



**ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS**

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

## **NOTA TÉCNICA APM Nº 15, DE 06 DE MARÇO DE 2026**

**ÁREA:** Direito Constitucional Municipal, Direito Administrativo e Federalismo.

**TÍTULO:** Competências Municipais – Limites da Atuação Local em Face da Legislação Federal e Estadual: Estrutura Constitucional, Critérios de Delimitação e Diretrizes de Aplicação.

**REFERÊNCIAS:** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 18, 23, 24, 29, 30 e 37. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Princípios do federalismo, da predominância do interesse e da repartição de competências.

**PALAVRAS-CHAVE:** Competência Municipal. Interesse Local. Federalismo. Normas Gerais. Legislação Concorrente. Autonomia Municipal.

### **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 delimitação das competências municipais, especialmente diante da interação com normas federais e estaduais.

A recorrente dúvida quanto ao alcance da atuação municipal decorre, em grande medida, de leitura fragmentada da Constituição, que ora enfatiza a autonomia local, ora a subordinação a normas gerais, sem a devida articulação sistemática entre esses elementos.

A presente Nota Técnica tem por finalidade demonstrar que o problema não reside na existência de conflito entre entes federativos, mas na identificação do critério adequado de prevalência normativa, a partir da natureza da matéria e da predominância do interesse envolvido.

## 2. CONTEXTO CONSTITUCIONAL E ESTRUTURA FEDERATIVA:

A Constituição da República estrutura o federalismo brasileiro a partir da coexistência de entes autônomos, dotados de competências próprias e interdependentes.

No caso dos Municípios, a autonomia não se traduz em soberania normativa plena, mas em capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, dentro dos limites constitucionais.

A repartição de competências segue três eixos principais:

- (i) *competências exclusivas ou próprias;*
- (ii) *competências comuns;*
- (iii) *competências concorrentes.*

A correta compreensão desses eixos é indispensável para delimitar a atuação municipal.

## 3. COMPETÊNCIA MUNICIPAL E O CRITÉRIO DO INTERESSE LOCAL:

O art. 30, I, da Constituição atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Esse critério não é meramente territorial, mas material.

O interesse local não se define pela localização do fato, mas pela predominância do impacto sobre a realidade municipal.

Assim, a atuação municipal é legítima quando:

- a) *a matéria afeta predominantemente a dinâmica local;*
- b) *a disciplina normativa exige adaptação à realidade municipal;*

- c) *a intervenção não compromete a uniformidade nacional necessária.*

A invocação genérica do interesse local, sem essa análise, conduz a distorções.

#### **4. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR:**

O art. 30, II, da Constituição permite ao Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A competência suplementar não autoriza a substituição da norma geral, mas sua complementação.

Isso implica que:

- a) *a norma federal ou estadual estabelece diretrizes gerais;*
- b) *o Município pode detalhar a aplicação local;*
- c) *não se admite contradição ou afastamento da norma superior.*

A extrapolação desse limite configura invasão de competência.

#### **5. DISTINÇÃO ENTRE NORMA GERAL E NORMA LOCAL:**

A principal dificuldade prática reside na distinção entre normas gerais e normas específicas.

Normas gerais são aquelas que estabelecem diretrizes uniformes, aplicáveis em todo o território nacional ou estadual.

Normas locais são aquelas que tratam de peculiaridades administrativas, operacionais ou territoriais.

Quando o Município edita norma que altera o conteúdo essencial da norma geral, deixa de suplementar e passa a contrariar o sistema constitucional.

## 6. HIPÓTESES RECORRENTES DE CONFLITO:

A prática administrativa revela conflitos frequentes em matérias como:

- a) *meio ambiente;*
- b) *uso e ocupação do solo;*
- c) *saúde pública;*
- d) *trânsito e mobilidade urbana;*
- e) *atividades econômicas locais.*

Nessas hipóteses, a solução não se dá pela exclusão da competência municipal, mas pela harmonização entre os níveis normativos.

## 7. PREMISSAS PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS:

A resolução de conflitos normativos exige a observância de critérios estruturantes:

### 7.1 PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE

Deve-se identificar qual ente possui maior proximidade com a matéria regulada.

### 7.2 HIERARQUIA NORMATIVA

Normas gerais federais prevalecem sobre normas locais

quando estabelecem diretrizes obrigatórias.

### 7.3 COMPLEMENTARIDADE

A atuação municipal deve complementar, e não substituir, a legislação superior.

### 7.4 PROPORCIONALIDADE

A intervenção normativa deve ser adequada e necessária à realidade local, sem extrapolar seus limites.

### 8. RISCOS DECORRENTES DE ATUAÇÃO INADEQUADA:

A extrapolação da competência municipal gera consequências relevantes, tais como:

- a) *declaração de inconstitucionalidade de leis municipais;*
- b) *invalidação de atos administrativos;*
- c) *insegurança jurídica;*
- d) *paralisação de políticas públicas;*
- e) *responsabilização do gestor.*

Esses riscos decorrem, em regra, da ausência de análise sistemática da competência.

### 9. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios:

- (i) *realizem análise prévia de competência antes da edição normativa;*

- (ii) *identifiquem a existência de normas gerais aplicáveis;*
- (iii) *delimitem o alcance da atuação municipal;*
- (iv) *fundamentem expressamente o interesse local;*
- (v) *evitem replicar ou contrariar normas superiores;*
- (vi) *promovam integração entre áreas jurídica e técnica;*
- (vii) *acompanhem a jurisprudência dos Tribunais Superiores;*
- (viii) *adotem técnica legislativa adequada.*

Essas medidas asseguram coerência e validade jurídica da atuação municipal.

## **10. CONCLUSÃO:**

A delimitação das competências municipais não se resolve pela afirmação abstrata da autonomia, nem pela submissão irrestrita às normas federais e estaduais.

A solução exige leitura sistemática da Constituição, identificação da predominância do interesse e respeito à função das normas gerais.

A atuação municipal responsável pressupõe a compreensão de que a autonomia não autoriza a ruptura do sistema, mas a sua concretização no plano local.

Sem essa distinção, a norma municipal deixa de ser instrumento de organização administrativa e passa a ser fonte de conflito, com consequências jurídicas inevitáveis.