



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFAMETRO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO IMOBILIÁRIO

ALESSANDRA QUEIROZ PINHEIRO
ALESSANDRA AZEVEDO ARAÚJO FURTUNATO

**O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA ANUÊNCIA EXIGIDA NO PROCEDIMENTO DE
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

FORTALEZA
2019

ALESSANDRA QUEIROZ PINHEIRO
ALESSANDRA AZEVEDO ARAÚJO FURTUNATO

**O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA ANUÊNCIA EXIGIDA NO PROCEDIMENTO DE
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Artigo científico apresentado como trabalho de conclusão do curso de pós-graduação em Direito Imobiliário pelo o Centro Universitário UNIFAMETRO – como requisito para a obtenção do título de especialista, sob a orientação do prof. Ms. Aloísio Pereira Neto.

FORTALEZA
2019

ALESSANDRA QUEIROZ PINHEIRO
ALESSANDRA AZEVEDO ARAÚJO FURTUNATO

**O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA ANUÊNCIA EXIGIDA NO PROCEDIMENTO DE
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Artigo científico apresentado no dia 15 de junho de 2019, como requisito para a obtenção do título de especialista em Direito Imobiliário pelo Centro Universitário UNIFAMETRO. Aprovado pela banca examinadora composta pelos professores abaixo:

BANCA EXAMINADORA

Profº Esp. Dr. THALES PONTES BATISTA
Membro – Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza

Profª Esp. VERÔNICA BRITO DOURADO CASTELO BRANCO
Membro - Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza

Profº Ms. WYLLERSON MATIAS ALVES DE LIMA
Membro - Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA ANUÊNCIA EXIGIDA NO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

ALESSANDRA QUEIROZ PINHEIRO¹
ALESSANDRA AZEVEDO ARAÚJO FURTUNATO²

RESUMO

O licenciamento ambiental é o procedimento pelo qual o Poder Público, representado pelos órgãos ambientais, autoriza e acompanha a implantação e a operação de atividades que utilizam recursos naturais ou que sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. Nesse cenário, a atribuição da responsabilidade para a realização do procedimento é distribuída entre os níveis Federais, Estaduais e Municipais, a depender da área de abrangência, impacto e tipo de atividade, contudo, em todas essas ocasiões é requisitada a participação de um ente específico na sua fase preparatória, qual seja, o Município. Diante disso, o objetivo desse trabalho é demonstrar o momento e a forma que a participação municipal ocorre, bem como de participação qual é a sua verdadeira utilidade para esse procedimento. A metodologia utilizada é essencialmente bibliográfica, cuidando-se da análise das principais contribuições teóricas existente sobre o assunto. Todavia, também se utiliza o método exploratório para abordar o tema do ponto de vista dos Tribunais, trazendo julgados relacionados aos fatos. Por fim é explicada a importância da prévia manifestação municipal sobre o tema, bem como ao reconhecimento da sua exigibilidade, como condição de existência do procedimento de licenciamento ambiental, pelo Poder Judiciário, considerando que este é o ente mais afetado pelo empreendimento/atividade a ser futuramente instalada.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental; Competência; Municípios; Certidão de anuência.

¹ Pós-graduanda do curso de especialização em Direito Imobiliário Contratual e Judicial pelo Centro Universitário UNIFAMETRO. Endereço eletrônico qpinheiro.ale@gmail.com.

² Pós-graduanda do curso de especialização em Direito Imobiliário Contratual e Judicial pelo Centro Universitário UNIFAMETRO. Endereço eletrônico alearaujo231@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, no art. 23, atribui competência *comum* a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, indicando, em seu parágrafo único, que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre os entes políticos tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Nesse contexto se insere o procedimento denominado licenciamento ambiental, cujo escopo é a compatibilização da proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico sustentável, com foco nos impactos ambientais da futuro empreendimento ou atividade a ser instalado em determinada localidade.

Para regulamentar o procedimento, a Lei Complementar nº 140/2011 cuidou de disciplinar as ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, fazendo a divisão das atribuições com fim de evitar conflitos e sobreposições.

Assim, com o complemento da Resolução n. 237/1997, editada pelo CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, estabeleceu-se que: a) cabe à União promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que envolvam questões internacionais; de interesse federal (terras indígenas, unidades de conservação federais, plataforma continental ou na zona econômica exclusiva, em 2 (dois) ou mais Estados); de caráter militar; e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; b) aos Estados compete quando a atividade ou empreendimento for desenvolvido em unidades de conservação instituídas pelo Estado; utilizar recursos ambientais, de forma efetiva ou potencialmente poluidoras ou capaz de causar degradação ambiental, ressalvado os de competência da União e dos Municípios; e c) aos Municípios restam as atribuições locais, isto é promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local.

Diante disso, a Lei Complementar ressalta que os empreendimentos e atividades serão licenciados ou autorizados por um único ente federativo (art. 13), sem, contudo, impedir a manifestação ou atuação subsidiária e/ou supletiva dos demais entes federativos.

Nesse gancho, a Resolução CONAMA n. 237/1997, ao tratar das etapas do procedimento (art. 10), listou, dentre os documentos necessários para dar entrada no pedido de licenciamento ambiental, a juntada de certidão emitida pelo ente municipal declarando a conformidade do empreendimento ou atividade com os regramentos de uso e ocupação estabelecidos pela urbe. No caso de Fortaleza-CE, em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar n. 236/2017.

Diante disso, infere-se que a figuração do município é invariavelmente necessária, pois que a certidão de conformidade por si expedida, além de obrigatória, tem natureza vinculante, uma vez que a ausência do referido documento impede a realização do procedimento de licenciamento.

2. PREVISÃO LEGAL E COMPETÊNCIA CONCORRENTE

A Constituição Federal, quando trata genericamente do tema meio ambiente, estabelece no art. 24, inciso VI, que os entes União, Estados e Distrito Federal possuem competência legislativa concorrente para dispor sobre: “*VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição*”.

Contudo, quando trata da proteção desse bem, a Carta Magna consigna, no art. 23, inciso VI, a competência administrativa comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para: “*VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas*”.

A despeito da aparente contradição, a primeira vista perfaz-se que o Município não teria competência para legislar sobre meio ambiente, pois que não mencionado no *caput*, do art. 24, cabendo a si, tão somente, a execução da função administrativa, à luz do que dita o art. 23, VI, da CF.

Em que pese a aparência, com fulcro na dinâmica interpretativa dos microsistemas constitucionais, a competência da atuação municipal tem guarida na conjugação do art. 24 com o art. 30 do texto constitucional, de modo que, sobretudo com o que dispõe os incisos I e II do art. 30, o ente tem a segura legitimidade para dispor sobre assuntos de interesse local, ainda que de forma suplementar à legislação federal e estadual no que lhe couber.

Note-se que o “interesse local” (art. 30, I), é aquele que representa o interesse predominante do Município, isso porque “não há fato local que não

repercuta, de alguma forma, sobre as demais esferas da federação”. Essa interação, porém, quando traduzida para a linguagem ambiental, aponta a conclusão de que os efeitos da poluição do meio ambiente atinge diretamente as populações locais, municipais, aqueles que irão nascer, exercer as suas atividades e envelhecer, expostos aos efeitos de eventual desequilíbrio ambiental.

É nesse aspecto que prevalece a competência para legislar sobre matéria de “interesse local”, assegurada, no art. 30, I, da CF, ao Município.

Enquanto a Constituição Federal estabelece competência concorrente para legislar no âmbito do meio ambiente, dentro do contexto do licenciamento ambiental, a Lei Complementar n. 140/2011 tratou de estabelecer que, embora atuem em regime de cooperação, a autoridade para reger o processo de licenciamento ambiental recairá sobre um único ente federativo, evitando-se, assim, o duplo licenciamento, a sobreposição de determinações ou conflito de entendimento quando da realização das etapas do procedimento.

Cabe salientar que, em se tratando de regime de cooperação, os demais entes sempre poderão opinar no procedimento, permitindo-se a participação pontual diante do interesse envolvido.

Diante disso, tem-se que a LC 140/2011 tenciona ordenar a competência para a condução do licenciamento ambiental, garantindo, porém, a atuação mútua dos entes da federação em regime de cooperação, com o intuito maior de garantir melhor proteção ao meio ambiente.

Nesse aspecto, a LC, em seu artigo 3º, preconiza que os objetivos principais da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são:

- Proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, por meio da gestão descentralizada, democrática e eficiente, promovendo o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental;
- Harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; e
- Garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Dessa forma, estabelece a divisão das ações administrativas de cada ente federativo, de modo a alcançar os objetivos contidos na lei, além de garantir o

desenvolvimento sustentável, harmonizado e integrado com as políticas governamentais.

Com isso, no art. 7º, XIV, coloca que cabe à União promover o Licenciamento Ambiental de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país vizinho; no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva; em terras indígenas; unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados; quando há atividade de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo; aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas; quando 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 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;

Por seu turno, incumbirá aos Estados, nos termos do artigo 8º, XV da LC, 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).

E, aos Municípios, por força do artigo 9º, XIV da LC, observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que lhe competir:

- 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).

Diante do que dispõe o regramento, pode-se concluir que a competência dos entes federados para realizar licenciamento, acabará sendo definida a partir da elaboração de estudos e levantamentos prévios sobre a região a ser afetada pelo

empreendimento, documentos estes que, dentro outros, irão consubstanciar o pedido de abertura do procedimento licenciatório, dando assim início às fases deste procedimento.

3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E ENTES LICENCIADORES

O licenciamento ambiental é procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, por meio do órgão ambiental competente, licencia a localização, a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou que possam causar qualquer tipo de degradação ambiental considerando o disposto em Lei e regulamentos e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Trata-se de um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e tem por principal objetivo agir preventivamente sobre a proteção do meio ambiente, bem como compatibilizar sua preservação com o desenvolvimento econômico-social da região.

A sua previsão legal na legislação ordinária surgiu com a edição da Lei n. 6.938/81, que em seu art. 10 estabelece o seguinte:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Nessa perspectiva, o CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, editou a Resolução n. 237, estabelecendo critérios e formas para efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, fixando de plano no art. 2º que todos os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento. reza o artigo:

Art. 2º. A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis”, devendo o licenciamento ser feito em um único nível de competência.

Nesse ínterim, o procedimento de licenciamento ambiental foi em regra delimitado em três tipos de licença: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, cada uma referindo-se a uma fase distinta da implantação do empreendimento ou da atividade.

O Portal Nacional de Licenciamento Ambiental, mantido pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, traz o conceito dessas fases:

Licença Prévia (LP) - Deve ser solicitada na fase de planejamento da implantação, alteração ou ampliação do empreendimento. Aprova a viabilidade ambiental do empreendimento, entretanto não autoriza o início das obras. Trata-se de ato administrativo através do qual o órgão competente aprova a localização e a concepção, bem como ratifica a adequabilidade urbana e ambiental das atividades. Inicialmente o órgão licenciador determina se a área sugerida para a instalação da empresa é tecnicamente adequada, com base no Zoneamento Municipal. Na fase de Licenciamento Prévio também podem ser exigidos estudos ambientais complementares, como EIA/RIMA e RCA, quando estes forem necessários. Com base nestes estudos, o órgão responsável por emitir a licença, estabelece as condições nas quais a atividade deverá se enquadrar com o fito de cumprir as normas ambientais vigentes. Durante esta etapa são estabelecidos os requisitos básicos e condições a serem atendidas nas próximas fases do licenciamento.

Licença Instalação (LI) - Ato administrativo através do qual o órgão ambiental aprova os projetos e autoriza o início da obra/empreendimento, bem como a instalação de equipamentos. É concedida após serem verificadas e atendidas as condições da Licença Prévia. A execução do plano ou projeto deve ser realizada de acordo com o modelo apresentado na fase de licenciamento prévio, sendo que quaisquer alterações na planta ou nos sistemas instalados devem ser enviadas e informadas ao órgão licenciador para avaliação.

Licença de Operação (LO) - Licença que autoriza o início do funcionamento do empreendimento/obra. A LO é concedida mediante o atendimento prévio de todas as condições da Licença de Instalação e deve ser solicitada quando a empresa estiver edificada e após a verificação da eficácia de todas as medidas de controle ambiental estabelecidas nas condicionantes das licenças anteriores. Nas restrições da LO, estão determinados os métodos de controle e as condições que a empresa deve respeitar para poder operar.

Em âmbito local, o Município de Fortaleza editou a Lei Complementar n. 208/2015, estabelecendo critérios, parâmetros e custos aplicados ao processo de licenciamento, bem como previu outras três formas de licenciamento, além daquelas acima citadas, são elas:

Licença Simplificada para Construção Civil, na qual o órgão ambiental, em uma única fase, atesta a viabilidade de localização e implantação do empreendimento, e estabelece as condições e medidas de controle do meio ambiente a serem respeitadas.

Licença Simplificada para Atividades, na qual o órgão ambiental autoriza o funcionamento de atividades classificadas como Médio Potencial Poluidor Degradador, conforme rol estabelecido na própria Lei, determinando as condições e medidas de controle ambiental que deverão ser observadas.

Licença por Autodeclaração (LAD): por meio desta licença o órgão ambiental aprova, de forma sumária, a instalação de empresa de pequeno porte, após análise de ficha de caracterização, determinando as condições e medidas de controle ambiental que deverão ser respeitadas.

Diante das opções, a solicitação de cada tipo de licença estará adstrita à fase em que se encontra - concepção, obra, operação ou ampliação - e a magnitude e potencial degradador da atividade ou empreendimento a ser colocado em atividade.

No tocante à competência para a emissão do licenciamento, tal como dito, dependerá da localização, tipo de atividade, extensão territorial suscetível ao impacto ambiental proposto pela implantação e funcionamento do empreendimento, etc.

Uma vez identificada a esfera de atuação, passa-se à identificação do órgão ambiental competente para o trâmite.

Isto é, os empreendimentos cujo os potenciais impactos ultrapassem os limites do Estado devem ser licenciados pelo IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis).

Já aqueles cujo os potenciais impactos ambientais sejam restritos aos limites do regionais, a competência para o licenciamento no Estado do Ceará é da SEMACE – Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará.

E por fim, caberá ao Município o licenciamento daqueles empreendimentos cujo o potencial degradador tenha somente efeito local, que, para o caso da cidade de Fortaleza, centraliza-se na SEUMA - Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente.

Denota-se, portanto, que a licença ambiental tem natureza de autorização emitida pelo órgão público competente concedida ao empreendedor para que exerça

seu direito à livre iniciativa, desde que atendidas as precauções requeridas, a fim de resguardar o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Contudo, trata-se de autorização sem caráter definitivo, o que significa dizer que, motivadamente, poderá ser revogada ou ter suas condicionantes modificadas, sempre pautada na legalidade e na razoabilidade e com fundamento no exercício do poder de polícia dos entes federativos.

4. A PRÉVIA ANUÊNCIA DO MUNICÍPIO NO REQUERIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Concernente ao licenciamento em âmbito municipal, a competência se restringe às atividades ou empreendimentos de impacto ambiental local e àquelas que lhe forem delegadas a atuação pelo Estado por instrumento legal ou convênio (art. 6º, Res. CONAMA 237/97), considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza e localização da atividade.

Contudo, quando se tratar do desenrolar do procedimento do licenciamento ambiental propriamente dito, a atuação do município também será requisitada, ainda quando a competência para a sua realização recair sobre o ente Federal ou Estadual, por força do que dispõe o art. 10, da Res. CONAMA n. 237/97:

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

O dispositivo trata das etapas que antecedem o deferimento ou o indeferimento da licença prévia de instalação do empreendimento ou atividade. Isto é, estabelece a metodologia a ser seguida para sua apuração.

Especialmente no inciso II, o regramento dita que o requerimento que dá início ao processo de licença ambiental deverá ser instruído com “documentos necessários”, além de projetos e estudos ambientais etc.

Em complemento aos quais seriam os documentos, o parágrafo primeiro do mesmo artigo lista a obrigatoriedade de juntada de *certidão de conformidade* a ser emitida pelo órgão ambiental vinculado à Prefeitura Municipal do local da futura instalação. Essa certidão é denominada “Declaração de Conformidade Municipal”, “Certidão de Conformidade Municipal”, ou ainda, em Fortaleza - CE, “Consulta de Adequabilidade”.

A requisição da certidão ao poder público municipal deve ocorrer antes da formulação do requerimento de início da primeira fase do licenciamento - *Licença Prévia* (em regra) - e terá como finalidade analisar se o futuro empreendimento ou atividade se adequa à legislação aplicável ao uso e ocupação do solo local.

Na verdade, a requisição da certidão concede ao município a chance de se manifestar sobre os eventuais impactos negativos da obra antes desta ser realizada.

Essa análise está adstrita ao fato de que, no conjunto de interações que regem a dinâmica ambiental, os impactos ambientais causados por um empreendimento ou atividade em uma determinada localidade surtirão efeitos e diretamente na comunidade ali residente e no meio ambiente local.

Condições de clima, solos, chuvas, presença de determinadas espécies, etc., conjugado com a concepção prevista para o desenvolvimento de uma atividade específica (por exemplo, a geração de resíduos), são determinantes para uma correta avaliação de impactos ambientais, em face da configuração e características

do empreendimento, num dado local geograficamente considerado (CALUWAERTS, 2014).

Além das condições ambientais, o controle administrativo tem cunho de tutela preventiva de direitos difusos, sociais e individuais indisponíveis e também leva em conta o aspecto social quando da observância às regras de ordenação de uso e ocupação do solo, com a finalidade de garantir a melhor destinação dos espaços, levando em conta condicionantes interdisciplinares e não só as de relevância físicas e ambientais, tais como as características socioeconômicas locais e as aspirações de desenvolvimento do município.

Embora constitua ato administrativo que vincula o início do processo de licenciamento, a sua natureza jurídica é declaratória.

Ou seja, ao analisar o requerimento, o ente municipal deverá se restringir especificamente à análise de conformidade do local e do tipo de empreendimento à legislação que rege o uso e ocupação do solo, não sendo permitida, obviamente, a negativa da autorização baseada em motivos outros ou mesmo com ausência de motivação.

Vale lembrar que mesmo os licenciamentos ambientais de competência municipal dependem da prévia anuência do órgão ambiental do município. ou seja, mesmo no âmbito de atuação do mesmo ente, a juntada da certidão de conformidade continua sendo documento obrigatório para a requisição do procedimento, de forma que a sua ausência é capaz de obstaculizar a sua regular tramitação.

A título de exemplo, a Lei Complementar n. 208, de 15 de julho de 2015, que dispõe sobre o licenciamento ambiental no Município de Fortaleza, é clara ao dispor em seu art. 55 o seguinte:

Art. 55 - No licenciamento de atividades, obras ou empreendimentos, deve constar despacho e/ou parecer, atestando a adequabilidade da atividade ao sistema viário e ao zoneamento de acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Plano Diretor Municipal.

Na mesma toada, a Lei Complementar n. 236 de 11 de agosto de 2017, que trata do parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de Fortaleza, também é objetiva ao dispor no art. 270, inciso I, dentre outros dispositivos do seu texto, sobre a necessidade da prévia manifestação do órgão ambiental municipal sobre a adequabilidade do empreendimento ou atividade.

Assim diz a íntegra do artigo:

Art. 270. O processo administrativo referente a obras em geral, primordialmente quanto à aprovação de projetos e licenciamento de construções, empreendimentos e atividades, será regulamentado pelo Poder Executivo Municipal, e contemplará:

I - declaração municipal informativa da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, incidente na Zona;

II - instituição de expediente administrativo para o procedimento, expedição e o registro dos seguintes atos:

a) análise de viabilidade da implantação do empreendimento em consonância com o estabelecido nesta Lei, vigente na Zona da situação da gleba ou lote de terreno onde se pretenda construir;

b) aprovação do projeto e licenciamento da construção ou empreendimento/atividade;

c) vistoria da construção ou empreendimento e concessão do certificado de conclusão de obra (Habite-se).

À vista disso, em suma, tem-se que a certidão expedida pelo município trata-se de documento de natureza vinculante, necessário à instrução do requerimento inicial do licenciamento ambiental, de forma que a sua juntada pressupõe que, em prévia análise, o ente entendeu que o futuro empreendimento ou atividade se adequa às normas ambientais e urbanísticas locais, de forma que não trará à população, presente e futura, maiores prejuízos com a sua instalação.

5. PROCEDIMENTO DE REQUISIÇÃO DA CERTIDÃO: O CASO DE FORTALEZA

Os requisitos a serem atendidos para obtenção da certidão de conformidade municipal serão regulados pelos próprios municípios, e, portanto, deverão atender aos interesses locais.

Especificamente em Fortaleza, no sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA, o município disponibiliza a ferramenta denominada "*Consulta de Adequabilidade Online*", cujo acesso é feito por meio da rede mundial de computadores (*Internet*) de forma gratuita, permitindo ao interessado verificar previamente se a atividade que pretende realizar é permitida em detrimento do endereço elegido, bem como se atende às previsões legais de uso e ocupação de determinado zoneamento.

Disponibilizado no endereço <http://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/inicioconsultaviabilidade.jsf>, o sítio permite que, após a realização de cadastro pessoal, seja feito acesso ao portal e assim requisitada a consulta de adequabilidade do empreendimento ou atividade.

Este instrumento manifestará o resultado da análise feita em relação aos parâmetros estabelecidos na lei de uso e ocupação do solo do município e no plano

diretor participativo de Fortaleza, e tem como finalidade precípua “*evitar as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; a proximidade e conflitos entre usos e atividades incompatíveis; o uso inadequado dos imóveis em relação à infraestrutura instalada, ao Zoneamento, ao meio ambiente e à função social; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas e dotadas de infraestrutura; o uso inadequado dos espaços públicos; e a poluição e a degradação ambiental*”. (LC n. 236/2017)

Ao acessar ao sítio eletrônico, o interessado deverá informar os seguintes dados: a) Inscrição do IPTU do imóvel onde se pretende exercer a atividade econômica; b) Código CNAE (Classificação Nacional das Atividades Econômicas) ou descrição da atividade pretendida no local; c) As áreas do estabelecimento, do terreno e construída; d) Nome e CPF do responsável legal pela empresa.

Como toda certidão, e tal como determina o Decreto Municipal n. 13.611/2015, a consulta terá o prazo de validade de 60 (sessenta) dias, a contar da disponibilização da resposta no sistema.

Por fim, cabe salientar que referida consulta é feita com base na auto-declaração do requerente, ou seja, a sua inteira responsabilidade. Dessa forma, ocorrendo informações falsas, erros ou simulações no procedimento, além de causar a nulidade, o declarante poderá responder cível e criminalmente, nos termos do Art. 299 do Código Penal, por tais informações.

6. QUANDO OCORRE A NEGATIVA DA EMISSÃO DA CERTIDÃO DE CONFORMIDADE

É lícito ao Poder Público decidir pela não-aprovação do empreendimento, e assim, pela conseqüente não-concessão da certidão de conformidade, em razão de impedimentos de ordem técnica ou por inadequação aos planos de desenvolvimento para a zona em que estará localizado o objeto de licenciamento (JELINEK, 2019).

Contudo, é cediço que a declaração de conformidade constitui ato administrativo que vincula o prosseguimento do procedimento e para o qual se exige motivação e correlação entre a sua fundamentação e os aspectos relacionados às regras de uso e ocupação do solo.

À vista disso, a análise deverá ser limitada ao exame de compatibilidade do objeto licenciado com as posturas urbanísticas do município, não sendo crível se exigir a apresentação de estudos ou de documentação complementar, que seriam próprios do ato de licenciamento ambiental.

Com esse enfoque, Talden Farias faz o seguinte comentário no artigo “Questões Sobre a Certidão de Uso e Ocupação do Solo”, sob o seguinte aspecto:

(...) A regulamentação da concessão da certidão não pode chegar ao ponto desvirtuar a certidão e transformá-la em uma anuência condicionada. A certidão de uso ocupação do solo deve apenas dizer se há compatibilidade do objeto licenciado quais posturas urbanísticas do Município, não podendo, desse modo, haver imposição de quaisquer tipos de condições. Fazê-lo significa praticar desvio de poder, que deve ser prontamente rechaçado pelo órgão licenciador ou pelo Judiciário) (...)

Sobre o assunto, não é demais lembrar que a emissão de certidão provém de ato administrativo que, por seu turno, não dispensa o dever de obediência ao princípio da motivação.

Os motivos são pressupostos de fato - baseados nas circunstâncias e acontecimentos - e de direito - que fundamentam o ato. É seu elemento de validade e revela o conjunto de razões que levaram o agente administrativo a atuar de determinada maneira, a qual deve ser justificada em cada caso concreto.

José dos Santos Carvalho Filho esclarece que:

Toda vontade emitida por agente da Administração resulta da impulsão de certos fatores fáticos ou jurídicos. Significa que é inaceitável, em sede de direito público, a prática de ato administrativo sem que seu autor tenha tido, para tanto, razões de fato ou de direito, responsáveis pela extroversão da vontade. Pode-se, pois, conceituar o motivo como a situação de fato ou de direito que gera a vontade do agente quando pratica o ato administrativo.

Assim, não há dúvida de que a decisão sobre a emissão ou não-emissão da certidão que declara a conformidade, deverá ser motivada, podendo, do contrário, ser alvo de anulação.

Observado esse ponto, e se ainda assim o ato emanado for pelo indeferimento da certidão positiva, o interessado poderá valer-se de recursos administrativos que lhe serão garantidos pelo direito de defesa e contraditório, observando-se o procedimento adotado por cada localidade.

Além disso, a divergência de entendimento poderá provocar a diálogo entre órgãos ambientais representantes do entes políticos. Em um plano ideal, os entes em colaboração poderiam tecer discussões sobre o ponto de vista estratégico, institucional, técnico-conceitual e legal, buscando, principalmente reduzir a

subjetividade da atuação dos técnicos que atuam no processo de licenciamento ambiental, mediante a padronização de procedimentos e entendimentos, consolidados por parte das instituições licenciadoras.

7. A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

No tocante à provocação do Poder Judiciário para debater o tema, com atenção ao princípio da separação dos poderes, tem-se por certo que não há possibilidade de utilização desse meio com fins de sobrepor a decisão do Poder Público Municipal, principalmente para compeli-lo à emissão da declaração positiva de conformidade.

O controle judicial do ato administrativo representa, ao lado do princípio da legalidade, um dos fundamentos do estado democrático de direito, pois, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, os limites (ou o alcance) do referido controle, nos lembra que, além de relacionar-se à legalidade do ato, o controle judicial deve averiguar a moralidade – princípio constitucional expresso que informa a atividade administrativa.

Assim ensina a autora:

O Poder Judiciário pode examinar os atos da Administração Pública, de qualquer natureza, sejam gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários, mas sempre sob o aspecto da legalidade e, agora, pela Constituição, também sob o aspecto da moralidade (arts. 5º, inciso LXXIII, e 37). (DI PIETRO, 2013)

O referido controle, porém, não tem o condão de interferência no poder de decisão da Administração relativo ao mérito do caso concreto.

Nesse sentido complementa a autora:

Sendo assim, ao apreciar o motivo do ato administrativo, pressuposto de fato que antecedeu a sua edição, o Judiciário não invade o mérito, pois podem existir casos em que o Poder Público baseou a sua atuação em motivos falsos ou inexistentes, o que configura ilegalidade e deixa o ato passível de invalidação judicial. (DI PIETRO, 2013)

Com esse enfoque, os Tribunais brasileiros têm confirmado a necessidade da certidão de conformidade como documento essencial para a concretização do pedido de licenciamento, ao passo que sem a qual, o procedimento fica prejudicado. Porém na maior parte dos casos pesquisados, têm entendido que não cabe na sua atuação a imposição da emissão de declaração positiva ou negativa em prol do interessado, restando imperativo apenas no que

condiz com o cumprimento da lei e moralidade, tal como impor limite no objeto de averiguação - compatibilidade com a postura urbanística do município - de acordo com as normas de uso ocupação do solo, bem como impor a emissão do documento (seja positivo ou negativo) em prazo razoável.

Como exemplo, tem-se o resultado do julgamento da medida cautelar de suspensão de tutela, MC STA 0005449-54.2017.1.00.0000 MG, em que o Supremo Tribunal Federal reconhece a necessidade da prévia anuência do município como requisito para a concessão da licença prévia, porém estabelece limites às exigências municipais, para que não ultrapassem o domínio da sua atuação legal.

Assim consta na ementa:

SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. EXPEDIÇÃO DE CERTIDÃO DE CONFORMIDADE. NECESSIDADE DE ANÁLISE TÉCNICA E ESTUDOS COMPLEMENTARES. DEMONSTRAÇÃO DE GRAVE LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS. DANO INVERSO. LIMINAR DEFERIDA. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS. (...) o Município deve se limitar ao cumprimento do disposto no art. 10, § 1º, da Resolução nº 237/97, do CONAMA, ou seja, certificar se o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão ou não em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo. (STF - MC STA: 858 MG - MINAS GERAIS 0005449-54.2017.1.00.0000, Relator: Min. Presidente, Data de Julgamento: 26/05/2017, Data de Publicação: DJe-119 07/06/2017).

O entendimento também é reproduzido no âmbito estadual, vale a citação do Tribunal de Justiça mineiro:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ORDINÁRIA - MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FISCAL DA LEI - INTIMAÇÃO DO REPRESENTANTE MINISTERIAL NA PRIMEIRA INSTÂNCIA - AUSÊNCIA - PREJUÍZO - NÃO COMPROVAÇÃO - MANIFESTAÇÃO DA PROCURADORIA EM SEGUNDO GRAU - VÍCIO SANÁVEL - LICENCIAMENTO AMBIENTAL - COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO AMBIENTAL ESTADUAL - CERTIDÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL (ART. 10, § 1º, DA RESOLUÇÃO CONAMA 237, DE 1997)- CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - EMISSÃO CONDICIONADA À APRESENTAÇÃO DE ESTUDO AMBIENTAL - SUPERPOSIÇÃO DE COMPETÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE - APELAÇÃO À QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (...) 2. Não cabe ao município exigir a realização de estudo ambiental para emissão da certidão prevista no artigo 10, § 1º, da Resolução do CONAMA 237, de 1997, visto que o licenciamento é de competência do órgão ambiental estadual, devendo a municipalidade apenas manifestar-se sobre a observância pelo empreendimento da lei de uso e ocupação do solo. 3. Eventuais impactos ambientais decorrentes da instalação e operação do empreendimento submetido ao controle ambiental serão monitorados e sofrerão as devidas intervenções do órgão competente, não sendo permitida a superposição de competências entre os órgãos ambientais das três esferas administrativas (TJMG - Apelação Cível 1.0372.14.003094-4/001, Relator: Des. Marcelo Rodrigues, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 03/11/2015, publicação da sumula em 13/11/2015.

Diante disso, a importância da atuação do município é reconhecida pelo Poder Judiciário, contudo as demandas judiciais têm como objeto limitar a análise das exigências feitas pelo ente municipal, balizando-a de acordo com os regramentos de uso e ocupação de cada localidade, necessidade de motivação e cumprimento do ato em prazo razoável, tudo isso com fulcro nos princípios da legalidade e moralidade.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O licenciamento ambiental é procedimento pelo qual se busca identificar eventuais impedimentos legais, riscos e impactos do empreendimento, com vistas a eleger as medidas preventivas e compensatórias, com a finalidade de proporcionar o menor impacto possível ao meio ambiente e à comunidade local.

Dessa forma, para fins de futura instalação de um empreendimento ou atividade submetida ao licenciamento ambiental em determinada localidade, far-se-á previamente a sua apuração quanto a observância das normas ambientais e urbanísticas.

A finalidade é garantir o desenvolvimento urbano equilibrado, socialmente justo e sustentável do ponto de vista econômico e ambiental das cidades, visando evitar, na medida do possível, as distorções no crescimento urbano e seus efeitos negativos para o meio ambiente e para a sociedade local.

Nesse cenário, cabe ao ente municipal a gestão do uso e da ocupação do solo urbano das cidades, com fins de oferecer para a população cidades economicamente eficazes, socialmente justas e ambientalmente equilibradas.

Para a concessão do licenciamento ambiental, na fase prévia ao requerimento de início, a Resolução CONAMA n. 237, em concomitância com a LC n. 140/2011, impõe a obrigatoriedade da instrução do procedimento com a “certidão de conformidade” a ser emitida pelo município.

Esse documento, também denominado “Declaração de Conformidade Municipal”, “Certidão de Conformidade Municipal”, ou ainda, em Fortaleza - CE, “Consulta de Adequabilidade”, tem como fim declarar que o empreendimento ou atividade futura, está em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo local, entendendo viável sua implantação naquela região.

Ressalte-se que na realização desse ato o ente municipal está desautorizado a impor exigências que fujam a essa limitação, sob pena de anulabilidade e, até mesmo, de interferência judicial.

Ou seja, a atuação tem limite na mera análise de conformidade, isto é, na constatação da viabilidade da futura instalação do empreendimento ou atividade àquela determinada localização, sendo, enfim, este documento necessário à instrução do requerimento inicial do procedimento de licenciamento ambiental.

ABSTRACT

Environmental licensing is the procedure whereby the Public Authorities, represented by environmental agencies, authorize and accompany the implementation and operation of activities that use natural resources or that are considered effective or potentially polluting. In this scenario, the assignment of responsibility for the conduct of the procedure is distributed between the Federal, State and Municipal levels, depending on the area of coverage, impact and type of activity, however, in all these occasions the participation of a specific entity in its preparatory phase, that is, the Municipality. Therefore, the objective of this work is to demonstrate the moment and the form that the municipal participation occurs, as well as of participation what is its true utility for this procedure. The methodology used is essentially bibliographical, taking care of the analysis of the main theoretical contributions on the subject. However, the exploratory method is also used to approach the subject from the point of view of the Courts, bringing them judged related to the facts. Finally, it is explained the importance of the previous municipal manifestation on the subject, as well as the recognition of its enforceability, as a condition for the existence of the environmental licensing procedure, by the Judiciary, considering that this is the entity most affected by the enterprise / activity to be installed.

Keywords: Environmental Licensing; Competence; Counties; Certificate of consent.

9. REFERÊNCIAS

BIM, Eduardo Fortunato. **Questões Sobre a Certidão de Uso e Ocupação do Solo**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-06/ambiente-juridico-questoes-certidao-uso-ocupacao-solo#sdfootnote8sym>. Acesso em 15/05/2019.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em 11/02/2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em 11/02/2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 11/02/2019.

CALUWAERTS, Amanda Loiola. **A participação dos Municípios no licenciamento ambiental federal**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29395/a-participacao-dos-municipios-no-licenciamento-ambiental-federal>. Acesso em 28/01/2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Competência do município para legislar sobre Meio Ambiente**. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2017/08/28/competencia-do-municipio-para-legislar-sobre-meio-ambiente/>. Acesso em 28/01/2019.

CARVALHO, Renata Silva Pires de. **A competência comum ambiental e a Lei Complementar 140/2011**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 20 jun. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48686&seo=1>. Acesso em: 15 maio 2019.

DE AQUINO. Ivan Botão. **Aspectos do Licenciamento Ambiental e Produção de Energia Eólica no Litoral do Estado do Ceará**. Disponível em http://www.uece.br/mag/dmdocuments/ivan_botao_de_aquino.pdf. Acesso em 08/02/2019.

DE MORAES, Maria Mônica Guedes; DE AMORIM, Camila Costa. **Procedimentos de Licenciamento Ambiental do Brasil**. Ministério do Meio Ambiente. / – Brasília: MMA, 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Licenciamento ambiental : propostas para a modernização** / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2018. 64 p. : il. – (Propostas da indústria eleições 2018 ; v. 9). Disponível em: https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/bf/45/bf45caeb-1c16-4f16-93d1-b34aa4514381/licenciamento_ambiental_web.pdf. Acesso em: 17/05/2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** – 26ª edição – São Paulo: Atlas, 2013.

FARIAS, Talden. **Questões sobre a certidão de uso e ocupação do solo.** Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-abr-06/ambiente-juridico-questoes-certidao-uso-ocupacao-solo>. Acesso em 15/05/2019.

FORTALEZA-CE. **LEI COMPLEMENTAR Nº 0208, DE 15 DE JULHO DE 2015.**

Disponível em:

http://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/legislacao/Isencao_Construcao/LEI_208-2015_LICENCIAMENTO%20AMBIENTAL.pdf. Acesso em: 15/05/2019.

_____. **LEI COMPLEMENTAR Nº 236 DE 11 DE AGOSTO DE 2017.**

Disponível em:

http://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/legislacao/Termo_de_Coclus%C3%A3o_de_Obras/lei_complementar_236_2017.pdf. Acesso em 15/05/2019.

JACCOUD, Cristiane; SION, Alexandre. Certidão municipal de conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo. In: FARIAS, Talden. **Questões sobre a certidão de uso e ocupação do solo.** Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-abr-06/ambiente-juridico-questoes-certidao-uso-ocupacao-solo>. Acesso em 15/05/2019

JELINEK, Rochelle. **Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano.** Disponível em

http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_19.pdf Acesso em: 04/02/2019.

MAGELA, JUNIOR. **Declaração de Conformidade Municipal Negada: Como Prosseguir com o Licenciamento Ambiental?** Disponível em:

<https://juniomagela.com.br/declaracao-de-conformidade-municipal-negada/>. Acesso em 07/02/2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **Guia de Procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal.** 2002. Disponível em

http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/Procedimentos.pdf. Acesso em 15/05/2019.

_____. **Etapas do Licenciamento.** Disponível em

<http://pnla.mma.gov.br/etapas-do-licenciamento>. Acesso em 22/05/2019.

MUKAI, Toshio. **Licenciamento urbanístico e ambiental:** coincidências e diferenças. A natureza jurídica da licença ambiental. Solução para as suas

compatibilizações. Disponível em https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/34540/licenciamento_urbanistico_ambiental_mukai.pdf. Acesso em 06/02/2019.

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Como se Licenciar no Município de Fortaleza Consulta de Adequabilidade Passo a Passo**. Disponível em https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/apresentacoes-oficias/passo_a_passo_da_consulta_de_adequabilidade_locacional_fortaleza_online.pdf. Acesso em 08/02/2019.

SISTEMA FIRJAN DIVISÃO DE DOCUMENTAÇÃO E NORMAS. **Manual de Licenciamento ambiental : guia de procedimento passo a passo**. Rio de Janeiro: GMA, 2004.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Aspectos controvertidos do licenciamento ambiental**. Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.abrampa.org.br>. Acesso em: 4 de fevereiro de 2019.