



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 6 de outubro de 2025.

Parecer: 149/2025.

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei nº 136/2025 – “INSTITUI O CÓDIGO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES DO MUNICÍPIO DE BIRIGUI E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que institui o Código de Obras e Edificações do Município de Birigui e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 2829/2025, em 3 de outubro de 2025. Despachado para parecer em 3 de outubro de 2025. Recebido para parecer em 3 de outubro 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei ordinária que instituí novo Código de Obras no Município de Birigui, referente apontamento do parecer jurídico nº 127/25, que apontou como sendo a espécie normativa adequada a lei ordinária e não através de lei complementar como havia sido disposto.

Em relação aos demais apontamentos a mensagem aditiva através do ofício nº 931/25, de 27 de agosto de 2025, onde analisando o conteúdo pode ser verificado que foi suprido os apontamentos 1, 3 e 4, com a mensagem aditiva, embora apenas estes foram supridos, havendo ainda em





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

relação a audiência pública realizada, que não expressou devidamente o objetivo dos dispositivos jurídicos mencionados em decorrência da efetiva participação popular.

Como apontado no parecer pretérito a audiência pública realizada não contou com efetiva participação popular, contando com membros em sua maioria do próprio poder Executivo Municipal, em obediência ao artigo 2º, II, da Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades.

A própria Lei Maior, privilegiou a participação popular na elaboração de projetos de lei com o intuito de sedimentar o verdadeiro estado democrático de direito, no capítulo que trata do processo legislativo, artigos 37, caput, quando afirma a importância do interesse público e 61, caput, § 2º, da Constituição Federal.

Outra disposição referente a participação popular e sua importância vem expressa na Constituição do Estado de São Paulo em seu artigo 22, IV, 24, § 3º, item 1, artigo 111 e artigo 180, II, afirmando a importância do interesse público.

A Lei Orgânica do Município de Birigüi, 141, II, estabelece a participação das entidades representativas na elaboração de diretrizes e normas relativas ao pleno desenvolvimento urbano do município.

São inúmeros dispositivos jurídicos que determinam a importância de uma participação popular em matérias de interesse público, justamente como um código de obras municipal, onde toda a população acaba sendo impactada por essa legislação.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Outro ponto é que deve ser juntada nova mensagem aditiva de acordo com a que foi juntada sanando os demais apontamentos como realizado através do ofício nº 931/25, pois agora é um novo projeto de lei, com uma outra espécie normativa que é a adequada para este tipo de matéria, assim necessário a juntada do documento.

Observamos que o artigo 7º, foi modificado corretamente o texto de acordo com o que foi apontado no parecer nº 101/25, o artigo 30, também foi modificado se adequando, mas o artigo 17, V, não teve sua redação original modificado de acordo com o que o parecer jurídico esclareceu, assim deve ser encaminhado a sua modificação.

Com objetivo de melhorar a elucidação e a importância da participação popular no processo de formação de leis e de matérias de importância para a coletividade e de grande interesse público, trazemos mais uma jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Eis jurisprudência nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, que "Dispõe sobre instituição, no Município de Tietê, do Programa Lote Urbanizado, voltado a promover, custear e implantar lotes urbanizados para atendimento do direito de moradia." - **Alegação de que o processo legislativo não observou o princípio da participação popular na elaboração de norma urbanística** e de que a lei também afronta o princípio da separação dos poderes, já que interfere na gestão do Poder Executivo sobre programas habitacionais e trata da prática de atos de administração, o que implica ofensa aos artigos 5º, 47, II e XIV, 144 e 180, inc. II, da Constituição do Estado. - Vício formal - A instituição de política



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

pública de assistência social, no âmbito habitacional, visando à concretização do direito de moradia, por lei de iniciativa parlamentar, não traduz, em si, usurpação de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por a matéria não se enquadrar entre as enumeradas no artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. No entanto, no caso concreto, há vício de iniciativa, no que concerne ao artigo 2º, II, da lei impugnada, porque a instituição de fundo de qualquer natureza, assim como sua organização e gestão, se inserem no campo da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme a inteligência dos artigos 174, III, § 4º, 1, e 176, IX, da Constituição do Estado, e a jurisprudência pacífica do C. Órgão Especial. - **Vício formal - Lei de natureza urbanística - Inobservância à exigência de participação popular direta no processo legislativo - Infração ao artigo 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, segundo o qual, "No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes", bem como aos artigos 144 e 191 da mesma Carta - Entendimento pacífico do C. Órgão Especial, no sentido de que as leis que versam sobre matéria urbanística devem ser precedidas de estudos técnicos e audiências públicas, garantida a participação da população e de entidades comunitárias. - Vício formal - Inobservância, pelo legislador, do artigo 232, I, da Constituição do Estado, que decorre das regras dos artigos 193, parágrafo único, e 204, II, da Constituição Federal, e determina a participação da comunidade na organização, elaboração, execução e acompanhamento de programas e projetos na área de promoção social - Precedente do C. Órgão Especial. - Vício material - Os artigos 3º, § 2º, e 4º, I da Lei nº 3.883/2022 de Tietê invadem a órbita de gestão do Poder Executivo. ao determinarem**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

o estabelecimento de “ajustes” com concessionárias de serviço público e a realização de parcerias pela Administração - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - Não cabe ao Poder Legislativo editar “normas autorizativas” de políticas públicas, porque o Poder Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração - Precedentes do Órgão Especial. - Pedido julgado procedente, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, do Município de Tietê (....) **Tietê é município com população superior a 20 mil habitantes e, como tal, obrigado a ter plano diretor (artigo 182, § 1º, da Constituição Federal), que, nos termos do artigo 40 do Estatuto da Cidade, é o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, e deve observar, no que toca ao uso e à ocupação do solo e ao seu desenvolvimento urbano, econômico e social, os princípios e normas constitucionais sobre os temas, tal como se deduz do artigo 144 da Constituição Estadual (“Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”), dentre os quais a norma que obriga a participação da população ou de organismos que a representem no processo legislativo de leis de cunho urbanístico, inserida no artigo 180, II, da Constituição Paulista (“No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes”), o que, neste caso, de fato, não existiu. A realização de debates prévios, audiências e consultas públicas sobre projetos de lei com matéria urbanística capazes de interferir, de forma significativa, no planejamento, no desenvolvimento econômico e social, na sustentabilidade, na**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

conformação e na estética urbana, assim como no meio ambiente, no orçamento público - pela necessidade de implantação de equipamentos públicos comunitários e da infraestrutura necessária à prestação de serviços públicos essenciais (artigo 3º, § 1º da lei impugnada) - e, claro, na qualidade de vida das pessoas, como se dá com leis relativas ao aumento do perímetro urbano e à alteração de critérios e restrições para o parcelamento do solo, é imprescindível, porque dá concretude ao artigo 29, XII, da Constituição Federal, que prevê a cooperação de associações representativas no planejamento municipal, e corrobora a consecução dos objetivos da política urbana nacional estabelecidos no artigo 182 da mesma Carta - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes -, de que decorre o princípio da gestão democrática das cidades, insculpido nos artigos 2º, II, e 43 a 45, da Lei nº 10.257/2001. O artigo 30, VIII, da Constituição Federal, diz, na mesma linha, que compete aos municípios promover, no que lhes couber, “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, mas, neste caso, repito, não houve estudo, planejamento nem debate adequados para a edição da referida lei. (...) O artigo 191 da Constituição Estadual acrescenta que “O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico”, o que também pressupõe, logicamente, debate prévio e amplo sobre qualquer iniciativa de lei capaz de impactar o meio ambiente. Ademais, conforme o C. Órgão Especial já decidiu, “a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta” (ADIN nº 9029202-54.2009.8.26.0000 - antigo nº 994.09.224728-0, relator designado Des. Artur Marques, j. 05/05/2010). A inobservância das normas constitucionais que impõem a participação popular direta no processo legislativo, em casos como este, caracteriza vício formal insanável, portanto, insuscetível de correção 9....) Tal preceito decorre do disposto nos artigos 193, parágrafo único (“O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”), e 204, II, da Constituição Federal: “Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (grifei). A participação popular na elaboração de políticas públicas na área de assistência social é, como se vê, nos termos da Constituição, obrigatória, pelo que não pode ser flexibilizada, pesem os nobres objetivos do legislador com a edição da lei em questão. A natureza e a essencialidade dos direitos que a lei impugnada visa proteger não autorizam a inobservância do devido processo legislativo. Não custa acrescentar, ademais, que o fato de o projeto de lei ter sido discutido por vereadores eleitos em pleito democrático, que representam o povo de Tietê, não retira a inconstitucionalidade da lei. Com efeito, o



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

artigo 204, II, da Constituição Federal, prevê hipótese de exercício de democracia direta, não representativa, segundo foi, já há muito, afirmado pelo Supremo Tribunal Federal (ADI nº 244, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, j. 11.09.2002). Analisando caso similar, o C. Órgão Especial desta Corte assim decidiu: ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 6.940, de 26 de novembro de 2020, do Município de São Bernardo do Campo, que autorizou o Poder Executivo a promover a extinção da Fundação Criança de São Bernardo do Campo e transferir, por meio de decreto, as atribuições, obrigações, bens e recursos financeiros a órgão da Administração Direta. JULGAMENTO CONJUNTO COM O INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 0031169-73.2021.8.26.0000. Identidade de objeto e de partes. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DOS PARECERES DAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA DE VEREADORES. E. Supremo Tribunal Federal que, ao apreciar o presente caso concreto, em sede de suspensão de liminar, estipulou não caber ao Poder Judiciário analisar a interpretação conferida a regras regimentais relativas ao processo legislativo, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Afastamento da alegação do autor, cuja apreciação implicaria juízo sobre a correção da aplicação das referidas normas regimentais. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. Ofensa aos artigos 232, inciso I, e 277 da Constituição Estadual, e 1º, caput, inciso II e parágrafo único, 193, parágrafo único, 203, 204, caput e inciso II, 227, §§ 1º e 7º, da Constituição Federal. VÍCIO DECORRENTE DA AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. Aplicabilidade do artigo 113 do ADCT aos Municípios. Entendimento do E. STF. Inconstitucionalidade verificada. Incidente



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

acolhido. (IAIC nº 0038807-60.2021.8.26.0000, rel. Des. Moacir Peres, j. 25.05.2022, g.n.) Constou da fundamentação do voto do relator do acórdão mencionado: "(...) 2. Ausência de participação popular na definição de política pública de assistência social e violação aos princípios constitucionais democráticos e da cidadania. ...) a participação social é elemento essencial à formulação e à implementação das políticas públicas na área da assistência social (...). (...) como bem salienta a douta Procuradoria Geral de Justiça, "[u]ma das formas de se preservar o direito à democracia participativa na gestão pública e, portanto, à cidadania, é justamente a consulta à população, e ainda de forma mais cautelosa, a produção de audiências públicas, no bojo das quais todos os cidadãos interessados podem obter informações, opinar e controlar decisões do Poder Público, representando instrumento hábil à ponderação dos interesses em disputa. A participação é fator de legitimação do processo legislativo porque os próprios destinatários da norma colaboram na sua produção. Ela é, portanto, instrumental, e sua preterição ou imperfeição vulnera o direito de gestão democrática. Ainda que lastreado na alegação de urgência, o legislador municipal não poderia ter optado por violar o princípio democrático, ou princípio da soberania popular, e o da cidadania, previstos no art. 1º, caput e inc. II, e parágrafo único, da Constituição Federal."". (...). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2088154-23.2024.8.26.0000. (grifo nosso).

Assim, fica demonstrado a importância do debate e participação da população efetivamente em assuntos de interesse público, entidades de classe e toda forma de representação da população, conforme a Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, Lei Orgânica do Município de Birigüi, Constituição do Estado de São Paulo e Constituição Federal.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

III - Do Parecer Jurídico.

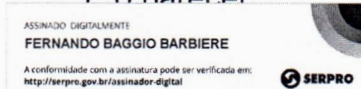
O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandato eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

IV – Conclusão.

Ante o exposto, o projeto de lei se encontra ilegal e inconstitucional infringindo o artigo 2º, II, da Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, artigo 141, II, da Lei Orgânica do Município de Birigui, artigo 22, IV, 24, § 3º, item 1, artigo 111 e artigo 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 37, caput, quando afirma a importância do interesse público e 61, caput, § 2º, da Constituição Federal e ainda devendo realizar alteração do artigo 17, V, do respectivo projeto de lei de acordo com apontamento do parecer jurídico nº 121/25.

Assim, opinamos pela ilegalidade e inconstitucionalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer



Fernando Baggio Barbieri
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588