

CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS COMO ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL NA PARAÍBA

INTER-MUNICIPAL PUBLIC CONSORTIA AS A STRATEGY FOR
STRENGTHENING MUNICIPAL ENVIRONMENTAL LICENSING IN PARAÍBA

CONSORCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPALES COMO ESTRATEGIA PARA
FORTALECER LA LICENCIA AMBIENTAL MUNICIPAL EN PARAÍBA

Raimundo Alves Candido¹, Maria de Fátima Nóbrega Barbosa², Erivaldo Moreira Barbosa³

DOI: 10.54899/dcs.v23i94.6455

Recibido: 03/08/2026 | Aceptado: 06/08/2026 | Publicación en línea: 20/08/2026.

RESUMO

A descentralização do licenciamento ambiental promovida pela Lei Complementar nº 140/2011 conferiu aos municípios brasileiros maior protagonismo na gestão ambiental, especialmente quanto ao licenciamento de atividades de impacto local. Entretanto, a efetivação dessa competência permanece limitada em diversos estados, sobretudo naqueles caracterizados por predominância de pequenos municípios, restrições orçamentárias e reduzida capacidade técnico-administrativa. Na Paraíba, esse cenário evidencia fragilidades institucionais que dificultam a consolidação da municipalização do licenciamento ambiental. Diante desse contexto, este artigo objetiva analisar a constituição de consórcios públicos intermunicipais como estratégia de fortalecimento institucional e operacional da gestão ambiental municipal. A pesquisa possui natureza qualitativa, caráter exploratório e abordagem aplicada, fundamentando-se em análise documental, interpretação normativa e estudo de caso, utilizando como referência os dados empíricos da pesquisa desenvolvida na Sub-bacia Hidrográfica do Rio Espinharas, bem como a legislação pertinente e a literatura especializada sobre governança ambiental e federalismo cooperativo. Os resultados indicam que os consórcios públicos possibilitam o compartilhamento de equipes técnicas multidisciplinares, redução de custos administrativos, fortalecimento da fiscalização ambiental, padronização de procedimentos e ampliação da segurança jurídica dos atos administrativos. Conclui-se que a governança ambiental compartilhada representa alternativa viável para superar limitações estruturais dos municípios paraibanos, contribuindo para maior efetividade da descentralização ambiental e para o fortalecimento da gestão pública sustentável.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental. Consórcios Públicos. Governança Ambiental. Descentralização. Municípios. Paraíba.

¹ Doutor em Engenharia e Gestão de Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, Paraíba, Brasil. E-mail: raccandido@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8624-5735>

² Doutora em Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, Paraíba, Brasil. E-mail: mfnobregabarbosa@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3415-8829>

³ Doutor em Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, Paraíba, Brasil. E-mail: erifat@terra.com.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9578-9555>

ABSTRACT

The decentralization of environmental licensing introduced by Supplementary Law No. 140/2011 granted Brazilian municipalities a more prominent role in environmental management, particularly regarding the licensing of activities with local impacts. However, the implementation of this authority remains limited in several states, especially those characterized by a predominance of small municipalities, budgetary constraints, and limited technical-administrative capacity. In Paraíba, this scenario reveals institutional weaknesses that hinder the consolidation of the municipalization of environmental licensing. Against this backdrop, this article aims to analyze the formation of inter-municipal public consortia as a strategy to strengthen the institutional and operational aspects of municipal environmental management. The study is qualitative, exploratory, and applied in nature, relying on document analysis, legal interpretation, and a case study. It draws on empirical data from research conducted in the Espinharas River sub-basin, as well as relevant legislation and specialized literature on environmental governance and cooperative federalism. The results indicate that public consortia enable the sharing of multidisciplinary technical teams, a reduction in administrative costs, stronger environmental enforcement, the standardization of procedures, and greater legal certainty regarding administrative acts. The study concludes that shared environmental governance offers a viable alternative for overcoming the structural limitations faced by municipalities in Paraíba, thereby contributing to the greater effectiveness of environmental decentralization and the strengthening of sustainable public management.

Keywords: Environmental Licensing. Public Consortia. Environmental Governance. Decentralization. Municipalities. Paraíba.

RESUMEN

La descentralización de las licencias ambientales, introducida por la Ley Complementaria n.º 140/2011, otorgó a los municipios brasileños un papel más destacado en la gestión ambiental, particularmente en lo que respecta a la autorización de actividades con impacto local. Sin embargo, el ejercicio de esta competencia sigue siendo limitado en varios estados, especialmente en aquellos caracterizados por el predominio de municipios pequeños, restricciones presupuestarias y una capacidad técnico-administrativa limitada. En Paraíba, este escenario revela debilidades institucionales que obstaculizan la consolidación de la municipalización de las licencias ambientales. En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo analizar la creación de consorcios públicos intermunicipales como estrategia para fortalecer los aspectos institucionales y operativos de la gestión ambiental municipal. El estudio es de naturaleza cualitativa, exploratoria y aplicada, y se basa en el análisis documental, la interpretación jurídica y un estudio de caso. Se fundamenta en datos empíricos obtenidos de una investigación realizada en la subcuenca del río Espinharas, así como en la legislación pertinente y la literatura especializada sobre gobernanza ambiental y federalismo cooperativo. Los resultados indican que los consorcios públicos permiten compartir equipos técnicos multidisciplinarios, reducir los costos administrativos, fortalecer la fiscalización ambiental, estandarizar procedimientos y brindar mayor seguridad jurídica a los actos administrativos. El estudio concluye que la gobernanza ambiental compartida ofrece una alternativa viable para superar las limitaciones estructurales que enfrentan los municipios de Paraíba, contribuyendo así a una mayor eficacia de la descentralización ambiental y al fortalecimiento de una gestión pública sostenible.

Palabras clave: Licenciamento Ambiental. Consórcios Públicos. Governança Ambiental. Descentralização. Municípios. Paraíba.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A proteção do meio ambiente afirmou-se, nas últimas décadas, como uma das principais responsabilidades atribuídas ao Estado brasileiro, assumindo caráter transversal às políticas públicas e integrando os fundamentos do desenvolvimento sustentável previstos na Constituição Federal de 1988. Ao estabelecer, em seu artigo 225, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o constituinte atribuiu ao poder público e à coletividade o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Paralelamente, o artigo 23 instituiu competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteção ambiental, inaugurando um modelo de federalismo cooperativo voltado à gestão compartilhada dos recursos naturais.

Nesse cenário, a descentralização das competências administrativas ganhou novo impulso com a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011, responsável por regulamentar a cooperação entre os entes federativos na execução das ações administrativas ambientais. Dentre as principais inovações da referida legislação destaca-se a ampliação do papel dos municípios no licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos de impacto local, reforçando a autonomia desses entes e aproximando a tomada de decisão em contextos territoriais.

Conquanto a descentralização represente importante avanço institucional, sua implementação revela desafios significativos, especialmente nos pequenos municípios brasileiros. A insuficiência de recursos financeiros, a escassez de equipes multidisciplinares, a limitada capacidade técnica e a ausência de sistemas estruturados de fiscalização e monitoramento comprometem a efetividade da gestão ambiental local. Essas e outras dificuldades são particularmente evidentes no estado da Paraíba, cuja estrutura municipal é composta majoritariamente por municípios de pequeno porte, com reduzida capacidade administrativa para assumir integralmente as competências previstas na legislação ambiental.

A pesquisa que fundamenta este artigo, oriunda de tese de doutorado, desenvolvida na região da Sub-bacia Hidrográfica do Rio Espinharas, identificou que, embora exista interesse

institucional na municipalização do licenciamento ambiental, persistem obstáculos relacionados à capacidade operacional dos órgãos municipais, principalmente quanto à disponibilidade de profissionais especializados, estrutura física, monitoramento e fiscalização das condicionantes ambientais e integração dos sistemas de informação ambiental. Essas limitações comprometem não apenas a eficiência administrativa, bem como a segurança jurídica dos procedimentos de licenciamento.

Diante dessa conjuntura, há necessidade de adotar modelos de governança capazes de compatibilizar autonomia municipal com racionalização administrativa. Entre as alternativas previstas no ordenamento jurídico brasileiro destacam-se os consórcios públicos intermunicipais, disciplinados pela Lei nº 11.107/2005 e regulamentados pelo Decreto nº 6.017/2007. Esses instrumentos permitem a cooperação voluntária entre municípios para execução compartilhada de serviços públicos, permitindo que os entes consorciados compartilhem recursos e conhecimentos, reduzam custos, fortaleçam suas instituições e ampliem sua capacidade técnica.

Na área ambiental, os consórcios públicos apresentam potencial para constituir estruturas técnicas regionalizadas, compartilhando equipes multidisciplinares, laboratórios, sistemas de informação, ações de fiscalização e programas de monitoramento ambiental. Essa forma de organização permite reduzir diferenças institucionais entre municípios, promovendo maior uniformidade de procedimentos, fortalecimento da governança local e maior eficiência na implementação das políticas públicas ambientais.

O problema que orienta esta investigação consiste na seguinte questão: de que forma os consórcios públicos intermunicipais podem contribuir para superar as limitações estruturais do licenciamento ambiental municipal no estado da Paraíba?

Parte-se da hipótese de que a atuação consorciada representa alternativa institucional adequada para fortalecer a capacidade administrativa ambiental dos municípios paraibanos, permitindo o compartilhamento de recursos humanos, financeiros e tecnológicos sem comprometer a autonomia administrativa desses entes.

O objetivo geral deste estudo consiste em analisar os consórcios públicos intermunicipais como estratégia de fortalecimento do licenciamento ambiental municipal na Paraíba. Especificamente, busca-se: (i) identificar as principais fragilidades institucionais dos municípios na execução do licenciamento ambiental; (ii) discutir os benefícios operacionais da governança ambiental compartilhada; e (iii) propor diretrizes para implementação de um modelo regional de cooperação ambiental voltado à realidade da Sub-bacia Hidrográfica do Rio Espinharas.

A relevância científica do estudo decorre da necessidade de aprofundar a discussão sobre mecanismos institucionais capazes de conferir maior efetividade à descentralização ambiental prevista na Lei Complementar nº 140/2011, explorando um recorte específico na tese que subsidiou este estudo. Além disso, o trabalho apresenta contribuição prática ao propor diretrizes para fortalecimento da governança ambiental regional, especialmente em contextos marcados por limitações estruturais e elevada fragmentação administrativa.

REFERENCIAL TEÓRICO

Federalismo Cooperativo e Governança Ambiental

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 promoveu profunda reorganização das competências administrativas relacionadas à proteção ambiental ao instituir um modelo de federalismo cooperativo fundamentado na atuação conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Distintamente ao modelo centralizador vigente nas constituições anteriores, o texto legal conferiu aos entes federativos responsabilidades compartilhadas para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição.

O artigo 23 da Constituição Federal estabelece que é competência comum dos entes federativos proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, a fauna e a flora, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais, bem como promover programas de educação ambiental. Essa repartição administrativa representa uma das principais características do federalismo cooperativo brasileiro, exigindo coordenação institucional e integração entre os diferentes níveis de governo (Brasil, 1988).

Segundo José Afonso da Silva (2021), a Constituição de 1988 transformou a proteção ambiental em um dever compartilhado entre Estado e sociedade, elevando-a à categoria de direito fundamental de terceira dimensão. Para o autor, a efetividade desse direito depende da atuação articulada dos diversos entes federativos, uma vez que os problemas ambientais transcendem limites político-administrativos e exigem soluções integradas.

Reforçando essa ideia, Machado (2023) observa que a política ambiental brasileira não pode ser compreendida sob uma lógica exclusivamente hierárquica, pois a própria Constituição

adotou um modelo cooperativo em que União, Estados e Municípios exercem competências complementares. Para o autor, a descentralização administrativa representa mecanismo indispensável para aproximar a gestão ambiental das especificidades territoriais, permitindo maior eficiência no controle das atividades potencialmente poluidoras.

Entretanto, o compartilhamento de competências não elimina a necessidade de coordenação institucional. Milaré (2022) destaca que a multiplicidade de órgãos ambientais pode gerar conflitos administrativos, sobreposição de competências e insegurança jurídica caso não existam instrumentos capazes de harmonizar as ações governamentais. Nesse sentido, o autor ressalta que a cooperação interfederativa constitui elemento indispensável para assegurar eficiência administrativa e proteção ambiental efetiva, favorecendo a governança ambiental.

A governança ambiental ganhou projeção internacional sobretudo a partir das discussões promovidas pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que passaram a defender modelos institucionais capazes de integrar políticas públicas em diferentes escalas territoriais. Nessa ótica, a governança multinível busca superar a fragmentação administrativa por meio da cooperação horizontal e vertical entre os diversos níveis de governo.

No contexto brasileiro, a governança ambiental adquire especial relevância diante da elevada heterogeneidade entre os municípios. Enquanto grandes centros urbanos dispõem de estruturas administrativas consolidadas, parcela significativa dos municípios de pequeno porte apresenta limitações financeiras, técnicas e institucionais que comprometem a implementação das políticas ambientais (Candido, 2025). A cooperação interfederativa, portanto, deixa de representar mera faculdade administrativa para constituir requisito essencial à efetividade do federalismo cooperativo.

Sob esse viés, a governança ambiental regional configura-se como mecanismo capaz de compatibilizar autonomia municipal e eficiência administrativa, permitindo que municípios compartilhem capacidades institucionais sem renunciar às competências que lhes foram constitucionalmente atribuídas.

A Descentralização do Licenciamento Ambiental Municipal

Entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental ocupa posição central por constituir mecanismo preventivo destinado a compatibilizar

desenvolvimento econômico e proteção dos recursos naturais. Previsto originalmente na Lei nº 6.938/1981, o licenciamento consolidou-se como procedimento administrativo obrigatório para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental.

Durante muitos anos, entretanto, a ausência de critérios objetivos para distribuição das competências administrativas gerou frequentes conflitos entre União, Estados e Municípios, ocasionando insegurança jurídica, duplicidade de procedimentos e aumento da burocracia administrativa (Farias, 2022). Em resposta a esse cenário, foi editada a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, regulamentando o artigo 23 da Constituição Federal e disciplinando as ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum em matéria ambiental.

A principal inovação da Lei Complementar nº 140/2011 consistiu na definição dos critérios para atribuição das competências administrativas de cada ente federativo, especialmente quanto ao licenciamento ambiental. O diploma legal estabeleceu que compete aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos de impacto local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (Brasil, 2011).

Segundo Milaré (2022), a citada lei representou importante avanço para o fortalecimento da autonomia municipal, dado que aproximou a tomada de decisão das realidades territoriais e possibilitou maior agilidade nos processos administrativos. Contudo, o autor ressalta que a descentralização somente produz resultados satisfatórios quando acompanhada da correspondente estrutura institucional capaz de exercer adequadamente as novas atribuições.

Nesse mesmo sentido, Machado (2023) adverte que a descentralização administrativa não se resume à transferência formal de competências legais. Para que os municípios desempenhem adequadamente suas funções ambientais, torna-se indispensável a existência de corpo técnico qualificado, legislação municipal compatível, conselho de meio ambiente em funcionamento e atuante, fundo municipal para gerir recursos, sistemas de fiscalização e mecanismos de monitoramento das condicionantes ambientais.

Embora a municipalização do licenciamento tenha ampliado a autonomia administrativa, persistem importantes desafios relacionados à capacidade institucional dos governos locais. Pequenos municípios frequentemente apresentam limitações financeiras que dificultam a contratação de profissionais especializados, aquisição de equipamentos técnicos, realização de vistorias de campo e implantação de sistemas informatizados para gestão dos processos ambientais (Candido, 2025).

Ademais, a elevada rotatividade de servidores, frequentemente decorrente das mudanças político-administrativas municipais, dificulta a consolidação de equipes técnicas permanentes e reduz a continuidade das políticas públicas ambientais. Esse cenário reforça a necessidade de modelos institucionais que proporcionem maior estabilidade administrativa e permitam compartilhamento de recursos entre diferentes municípios.

No estado da Paraíba, tais desafios tornam-se ainda mais evidentes em razão da predominância de municípios de pequeno porte, cuja arrecadação própria frequentemente não permite manter equipes multidisciplinares compostas por engenheiros ambientais, biólogos, geólogos, geógrafos, advogados e analistas ambientais. As limitações estruturais dos órgãos municipais constituem um dos principais entraves à consolidação da descentralização ambiental no estado, especialmente quanto à fiscalização, monitoramento das condicionantes e integração dos sistemas de informação ambiental (Candido, 2025).

Consórcios Públicos Intermunicipais como Instrumento de Fortalecimento da Gestão Ambiental

A crescente complexidade das políticas públicas ambientais tem evidenciado a insuficiência da atuação isolada dos pequenos municípios brasileiros para responder às demandas relacionadas ao licenciamento, fiscalização, monitoramento e controle ambiental. Embora a Constituição Federal tenha ampliado a autonomia municipal, grande parte dos governos locais enfrenta limitações estruturais que dificultam a implementação das competências administrativas atribuídas pela Lei Complementar nº 140/2011. Nesse enquadramento, os consórcios públicos intermunicipais apresentam-se como importante mecanismo de cooperação interfederativa, permitindo a racionalização de recursos e o fortalecimento institucional da gestão ambiental.

A cooperação entre entes federativos possui fundamento constitucional nos artigos 23 e 241 da Constituição Federal. Este último prevê expressamente a possibilidade de celebração de consórcios públicos e convênios de cooperação para a gestão associada de serviços públicos. A regulamentação dessa previsão constitucional ocorreu com a edição da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, estabelecendo normas gerais para constituição e funcionamento dos consórcios públicos.

Segundo Di Pietro (2023), os consórcios públicos representam instrumentos jurídicos destinados à realização de interesses comuns dos entes federativos mediante gestão

compartilhada de serviços públicos. A autora ressalta que essa modalidade de cooperação permite superar limitações administrativas individuais sem comprometer a autonomia política e administrativa dos entes participantes, preservando o pacto federativo.

No campo ambiental, os consórcios assumem papel estratégico em razão da natureza regional dos impactos ambientais. Recursos hídricos, biodiversidade, corredores ecológicos e bacias hidrográficas frequentemente extrapolam os limites territoriais dos municípios, exigindo ações coordenadas para sua adequada gestão. A atuação integrada permite reduzir a fragmentação administrativa e favorecer políticas públicas territorialmente articuladas.

Machado (2023) ressalta que a gestão ambiental eficiente depende da integração entre planejamento, licenciamento, fiscalização e monitoramento. Quando essas atividades são executadas por estruturas municipais isoladas e com reduzida capacidade operacional, aumenta-se o risco de decisões inconsistentes, baixa efetividade das condicionantes ambientais e fragilidade na fiscalização dos empreendimentos licenciados.

Sob essa perspectiva, os consórcios públicos possibilitam a formação de equipes técnicas permanentes compostas por profissionais de diferentes áreas do conhecimento, como engenharia ambiental, biologia, geologia, geografia, agronomia, direito ambiental e administração pública. Essa composição multidisciplinar amplia significativamente a qualidade das análises técnicas e reduz a dependência de consultorias externas ou contratações temporárias (Candido, 2025).

Além do compartilhamento de recursos humanos, a gestão consorciada favorece a aquisição conjunta de equipamentos, veículos, sistemas de geoprocessamento, softwares de gestão processual e tecnologias de monitoramento ambiental. A economia de escala obtida por meio dessas aquisições reduz custos administrativos e amplia a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

Outro aspecto relevante refere-se à padronização dos procedimentos administrativos. Municípios integrantes de um mesmo consórcio podem adotar formulários unificados, critérios técnicos harmonizados, protocolos de vistoria, sistemas eletrônicos comuns e rotinas administrativas integradas, reduzindo divergências interpretativas e fortalecendo a segurança jurídica dos atos administrativos.

No caso da Paraíba, essa alternativa apresenta elevado potencial em razão da predominância de municípios de pequeno porte e da existência de regiões hidrográficas que compartilham características ambientais semelhantes. A adoção de estruturas regionalizadas permitiria distribuir custos administrativos entre os municípios participantes, ampliar a

especialização técnica e fortalecer a implementação das competências ambientais descentralizadas (Candido, 2025).

METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza aplicada e objetivo exploratório-descritivo, buscando compreender os fatores institucionais que influenciam a implementação do licenciamento ambiental municipal e analisar a viabilidade dos consórcios públicos intermunicipais como estratégia de fortalecimento da gestão ambiental na Paraíba.

Quanto aos procedimentos técnicos, realizou-se pesquisa documental e bibliográfica, complementada por estudo de caso fundamentado nos dados empíricos produzidos durante a pesquisa de doutorado desenvolvida na região da Sub-bacia Hidrográfica do Rio Espinharas. Este artigo utiliza especialmente os resultados relacionados às fragilidades institucionais, governança compartilhada e proposta de consórcio público ambiental levantados na tese.

A pesquisa documental compreendeu a análise da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 6.938/1981, da Lei Complementar nº 140/2011, da Lei nº 11.107/2005, do Decreto nº 6.017/2007 e das normas estaduais aplicáveis ao licenciamento ambiental no Estado da Paraíba, incluindo a Deliberação COPAM/PB nº 5.302/2022.

A análise bibliográfica fundamentou-se em obras clássicas do direito ambiental, governança e gestão Ambiental, priorizando autores com reconhecida produção científica sobre descentralização administrativa, federalismo cooperativo, capacidade institucional e consórcios públicos.

Para interpretação dos dados qualitativos empregou-se a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2016), permitindo organizar as informações em categorias analíticas relacionadas às fragilidades institucionais, potencialidades da cooperação interfederativa e estratégias de fortalecimento da gestão ambiental municipal.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Fragilidades Institucionais do Licenciamento Ambiental Municipal na Paraíba

A descentralização administrativa promovida pela Lei Complementar nº 140/2011 ampliou significativamente o papel dos municípios na gestão ambiental brasileira. Entretanto, a efetividade dessa descentralização permanece condicionada à existência de capacidade institucional compatível com as atribuições legais. As principais limitações, apontadas nos achados da tese, concentram-se na estrutura organizacional dos órgãos ambientais municipais, na insuficiência de recursos humanos especializados, na deficiência da fiscalização e no reduzido monitoramento das condicionantes ambientais.

Embora a legislação atribua aos municípios competência para licenciar atividades de impacto local, a realidade administrativa da maior parte dos municípios paraibanos demonstra que essa atribuição frequentemente supera sua capacidade operacional. Em muitos casos, as secretarias municipais acumulam múltiplas competências administrativas, reduzindo a especialização das equipes técnicas e comprometendo a qualidade das análises ambientais.

Outro aspecto recorrente refere-se à composição dos quadros técnicos. A inexistência de equipes multidisciplinares permanentes dificulta a análise integrada dos processos de licenciamento, sobretudo em empreendimentos que demandam conhecimentos específicos em diferentes áreas, como geologia, hidrologia, engenharia ambiental, biologia, agronomia e direito ambiental.

A pesquisa também evidenciou que a elevada rotatividade dos servidores municipais constitui fator relevante de fragilidade institucional. Em muitos municípios, alterações decorrentes das mudanças político-administrativas provocam descontinuidade das equipes responsáveis pelo licenciamento, comprometendo a memória institucional e reduzindo a padronização dos procedimentos técnicos.

No âmbito financeiro, verifica-se que a limitação orçamentária restringe investimentos em equipamentos, veículos para fiscalização, sistemas informatizados, geotecnologias e capacitação continuada dos servidores. Essa realidade afeta diretamente a capacidade de monitoramento dos empreendimentos licenciados, reduzindo a efetividade do controle ambiental pós emissão das licenças.

Esses resultados convergem com a literatura especializada, que identifica a capacidade institucional como requisito indispensável para o sucesso das políticas públicas descentralizadas. A simples transferência de competências legais não assegura sua implementação efetiva quando inexistem condições materiais, técnicas e organizacionais compatíveis com as responsabilidades assumidas. A figura 1 sintetiza as principais fragilidades.

Figura 1

Principais fragilidades institucionais identificadas na gestão ambiental municipal

Dimensão analisada	Fragilidade identificada	Consequências para o licenciamento
Recursos humanos	Equipes reduzidas e ausência de especialistas	Limitação da análise técnica
Estrutura administrativa	Secretarias com múltiplas atribuições	Sobrecarga institucional
Recursos financeiros	Baixa capacidade de investimento	Deficiência operacional
Fiscalização	Número insuficiente de fiscais	Baixo acompanhamento pós-licença
Sistemas de informação	Ausência de integração de dados	Redução da eficiência administrativa
Capacitação	Treinamentos esporádicos	Atualização técnica insuficiente

Fonte: Adaptado de Candido (2025) .

Limitações do Modelo Isolado de Licenciamento Ambiental

O exercício isolado da competência municipal para o licenciamento ambiental tende a apresentar limitações estruturais significativas, principalmente em municípios de pequeno porte. Embora a autonomia administrativa constitua importante conquista do federalismo cooperativo, sua concretização depende da existência de condições institucionais frequentemente indisponíveis nesses entes.

Dentre as limitações, temos à dificuldade de manutenção de equipes técnicas permanentes. A contratação de profissionais especializados representa elevado custo para municípios com reduzida arrecadação própria, tornando economicamente inviável manter quadro multidisciplinar compatível com a diversidade de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental.

Além disso, muitos municípios enfrentam dificuldades para garantir independência técnica na análise dos processos administrativos. A proximidade entre agentes públicos e empreendedores locais pode aumentar pressões políticas sobre os órgãos ambientais, especialmente em localidades com reduzida estrutura administrativa.

Outro fator limitante corresponde à fiscalização das atividades licenciadas. O licenciamento ambiental não se encerra com a emissão da licença; pelo contrário, pressupõe acompanhamento permanente do cumprimento das condicionantes impostas ao empreendedor. Contudo, a escassez de fiscais, veículos e recursos financeiros compromete significativamente essa etapa, reduzindo a eficácia do instrumento preventivo.

Destaca-se ainda a ausência de sistemas informatizados integrados. Em diversos municípios, os processos administrativos permanecem predominantemente físicos, dificultando o controle processual, a produção de indicadores ambientais e a transparência administrativa.

Esses fatores demonstram que a descentralização isolada, embora juridicamente possível, revela importantes limitações práticas quando não acompanhada de mecanismos de cooperação institucional. A figura 2 compara o modelo consorciado ao isolado.

Figura 2

Comparação entre o modelo isolado e o modelo consorciado de licenciamento ambiental

Aspecto	Modelo municipal isolado	Modelo consorciado
Equipe técnica	Restrita	Compartilhada
Custos administrativos	Elevados	Rateados
Especialização técnica	Limitada	Multidisciplinar
Fiscalização	Pontual	Integrada
Capacitação	Eventual	Permanente
Segurança jurídica	Variável	Maior padronização
Banco de dados	Fragmentado	Regionalizado

Fonte: Elaboração própria

Potencial dos Consórcios Públicos Ambientais

Os resultados obtidos na tese objeto deste estudo permitem identificar os consórcios públicos como alternativa institucional capaz de reduzir grande parte dessas fragilidades. A principal vantagem consiste na possibilidade de compartilhamento de recursos técnicos, financeiros e administrativos entre municípios geograficamente próximos e ambientalmente integrados.

No caso da Paraíba, essa estratégia mostra-se especialmente adequada em razão da predominância de municípios de pequeno porte e da existência de regiões com características socioambientais semelhantes, como ocorre na Sub-bacia Hidrográfica do Rio Espinharas. Os principais benefícios identificados encontram-se na figura 3.

Figura 3

Benefícios a adoção de consórcios públicos intermunicipais de gestão ambiental

Compartilhamento de equipes multidisciplinares permanentes
Redução dos custos administrativos individuais
Maior continuidade institucional
Fortalecimento da fiscalização ambiental;
Padronização dos procedimentos técnicos;
Criação de banco regional de dados ambientais;
Integração com sistemas estaduais de informação;
Maior segurança jurídica das decisões administrativas.

Fonte: Elaboração própria

Outro aspecto relevante refere-se à ampliação da capacidade de planejamento ambiental regional. Ao compartilhar informações sobre uso do solo, recursos hídricos, áreas protegidas e empreendimentos licenciados, os municípios passam a produzir diagnósticos ambientais mais consistentes, subsidiando políticas públicas territorialmente integradas.

A atuação regionalizada também favorece a padronização das condicionantes ambientais impostas aos empreendimentos, reduzindo diferenças interpretativas entre municípios vizinhos e promovendo maior isonomia administrativa.

Do ponto de vista econômico, a economia de escala representa um dos principais benefícios do modelo consorciado. Equipamentos de geoprocessamento, drones para fiscalização, veículos, laboratórios e softwares especializados podem ser adquiridos coletivamente, reduzindo significativamente os custos individuais de cada município.

Esses resultados corroboram a hipótese central deste estudo, segundo a qual a cooperação interfederativa constitui importante mecanismo de fortalecimento da capacidade institucional municipal.

Proposta de Modelo Regional para a Sub-Bacia do Rio Espinharas

Com base nos resultados da pesquisa empírica, propõe-se uma estrutura mínima para implantação de um consórcio público ambiental voltado aos municípios da Sub-bacia Hidrográfica do Rio Espinharas.

A proposta não pretende substituir a autonomia municipal, mas sim oferecer suporte técnico compartilhado para o exercício das competências previstas na Lei Complementar nº 140/2011. Na figura 4 têm-se a proposta de configuração do consórcio.

Figura 4

Estrutura mínima do consórcio público ambiental para os municípios da Sub-bacia Hidrográfica do Rio Espinharas

Estrutura organizacional	Equipe técnica
Assembleia Geral de Prefeitos	Engenheiro ambiental
Conselho Técnico Ambiental	Biólogo
Câmara Jurídica	Geólogo
Diretoria Executiva	Geógrafo;
Núcleo Regional de Licenciamento Ambiental	Engenheiro florestal ou agrônomo;
Núcleo Regional de Fiscalização Ambiental	Advogado especializado em Direito Ambiental;
Núcleo de Geotecnologias e Sistemas de Informação	Analista administrativo;
Núcleo de Educação Ambiental e Capacitação	Fiscal ambiental;

Fonte: Elaboração própria

Essa estrutura mínima permitiria atender simultaneamente diversos municípios, reduzindo custos e garantindo maior especialização técnica. Ao mesmo tempo, a expansão da gestão ambiental local seria efetivada, ensejando ganhos para a população e para o meio ambiente, tendo em vista que a proximidade da atuação estatal permite uma resposta mais rápida e eficiente aos problemas ambientais.

CONCLUSÃO

A descentralização administrativa promovida pela Lei Complementar nº 140/2011 representa um dos principais avanços institucionais da política ambiental brasileira ao fortalecer a participação dos municípios no licenciamento ambiental das atividades de impacto local. Entretanto, os resultados discutidos neste estudo demonstram que a mera atribuição de competências legais não assegura, por si só, a efetividade da gestão ambiental municipal. A

capacidade institucional permanece como fator determinante para que os municípios possam exercer suas atribuições com eficiência, segurança jurídica e qualidade técnica.

A análise desenvolvida evidenciou que grande parte dos municípios paraibanos enfrenta limitações estruturais relacionadas à insuficiência de recursos humanos especializados, restrições financeiras, deficiência de infraestrutura administrativa, reduzida capacidade fiscalizatória e baixa integração dos sistemas de informação ambiental. Tais fragilidades comprometem não apenas a tramitação dos processos de licenciamento, como também etapas essenciais do controle ambiental, como o monitoramento das condicionantes e a fiscalização das atividades licenciadas.

Nesse contexto, confirmou-se a hipótese inicialmente formulada de que os consórcios públicos intermunicipais constituem mecanismo institucional capaz de fortalecer a governança ambiental regional e ampliar a capacidade administrativa dos municípios. A possibilidade de compartilhamento de equipes multidisciplinares, infraestrutura técnica, sistemas informatizados, ações de fiscalização e programas permanentes de capacitação permite reduzir custos administrativos e elevar a qualidade técnica das decisões, preservando a autonomia municipal prevista na Constituição Federal.

A proposta de um modelo regional de consórcio ambiental para a Sub-bacia Hidrográfica do Rio Espinharas, demonstra que a cooperação interfederativa pode representar alternativa concreta para superar limitações historicamente observadas na implementação da municipalização do licenciamento ambiental na Paraíba. Além de favorecer a economia de escala e a racionalização dos recursos públicos, a atuação consorciada contribui para maior uniformidade dos procedimentos administrativos, fortalecimento da segurança jurídica e integração das políticas ambientais em escala territorial.

O presente estudo amplia a discussão sobre federalismo cooperativo, governança ambiental e capacidade institucional aplicada à gestão ambiental municipal, explorando um recorte ainda pouco aprofundado na literatura nacional ao relacionar os consórcios públicos especificamente ao fortalecimento do licenciamento ambiental. Sob o aspecto prático, oferece subsídios para gestores públicos, órgãos ambientais municipais e estaduais e formuladores de políticas públicas interessados na construção de modelos regionalizados de gestão ambiental.

Como limitações da pesquisa, destaca-se que a análise está concentrada na realidade institucional da Sub-bacia Hidrográfica do Rio Espinharas, esse recorte exige cautela quanto à generalização dos resultados para outras regiões brasileiras com diferentes características socioeconômicas e administrativas. Além disso, o estudo possui natureza predominantemente

qualitativa, não contemplando indicadores quantitativos de desempenho comparativo entre municípios licenciadores e estruturas consorciadas.

Como sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se o desenvolvimento de estudos comparativos envolvendo consórcios ambientais já implantados em outros estados brasileiros, bem como avaliações quantitativas sobre eficiência administrativa, custos operacionais, tempo médio de tramitação dos processos de licenciamento e efetividade da fiscalização ambiental. Mostra-se relevante também investigar a integração entre consórcios públicos os sistemas estaduais de informações ambientais.

Conclui-se, portanto, que a consolidação da descentralização ambiental prevista na Lei Complementar nº 140/2011 depende não apenas da existência de competências legalmente atribuídas aos municípios, mas da construção de arranjos institucionais cooperativos capazes de ampliar sua capacidade técnica e administrativa. Nesse cenário, os consórcios públicos intermunicipais revelam-se instrumentos promissores para fortalecer a governança ambiental regional, promover maior eficiência na gestão pública e contribuir para a efetivação do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

- Abreu, M. D. S (2014). *Licenciamento Ambiental na Paraíba: Descentralização, Entraves e Possibilidades* (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal da Paraíba.
- Bardin, L. *Análise de conteúdo*. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70, Brasil, 2015.
- Brasil. (1981). *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2005). *Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2007). *Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007*. Regulamenta a Lei nº 11.107/2005. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2011). *Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011*. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção ambiental. Diário Oficial da União.
- Candido, R. A (2025). *Licenciamento ambiental municipal no Estado da Paraíba: análise da região da sub-bacia do Rio Espinharas* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de

campina Grande.

Di Pietro, M. S. Z. (2023). *Direito administrativo* (36. ed.). Forense.

Farias, Talden. *Competência Administrativa Ambiental*. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 9. Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

Machado, P. A. L. (2023). *Direito ambiental brasileiro* (29. ed.). Malheiros.

Meirelles, H. L., Burle Filho, J. E., & Burle, C. R. (2022). *Direito municipal brasileiro* (20. ed.). Malheiros.

Milaré, É. (2022). *Direito do ambiente* (12. ed.). Thomson Reuters Brasil.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2016). *Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais*. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121–143.

Silva, J. A. da. (2021). *Direito ambiental constitucional* (11. ed.). Malheiros.