



**ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS**

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

## **NOTA TÉCNICA APM Nº 21, DE 20 DE MARÇO DE 2026**

**ÁREA:** Direito Constitucional, Direito Ambiental e Direito Urbanístico.

**TÍTULO:** Competência Legislativa Municipal em Matéria Ambiental e de Zoneamento – Limites, Interações Federativas e Critérios de Validade Normativa.

**REFERÊNCIAS:** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 23, VI e VII, 24, VI, 30, I e II, 182 e 225. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Princípios da predominância do interesse, do desenvolvimento sustentável e da função socioambiental da propriedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Competência Municipal. Meio Ambiente. Zoneamento Urbano. Normas Gerais. Competência Concorrente. Interesse Local.

### **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 delimitar os contornos da competência legislativa municipal em matéria ambiental e de ordenamento territorial.

A conjugação entre competência concorrente e interesse local tem sido fonte recorrente de controvérsias, sobretudo quando normas municipais são questionadas sob o argumento de invasão de competência da União ou dos Estados.

A presente Nota Técnica parte da premissa de que o conflito não decorre da sobreposição de competências, mas da ausência de distinção entre norma geral e norma de concretização local.

## 2. ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DAS COMPETÊNCIAS:

A Constituição da República estabelece um sistema de competências que combina:

- (i) *competência comum para proteção do meio ambiente;*
- (ii) *competência concorrente para legislar sobre normas ambientais;*
- (iii) *competência municipal para legislar sobre interesse local e promover o adequado ordenamento territorial.*

Essa estrutura não é excludente, mas complementar.

O Município não atua à margem do sistema, mas como elemento de concretização das políticas públicas ambientais e urbanísticas.

## 3. COMPETÊNCIA CONCORRENTE EM MATÉRIA AMBIENTAL:

Nos termos do art. 24, VI, cabe à União editar normas gerais em matéria ambiental, cabendo aos Estados e, por extensão material, aos Municípios, a complementação normativa.

A competência municipal, nesse campo, manifesta-se de forma indireta, por meio da suplementação e da concretização das normas gerais.

A atuação municipal é legítima quando:

- a) *detalha a aplicação de normas gerais;*
- b) *adapta diretrizes à realidade local;*
- c) *reforça a proteção ambiental sem contrariar a legislação superior.*

#### **4. COMPETÊNCIA MUNICIPAL EM ZONEAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL:**

O art. 30, VIII, da Constituição atribui ao Município a competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Essa competência possui natureza direta e primária.

O zoneamento urbano, nesse contexto, constitui expressão típica da autonomia municipal, sendo instrumento de concretização da função social da propriedade.

#### **5. DISTINÇÃO ENTRE REGULAÇÃO AMBIENTAL E ORDENAMENTO TERRITORIAL:**

A principal dificuldade prática reside na interseção entre normas ambientais e urbanísticas.

Enquanto a legislação ambiental estabelece parâmetros gerais de proteção, o zoneamento define a forma de ocupação do território.

A norma municipal é legítima quando:

- (i) *disciplina o uso do solo com base em critérios urbanísticos;*
- (ii) *incorpora parâmetros ambientais de forma complementar;*
- (iii) *não altera o núcleo das normas gerais ambientais;*

A tentativa de redefinir padrões ambientais gerais por meio de legislação local configura extrapolação de competência.

#### **6. PREVALÊNCIA DO INTERESSE LOCAL:**

O critério da predominância do interesse permanece como

elemento central.

Em matéria de zoneamento, o interesse local é evidente.

Em matéria ambiental, o interesse assume caráter compartilhado, exigindo harmonização normativa.

A atuação municipal deve ser orientada por essa distinção.

## 7. JURISPRUDÊNCIA E PARÂMETROS DE VALIDADE:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consolidado entendimento no sentido de que:

- a) *o Município pode adotar medidas mais protetivas ao meio ambiente;*
- b) *não pode flexibilizar padrões estabelecidos por normas gerais;*
- c) *pode legislar sobre uso do solo com impacto ambiental;*
- d) *deve respeitar a estrutura federativa de competências.*

A validade da norma municipal depende de sua compatibilidade material com o sistema constitucional.

## 8. RISCOS RECORRENTES :

A prática legislativa evidencia falhas frequentes, tais como:

- a) *edição de normas ambientais autônomas sem base em normas gerais;*
- b) *flexibilização indevida de padrões ambientais;*
- c) *confusão entre competência urbanística e ambiental;*

- d) *ausência de fundamentação técnica;*
- e) *insegurança jurídica decorrente de conflitos normativos.*

Esses vícios comprometem a validade das normas municipais.

## 9. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios:

- (i) *identifiquem claramente a natureza da matéria regulada;*
- (ii) *verifiquem a existência de normas gerais aplicáveis;*
- (iii) *fundamentem a atuação no interesse local ou na suplementação normativa;*
- (iv) *evitem flexibilizar padrões ambientais superiores;*
- (v) *integrem planejamento urbano e política ambiental;*
- (vi) *utilizem base técnica para definição de zoneamento;*
- (vii) *promovam coerência entre legislação urbanística e ambiental;*
- (viii) *acompanhem a jurisprudência dos Tribunais Superiores.*

Essas medidas asseguram a validade e a eficácia da atuação normativa municipal.

## 10. CONCLUSÃO:

A competência legislativa municipal em matéria ambiental e de zoneamento não se define por fronteiras rígidas, mas por critérios de complementaridade e predominância do interesse.



## ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

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

O Município exerce papel central na concretização das políticas ambientais e urbanísticas, desde que sua atuação respeite os limites das normas gerais e a estrutura federativa.

A extrapolação desses limites não configura exercício ampliado de autonomia, mas ruptura do sistema constitucional, com consequências jurídicas inevitáveis.

A atuação normativa responsável exige, portanto, leitura sistemática da Constituição, integração entre áreas técnicas e jurídicas e rigor na delimitação do alcance das normas municipais.

