



A exigência da Certidão de Uso e Ocupação do Solo no processo de licenciamento ambiental

Mateus Stallivieri da Costa¹

Luiza Guerra²

Júlia Massadas³

Resumo: A Lei Federal 13.874/2019, conhecida como Declaração de Direitos da Liberdade Econômica, determinou a impossibilidade de a Administração Pública exigir certidões não previstas em lei, incidindo tanto na esfera da União, como nos estados e municípios. O objetivo do presente artigo é investigar os impactos dessa nova previsão nos processos de licenciamento ambiental, em especial no tocante a obrigação de apresentar o documento intitulado Certidão de Uso e Ocupação do Solo. Buscou-se compreender se a recepção dos entes federativos à alteração legislativa garantiu uma uniformização do entendimento, aplicando a disposição da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica. O artigo utilizou para a investigação o método dedutivo, possuindo natureza qualitativa e descritiva, sendo formulado com o uso da metodologia de revisão bibliográfica. Como conclusão, foram identificadas diferentes reações dos entes federativos à previsão da Lei Federal 13.874/2019, existindo exemplos em que foi mantida a exigência da Certidão de Uso e Ocupação do Solo e outros em que ela foi retirada, não existindo, por hora, uniformidade de entendimento.

Palavras-chave: Certidão de Uso e Ocupação do Solo; Licenciamento Ambiental; Competências Ambientais; Declaração de Direitos da Liberdade Econômica; Conformidade Urbanística.

¹ Advogado associado no escritório Sion Advogados. Doutorando em Direito pela FGV/SP. Mestre em Direito pela UFSC. Especialista em Direito e Negócios Imobiliários pelo IBMEC/SP e Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pelo IBMEC/SP. Professor de Direito Ambiental.

² Sócia do escritório Sion Advogados. Mestra em Direito Ambiental (Dom Helder Câmara). Pós-graduada em Gestão Jurídica (IBMEC-BH) e em Direito Ambiental (Faculdade Milton Campos). Professora de Direito Ambiental e Minerário

³ Doutoranda em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito da Regulação pela FGV/RJ. Advogada. Professora de Direito Ambiental.





Abstract: Federal Law 13,874/2019, known as the Declaration of Rights of Economic Freedom, determined that it was impossible for the Public Administration to require certificates not provided for by law, affecting both the Union, states and municipalities. The objective of this article is to investigate the impacts of this new forecast on environmental licensing processes, especially regarding the obligation to present the document entitled Certificate of Land Use and Occupation. We sought to understand whether the reception of the federal entities to the legislative change guaranteed a standardization of understanding, applying the provisions of the Declaration of Rights to Economic Freedom. The article used the deductive method for investigation, having a qualitative and descriptive nature, being formulated using the bibliographic review methodology. As a conclusion, different reactions from federative entities to the provisions of Federal Law 13,874/2019 were identified, with examples in which the requirement for the Soil Use and Occupation Certificate was maintained and others in which it was withdrawn, with no uniformity for now. of understanding.

Keywords: Certificate of Land Use and Occupation – Environmental Licensing – Environmental Competencies – Declaration of Rights of Economic Freedom – Urban Compliance.

Introdução

A competência em matéria ambiental é um tema complexo, sempre envolto de polêmicas, decisões judiciais conflitantes e diferentes reformas normativas objetivando uniformizar entendimentos. No âmbito do licenciamento ambiental não é diferente, sendo muitas vezes difícil compreender qual é o órgão responsável pela condução do processo, como as etapas devem ocorrer e quais entes federativos e órgãos devem participar auxiliando na tomada de decisões.

Apesar da consolidação do licenciamento ambiental único e de um novo regime de repartição de competências advindos da Lei Complementar 140/2011, uma série de divergências ainda não foram superadas, principalmente em relação a nova interpretação que precisa ser dada ao procedimento.





Um dos pontos que tem ganhado destaque é em relação aos limites da atuação dos municípios em processos que são conduzidos pelos Estados e pela União, principalmente no tocante a emissão do ato administrativo que descreve o regramento de uso do solo, conhecido como Certidão de Uso e Ocupação do Solo. Essa atuação municipal é muitas vezes tratada como um processo paralelo de licenciamento, no qual o ente municipal se envolve com tamanha profundidade, a ponto de fazer com que questões originalmente avaliadas pelo órgão licenciador, passem a ser analisadas por uma segunda esfera de competência.

Inúmeros questionamentos relacionados a essa atuação municipal surgiram na doutrina e no âmbito judicial, sendo fortemente debatido não só a natureza dessa manifestação, mas também qual o escopo e seus respectivos limites, além da própria legalidade dessa exigência.

Em 2019, com a aprovação da Lei Federal 13.874/2019, chamada de Declaração de Direitos da Liberdade Econômica, o debate ganhou fôlego, tendo em vista a existência de interpretação no sentido de que a Lei retirou do procedimento de licenciamento ambiental a necessidade dessa manifestação. Acontece que, apesar de alguns órgãos ambientais terem deixado de exigir o referido ato administrativo, outros resistiram a mudança.

O objetivo do presente artigo é realizar uma revisão doutrinária e normativa sobre a exigência da Certidão de Uso e Ocupação do Solo, buscando, com isso, investigar se, após o advento da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica, ainda é juridicamente possível que o órgão licenciador exija tal documento e se a mudança normativa garantiu uniformização de entendimento quanto ao tema. Para realizar a investigação foi adotado o método dedutivo, sendo o artigo de natureza qualitativa, descritiva e formulado com uso da metodologia de revisão bibliográfica.

A estrutura comporta um primeiro momento de análise do instrumento do licenciamento ambiental, abordando, posteriormente, questões ligadas ao procedimento e ao momento de exigência da manifestação municipal sobre o regramento de uso e ocupação do solo. Na sequência aborda-se a natureza dessa manifestação e os efeitos da aprovação da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica. Em ato contínuo, algumas normas específicas que tratam do assunto são analisadas, partindo, assim, para a conclusão.





1. O licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente

Para realizar o controle prévio dos impactos ao meio ambiente, a Lei Federal 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, previu como um dos seus instrumentos o licenciamento ambiental. Toda atividade que efetiva ou potencialmente possa causar degradação ambiental será sujeita ao licenciamento ambiental, conforme previsto no artigo 10 da Lei Federal 6.938/1981. A Constituição Federal de 1988, apesar de não fazer menção expressa ao licenciamento ambiental, trouxe implicitamente o embasamento constitucional para o procedimento⁴, reforçando o instrumento como um dos mais importantes do Direito Ambiental brasileiro (ANTUNES, 2005, p. 145-146 e OLIVEIRA, 2005, p. 367).

O objetivo do licenciamento ambiental é avaliar os possíveis impactos de determinada atividade ou empreendimento no meio ambiente, impondo ao responsável medidas que eliminem esses impactos, quando possível, ou os mitiguem e compensem, permitindo uma harmonização entre o crescimento econômico, a liberdade econômica e a proteção ambiental. Nesse sentido afirma Talden Farias:

O licenciamento ambiental tem como objetivo efetuar o controle das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão ambiental competente, com o intuito de defender o equilíbrio do meio ambiente equilibrado e a qualidade de vida da coletividade. Essa busca pelo controle ambiental se manifesta através de uma série de exigências e de procedimentos administrativos que o Poder Público impõe, visto que existem normas e padrões de qualidade ambiental que devem ser obedecidos (FARIAS, 2024, p. 30).

A Lei Federal 6.938/1981, apesar de prever a exigência do licenciamento ambiental, não trouxe uma sistemática de aplicação ou um procedimento para ser executado pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Em um primeiro momento, o papel de procedimentalização coube ao Decreto Federal 99.274/1990, mas, hoje, a norma que cumpre essa função na esfera nacional é a Resolução Conama 237/1997.

A Resolução Conama 237/1997 não apenas apresenta conceitos básicos, como também esboça um caminho para que o procedimento seja realizado, permitindo sua execução pelos

⁴ Nesse sentido, Talden Farias destaca que o instrumento não possui referência expressa na Constituição Federal de 1988, porém, para ele, é evidente que o licenciamento funcione como instrumento de concretização dos valores ambientais. O autor identifica alguns dispositivos constitucionais que possuem relação com o licenciamento ambiental, sendo eles o *caput* do artigo 225, seu parágrafo primeiro por meio dos incisos I, II, III, IV, V e IV, além do artigo 170, inciso VI (FARIAS, 2024, p. 25-27).



órgãos ambientais. Logo no artigo 1º, a resolução apresenta algumas definições importantes, entre elas a de estudos ambientais.

A dimensão dos impactos ambientais é fundamentada no âmbito do licenciamento ambiental com base em um segundo instrumento da Lei Federal 6.938/1981: a avaliação de impactos ambientais, prevista no inciso III do artigo 9º. Os resultados encontrados na avaliação de impactos ambientais são sistematizados e apresentados em documentos denominados estudos ambientais. Há diferentes tipos de estudos ambientais, sendo alguns adaptados para atividades específicas, outros adaptados para graus de impactos diferentes (COSTA; SAES, 2021).

O estudo ambiental mais complexo é o Estudo de Impacto Ambiental - EIA, que é acompanhado de um documento simplificado conhecido como Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. Esse estudo é exigido de todas as atividades potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, cuja previsão ganhou status constitucional com o inciso IV do parágrafo primeiro do artigo 225.

Em resumo, temos que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo, exigido para atividades ou empreendimento potencialmente causadores de degradação ambiental, subsidiado por estudos ambientais. Nos casos de potencial significativa degradação, o estudo exigido será o EIA/RIMA (COSTA; SAES, 2021). O órgão ambiental responsável pela avaliação de qual o estudo ambiental aplicável para cada caso é o órgão licenciador, que considerando o possível impacto ambiental da atividade ou empreendimento determina qual a complexidade demandada⁵.

Em relação às licenças ambientais, estas são atos administrativos que formalizam as decisões de cada etapa do licenciamento ambiental, determinando os pré-requisitos para que o empreendedor realize as ações autorizadas. Esses pré-requisitos recebem o nome de

⁵ O Brasil adotou um modelo de “listagem” para definir quais atividades são sujeitas ao licenciamento ambiental e ao respectivo estudo ambiental correspondente. Cabe ao Conama definir os critérios para a realização do licenciamento ambiental, conforme artigo 8º, I da Política Nacional do Meio Ambiente e artigo 7º, I do Decreto 99.274/1990. Seguindo essa orientação, a Resolução Conama 237/1997, em seu Anexo I, listou uma série de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, dinâmica posteriormente pelos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente (ANDRADE; COSTA; FARIAS, 2022).



condicionantes ambientais, e podem ser alterados ao longo do processo caso a situação fática se modifique. Nesse sentido:

É sabido que no processo de licenciamento ambiental, após analisar os impactos ambientais da atividade em questão, o órgão ambiental responsável deverá se decidir por uma das três opções: i) não conceder a licença ambiental, ii) conceder a licença da forma requerida e iii) conceder a licença desde que sejam cumpridos determinados direcionamentos da Administração Pública. Esse terceiro caso é o mais comum, pois a maior parte dos projetos apresentados sofre ajustes no sentido de ser obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa. De acordo com Vanêsa Buzelato Prestes, tais direcionamentos devem constar na licença ambiental valendo como condição de validade desta, fato que por si só demonstra a importância da presente discussão (RIOS PAULA; FARIAS, 2022)

Um dos aspectos mais polêmicos do licenciamento ambiental envolve justamente a emissão dessas licenças, suas modalidades e o formato do procedimento, que podem ser mais ou menos complexos, com mais ou menos etapas.

2. Procedimentos do licenciamento ambiental

Originalmente, a Resolução Conama 237/1997 previa uma metodologia de definição de competências, de forma a permitir identificar qual o órgão responsável por realizar o licenciamento ambiental. Essa metodologia foi alterada com a vigência da Lei Complementar 140/2011, também conhecida como Lei de Competências Ambientais.

É possível afirmar que antes da Lei Complementar 140/2011 o quadro regulatório de competências ambientais era caótico. Um dos poucos consensos existentes era quanto a necessidade de edição da lei complementar prevista constitucionalmente para organizar a matéria, tendo em vista que nem a doutrina e nem a jurisprudência conseguiam uniformizar os entendimentos necessários para trazer segurança ao trâmite, existindo diversas construções teóricas distintas (COSTA; NIEBUHR, p. 12-13 e FARIAS, 2020, p. 9-10).

Entre as principais inovações da Lei, é possível citar a determinação de que o licenciamento ambiental seja realizado por um único ente federativo, consoante artigo 13:

Artigo 13: Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar. § 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento



ambiental. § 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador. § 3º Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo

O dispositivo é coerente com os objetivos gerais da norma, que possui como pressuposto criar um ambiente harmônico entre os entes federados, buscando evitar a sobreposição de atuações no âmbito do licenciamento. É nesse sentido que foi criado como regra básica que os licenciamentos ambientais sejam concentrados em um único ente federado (COSTA; NIEBUHR, p. 15).

Como resultado da instituição do licenciamento ambiental único, cabe exclusivamente ao órgão licenciador exigir os estudos necessários para embasar a avaliação da emissão, ou não, da licença. Os demais entes federativos terão a oportunidade de atuar na condição de “intervenientes”, com pareceres não vinculantes sobre as questões tratadas no processo (MILARÉ, 2018, p. 1064). Em outras palavras, cabe apenas ao ente competente a palavra final sobre a aprovação do empreendimento ou atividade, por mais que os demais possam auxiliá-lo. Além disso, o procedimento, as fases e etapas para a emissão das licenças também serão decididos pelo órgão licenciador.

Em relação ao procedimento, a Resolução Conama 237/1997 consolidou o modelo conhecido como trifásico de licenciamento ambiental (FARIAS, OLIVEIRA, 2023). Por meio desse modelo, o licenciamento ocorrerá pela emissão de três licenças distintas: a Licença Prévia, a de Instalação e a de Operação, conforme artigo 8º.

Os estudos ambientais, bem como a realização das audiências públicas, quando necessárias, deverão, em regra, ocorrer em momento anterior à emissão da licença prévia. Essa primeira licença apenas atesta a possibilidade de que a atividade ou empreendimento, ainda com projetos preliminares de arquitetura e design, possui compatibilidade com o local escolhido. O início das obras somente é autorizado com a emissão da licença de instalação, sendo que a operação, por sua vez, apenas é permitida com a emissão da última licença (FERNANDES, 2018, p. 74).

O parágrafo único cria a possibilidade de a Administração Pública adaptar o processo de licenciamento para as peculiaridades de cada atividade, permitindo que as licenças sejam emitidas de forma isolada ou sucessiva. Isso significa que o órgão licenciador pode emitir duas



ou mais licenças em conjunto, emitir mais de uma licença para um mesmo empreendimento considerando os casos em que mais de uma atividade será realizada, ou até permitir que a sua instalação ocorra em momentos distintos. Outra previsão de adequação procedimental está no artigo 9º, que permite ao Conselho Nacional do Meio Ambiente a instituição de novas licenças para além das três já mencionadas, observando as características de atividades e empreendimento específicos.

Já em relação as etapas e documentos necessários para a condução do processo de licenciamento ambiental, a Resolução Conama 237/1997 apresentou uma listagem em seu artigo 10. Dessa listagem, para os objetivos do presente artigo, cabe destaque ao parágrafo primeiro do dispositivo:

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:
§ 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 referido parágrafo determina que o processo de licenciamento ambiental deverá conter, obrigatoriamente, três documentos. Entre os documentos listados está a certidão, emitida pelo poder público municipal, que apresente a conformidade do empreendimento ou atividade com as normas locais que oriente o uso e ocupação do solo. Esse documento passou a ser chamado de “Certidão de Uso e Ocupação do Solo”⁶.

3. Natureza da Certidão de Uso e Ocupação do Solo

Como adiantado, o licenciamento ambiental tem por objetivo analisar os impactos de determinada atividade ou empreendimento no meio ambiente. Para verificar a conformidade dessa atividade, é preciso que o órgão licenciador verifique as disposições normativas sobre o tema, confrontando os projetos apresentados com os padrões de qualidade e uso dos recursos naturais.

⁶ O documento que trata do regramento municipal de uso do solo possui diferentes nomeações, não existindo uma uniformização. É possível encontrar entes federativos que o nomeiam como “declaração de conformidade”, “certidão de conformidade”, “declaração de uso conforme”, entre outros. Para padronizar, o presente artigo optou pelo termo “Certidão de Uso e Ocupação do Solo”, nomenclatura utilizada pelos licenciamentos ambientais de competência da União.



Devido a competência legislativa concorrente prevista na Constituição Federal de 1988, existe atribuição para todos os entes federativos criarem normas que abordam a proteção dos recursos naturais. Dessa forma, um licenciamento federal precisa considerar, em regra, não apenas as disposições criadas no âmbito da União, mas também as restrições estaduais e municipais, e vice-versa. Assim, tendo em vista que os municípios detêm competência para legislar sobre o regramento do solo dentro do seu espaço territorial, conforme artigo 30 da Constituição Federal de 1988, em regra essa legislação precisa ser observada⁷.

A Certidão de Uso e Ocupação do Solo surge como um instrumento no âmbito do licenciamento para que o órgão licenciador receba diretamente do município informações quanto à conformidade do empreendimento ou atividade com as normas locais.

Esse instrumento, cujo objetivo é auxiliar o órgão licenciador quanto as normas locais, evita a necessidade de avaliação e revisão legislativa de cada um dos mais de 5.500 potenciais municípios em que a atividade ou empreendimento possa se instalar.

A primeira questão que precisa ser verificada é em relação a natureza da Certidão de Uso e Ocupação do Solo. Logo de início é possível afastar a interpretação de que o ato administrativo seria uma “licença”. Como exposto, a Resolução Conama 237/1997 apresenta apenas três modalidades de licença, sendo elas a licença prévia, a de instalação e a de operação. É claro na redação do parágrafo primeiro do artigo 10 que a Certidão de Uso e Ocupação do Solo serve para embasar a emissão de uma licença, não podendo ser confundida com ela. De forma semelhante, a Certidão de Uso e Ocupação do Solo também não pode ser tratada como uma condicionante do licenciamento ambiental. As condicionantes são medidas instituídas pelo órgão licenciador, dentro da sua discricionariedade técnica, para impedir, atenuar ou mitigar os impactos ambientais.

Considerando a disposição prevista na Resolução 237/1997 e os objetivos da Certidão de Uso e Ocupação do Solo, é possível afirmar que se trata de documento de apresentação

⁷ Apesar de existir, como regra, a necessidade de os licenciamentos federais e estaduais observarem o regramento municipal, a questão permite uma série de debates jurídicos que fogem do escopo do presente trabalho, envolvendo desde os limites da atuação legiferante municipal, até em relação aos efeitos dessas normas em licenciamentos compreendidos como de interesse nacional. Sobre a competência legislativa ambiental, recomendamos a leitura do livro *Conflito de Normas Ambientais na Federação* (TORRES, 2016).



obrigatória, de responsabilidade do empreendedor, que deve pleitear junto ao órgão municipal competente a sua emissão. Em sentido semelhante, afirma Talden Farias:

A certidão de uso e ocupação do solo é o documento que atesta os potenciais usos de um determinado imóvel à luz da legislação urbanística, seja do ponto de vista qualitativo ou quantitativo. Por meio dela, a administração pública informa aos interessados sobre as possibilidades de utilização do bem, se comercial, industrial, residencial ou misto, por exemplo, e sobre as especificidades do seu aproveitamento, como coeficiente de aproveitamento, garagens, número de gabaritos, número de habitações, recuos frontal e lateral e taxa de ocupação.

A emissão da Certidão de Uso e Ocupação do Solo não se confunde, então, com uma participação do município no processo de licenciamento, pois trata-se de um documento que deve ser emitido para o responsável pela atividade. Esse documento não é a atuação municipal na condição de órgão interessado, conforme previsto no artigo 13, parágrafo primeiro da Lei Complementar 140/2011. Na condição de interessado o órgão municipal poderá se manifestar, de forma não vinculante, sobre o estudo ambiental indicado pelo órgão ambiental, os resultados da avaliação de impacto ambiental, e, inclusive, tecer comentários sobre os pareceres e conclusões do órgão licenciador.

É por esse motivo que o conteúdo da Certidão de Uso e Ocupação do Solo deve ser restrito a conformidade com as normas locais, pois o momento adequado para manifestações sobre o processo de licenciamento está reservado para a atuação do município na condição de interessado no processo. Nesse sentido, afirma Eduardo Fortunato Bim:

(...) A regulamentação da concessão da certidão não pode chegar ao ponto de 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 com as 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 (BIM, 2020, p. 174).

Superado os objetivos e os limites do conteúdo da Certidão de Uso e Ocupação do Solo, cabe determinar qual a natureza do ato administrativo que emite a manifestação de conformidade exigida pela Resolução 237/1997.

Matheus Carvalho divide os atos administrativos em 5 diferentes tipos, sendo eles os (i) atos normativos; (ii) atos ordinatórios; (iii) atos negociais; (iv) atos enunciativos; e (v) atos



punitivos (CARVALHO, 2018). Por não ordenarem nem organizarem internamente o serviço público, não é possível classificar as Certidões de Uso e Ocupação do Solo como atos normativos, também não podendo se falar, por óbvio, em um enquadramento como ato punitivo. Além disso, os atos normativos “[...] geram obrigações a uma quantidade indeterminada de pessoas, dentro dos limites da lei” (CARVALHO, 2018, p. 305), de modo que também podem ser afastados, restando, assim, os atos enunciativos e negociais.

Os atos negociais são os quais “[...] a administração concede direitos pleiteados pelos particulares” (CARVALHO, 2018, p. 308), estando entre eles a autorização, a permissão e a licença. A principal diferença entre esses atos e a Certidão de Uso e Ocupação do Solo é que esta não concede um direito ao requerente, mas sim expõe uma situação de fato, sendo, no caso, a viabilidade urbanística ou as condições urbanísticas de determinada área em relação a legislação local.

As certidões em geral, dentre elas as de Uso e Ocupação do Solo, podem ser caracterizadas como atos administrativos enunciativos, uma vez que “[...] verificam e atestam situação de fato ocorrida que afeta a atuação estatal”. No caso específico das certidões, “[...] a Administração Pública certifica um determinado fato que já se encontra previamente registrado no órgão, ou seja, “atesta” fato previamente escrito em documento público” (CARVALHO, 2018, p. 312 - 313)⁸.

Em relação ao seu conteúdo, é possível afirmar que a Certidão de Uso e Ocupação do Solo, até mesmo pela natureza do seu ato administrativo, permite uma restrita margem de atuação do agente municipal, pois tem a função de apenas exarar o conteúdo do regramento local sobre a ocupação do solo, sem abertura para inclusão de opiniões ou posicionamentos do ente estatal. Nesse sentido, é possível classificar o ato de emissão do documento como vinculado:

Pode-se, pois, concluir que a atuação da Administração Pública no exercício da função administrativa é vinculada quando a lei estabelece a única solução possível diante de determinada situação de fato; ela fixa todos os requisitos, cuja existência a

⁸ Em sentido semelhante, CARVALHO FILHO afirma que as certidões “apenas revelam e indicam uma situação jurídica preexistente [...] não têm a função de criar um direito, ou mesmo expor um posicionamento da administração, mas simplesmente expressar a existência de um fato jurídico (2015, p. 141).





Administração deve limitar-se a constatar, sem qualquer margem de apreciação subjetiva (DI PIETRO, 2016, p. 254-255).

Além disso, também é necessário determinar se a avaliação contida na Certidão de Uso e Ocupação do Solo obriga o órgão licenciador em relação a sua análise. Ou seja, se o órgão licenciador pode decidir pela emissão ou não da licença ambiental desconsiderando o disposto no documento.

Considerando que nem sempre as normas locais de uso do solo deverão ser aplicadas no processo de licenciamento ambiental, além de que a própria avaliação do órgão municipal pode conter leituras equivocadas do projeto licenciado, tendo em vista a limitação da sua análise, não é possível compreender que a avaliação quanto à conformidade deve vincular a decisão do órgão licenciador, que pode emitir a licença ambiental mesmo com uma declaração de desconformidade do município.

Nesses casos é importante registrar que a decisão que emite uma licença ambiental constitui uma discricionariedade técnica. O órgão licenciador deve tomar a decisão de conceder ou não a licença com base em critérios científicos, balizados pelos estudos trazidos a ele ao longo dos autos. Assim, diferentemente do ato puramente discricionário, a discricionariedade técnica deve necessariamente estar balizada “pela utilização de critérios decorrentes de conhecimentos especializados, técnicos ou científicos” (MEDAUAR, 2018, p. 107)⁹. Apesar de existir uma margem interpretativa para a emissão da licença ambiental, o que não existe nos casos de certidões, essa margem é limitada pela discricionariedade técnica e exige também uma justificativa da tomada de decisão (COSTA, RESCHKE, 2021). Caso contrário, o ato administrativo será invalidado em virtude de ausência de motivo¹⁰.

⁹ É importante ressaltar que as questões técnicas nem sempre vão apresentar elementos suficientes para direcionar a tomada de decisão de forma a excluir completamente a atuação do agente na escolha das opções existentes. Justamente por isso que a discricionariedade técnica também se afasta da atuação vinculada, tendo em vista que os elementos técnicos auxiliam na tomada de decisão, mas não excluem completamente a discricionariedade. Nesse sentido: “nem sempre a técnica e a ciência implicam certeza absoluta; no campo da técnica e das ciências exatas, biológicas, matemáticas também há diversidade de entendimentos, controvérsias” (MEDAUAR, 2018, p. 107).

¹⁰ Nesse sentido: “[...] na atuação vinculada ou na discricionária, o agente da Administração, ao praticar o ato, fica na obrigação de justificar a existência do motivo, sem o quê o ato será inválido ou, pelo menos, invalidável, por ausência da motivação” (MEIRELLES, 2016, p. 177).





Dessa forma, apesar de ser possível que o órgão licenciador emita a licença contrariando a Certidão de Uso e Ocupação do Solo, será preciso fundamentar essa decisão, demonstrando juridicamente o motivo de não existir desconformidade.

Outro elemento importante é relacionado ao momento em que a Certidão de Uso e Ocupação do Solo deve ser apresentada. O parágrafo primeiro do artigo 10 da Resolução Conama 237/1997 não indica, em nenhum momento, em que fase do licenciamento deve ser emitida a certidão. Considerando que o objetivo da certidão é apresentar a conformidade do empreendimento ou atividade com a legislação local, em tese, o momento mais adequado é anteriormente à emissão da licença de instalação, que autoriza, de fato, o início das obras.

A título de exemplo, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, outros dois artigos mencionados no parágrafo único do artigo 10 da Resolução Conama 237/1997, costumam ser, em muitos estados, uma condicionante prevista na licença prévia para a emissão da licença de instalação.

Dessa forma, considera-se que a obtenção da Certidão de Uso e Ocupação do Solo não pode ser impedimento para a emissão da licença prévia, que atesta apenas a viabilidade ambiental e técnica do empreendimento. Por outro lado, também não se pode falar em apresentação do documento no âmbito da licença de operação, tendo em vista a necessidade de avaliação da conformidade urbanística antes da instalação do empreendimento. Vislumbra-se, assim, dois cenários: A possibilidade de o documento constar como condicionante da emissão da licença prévia, ou de que a sua cobrança seja realizada no âmbito da análise da licença de instalação.

Grande parte da polêmica envolvendo a necessidade de obtenção da Certidão de Uso e Ocupação do Solo decorre do fato de que, com a sua obrigatoriedade, o documento se tornou a mais importante fonte de manifestação do município no processo de licenciamento. Ao contrário da participação como interessado, cuja ausência da manifestação não impede a continuidade do processo, a falta da certidão possui o potencial de paralisar a tramitação. Passou a se verificar situações em que a gestão municipal, não concordando com os termos propostos nos projetos de atividades e empreendimentos, encontrava na emissão, ou não, da conformidade com as leis municipais a oportunidade de pleitear mudanças, ou mesmo impedir a continuidade





do processo. Apesar de essa não ser a função do documento, e da sua natureza vinculada e não discricionária, na prática a emissão em certos casos fugia dessas limitações.

Além disso, a obtenção da certidão pode se tornar tarefa difícil em casos de licenciamentos lineares, como linhas de transmissão, oleodutos, ferrovias e rodovias, tendo em vista a necessidade de obtenção da manifestação em um número considerável de municípios, algo que muitas vezes atrasa o processo.

Esse debate ganhou novos ares com a aprovação da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica em 2019.

4. Efeitos da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica

A Lei Federal 13.874/2019, conhecida como Declaração de Direitos da Liberdade Econômica, trouxe diversos efeitos relevantes para diferentes áreas, inclusive no Direito Ambiental.

A norma é originada da conversão da Medida Provisória 881/2019, que, em sua exposição de motivos, mencionou a intenção de estabelecer garantias de livre mercado, citando o artigo 170 da Constituição Federal de 1988, e adotando, para isso, mecanismos que garantam a eficácia administrativa, empoderando o particular e o protegendo em relação a intervenção estatal (COSTA, 2020, p. 200).

Analisando as inspirações para a nova lei, Pedro Niebuhr afirma que parte dos institutos da normativa são uma importação para o território nacional de uma tendência existente no âmbito da Comunidade Europeia, mencionando a Diretiva 2006/123/CE que busca concretizar a denominada “Estratégia de Lisboa”. Em Portugal, a Diretiva foi regulamentada por meio do Decreto-Lei 48/2011, que institui o “licenciamento zero”, e o Decreto-Lei 10/2015 (2019, p. 251-252).

Entre as modificações trazidas pela Lei Federal 13.874/2019 com impacto no processo de licenciamento ambiental estão a previsão de dispensa de atos de liberação em casos de atividades de baixo risco, conforme artigo 3º, I, a possibilidade de emissão tácita de atos





administrativos nos casos de silêncio da Administração Pública, conforme artigo 3º, IX, e a vedação de condicionantes consideradas abusivas, conforme artigo 3º, XI)¹¹.

Porém, a previsão que, sem dúvidas, trouxe maiores debates foi em relação a dispensa da obrigação de apresentação de certidões não previstas em lei nos processos administrativos, conforme se depreende do artigo 3º:

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal: XII - não ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em lei.

Considerando que a exigência da Certidão de Uso e Ocupação do Solo é prevista apenas na Resolução Conama 237/1997, uma corrente de juristas passou a defender que não seria mais possível os órgãos ambientais exigirem o documento no âmbito do processo¹². Nesse sentido, afirma Cristiane Jaccoud:

Atualmente, ante a entrada em vigor da Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019 – “Lei da Liberdade Econômica” ou “LLE”, em âmbito doutrinário e também em âmbito administrativo federal, há o reconhecimento da impossibilidade de exigência de apresentação da certidão de ocupação e uso do solo sob entendimento de que o art. 20, §1º da Resolução CONAMA 237/97 teria sido tacitamente revogado pela dição do ART. 3º, XII da LLE, que preceitua a inaplicabilidade de exigência, pela administração pública direta ou indireta, de certidão que não tenha previsão legal. Registra-se (JACCOUD, 202, p.720-721)

Por outro lado, também é possível identificar juristas com entendimento divergente, os quais entendem que a Lei Federal 13.874/2019 não alterou a obrigatoriedade de apresentação da Certidão de Uso e Ocupação do Solo. Como base dessa sustentação está a compreensão de que o Supremo Tribunal Federal reconheceu as resoluções do Conama como normas de caráter primário que tratam de direitos fundamentais, não devendo ser aplicada a disposição da nova norma federal. Sob essa ótica:

¹¹ Sobre os impactos da Lei Federal 13.874/2019 recomendamos a leitura do capítulo de livro “Os efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre o Licenciamento Ambiental” (FARIAS, 2022)

¹² Acompanhando esse entendimento, é possível listar: Isabella Beatriz Benetasso Recco, com o artigo “Análise dos efeitos da Lei da liberdade econômica no licenciamento ambiental” (RECCO, 2022); Fernanda de Oliveira Crippa, com o artigo “A certidão de uso e ocupação do solo e o licenciamento ambiental” (CRIPPA, 2021); Georges Louis Hage Humbert e Enio Fonseca, com o artigo “A (in) exigência da certidão municipal de conformidade do uso e ocupação do solo nos licenciamentos ambientais” (HUMBERT, FONSECA, 2021); Talden Farias, com o artigo “Análise dos efeitos da Lei da Liberdade Econômica no licenciamento ambiental” (FARIAS, 2020); e Pedro Henrique Reschke com o artigo “Preciso apresentar certidão de uso e ocupação do solo durante o licenciamento ambiental? Entenda o cenário atual e as próximas mudanças” (RESCHKE, 2020).





Nessa senda, muito embora não restem dúvidas acerca da imprescindibilidade da certidão de uso e ocupação do solo na inauguração do processo de licenciamento ambiental, bem como o fato de a Resolução Conama nº 237, de 1997, e as demais, por ora, estarem sob o resguardo da Suprema Corte, a preocupação tratada no presente tema deve ser constantemente levantada.

A existência de lei ordinária em vigor interpretada de forma isolada, por parte de operadores do direito, que se atêm tão somente à letra fria, trata com indiferença o Direito Ambiental ao rechaçar suas peculiaridades como a necessária aplicação conjunta da lei com o arcabouço técnico, não olvidando o respeito aos respectivos princípios.

No afã de aplicar dispositivo que está positivado, tão somente pelo fato da legalidade estrita, conduzirá a um resultado indesejado, uma vez que fatalmente imputará à administração pública, executora da Política de Meio Ambiente, o legado de concorrer com seus administrados na prática de crimes e infrações ambientais (LEAL; LIMA; MOREIRA; 2022).

Com a devida vênia ao posicionamento anterior, a leitura legislativa não parece permitir a interpretação apresentada.

Apesar da importância das resoluções aprovadas pelo Conama para a instrumentalização dos mecanismos de proteção dos recursos naturais, essa questão ainda não permite equivaler tais disposições a leis. O Supremo Tribunal Federal, ao entender a recepção de certas disposições do conselho como normas primárias, apenas relativizou os limites do poder regulamentar, mas não realizou uma equivalência formal com as leis. Considerando que a Lei Federal 13.874/2019 “dispõe sobre a atuação do Estado”, sendo aplicada para a interpretação inclusive do Direito Urbanístico, constando expressamente a sua incidência nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios, conforme artigo 1º, a impossibilidade de exigência de certidão não prevista em lei deve ser aplicada para todos os entes federativos.

Dessa forma, independente da esfera, caso o ente licenciador utilize a Resolução Conama 237/1997 como embasamento procedimental do seu processo de licenciamento, ou tenha disposição exigindo a apresentação da certidão em norma infralegal, como decretos, portarias e instruções normativas, desde a vigência da Lei Federal 13.874/2019 se entende que essa obrigação não pode mais ser exigida do empreendedor.

Após a mudança legislativa, diferentes entes federativos passaram a atualizar seus regimentos no tocante ao procedimento de licenciamento ambiental, alguns excluindo a exigência da Certidão de Uso e Ocupação do Solo, outros reforçando. É o que será demonstrado na sequência.





5. Análise normativa

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão licenciador da União que embasa o seu procedimento na Resolução Conama 237/1997, alterou administrativamente seu entendimento quanto a exigência da Certidão de Uso e Ocupação do Solo após a aprovação da Lei Federal 13.874/2019. O órgão federal aprovou, por meio do Despacho n. 7013022/2020-GABIN, nova orientação jurídica para o órgão quanto ao tema.

Utilizando como base o artigo 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB¹³, que determina que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica, permitindo, inclusive, a criação de regulamentos, súmulas e respostas a consultas, o órgão decidiu padronizar o entendimento quanto a exigência da Certidão de Uso e Ocupação do Solo. O despacho segue na linha dos autores que defendem a tese de que a Lei Federal 13.874/2019 tornou desnecessária a certidão:

Quanto à necessidade de apresentação da certidão de ocupação e uso do solo exigidas pela Resolução Conama 237/97 (art. 10, § 1º), entende-se que ela não mais se encontra vigente, pela revogação causada pela Lei 13.874/19 (Lei da Liberdade Econômica – LLE). Com efeito, em seu artigo 3º, XII, expressamente preceitua que se veda a exigência de certidões por parte da Administração Pública "sem previsão expressa em lei", ou seja, sem que ela esteja clara e diretamente prevista em lei.

No âmbito estadual, em Santa Catarina a reforma legislativa que alterou o Código do Meio Ambiente do Estado, Lei Estadual 14.675/2009, trouxe previsão expressa determinando que o licenciamento ambiental independe da certidão de uso do solo, entre outros documentos:

Art. 35-A. O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelo Município, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do SISNAMA, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos. (NR) (Redação incluída pela Lei 18.350, de 2022)

¹³ Sobre as mudanças trazidas pela LINDB para o ordenamento brasileiro, a Escola de Direito do Rio, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) organizou, por meio da Revista de Direito Administrativo, uma edição especial voltada exclusivamente para os dispositivos acrescentados pela Lei 13.655 de 2018. Em relação ao artigo 24, o artigo de análise foi escrito pelo professor Jacintho Arruda Câmara, com o título: Irretroatividade da nova orientação geral para anular deliberações administrativas. A edição especial da Revista de Direito Administrativo pode ser acessada pelo endereço <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/4255>. Acesso dia 22 de janeiro de 2023. Em 2022, quatro anos depois da promulgação da lei, foi lançada nova obra de referência sobre a matéria, escrita por um dos idealizadores da proposta legislativa que levou a mudança na LINDB: “Direito Administrativo: O novo olhar da LINDB” (SUNDFELD, 2022).





Em sentido semelhante, o Decreto Estadual 46.890/2019, que instituiu o Sistema Estadual de Licenciamento Ambiental do Rio de Janeiro – Selca, prevê em seu artigo 33:

Art. 33. O licenciamento ambiental independe de comprovação da dominialidade da área do empreendimento ou atividade a ser licenciado, da certidão expedida pelo Município atestando a conformidade do empreendimento ou atividade à legislação municipal de uso e ocupação do solo, assim como de licenças, autorizações, certidões, certificados, outorgas ou outros atos de consentimento dos demais órgãos em qualquer nível de governo, ressalvadas as hipóteses previstas no art. 34.

§ 1º O disposto neste artigo não desobriga o empreendedor de atender à legislação federal, estadual e municipal, bem como de possuir os necessários atos de consentimento para o exercício de seu empreendimento ou atividade.

§ 2º A necessidade de obtenção dos demais atos de consentimento necessários, bem como de comprovar a conformidade relativa à questão dominial, urbanística e de uso do solo constarão como condicionante da licença ambiental.

Apesar de ainda estar em processo legislativo, cabe um destaque quanto as movimentações do legislativo federal para consolidar o tema. No Congresso Nacional, em maio de 2021 foi aprovado, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei n. 3.729/2004, denominado Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Até o fechamento do presente artigo a norma ainda se encontrava em tramitação no Senado Federal, porém a versão aprovada possui previsão de dispositivo que aborda a questão da Certidão de Uso e Ocupação do Solo:

Art. 16. O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.

Em sentido oposto, o estado da Paraíba publicou, após a vigência da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica, o Decreto Estadual 41.560/2021, que prevê a exigência da certidão:

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas: § 1º No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, documento oficial 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.





Em Minas Gerais, por outro lado, a norma que regulamenta o processo de licenciamento é o Decreto Estadual 47.383/2018, que possui em seu artigo 18 a seguinte disposição:

Art. 18 – O processo de licenciamento ambiental deverá ser obrigatoriamente instruído com a certidão emitida pelos municípios abrangidos pela Área Diretamente Afetada – ADA – do empreendimento, cujo teor versará sobre a conformidade do local de implantação e operação da atividade com a legislação municipal aplicável ao uso e ocupação do solo.

§ 1º – A certidão de que trata o *caput* deverá ser apresentada durante o trâmite do processo administrativo e antes da elaboração do parecer único, sob pena de arquivamento do processo.

§ 2º – Quanto à forma, respeitadas as demais exigências legais, as certidões emitidas pelos municípios devem conter: I – identificação do órgão emissor e do setor responsável; II – identificação funcional do servidor que a assina; III – descrição de todas as atividades desenvolvidas no empreendimento. ([Redação dada pelo Decreto nº 47.837, de 09 de janeiro de 2020](#))

§ 3º – Atendido o requisito de apresentação da certidão municipal, a obrigação restará cumprida, sendo desnecessário reiterar sua apresentação nas demais fases do processo de licenciamento ambiental, quando esse não ocorrer em fase única, bem como na renovação, ressalvados os casos de alteração ou ampliação do projeto que não tenham sido previamente analisados pelo município.

O Decreto Estadual 47.383/2018 foi revisado mais de uma vez após a vigência da Lei Federal 13.874/2019, mas por escolha do Poder Executivo, a previsão que menciona a necessidade de expedição da Certidão de Uso e Ocupação do Solo se manteve. Vale destacar que apesar de manter a exigência da certidão, a norma estadual definiu o momento para apresentação do documento, sendo antes da emissão do parecer que determina a emissão da primeira licença ambiental. Outro ponto relevante é que no processo de licenciamento ambiental mineiro a certidão será apresentada apenas uma vez, não sendo necessária para a renovação das licenças posteriores, desde que a atividade não seja alterada ou ampliada.

Para avaliar os efeitos da Lei Federal 13.874/2019, a Assessoria Jurídica da Semad expediu a Nota Jurídica nº 181/2022 (52546006), na qual, em sentido semelhante ao já exposto, entendeu que as resoluções do Conama devem ser consideradas atos normativos primários:

No caso em exame, a obrigatoriedade de se instruir o processo de licenciamento ambiental com certidão emitida pelos municípios abrangidos pela Área Diretamente Afetada – ADA do empreendimento, atestando a conformidade do local de implantação e operação da atividade com a legislação municipal aplicável ao uso e ocupação do solo, está apenas **reproduzida** no art. 18, do Decreto nº 47.383/2018, cuja revogação, em verdade, seria irrelevante. Isso porque, mencionada exigência está estabelecida pela Resolução Conama nº 237/1997 – art. 10, § 1º –, emitida no exercício da competência regulamentar conferida pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto



de 1981, e que tem conteúdo impositivo, sendo considerada ato normativo primário, como já decidido pelo STF (ADI nº 5.547/2020 e ADPF nº 748/2020).

E no caso, não bastasse, a competência é mesmo municipal, qual seja, a de *promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme consta na CR/88, no inciso VIII do art. 30, ao passo que o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001) exige, a seu turno, no inciso XIII, do seu art. 2º, audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.*

Assim, sob uma perspectiva estritamente jurídica, depreende-se que a vedação de exigência pela administração pública, de certidão sem previsão expressa em lei, insculpida no art. 3º, inciso XII, da Lei nº 13.874/2019, não se aplica ao quanto discutido na consulta jurídica em exame.

A análise normativa, apesar de não ser exaustiva e ter por objetivo trazer exemplificações sobre o atual estado de exigência da Certidão de Uso e Ocupação do Solo, demonstra a inexistência de padronização no âmbito nacional, de forma que persiste a insegurança jurídica que a Lei Federal 13.874/2019 buscou resolver.

Conclusão

Com o advento da Lei Complementar 140/2011, o procedimento de licenciamento ambiental ganhou maior segurança, principalmente com a determinação de realização do licenciamento por um único ente federativo, superando, assim, sobreposições de competências. Para que os objetivos da norma sejam atingidos, é preciso que todas as atribuições durante o procedimento estejam claras e bem delimitadas, o que não acontecia em relação a participação municipal por meio da emissão da Certidão de Uso e Ocupação do Solo.

O impacto da Lei Federal 13.874/2019 foi no sentido de simplificar o procedimento, retirando a obrigatoriedade da obtenção de um documento que vinha trazendo complicações ao empreendedor, em uma decisão do legislador para garantir o preceito do licenciamento ambiental único previsto em lei complementar.

Apesar da previsão expressa, foi possível registrar entendimentos de entes federativos pela manutenção da obrigatoriedade, mesmo sem determinar essa previsão em lei. Essa postura configura-se como ilegal, tendo em vista a contrariedade com a Lei Federal 13.874/2019. Nada impede que Estados e a própria União mantenham a exigência da Certidão de Uso e Ocupação do Solo, porém essa exigência precisa ser prevista em lei.



No momento, é possível afirmar que ainda não existe consolidação prática pela possibilidade de se exigir a Certidão de Uso e Ocupação do Solo, algo que somente deve ocorrer com posicionamentos vinculantes dos órgãos judiciais, ou com a potencial aprovação da disposição atualmente proposta para a Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

Referências

- ANDRADE, Jaqueline de; COSTA, Mateus Stallivieri da; FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental em pauta no STF: análise sobre dispensa e inexigibilidade. Consultor Jurídico, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-31/opinio-licenciamento-ambiental-dispensa-inexigibilidade/>. Acesso dia 21.04.2024.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Política nacional do meio ambiente (PNMA): comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005
- BIM, Eduardo Fortunato. Licenciamento Ambiental. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- CÂMARA, Jacintho Arruda. Irretroatividade da nova orientação geral para anular deliberações administrativas. In: Revista de Direito Administrativo. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/4255>. Acesso em: : 21.04.2024.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 9ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.
- COSTA, Mateus Stallivieri da. O licenciamento ambiental e o dever fundamental de proteção ao ambiente: Uma análise doutrinária e judicial dos procedimentos especiais / Mateus Costa; orientador, Pedro de Menezes Niebuhr, 2020. 271 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito, Florianópolis, 2020.
- COSTA, Mateus Stallivieri da; NIEBUHR, Pedro Menezes; Competência para a emissão de autorização de corte e supressão d vegetação: o conflito entre a Lei de Competências Ambientais e a Lei da Mata Atlântica. In: Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 13, n. 02, mai./ago. 2023. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/10807>. Acesso dia 21.04.2024.





COSTA, Mateus Stallivieri da; RESCHKE, Pedro Henrique. A Judicialização do Licenciamento Ambiental: uma análise do autocontrole do poder jurisdicional como manifestação do escopo político da jurisdição. In: FARIAS, Talden; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira; BRAVO, Álvaro Sánchez. Direito Ambiental e Cidades. Esplanha: Punto Rojo Libros, 2021.

COSTA, Mateus Stallivieri da; SAES, Marcos André Bruxel. Licenciamento ambiental em pauta no STF: conceitos fundamentais do instrumento podem ser perigosamente confundidos em importante julgamento. Direito Ambiental, 2021. Disponível em:

<https://direitoambiental.com/licenciamento-ambiental-em-pauta-no-stf/>. Acesso dia 21.04.2024.

CRIPPA, Fernanda de Oliveira Crippa. A certidão de uso e ocupação do solo e o licenciamento ambiental. Buzaglo Dantas, 2021. Disponível em:

<https://buzaglodantas.adv.br/2021/03/25/a-certidao-de-uso-e-ocupacao-do-solo-e-o-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 21.04.2024.

DAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DI PIETRO, Sylvia Zanella. Direito administrativo. 29 ed. Rev. atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FARIAS, Talden. Competência administrativa ambiental: fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na lei complementar 140/2011. 1º Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos. 9ª Ed. São Paulo: Editora JusPodvm, 2024.

FARIAS, Talden. Os efeitos da Lei da liberdade Econômica no Licenciamento Ambiental. In: COSTA, Mateus Stallivieri da; SAES, Marcos André Bruxel. Questões atuais do direito ambiental: uma visão prática. São Paulo: Ibradim, 2022.

FARIAS, Talden. Análise dos efeitos da Lei da Liberdade Econômica no licenciamento ambiental. Consultor Jurídico, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-25/ambiente-juridico-efeitos-lei-liberdade-economica-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 21.04.2024.

FARIAS, Talden; D'OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. Fim da regra do licenciamento trifásico: fusão da LP com LI e simplificação. Consultor Jurídico, 2023. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2023-out-19/doliveira-farias-fim-da-regra-do-licenciamento-trifasico/>. Acesso em: 21.04.2024.

FERNANDES, Diego da Rocha. Licenciamento Ambiental Federal: enfoques na socioeconomia, infraestrutura e gestão ambiental. 3ª ed. Natal: Amazon, 2018.





HUMBERT, Georges Louis Hage Humbert; FONCESA, Enio. A (in) exigência da certidão municipal de conformidade do uso e ocupação do solo nos licenciamentos ambientais. Migalhas, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/352128/certidao-de-conformidade-do-uso-e-ocupacao-do-solo>. Acesso em: 21.04.2024.

JACCOUD, Cristiane. Interveniência dos Municípios no licenciamento ambiental de competência dos demais entes federativos: apontamentos à luz da Lei Complementar 140/2011, da Lei da Liberdade Econômica e de casos específicos. In: FARIAS, Talden. 10 anos da Lei Complementar 140: desafios e perspectivas. Andradina: Meraki, 2022.

LEAL, Yanara Pessoa; LIMA, Rosangela Pereira; MOREIRA, Vescijudith Fernandes. Certidão de uso e ocupação do solo nos processos de licenciamento ambiental. Consultor Jurídico, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-10/opiniaao-certidao-uso-solo-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 21.04.2024.

Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 11ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2018.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. Processo Administrativo ambiental: teoria, modalidades e aspectos controvertidos. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

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

RECCO, [Isabella Beatriz Benetasso Recco](#). Análise dos efeitos da Lei da liberdade econômica no licenciamento ambiental. Jus, 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/100812/analise-dos-efeitos-da-lei-da-liberdade-economica-no-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 21.04.2024.

RESCHKE, Pedro Henrique. Preciso apresentar certidão de uso e ocupação do solo durante o licenciamento ambiental? Entenda o cenário atual e as próximas mudanças. Saes Advogados, 2021. Disponível em: <https://www.saesadvogados.com.br/2021/05/17/preciso-apresentar-certidao-de-uso-e-ocupacao-do-solo-durante-o-licenciamento-ambiental-entenda-o-cenario-atual-e-as-proximas-mudancas/>. Acesso em: 21.04.2024.

RIOS PAULA, Frederico; FARIAS, Talden. Parâmetros jurídicos para fixação de condicionantes ambientais. Consultor Jurídico, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-23/ambiente-juridico-parametros-juridicos-fixacao-condicionantes-ambientais/>. Acesso dia 21.04.2024.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: O novo olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.





TORRES, Marcos Abreu. Conflito de normas ambientais na Federação. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2016.

