Procedência: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD

Interessados: Secretário Adjunto de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Secretário Executivo do COPAM
Município de Patrocínio – MG e Vale Fertilizantes – S/A

Parecer n.: 15.915

Data: 5 de outubro de 2017

Classificação temática: Atos administrativos – Nulidade do ato administrativo. Meio ambiente. Licenciamento ambiental.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. CERTIDÃO DE CONFORMIDADE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. ATO VINCULADO. INVALIDAÇÃO. OBJETO DO ATO. MOTIVAÇÃO. ART. 10, § 1°, DA RESOLUÇÃO CONAMA N. 237/97 E ART. 13, § 1°, DA LEI COMPLEMENTAR N. 140/2011.

A Certidão de conformidade de uso e ocupação do solo, expedida por Município, conforme determina o art. 10, § 1°, da Resolução CONAMA n. 237/97, tem caráter vinculante no processo de licenciamento.

A Certificação do Município se limita ao quanto previsto no § 1° do art. 10 da Resolução CONAMA n. 237/97. Deve ser expedida de acordo com a legislação municipal e, uma vez acostada aos autos do processo de licenciamento, orienta e vincula a decisão administrativa do ente licenciador.

A invalidação da Certidão Municipal de conformidade de uso e ocupação do solo deve efetivar-se de forma fundamentada, como há de ser todo ato administrativo, notadamente por se tratar de ato vinculado, e com atenção à segurança jurídica.

A revisão de licença ambiental durante seu prazo de validade, de regra, é possível em casos como os indicados no art. 19 da Resolução CONAMA n. 237/97. A evolução da técnica ou a alteração na legislação implica eventuais mudanças no licenciamento somente quando da renovação ou revalidação da licença, respeitando-se o ato jurídico perfeito e a garantia de irretroatividade da lei.

Na espécie, de acordo com as informações e documentos que instruem o expediente, dando conta de que as licenças foram concedidas com base nos documentos exigidos e apresentados pelo empreendedor, tudo consoante a legislação estadual de regência, não se vislumbra nenhuma irregularidade no processo de licenciamento conduzido pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, nem motivo de fato ou de direito apto a prejudicar o seu prosseguimento.

RELATÓRIO

1. O Secretário Adjunto de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Secretário Executivo do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, solicita "manifestação desta Advocacia Geral do Estado de modo a ratificar o presente entendimento", ou seja, pede manifestação da AGE para ratificar a posição externada no OF.GAB.ADJ.SISEMA n. 78/17, que, de modo sucinto, após expor os fundamentos jurídicos acerca da questão, conclui que a Certidão emitida pelo município de Patrocínio – e que fora revogada pela Portaria n. 11.334/2017, do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, ratificada pelo Decreto Municipal n 3.420/2017 – teria exaurido seus efeitos, "tornando-se ato jurídico perfeito, não havendo assim reflexo no requerimento de Licença de Operação, a fim de resguardar o princípio da segurança jurídica".

2. Constam do expediente, sem numeração de folhas, o Of.Gab. Adj.SEMAD n. 78/17, com 5 folhas, frente e verso; as Declarações do Município de Patrocínio, dos anos de 2000 e de 2014; a Notificação extrajudicial recebida pela SUPRAM; Ofício da SUPRAM Alto do Paranaíba dirigido ao Prefeito de Patrocínio; resposta do Município de Patrocínio; Decreto n. 3.420/2017 e publicação no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, de 18 de setembro de 2017.

3. A questão trazida ao conhecimento do Núcleo Central de Consultoria Jurídica envolve processo de licenciamento ambiental da Vale Fertilizantes S/A e, de acordo com as informações apresentadas pelo Consulente, o processo se encontra em fase de Licença de Operação (PA COPAM n. 17414/2007/008/2016).

4. Ocorre que a Certidão de conformidade do empreendimento com as leis de uso e ocupação do solo do Município de Patrocínio foi "revogada" pelo Decreto Municipal n. 3.420/2017, que ratificou a Portaria Conjunta n. 11.334/2017, do Secretário Municipal de Meio Ambiente e do Presidente do CODEMA.

5. Esses são os contornos da consulta. Passamos a examinar.

Núzia Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 349.172-1 - OAB/MG 91.652

PARECER

6. O Secretário Adjunto de Meio Ambiente, Secretário Executivo do COPAM, consulta a Advocacia-Geral do Estado acerca da posição que apresenta sobre o ato do Município de Patrocínio, que "revoga" Certidão de Conformidade do empreendimento Vale Fertilizantes S/A.

Sobre a natureza da Certidão de Conformidade de uso e ocupação do solo expedida pelo município: Caráter vinculante no processo de licenciamento.

7. A primeira questão a ser examinada diz respeito à vinculação, ou não, da Certidão de conformidade de uso e ocupação do solo a ser emitida pelo Município onde se vai instalar um empreendimento. Referida certidão é um documento obrigatório no processo de licenciamento, de acordo com o art. 10, § 1°, da Resolução 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;
>
> (...)
>
> § 1° - **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.

8. A competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para promover o adequado ordenamento territorial, mediante

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
OAB/MG 91.652

planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, é do Município, na forma do art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal.

9. Ao seu turno, a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente previu, como um de seus instrumentos, antes mesmo do licenciamento, o zoneamento ambiental (art. 9°, II), significando que as regras de uso e ocupação do solo e o desenvolvimento de atividades em um espaço territorial merece ser previsto antes do licenciamento.[1] Não como uma ordem de prioridades, mas porque o zoneamento subsidia o processo de "planejamento e de ordenação do uso e da ocupação do território, bem como da utilização de recursos naturais".[2]

10. Uma vez definido o zoneamento, com a organização territorial, deve ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades, públicas ou privadas, nos termos do art. 2° do Decreto Federal n. 4.297, de 2002.

11. Com efeito, somos de opinião no sentido de que a Certidão de conformidade de uso e ocupação do solo, expedida pelo Município, constitui-se em ato administrativo vinculado e tem caráter vinculante no licenciamento. Sua existência é, pois, imprescindível ao prosseguimento do processo de licenciamento.

12. Contudo, embora não se trate de uma posição dominante e seja uma questão aberta ao debate, ficamos com a corrente que entende que o objeto ou conteúdo da declaração do município se limita à certificação de que o empreendimento e sua localização estão conformes a lei de uso e ocupação do solo do Município, já que o licenciamento, no caso, é de competência do Estado. Ou seja, estamos defendendo um objeto restrito ao que houver de regulamentação de uso e ocupação do solo no município, sem maior aprofundamento, cuja análise quanto aos aspectos técnicos propriamente ditos será feita pelo ente licenciador, que decidirá se é viável a instalação, estabelecendo as condições, restrições e medidas que deverão ser adotadas pelo empreendedor, sendo facultado ao ente municipal, nesse ponto, a participação de modo opinativo, dentro da ótica do licenciamento por um único ente, nos termos do art. 13, § 1°, da Lei Complementar n. 140/2011.

13. As considerações postas no parágrafo anterior revelam uma tênue linha entre a regra de obrigatoriedade do art. 10, §1°, da Resolução CONAMA n.

---

[1] Nesse sentido: MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro.** 21.ed.São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 335.

[2] MILALRÉ, Édis.**Direito do ambiente.** 8.ed.São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 327.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
OAB/MG 91.652

237 e a previsão do art.13, § 1º, da Lei Complementar n. 140/2011. Isso porque o acolhimento de uma visão mais abrangente para o conteúdo da Certidão Municipal, de que a expedição de declaração de conformidade deve se dar após análise e conclusão sobre os impactos e consequências do empreendimento, pode ferir a regra do citado art. 13, pois é exatamente esse estudo que é feito na fase da licença prévia pelo ente licenciador. De outro lado, a posição restritiva pode comprometer a importância conferida ao zoneamento ambiental. De qualquer forma, pensamos que a compreensão restritiva não descura de princípios basilares do Direito Ambiental, como os da prevenção e da precaução, porque os estudos de impacto ambiental, com as respectivas condicionantes serão, ou deverão ser, minuciosamente realizados pelo ente licenciador.

14. Estamos defendendo, portanto, que a certificação de conformidade, pelo município deve se dar à vista das leis municipais de uso e ocupação do solo e explicitar os fundamentos jurídicos, sejam positivos ou negativos, relativamente à localização e ao tipo de atividade, ou seja, nesses limites e com motivação do ato.

Invalidação da Certificação de Conformidade - Licença de Instalação Corretiva - Peculiaridade do caso.

15. A Certidão de conformidade de uso e ocupação do solo, por se constituir em ato administrativo vinculado, é insuscetível de revogação por conveniência ou oportunidade. Pode o ato, em tese, ser invalidado, se houver ilegalidade.

16. O Município de Patrocínio emitiu a certidão positiva na fase de licença prévia, em junho de 2009. Emitiu novamente certidão positiva por ocasião da emissão da Licença de Instalação Corretiva, em dezembro de 2014.

17. Com a Certidão reiterada do Município, declarando que o local e o tipo de empreendimento estavam em conformidade com as leis e regulamentos administrativos daquele município, o procedimento de licenciar prosseguiu.

18. Em 2015, a Vale Fertilizantes S/A requereu Licença de Instalação Corretiva (LIC), porque não conseguiu cumprir o prazo máximo da licença de instalação (LI). O requerimento se deu, no entanto, antes do prazo final da LI,

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.552

que, de acordo com os dados do Consulente, seria no ano de 2016. O Estado-licenciador adotou todo o procedimento para emitir a licença corretiva, sobrevindo nova Certidão positiva do Município de Patrocínio, emitida em 5 de dezembro de 2014, conforme consta da consulta, a qual foi objeto de invalidação pelo Decreto n. 3.420/2017.

19. Para análise de requerimento de Licença Corretiva (de regra, para atividade ou empreendimento que esteja funcionando irregularmente, sem as licenças ambientais previamente à instalação e/ou à operação), o ente licenciador exigirá do empreendedor a adequação do empreendimento às exigências legais em vigor no momento e de acordo com a situação da técnica, sempre em prol do meio ambiente. Contudo, para revalidação de licença, embora seja possível exigir adequações, nesse caso, essas se darão daí para frente, respeitando-se a garantia de irretroatividade da lei, prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

20. Pois bem.

21. É entendimento doutrinário que a Administração Pública não decai do direito de rever ato apenas formalmente administrativo, de natureza enunciativa, que, por si só, não crie, extinga ou modifique direito, limitando-se a certificar ou a atestar um fato ou a emitir uma opinião acerca de determinado assunto, sem carga decisória e sem nenhum efeito jurídico próprio. A Certidão de uso e ocupação tem esta característica, mas cumpriu função de conduzir a uma decisão administrativa no processo de licenciamento. Com base nela, concluíram-se duas fases do licenciamento da Vale: a da licença prévia e a da licença de instalação.

22. De outra banda, é cediço que o licenciamento ambiental é um processo contínuo. Não há marca de definitividade, havendo, inclusive, muitas discussões sobre a nomenclatura de "licença" conferida ao ato administrativo que autoriza a atividade ou empreendimento em face das definições existentes no Direito Administrativo. Todavia, a legislação ambiental exige renovações e, em casos de irregularidades, a suspensão ou o cancelamento da licença, de forma motivada, conforme está previsto no art. 19 da Resolução CONAMA n. 237/97:

> Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

23. Com efeito, em tese, se estiverem presentes situações de ilegalidade ou de riscos ambientais e à saúde, descumprimento de condicionantes, entre outras situações, pode ser suspensa ou cancelada a licença, fundamentadamente.

24. Sob outro viés e, aqui, tendo em vista o controle permanente de riscos ambientais, se sobrevier alteração na legislação de uso e ocupação do solo, gerando desconformidade da atividade com as novas regras, deve ser revista a licença, mas, neste caso, somente ao término do prazo de sua validade, interregno em que a licença goza de caráter de estabilidade. Não pode ser suspensa ou cancelada discricionariamente. E, sem dúvida, o ato deve ser motivado.

25. Acentue-se que situações como as descritas no art. 19 da Resolução CONAMA n. 237/97 podem justificar a revisão e até o cancelamento da licença, mas a conformidade com as leis de uso e ocupação do solo é uma avaliação essencialmente da adequação da localização e do tipo de empreendimento com a legislação do município a respeito, uma vez que eventuais alterações legislativas são admitidas apenas para o futuro, ou cairemos em um ambiente de instabilidade e de insegurança tamanhos, com riscos concretos de prejuízo para o empreendedor, com repercussão negativa ao incentivo ao desenvolvimento econômico, atrelado à defesa do meio ambiente, na forma do art. 170 da Constituição Federal.

26. Nessa linha de entendimento, o fato concreto é que o Município de Patrocínio, por meio do Decreto n. 3.420/2017, "revogou" a Certidão de Conformidade, a qual certificava que o empreendimento da Vale Fertilizantes S.A. estava em conformidade com as Leis Municipais, não constando do ato nenhuma motivação.

27. De acordo com a Notificação que o Município de Patrocínio fez à SUPRAM-TM/AP, referente ao Processo Administrativo do Município n.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

22871/2017, a ilegalidade do ato reside no fato de ter sido um atestado feito unilateralmente pelo Chefe do Poder Executivo, sem ouvir o CODEMA, conforme art. 5°, XVIII, da Lei Municipal n. 3.596/2002. E afirma a necessidade de avaliação dos impactos que o empreendimento pode causar à coletividade daquela municipalidade, concluindo pela "cassação" da declaração de conformidade.

28. Nosso entendimento, reitere-se, é no sentido de ser vinculativa a Certidão de Conformidade de uso e ocupação do solo expedida pelo município. Contudo, esse ato precisa ser motivado. Além disso, o simples vício de forma, como aduzido pelo Município – se houver, porque não adentramos no mérito dessa questão municipal -, não justifica nenhuma mudança no procedimento, pois a matéria de fundo é que é determinante para o caso, ou seja, se não houver alteração legislativa das regras de uso e ocupação do solo, mantendo-se o substrato jurídico, não há fundamento para invalidação do ato administrativo.

29. Essa compreensão se alinha e adere à posição que estamos defendendo de objeto mais restrito da Certidão de conformidade, pois a necessidade de oitiva do CODEMA se justificaria se fosse para uma posição técnica sobre os potenciais impactos ambientais, o que estaria a colidir com a norma veiculada no texto do art. 13, § 1°, da LC 140/2011, além do que essa circunstância poderia até se justificar, se fosse no momento próprio do processo de licenciamento.

30. Como destaca o Consulente, a resposta do Município de Patrocínio foi pela ilegalidade **formal** do ato, pela ausência de oitiva do Conselho Municipal de Meio Ambiente, sem considerar – em concreto - eventual desacordo do empreendimento relativamente ao local e ao seu tipo, à vista das leis municipais.

31. Mas mais do que isso. Temos de considerar que todas os fundamentos até aqui expostos têm em mira eventual revisão do ato do Município na fase inicial do processo de licenciamento, oportunidade em que se poderia até cogitar de uma manifestação mais aprofundada pelo ente municipal quanto à localização e ao tipo de empreendimento, à vista das regras de uso e ocupação do solo. Mas não quando o empreendimento já está operando, com autorização provisória até que seja decidido o requerimento de licença de operação.

32. Isso porque, nessa fase do licenciamento (licença de operação), o

Núbia Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.652

ente licenciador já superou o exame de viabilidade do empreendimento; exigiu todos os estudos necessários à segurança da decisão, e a proferiu. De forma que, somente se o Município trouxesse elementos mínimos quanto a eventuais riscos à coletividade, como aduz, em detrimento de todos os estudos realizados no âmbito do licenciamento, haveria motivo apto a justificar eventual consideração dessa circunstância por parte do Estado-licenciador.

33. O que não é o caso, pois, reafirmemos que o Município publicou o ato de "revogação", sem nenhum motivo quanto a eventuais impactos e riscos eventualmente não considerados no licenciamento. Não consta ter havido sequer um processo administrativo municipal que culminasse nessa conclusão, quanto a riscos. Assim, ante a inexistência de qualquer elemento que caracterize hipótese prevista no art. 19 da Resolução CONAMA 237/97, e não havendo nenhum indício de ineficiência dos estudos exigidos no licenciamento, nem de descumprimento de qualquer medida ou condicionante fixada, as licenças emitidas mantêm-se incólumes, bem como não há razão de fato ou de direito que prejudique o prosseguimento da análise do pedido de concessão da licença de operação.

34. Não se pode olvidar, por fim, que o ente licenciador tem certa discricionariedade na análise e deferimento dos pedidos de licença, conforme avaliação técnica que faz à vista dos estudos, inclusive quanto à fixação das condicionantes e da verificação do cumprimento quando das fases posteriores.

CONCLUSÃO

35. A Certidão de conformidade de uso e ocupação do solo, expedida por Município, conforme determina o art. 10, § 1°, da Resolução CONAMA n. 237/97, tem caráter vinculante no processo de licenciamento.

36. A Certificação do Município se limita ao quanto previsto no § 1° do art. 10 da Resolução CONAMA n. 237/97. Deve ser expedida de acordo com a legislação municipal e, uma vez acostada aos autos do processo de licenciamento, orienta e vincula a decisão administrativa do ente licenciador.

37. A invalidação da Certidão Municipal de conformidade de uso e ocupação do solo deve efetivar-se de forma fundamentada, como há de ser

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.552

todo ato administrativo, notadamente por se tratar de ato vinculado, e com atenção à segurança jurídica.

38. A revisão de licença ambiental durante seu prazo de validade, de regra, é possível em casos como os indicados no art. 19 da Resolução CONAMA n. 237/97. A evolução da técnica ou a alteração na legislação implica eventuais mudanças no licenciamento somente quando da renovação ou revalidação, respeitando-se o ato jurídico perfeito e a garantia de irretroatividade da lei.

39. Na espécie, de acordo com as informações e documentos que instruem o expediente, dando conta de que as licenças foram concedidas com base nos documentos exigidos e apresentados pelo empreendedor, tudo consoante a legislação estadual de regência, não se vislumbra nenhuma irregularidade no processo de licenciamento conduzido pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, nem motivo de fato ou de direito apto a prejudicar o seu prosseguimento.

É como submetemos à consideração superior.

Belo Horizonte/MG, aos 3 de outubro de 2017.

NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
MASP 345.172-1 – OAB/MG 91692
Procuradora do Estado de Minas Gerais

De acordo.

Procurador-chefe da Consultoria Jurídica

Onofre Alves Batista Júnior
ADVOGADO-GERAL DO ESTADO

Advogado-Geral do Estado