3. Cláusula de renúncia à retrocessão. Validade. Discussão sobre sua eficácia e verificação das circunstância operantes e propiciadoras de seus efeitos. Tradução de revolvimento da matéria fática e interpretação de cláusula contratual, o que é vedado pelos enunciados 5 e 7 da Súmula do STJ.

4. No que diz respeito à divergência jurisprudencial, todos os acórdãos paradigmas registrados no especial não espelham a realidade fática do caso em apreço, uma vez que não se referem a questões que envolvem renúncia expressa ao direito de retrocessão. Ausente a similitude das bases fáticas dos acórdãos confrontados, inviável falar em qualquer divergência jurídica, pois não preenchidos os requisitos dos arts. 541, parágrafo único, do CPC e 255 do RISTJ. Recurso especial não conhecido

STJ - 19 de Fevereiro de 2008

RECURSO ESPECIAL REsp 847092 SP 2006/0124261-5 (STJ)



---

Ou seja, não há que falar em retrocessão se ao bem expropriado for dada destinação que atende ao interesse público, ainda que diversa da inicialmente prevista no decreto expropriatório. Senão vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. AÇÃO DE RETROCESSÃO. DESTINAÇÃO DIVERSA DO IMÓVEL. PRESERVAÇÃO DA FINALIDADE PÚBLICA. **TREDESTINAÇÃO LÍCITA.**

1. Não há falar em retrocessão se ao bem expropriado for dada destinação que atende ao interesse público, ainda que diversa da inicialmente prevista no decreto expropriatório.

2. **A Primeira Turma desta Corte, no julgamento do REsp 710.065/SP (Rel. Min. José Delgado, DJ de 6.6.2005), firmou a orientação de que a afetação da área poligonal da extinta "Vila Parisi" e áreas contíguas (localizadas no Município de Cubatão/SP) -cuja destinação inicial era a implantação de um parque ecológico -, para a instalação de um pólo industrial metal-mecânico, um terminal intermodal de cargas rodoviário, um centro de pesquisas ambientais, um posto de abastecimento de combustíveis, um centro comercial com 32 módulos de 32 metros cada, um estacionamento, e um restaurante/lanchonete, atingiu, de qualquer modo, a finalidade pública inerente às desapropriações.**

3. Recurso especial desprovido

STJ - 17 de Agosto de 2006

RECURSO ESPECIAL REsp 662664 DF 2004/0070028-8 (STJ)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 131 DO CPC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. AÇÃO DE RETROCESSÃO. DESTINAÇÃO DIVERSA DO IMÓVEL. PRESERVAÇÃO DA FINALIDADE PÚBLICA. **TREDESTINAÇÃO LÍCITA.**

1. Ausente o questionamento prévio dos dispositivos legais cuja violação é apontada, apesar dos embargos de declaração opostos, é inviável o conhecimento do recurso especial. Aplicação do princípio consolidado na Súmula 211/STJ.

2. **Não há falar em retrocessão se ao bem expropriado for dada destinação que atende ao interesse público, ainda que diversa da inicialmente prevista no decreto expropriatório.**

3. Na hipótese dos autos, a Corte de origem é categórica ao afirmar que, mesmo que admitido o desvio de finalidade na real utilização do imóvel expropriado, "está seguramente provado nos autos, através da



prova pericial, que a nova finalidade, substitutiva, reveste-se igualmente de interesse público".

4. Qualquer conclusão em sentido contrário ao que decidiu o aresto atacado envolve o reexame do contexto fático-probatório dos autos, inviável em sede de recurso especial, a teor do que dispõe a Súmula 7/STJ, cuja redação é a seguinte: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial."

5. Recurso especial não-conhecido

STJ - 20 de Junho de 2006

Conclui-se que, se o interesse coletivo é mantido, não importa que a administração deu outra destinação ao bem desapropriado, sem que com isso ocorra ilicitude, por isso a chamada "Tredestinação lícita", eis que o fim da expropriação foi desviado, mas não o interesse público, logo não gerando a retrocessão. Porém, caso a administração desista de dar finalidade pública ao bem desapropriado, deverá oferecer de volta ao desapropriado que querendo o bem de volta bastará devolver o valor da indenização de forma atualizada.

## Os estudos ambientais para o licenciamento

Os Estudos Ambientais são de suma importância quando se pensa em proteção dos recursos naturais, pois são eles capazes de decidir uma ação judicial sobre crimes ambientais, a decisão do poder público em conceder o licenciamento ambiental.

De acordo com Krell apud Trennephol e Trennephol<sup>8</sup>:

A legislação brasileira exige, para instituir o processo de licenciamento ambiental de algumas atividades, obras ou empreendimentos, a apresentação de estudos ambientais prévios, destinados a avaliar os efeitos das mesmas sobre o meio ambiente.

Acrescenta, ainda, Trennephol e Trennephol que:

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, no Art. 8º, já previa a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados e os estudos de impacto ambiental, remetendo ao CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA a competência para determinar as hipóteses de exigibilidade dos mesmos.

Essa exigência dos estudos ambientais foi recepcionada e consagrada pela Constituição Federal de 1988, não havendo, entre os doutrinadores ou em decisões judiciais, nenhuma manifestação discordante quanto a sua exigibilidade para a autorização da implantação das atividades relacionadas.

Na Constituição Federal de 1988, Art. 225, 1º, IV<sup>9</sup>, que enumera entre as incumbências do Poder Público para assegurar a efetividade do meio ambiente ecologicamente equilibrado o de:

"exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio

---

<sup>8</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2010. P 35. Krell, Andreas Joachim. "O licenciamento ambiental no Sisnama": competência e controle, no livro Paisagem, Natureza e Direito. Organizador Antônio Hermann Benjamim

<sup>9</sup> BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 fev 2014.

---

---

ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade".

O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, na Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, no artigo 1º<sup>10</sup>, versa o seguinte sobre os estudos ambientais:

"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".

### ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - EIA E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL - RIMA

Beltrão apud Trennepohl e Trennepohl<sup>11</sup>,:

Trata-se do mais conhecido estudo ambiental, representando um corolário de informações, análises e propostas destinadas a nortear a decisão da autoridade competente sobre a concordância ou não do Poder Público com a atividade que se pretende desenvolver ou o empreendimento que se busca implantar.

De acordo com Trennepohl e Trennepohl<sup>12</sup>:

O estudo de Impacto Ambiental - EIA e o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA não são instrumentos dissociados, representando o segundo uma síntese consolidada do primeiro. Para mais fácil compreensão, pode-se dizer que o RIMA é a apresentação, de forma mais acessível e simplificada, dos resultados do EIA."

[...]

---

<sup>10</sup> Medauar, Odete, Coletânea de Legislação Ambiental. Constituição Federal. 10ª Edição, rev., ampl. e atual. São Paulo, Editora: Revista do Tribunais, 2011. p. 652.

<sup>11</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2010. P 36. Beltrão, Antônio F. G., em seu livro Aspectos Jurídicos do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) o estudo de impacto ambiental - EIA. São Paulo: MP Editora, 2008, p. 32.

<sup>12</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2010. P 36.

O Relatório de Impacto Ambiental - Rima representa uma apresentação simplificada, em linguagem mais acessível ao público, do conteúdo e dos resultados do Estudo de Impacto Ambiental - EIA. Como tal, o relatório deve conter as mesmas informações que o estudo, apresentadas de forma menos técnica, para que as conclusões apresentadas possam ser facilmente entendidas pela sociedade.

Por último, importa observar que o EIA/RIMA deve ser elaborado por equipe técnica multidisciplinar, com formação compatível com as áreas de conhecimento abordadas, em que os profissionais respondem pelas informações e análise constantes do estudo. Além disso, a empresa, se for o caso, e os profissionais responsáveis pelos estudos devem estar registrados no Cadastro Técnico Federal de que trata a Lei nº 6.938/81.

### ESTUDOS AMBIENTAIS SIMPLIFICADOS OU ESPECÍFICOS

Segundo Trennepohl e Trennepohl <sup>13</sup>:

Para algumas atividades, desde que não expressamente enumeradas no Art. 2º da Resolução Conama nº 01/86 e desde que não consideradas capazes de provocar impacto ambiental considerável, a ponto de exigir a elaboração de estudos ambientais simplificados, sem a complexidade e a profundidade do EIA/Rima.

De acordo Krell apud Trennepohl e Trennepohl <sup>14</sup>:

Com a edição da Res. nº 237 do Conama, que se refere a um leque de outros estudos ambientais, os proponentes de projetos com potencial altamente degradador, para economizar tempo e dinheiro e diminuir o risco de sua desaprovação, adotaram a estratégia de "empurrar" relatórios ambientais (preliminares), planos e projetos de controle ambiental, diagnósticos ambientais, análises preliminares de risco (cf. Art. 1º, III), entre outros, sem que tenha sido definido o conteúdo mínimo e metodologia desses estudos simplificados.

---

<sup>13</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2010. P 41.

<sup>14</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2010. P 43. Krell, Andreas Joachim.

---

Trennepohl e Trennepohl<sup>15</sup>, acrescenta que:

A responsabilidade pela aceitação desses relatórios simplificados, quando incompatíveis com o porte, o potencial poluidor ou com as próprias normas ambientais, é dos agentes públicos que emitirão as licenças ambientais pretendidas.

### PLANO DE RECUPERAÇÃO DE ÁREA DEGRADADA - PRAD

De acordo com Trennepohl e Trennepohl<sup>16</sup>:

O Plano de Recuperação de Área Degradada deve apresentar as medidas a serem adotadas quando da interrupção ou término das atividades visando o retorno do sítio degradado a condições ambientais mais favoráveis e deve ser analisado conjuntamente com os estudos ambientais considerados para o licenciamento.

No art. 2º, inciso VIII, da Lei nº 6.938/81<sup>17</sup>, Política Nacional do Meio Ambiente está estabelecido o compromisso com preservação e recuperação da qualidade ambiental, desenvolvimento sócioeconômico e a proteção da dignidade da vida humana:

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

...

VIII - recuperação de áreas degradadas;"

---

<sup>15</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2010. P 43.

<sup>16</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2010. P 43.

<sup>17</sup> Medauar, Odete, Coletânea de Legislação Ambiental. Constituição Federal. 10º Edição, rev., ampl. e atual. São Paulo, Editora: Revista do Tribunais, 2011. p. 895.

---



## ANÁLISE DE RISCO E PROGRAMA DE MONITORAMENTO

Segundo Trennepohl e Trennepohl<sup>18</sup>:

Conforme as peculiaridades do empreendimento a ser licenciado, o órgão ambiental pode exigir estudos específicos, com a finalidade de avaliar os riscos para o meio ambiente ou para o homem.

...

Nos empreendimentos que utilizam recursos hídricos, conforme o risco de poluição e contaminação, o órgão ambiental licenciador pode exigir programas de monitoramento constante da qualidade da água, visando detectar rapidamente qualquer alteração adversa.

## PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Trennepohl e Trennepohl<sup>19</sup>, fazem as seguintes considerações a respeito do processo de licenciamento ambiental:

O licenciamento ambiental é um processo, em alguns casos composto de várias etapas que não são estanques entre si. A emissão da Licença Prévia não garante a emissão da Licença de Instalação, e nenhuma das duas é garantia da Licença de Operação.

O pedido de licenciamento apresentado num órgão ambiental não significa, obrigatoriamente, que este o conduzirá até o final. Nem a emissão de uma das licenças torna o emitente provento para a concessão das demais.

---

<sup>18</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2010. P 44.

<sup>19</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2010. P 45.



Conclui-se, portanto, que há diversos estudos que podem ser realizados para verificar se uma atividade ou empreendimento sujeita ao licenciamento causará grave impacto ambiental ou baixo impacto ambiental, ensejando ou não o poder público a conceder a licença ambiental requerida, junto ao órgão licenciador, que poderá ser municipal, estadual ou federal, dependendo da matéria ou grau de impacto ambiental.

### **Áreas de preservação permanente**

As Áreas de Preservação Permanente são espaços territoriais protegidos, previstos na Constituição Federal de 1988, regulamentados no Código Florestal de 1965 e atualizados pelo Novo Código Florestal de 2012, sendo estas as principais fontes.

- Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal na Constituição Federal de 1988 (Espaços Territoriais Especialmente Protegidos)

Silva<sup>20</sup> ensina que:

Os espaços territoriais especialmente protegidos como áreas dentro de um contexto geográfico, as quais podem ser públicas ou privadas e que devem ser preservadas em função das características ambientais apresentadas. Elas sujeitam-se a um regime jurídico que interfere na sua imodificabilidade, com prescrição em lei e que tem por escopo a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade e ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais.

---

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 160-161.

---

Já, no sentido ecológico, de acordo com Ferreira<sup>21</sup>, pode-se afirmar que os espaços territoriais remetem-se à concepção de ecossistema e que faz parte de um conceito mais amplo, o de biodiversidade. Assim, essa proteção especial que o constituinte recomenda refere-se, na realidade, à conservação dos processos ecológicos, ao manejo dos ecossistemas e à conservação do patrimônio genético brasileiro.

Acrescenta Ferreira<sup>22</sup>, que em relação ao manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas, a Constituição Federal:

Outorgou ao Poder Público à gestão planejada da biodiversidade, ou seja, da variabilidade de organismos vivos de todas as origens, o que compreende as diferentes plantas, animais e micro-organismos, o genes que estes contêm, assim como os ecossistemas de que fazem parte. O conceito de biodiversidade, portanto, engloba três planos distintos de diversidade: o de espécies, o de genes e o de ecossistemas. Esses elementos devem figurar conjuntamente, pois o isolamento de qualquer um deles implicaria o esvaziamento parcial do conceito em questão. O constituinte, todavia, dispõe sobre a diversidade de espécies e ecossistemas no inciso I, do §º do art. 225 da Constituição, deixando o regramento da variabilidade genética para o inciso posterior. Isso significa que ambas as previsões constitucionais deverão ser interpretadas conjuntamente para que a proteção desejada seja alcançada em sua completude.

Assevera Machado<sup>23</sup> que:

---

<sup>21</sup> FERREIRA, Helene Sivini. Política ambiental constitucional. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 264.

<sup>22</sup> FERREIRA, Helene Sivini. Política ambiental constitucional. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 257

<sup>23</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 499.

... para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, o constituinte, impôs ao Poder Público, a tarefa de definir em todas as unidades da Federação, os espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, onde a alteração e a supressão serão permitidas somente através de lei.

A Constituição, segundo Machado<sup>24</sup>:

..quis que alguns espaços geográficos fossem especialmente protegidos, devendo esses receber uma proteção especial, por apresentar imutabilidade, e entende ele que só pode ser modificada com certo grau de dificuldade, eis que não pode facilitar a exceção, pois ao contrário entende ele que caminha-se para uma destruição progressiva das fontes da sobrevivência para esta e para as futuras gerações.

A Constituição Federal comenta Machado<sup>25</sup>, inova de forma bem profunda a respeito da proteção dos espaços territoriais, como, por exemplo:

Unidades de conservação, áreas de preservação permanente – APPS e reservas legais florestais. Poderão essas áreas serem criadas por lei, decreto, portaria ou resolução. A tutela constitucional não está limitada a nomes ou regimes jurídicos de cada espaço territorial, pois qualquer espaço entra na órbita do art. 225, §1º, III, desde que se reconheça que ele deva ser especialmente protegido.

Completa Figueiredo<sup>26</sup> ao dizer que entre as diversas espécies de espaços protegidos estão as áreas de preservação permanente (em perímetro rural ou urbano) e as reservas legais (em perímetro rural), previstas no Código

---

<sup>24</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 13-19.

<sup>25</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 148.

<sup>26</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 73.

---

Florestal, sendo que estas afetam qualquer tipo de propriedade, pública ou privada e interfere na modificabilidade da propriedade.

As Áreas de Preservação Permanente (APP), segundo Castro<sup>27</sup>:

... são as protegidas por lei que consistem em faixas territoriais de preservação de vegetação em locais frágeis a qualquer ação antrópica.

O Novo Código Florestal<sup>28</sup> estabelece em seu art. 3º, inciso II, o conceito de APP, a saber:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13° S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão;

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

Segundo Machado:

---

<sup>27</sup> CASTRO, Helena Mata Machado de. A aplicação das normas sobre áreas de preservação permanente: melhores práticas em sistema de gestão de meio ambiente e meio ambiente do trabalho. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 7, n. 40, jul./ago. 2008. p. 96

<sup>28</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 777.

...faz tempo que se utiliza a expressão “área de preservação permanente”. O uso dessa expressão explica-se porque é um espaço territorial em que a floresta ou a vegetação devem estar presentes. Explica o autor que a ideia da permanência não se relaciona somente à floresta, mas também ao solo, onde está inserida, e à fauna (micro ou macro) e caso a floresta venha a perecer ou for retirada, a área não perderá sua vocação florestal.

Contudo, de acordo com Mascarenhas<sup>29</sup>:

...a previsão legal do Código contempla corretamente a manutenção da vegetação, eis que auxilia no equilíbrio dos demais recursos naturais abrangidos. Segundo a autora, versa sobre a visão sistêmica, onde cada elemento mesmo mantendo-se apartado do outro, mantém indissociáveis por meio de relações mútuas (MORIN, KERN, 2005). O rompimento desse equilíbrio causa sequelas em todos esses elementos, atingindo o próprio ser humano.

É possível concluir, contudo, que as áreas de preservação permanente exerce um grande papel para o meio ambiente e o próprio homem, eis que elas são responsáveis pela proteção e manutenção de pequenos e grandes ecossistemas importantes para o equilíbrio da natureza.

---

<sup>29</sup> MASCARENHAS, Luciane Martins de Araújo. Código Florestal e a Proteção Ambiental. In: FIGUEIREDO, José Purvin de et al. (Org.). **Código Florestal: 45 anos: estudos e reflexões**. Curitiba: Letra da Lei, 2010. p.86



---

## Formas de Supressão da Área de Preservação Permanente

A Medida Provisória nº 2.166/2001, conforme Mascarenhas alterou dispositivos do Código Florestal, e a modificação no art. 4º é a que mais destacou-se, tendo em vista que permite a supressão total ou parcial das Áreas de Preservação Permanente mediante autorização do órgão ambiental competente, nos casos de utilidade pública ou de interesse social, devendo ser caracterizados e motivados, por meio de procedimento administrativo próprio, somente quando não existir alternativa técnica e locacional do empreendimento proposto.<sup>30</sup>

Segundo Machado nem todos os espaços estão submetidos à mesma proteção jurídica, no entanto, os que gozarem de uma proteção especial, como os destinados às florestas de preservação permanente e às reservas legais florestal, só poderão ser alterados e suprimidos através de lei, devendo ser feita lei específica para cada caso. A constituição não está impedindo totalmente que a lei suprima ou altere esses espaços, mas indica procedimento específico para a transformação. Os constituintes manifestaram a vontade do povo brasileiro de que haja maior discussão quando se pretenda suprimir ou alterar os espaços protegidos e seus componentes.<sup>31</sup>

Como nos ensina Castro<sup>32</sup>:

---

<sup>30</sup> MASCARENHAS, Luciane Martins de Araújo. Código Florestal e a Proteção Ambiental. In: FIGUEIREDO, José Purvin de et al. (Org.). **Código Florestal: 45 anos: estudos e reflexões**. Curitiba: Letra da Lei, 2010. p. 89.

<sup>31</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 13-19

<sup>32</sup> CASTRO, Helena Mata Machado de. A aplicação das normas sobre áreas de preservação permanente: melhores práticas em sistema de gestão de meio ambiente e meio ambiente do trabalho. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 7, n. 40, jul./ago. 2008. p. 97.

[...] “embora sejam áreas de preservação ambiental, a lei permite de forma excepcional que seja realizada a supressão de vegetação presente na Área de Preservação Permanente:

Essa supressão depende de autorização do órgão ambiental competente (órgão florestal estadual) e tal autorização somente será concedida se for necessária a uma atividade que seja considerada como de utilidade pública ou interesse social; ademais, a supressão sujeita o empreendedor ao pagamento de uma compensação ambiental”.

No mesmo sentido, Cappelli<sup>33</sup>:

[...] “ensina que não é permitida a alteração, supressão ou o exercício de qualquer atividade, obra ou empreendimento, a não ser nos casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto, porém, tão somente naqueles que inexistam alternativas locacionais e a intervenção ocorra mediante compensação”.

A Lei Federal 12.651 (Novo Código Florestal)<sup>34</sup> dispõe o seguinte sobre a supressão da APP em seu art. 8º:

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do

---

<sup>33</sup> CAPPELLI, Sílvia. Reflexões sobre o papel do Ministério Público frente à mudança climática: considerações sobre a recuperação das áreas de preservação permanente e de reserva legal. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 14, n. 56, out./dez. 2009. p. 290

<sup>34</sup>

manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

§ 3o É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4o Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

Art. 9o É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental.

Contudo, verifica-se que as APPs são áreas que só é possível haver supressão em caso de utilidade pública e interesse social e é permitido o acesso para pessoas e animais para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental.