

NOTA TÉCNICA APM Nº 22, DE 23 DE MARÇO DE 2026

ÁREA: Direito Ambiental, Direito Administrativo e Gestão Ambiental Municipal.

TÍTULO: Licenciamento Ambiental Municipal – Delimitação de Competências, Critérios de Atuação Local e Procedimentos para Atividades de Baixo Impacto.

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). Normas do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. Regulamentações estaduais aplicáveis.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento Ambiental. Competência Municipal. Baixo Impacto. LC 140/2011. Meio Ambiente. SISNAMA.

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 parâmetros jurídicos para a atuação municipal no licenciamento ambiental, com especial enfoque nas atividades de baixo impacto.

A ampliação das atribuições municipais em matéria ambiental, especialmente após a Lei Complementar nº 140/2011, trouxe ganhos relevantes em termos de descentralização administrativa, mas também gerou incertezas quanto à delimitação de competências entre os entes federativos.

A prática administrativa revela tanto a omissão indevida do Município, que remete ao Estado atividades que lhe competem, quanto a atuação excessiva, que invade competência estadual.

A presente Nota Técnica tem por finalidade estabelecer

critérios que permitam identificar o campo legítimo de atuação municipal, evitando sobreposição ou omissão.

2. ESTRUTURA CONSTITUCIONAL E LEGAL DAS COMPETÊNCIAS:

A Constituição da República estabelece competência comum dos entes federativos para proteção do meio ambiente, cabendo à legislação infraconstitucional disciplinar a cooperação entre eles.

A Lei Complementar nº 140/2011 organiza essa distribuição, atribuindo ao Município o licenciamento de atividades de impacto local, sem prejuízo da atuação dos demais entes em suas respectivas esferas.

O critério central não é a natureza da atividade em si, mas a dimensão de seu impacto.

3. CRITÉRIO DO IMPACTO LOCAL:

O licenciamento municipal fundamenta-se na predominância do impacto ambiental no território do Município.

Consideram-se de impacto local as atividades que:

- a) *produzem efeitos restritos ao território municipal;*
- b) *não ultrapassam limites intermunicipais ou regionais;*
- c) *não envolvem bens ambientais de competência da União ou do Estado;*
- d) *apresentam complexidade compatível com a estrutura municipal.*

A aferição do impacto deve ser técnica, e não meramente formal.

4. ATIVIDADES DE BAIXO IMPACTO:

As atividades de baixo impacto representam o núcleo mais evidente da competência municipal.

Caracterizam-se por:

- a) *reduzido potencial poluidor;*
- b) *baixa complexidade técnica;*
- c) *impactos facilmente mitigáveis;*
- d) *previsibilidade de efeitos ambientais.*

Nessas hipóteses, o licenciamento municipal não apenas é possível, mas esperado, como expressão da descentralização administrativa.

5. LIMITES DA ATUAÇÃO MUNICIPAL:

A atuação municipal encontra limites claros:

- a) *atividades com impacto regional ou interestadual;*
- b) *empreendimentos localizados em áreas protegidas de competência da União ou do Estado;*
- c) *atividades sujeitas a licenciamento federal ou estadual por expressa previsão normativa;*
- d) *situações que demandem avaliação ambiental complexa incompatível com a estrutura local.*

A atuação fora desses limites configura invasão de competência.

6. RELAÇÃO COM O ESTADO:

A relação entre Município e Estado não se estrutura por hierarquia, mas por cooperação.

A remessa de processos ao Estado deve ocorrer quando:

- (i) *o impacto ultrapassar o território municipal;*
- (ii) *houver previsão normativa específica;*
- (iii) *a complexidade técnica exigir atuação estadual.*

A remessa indevida, por ausência de estrutura municipal, não afasta a responsabilidade do ente local.

7. DISTINÇÃO ENTRE LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO:

É frequente a confusão entre licenciamento ambiental e autorizações administrativas.

O licenciamento envolve análise técnica de impacto ambiental, enquanto autorizações tratam de aspectos específicos e pontuais.

A substituição do licenciamento por autorizações genéricas compromete a validade do procedimento.

8. PREMISSAS CONSTITUCIONAIS:

8.1 PROTEÇÃO AMBIENTAL

A atuação municipal deve observar o dever constitucional de proteção ao meio ambiente.

8.2 COOPERAÇÃO FEDERATIVA

Os entes federativos devem atuar de forma coordenada, evitando sobreposição ou omissão.

8.3 LEGALIDADE

A atuação deve respeitar os limites estabelecidos na legislação.

8.4 EFICIÊNCIA

O licenciamento deve ser conduzido de forma célere e tecnicamente adequada.

9. RISCOS RECORRENTES:

A prática administrativa evidencia falhas frequentes, tais como:

- a) *licenciamento de atividades fora da competência municipal;*
- b) *omissão no licenciamento de atividades de impacto local;*
- c) *ausência de critérios técnicos na definição do impacto;*
- d) *substituição do licenciamento por procedimentos simplificados indevidos;*
- e) *insegurança jurídica decorrente de conflitos de competência.*

Esses vícios comprometem a validade dos atos administrativos.

10. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios:

- (i) *regulem o licenciamento ambiental no âmbito local;*
- (ii) *definam critérios objetivos para identificação do impacto local;*
- (iii) *estabeleçam procedimentos simplificados para atividades de baixo impacto;*
- (iv) *capacitem suas equipes técnicas;*
- (v) *integrem o licenciamento com o planejamento urbano;*
- (vi) *mantenham articulação com os órgãos estaduais;*
- (vii) *evitem tanto a omissão quanto a extrapolação de competência;*
- (viii) *assegurem registro e transparência dos atos praticados*

Essas medidas constituem condição de validade da atuação municipal.

11. CONCLUSÃO:

O licenciamento ambiental municipal não se define pela natureza da atividade, mas pela dimensão de seu impacto.

A Lei Complementar nº 140/2011 conferiu ao Município papel relevante na gestão ambiental, especialmente no licenciamento de atividades de baixo impacto, que constituem seu campo típico de atuação.

A omissão municipal fragiliza a política ambiental, enquanto a extrapolação de competência compromete a validade dos atos.

A atuação responsável exige, portanto, rigor técnico na identificação do impacto, clareza normativa e integração federativa, sem o que o sistema



ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Av. Brigadeiro Luis Antônio, 3.530 - 10º andar
Jd. Paulista - São Paulo - SP • CEP 01402-001

de licenciamento perde sua coerência e eficácia.

