

## **NOTA TÉCNICA APM Nº 08, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2026**

**ÁREA:** Direito Ambiental, Direito Administrativo Municipal, Urbanismo e Licenciamento Ambiental.

**TÍTULO:** Licenciamento Ambiental no Âmbito Municipal – Estrutura Jurídica, Competência Administrativa e Diretrizes para Regularidade dos Atos de Licenciamento.

**REFERÊNCIAS:** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 23, VI e VII, 30, I e II, e 225. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente). Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Jurisprudência dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Licenciamento Ambiental. Competência Municipal. Meio Ambiente. LC nº 140/2011. Regularidade Administrativa. Controle Ambiental.

### **1. PREÂMBULO:**

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de estabelecer diretrizes para a adequada condução do licenciamento ambiental no âmbito municipal, à luz da repartição constitucional de competências e da legislação infraconstitucional aplicável.

O licenciamento ambiental, enquanto instrumento de política pública, deixou de ser compreendido como etapa meramente autorizativa para assumir função estruturante na proteção do meio ambiente e na ordenação do desenvolvimento urbano e econômico.

A atuação municipal, nesse contexto, demanda precisão

jurídica, capacidade técnica e estrutura administrativa adequada, sob pena de nulidade dos atos praticados e responsabilização dos agentes públicos.

A presente Nota Técnica tem por finalidade afastar interpretações simplificadoras sobre a competência municipal, estabelecendo parâmetros que evidenciem seus limites, condicionantes e responsabilidades.

## **2. CONTEXTO NORMATIVO E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS:**

A Constituição da República estabelece competência comum dos entes federativos para proteção do meio ambiente, cabendo à legislação infraconstitucional disciplinar a forma de exercício dessa atribuição.

A Lei Complementar nº 140/2011 promoveu a organização dessa competência, estabelecendo critérios para definição do ente responsável pelo licenciamento ambiental.

No âmbito municipal, a competência para licenciar decorre da predominância do interesse local, especialmente em atividades e empreendimentos, cujos impactos ambientais sejam restritos ao território do Município.

A interpretação adequada da norma exige reconhecer que a competência municipal não é automática, mas condicionada à presença simultânea de dois elementos:

- (i) *impacto ambiental local;*
- (ii) *capacidade administrativa e técnica para o exercício da função.*

A ausência de qualquer desses elementos compromete a validade do licenciamento realizado.

## **3. NATUREZA JURÍDICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL:**

O licenciamento ambiental constitui procedimento

administrativo complexo, de natureza vinculada, destinado a verificar a compatibilidade entre a atividade pretendida e a proteção ambiental.

Não se trata de ato discricionário, mas de decisão técnica fundamentada em critérios legais e científicos.

A emissão de licença sem suporte técnico adequado configura vício material, passível de invalidação, independentemente da regularidade formal do procedimento.

Nesse contexto, o licenciamento envolve:

- a) *análise de impacto ambiental;*
- b) *verificação de conformidade com normas urbanísticas e ambientais;*
- c) *imposição de condicionantes;*
- d) *acompanhamento da execução;*
- e) *fiscalização posterior.*

A fragmentação dessas etapas compromete a integridade do procedimento.

#### **4. PREMISSAS CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVAS:**

##### **4.1 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO**

O licenciamento ambiental orienta-se pelos princípios da prevenção e da precaução, exigindo que os riscos ambientais sejam avaliados antes da autorização da atividade.

A ausência dessa análise prévia compromete a finalidade do licenciamento.

## 4.2 LEGALIDADE E MOTIVAÇÃO TÉCNICA

A decisão administrativa deve estar fundamentada em elementos técnicos consistentes, não sendo admissível a concessão de licenças com base em critérios meramente políticos ou administrativos.

## 4.3 RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

A atuação municipal no licenciamento não afasta a responsabilidade do ente público por eventuais danos ambientais decorrentes de licenças concedidas irregularmente.

## 4.4 SEGURANÇA JURÍDICA

A previsibilidade e a consistência dos procedimentos de licenciamento são essenciais para garantir segurança jurídica tanto à Administração quanto aos administrados.

## 5. LIMITES DA ATUAÇÃO MUNICIPAL:

A competência municipal para licenciar encontra limites claros na legislação.

Não cabe ao Município licenciar atividades cujo impacto ambiental ultrapasse seus limites territoriais ou que estejam expressamente atribuídas a outros entes federativos.

A atuação fora desses limites configura usurpação de competência, sujeitando o ato à nulidade.

Além disso, a ausência de estrutura técnica mínima impede o exercício válido da competência, pois compromete a qualidade da análise ambiental.

## 6. DIMENSÃO MATERIAL DO LICENCIAMENTO:

O licenciamento ambiental não se esgota na emissão da

licença.

A validade do procedimento depende de sua dimensão material, que inclui:

- (i) *análise técnica consistente;*
- (ii) *definição de condicionantes claras e exequíveis;*
- (iii) *acompanhamento da execução;*
- (iv) *fiscalização do cumprimento das obrigações impostas.*

A emissão de licença desacompanhada dessas etapas configura licenciamento meramente formal, incompatível com o regime jurídico ambiental.

## **7. RISCOS DECORRENTES DE LICENCIAMENTO INADEQUADO:**

A prática administrativa revela riscos recorrentes, dentre os quais se destacam:

- a) *nulidade de licenças concedidas sem competência;*
- b) *responsabilização do Município por danos ambientais;*
- c) *judicialização de empreendimentos licenciados irregularmente;*
- d) *paralisação de atividades econômicas;*
- e) *atuação corretiva de órgãos estaduais e federais.*

Tais riscos decorrem, em regra, da ausência de estrutura técnica e da interpretação ampliativa indevida da competência municipal.

## **8. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:**

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios adotem:

- (i) *estrutura administrativa técnica para análise ambiental;*
- (ii) *regulamentação clara dos procedimentos de licenciamento;*
- (iii) *definição objetiva das competências municipais;*
- (iv) *capacitação contínua dos agentes públicos;*
- (v) *integração entre licenciamento ambiental e planejamento urbano;*
- (vi) *estabelecimento de rotinas de fiscalização pós-licença;*
- (vii) *registro documental completo das análises técnicas;*
- (viii) *articulação institucional com órgãos estaduais e federais.*

Essas medidas não ampliam a burocracia, mas asseguram a validade jurídica dos atos praticados.

## **9. CONCLUSÃO:**

O licenciamento ambiental no âmbito municipal não pode ser compreendido como instrumento de facilitação administrativa ou mera formalidade autorizativa.

Trata-se de procedimento técnico, juridicamente vinculado e inserido em regime de competência delimitada, cuja inobservância compromete a validade dos atos administrativos e expõe o Município a riscos relevantes.

A atuação municipal responsável exige o reconhecimento de seus limites, a estruturação de sua capacidade técnica e a condução rigorosa do procedimento de licenciamento, sem o que não há proteção ambiental efetiva nem segurança jurídica para a Administração e para os administrados.