



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui, 24 de novembro de 2025

Parecer: 174/2025.

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

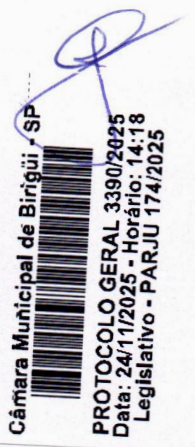
Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 18 de 2025 "INSTITUI O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BIRIGUI, NOS TERMOS DO ARTIGO 182 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; DA LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001 - ESTATUTO DA CIDADE, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que institui o Plano Diretor do Município de Birigui, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal; da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, da Lei Orgânica do Município e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob o número 3365/2025, em 19 de novembro de 2025. Despachado para parecer em 24 de novembro de 2025. Recebido para parecer em 24 de novembro de 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei complementar que institui Plano Diretor Participativo do município de Birigui, decorrente de processo de revisão ocorrido ao longo do presente ano, realizado através de trabalho técnico de pesquisas,





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

participação popular de acordo com as considerações, visando garantir a função social da cidade e da propriedade urbana.

Realização de análises de atividades econômicas, características físicas e territoriais do município, dinâmicas sociais, vocações e situações críticas, com objetivo de estabelecimento de diretrizes estruturantes para o desenvolvimento da cidade.

Antes de realizar uma análise mais aprofundada do respectivo projeto de lei, cumpre-se destacar que a norma jurídica adequada para este tipo de projeto de lei é a lei ordinária e não lei complementar, por não estar expressa no texto constitucional.

A esse respeito o departamento jurídico da Câmara Municipal de Birigui, já se pronunciou em relação as matérias que são de pertinência de leis complementares, conforme a Constituição do Estado de São Paulo e a Constituição Federal, através de um amplo e minucioso trabalho de pesquisa nos dois textos constitucionais realizado pelo Departamento Jurídico.

Nesse sentido foi emitido parecer jurídico nº 127/25, em relação ao projeto de lei complementar nº 9/25, no qual fica claramente exposto as matérias referentes a lei complementar de acordo com a Constituição do Estado de São Paulo e a Constituição Federal.

Dessa maneira, antes de nos aprofundarmos nas questões interiores do presente projeto de lei, o tipo de norma jurídica deverá ser modificado para projeto de lei ordinária, para após, a referida modificação, ser analisado de maneira aprofundada seu teor.

II – Das Leis Complementares.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

O artigo 35, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, esclarece que matéria referente a código de obras deverá ser através de lei complementar, sendo apreciadas e votadas através deste dispositivo jurídico, mas o referido artigo não obedece ao princípio da simetria em relação a Constituição do Estado de São Paulo, que é a base para o controle de constitucionalidade, parâmetro, em relação as leis municipais.

Art. 35. São leis complementares as concernentes às seguintes matérias:

- I** – Código Tributário do Município; **II** – Código de Obras ou de Edificações;
- III** – Estatuto dos Servidores Municipais; **IV** – Plano Diretor do Município; **V** – zoneamento urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo;
- VI** – concessão de serviço público.

A Constituição Federal possui um rol de matérias que podem ser apreciadas e votadas através de lei complementar, assim como a Constituição do Estado de São Paulo, não se encontrando as relacionadas em relação a código de obras, dessa maneira deverá ser através de lei ordinária.

A Constituição Federal elenca em seus artigos:

Artigo 7º inciso I: relação de emprego; **16, § 9º** inelegibilidade e prazos; **18, § 2º** territórios, criação, transformação, reintegração; **18, § 3º** incorporação, subdivisão, desmembramento de Estados; **18, § 4º** criação, incorporação, fusão de Municípios; **21, IV** trânsito de forças estrangeiras; **22, p. único** delegação de competência; **23, p. único** cooperação entre entes federativos; **25, § 3º** regiões metropolitanas, urbanas e microrregiões; **37, inciso XIX** definição de área de atuação de Fundação; **40, § 1º, II, III** regime próprio de previdência; **40, § 4º-A** aposentadoria especial – deficientes; **40, § 4º-B** aposentadoria especial - cargos específicos; **40, §**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

4º-C aposentadoria especial atividades insalubres; **40, § 5º** aposentadoria especial – professores; **40, § 20º único** regime próprio de previdência social; **40, § 22** normas regimes de previdência existentes; **41, III** perda cargo público; **43, § 1º** integração de regiões em desenvolvimento; **45, § 1º** número de deputados; **59, p. único** redação, alteração e consolidação das leis; **79, p. único** atribuições do Vice-Presidente; **84, XXII** trânsito e permanência de forças estrangeiras; **93, caput** estatuto da magistratura; **100, § 15** precatórios – regime especial; **121, caput** competência juízes e juntas eleitorais; **128, § 4º** destituição de procuradores-gerais; **129, VI, VII** funções do ministério público; **131, caput** advocacia-geral da união **131, § 1º** defensoria pública união; **142, § 1º** forças armadas – normas gerais; **146, I, II, III, tributos – normas gerais 146-A tributos – critérios especiais; 148, caput** empréstimos compulsórios; **153, VII** impostos – grandes fortunas; **154, I** impostos residuais e extraordinários; **155** impostos – estados e distrito federal; **156** impostos – municípios; **161** repartição de receitas tributárias; **163** finanças públicas; **165** leis orçamentárias; **166** leis orçamentárias – união; **169** despesas com pessoal; **184** desapropriação; **195** seguridade social – fontes de financiamento; **198** saúde – diretrizes gerais; **201** previdência social – regras gerais; **202** regimes de previdência privada; **231** povos indígenas;

E a Constituição de São Paulo possui previsão em seu artigo 23, da Constituição Federal, a Constituição de São Paulo agrupou as hipóteses de lei complementar em um único dispositivo, sendo este o paradigma para se exigir a mesma espécie normativa no âmbito do Município.

Com exceção do Estatuto dos Servidores Municipais, as demais matérias são produzidas por lei ordinária. Isso ocorre, posto não existir essa previsão na Constituição Federal e Estadual para a utilização de lei complementar.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Eis jurisprudência nesse sentido:

“EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. EXIGIBILIDADE. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL. NECESSIDADE DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280/STF. INSTITUIÇÃO DE CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR. DESNECESSIDADE. RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI COMPLEMENTAR. INCIDÊNCIA NOS CASOS TAXATIVAMENTE INDICADOS NA CONSTITUIÇÃO.

1. Para concluir sobre a necessidade de lei complementar para instituição do Código Tributário Municipal seria necessária a análise da Constituição Estadual, da Lei Orgânica Municipal, bem como de outras normas infraconstitucionais de regência, providências vedadas em sede de recurso excepcional. O caso atrai a incidência da Súmula 280/STF.

2. O legislador constituinte não reservou a matéria – instituição de Código Tributário Municipal – à lei complementar. Desse modo, do ponto de vista formal, o aludido Código Tributário não violou qualquer dispositivo da Magna Carta. Só se faz necessária a edição de lei complementar quando o próprio texto constitucional assim exige expressamente.

3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC/1973”. (STF – 1ª Turma, AgRg no RExt com Agravo 662.401/SE, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 30/09/2016) (grifamos)



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em desfavor da nova Lei Orgânica do Município de Álvares Machado, de 23 de dezembro de 2022, específica dos seguintes dispositivos da Lei Orgânica: a) Art. 12, incisos XXI e XXVII; b) Artigos 61, 62, 63, 64, 122 e 123; c) Artigos 31, incisos III, V e VII, e 91, parágrafo único, incisos I, VI, VII, IX e X; d) Art. 30, incisos I, IX, X, XI e XII; e) Art. 137, incisos VI, IX, X, XIII, XIV parcialmente -, XVI, alínea "a" do XX e XXI, e Artigos 139, 142 e 143; f) Art. 17, inciso VIII parcialmente; e g) Art. 17, inciso XXVII, Art. 109, inciso XXII, e Art. 159, Caput.

Alegação de impossibilidade de edição de nova Lei Orgânica e especificamente os dispositivos impugnados violam a separação dos Poderes e o princípio da simetria em relação à Constituição Estadual e à Carta da República. Edição de nova Lei Orgânica. Possibilidade. Natureza jurídica diversa da Constituição. Sua publicação não representa manifestação direta do Poder constituinte. Prazo de 6 meses para a votação da Lei Orgânica, contado da promulgação da Constituição Estadual, conferido pelo art. 11, parágrafo único, do ADCT, não interfere em sua natureza jurídica de ato normativo infraconstitucional passível de modificação e até mesmo de revogação, desde que substituído por uma nova Carta Própria produzida mediante observância do modelo delimitado pelo art. 29 da Constituição Federal.

Incisos XXI e XXVII do artigo 12. Atribuição ao Município de legislar sobre "espetáculos e diversões públicas" e também "planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas". Compete a Lei Federal regular as diversões e espetáculos públicos



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

(art. 220, § 3º, inciso I, da Constituição Federal). Ofensa ao princípio federativo. Ao Município cabe “exercer poder de polícia quanto às diversões públicas, no que concerne à localização e autorização de funcionamento de estabelecimentos que se destinem a esse fim”.
Precedente do STF.

Todavia, atividades de planejar e promover a defesa contra calamidades, no caso do Município, estão restritas ao interesse local e se vinculam a questões de saúde e meio ambiente. Matérias de competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como previsto no art. 23, incisos II e VI, da Constituição Federal. Inocorrente violação ao princípio federativo. Ausente interferência no planejamento central e na promoção de medidas de enfrentamento a serem disciplinadas pela União (Art. 21, inciso XVIII, da CF). Admissível que os entes federativos em seu âmbito de atuação disponham sobre condutas pertinentes para a proteção da sociedade em face de situações de calamidade pública, conforme seu Poder de Polícia.

Artigos 61, 62, 63, 64, 122 e 123. Normatização sobre processo para cassação de cargo de vereador e prefeito por infração político-administrativa. Matéria de competência privativa da União. Art. 22, I, da CF. Súmula nº 722 e Súmula Vinculante nº 46, ambas do STF. Inadmissível a invasão pela Câmara Municipal de competência legislativa exclusiva da esfera federal. Necessidade de observância do princípio federativo. Art. 29 da CF, art. 1º e 144 da CE. Precedentes deste Órgão Especial.

Artigos 31, III, V e VII, e 91, parágrafo único, I, VI, VII, IX e X.
Exigência de votação por maioria absoluta para aprovação de matérias atinentes a Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo;



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Código Tributário do Município; criação e extinção de cargos e empregos públicos e, aumento de vencimento de servidores; Regime Jurídico Único dos Servidores; criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública direta, indireta, autárquico e fundacional. Aplicação do princípio da simetria. Vedado ao Município se sobrepor a dispositivos de ordem constitucional e submeter novas matérias à votação qualificada exigível para a produção de lei complementar. Necessidade de votação por maioria absoluta apenas quanto à matéria referente ao Regime Jurídico único dos servidores. Incidência do art. 23, parágrafo único, item 10, da Constituição Estadual, que exige lei complementar para dispor acerca dos "Estatutos dos Servidores Cíveis e dos Militares". Precedente deste Órgão Especial.

Incisos I, IX, X, XI e XII do artigo 30. Imposição do voto favorável de 2/3 dos vereadores para aprovação de lei acerca de denominação de próprios e logradouros públicos; alienação de bens imóveis; concessão de moratória, remissão, isenção e anistia; concessão de serviços públicos; concessão de direito real de uso de bens imóveis; aquisição de bens imóveis por doação; outorga de títulos e honrarias. Matérias próprias de lei ordinária. Ausente simetria em mandamento constitucional que autorize a imposição de quórum qualificado.

Incisos VI, IX, X, XIII, XIV parcialmente -, XVI, alínea "a" do inciso XX e inciso XXI do artigo 137, e artigos 139, 142 e 143. Regras sobre o regimento jurídico dos servidores públicos municipais. Matéria de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Violação aos artigos 2º, 37, X, e



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal; artigos 5º, caput, e § 2º, 24, § 2º, item 1 e 4, e 144 da Constituição Estadual. Aplicação da Tese firmada pelo STF no Tema 223, de repercussão geral, e precedentes deste Órgão Especial.

Inciso VIII do artigo 17. Necessidade de autorização da Câmara Municipal no caso de ausentar-se o prefeito do Município por mais de 15 dias e, do País, por qualquer tempo. Violação ao princípio da separação dos Poderes a imposição de permissão parlamentar para que o prefeito possa ausentar-se do país por qualquer período. Compatível, no entanto, a necessidade de autorização para o caso de deixar o Município por mais de 15 dias, por simetria aos artigos 20, inciso IV, e 44 da Constituição Estadual, que repisam nos limites geográficos da atuação política do Chefe do Executivo os artigos 49, III, e 83, da Constituição Federal.

Inciso XXVII do artigo 17 e artigo 159, caput. Exigência de autorização da Edilidade para alienação de bens públicos municipais. Cabimento apenas para o caso de bens imóveis por simetria ao art. 19, inciso IV, da Constituição Estadual. Caso de declaração de nulidade parcial sem redução de texto para afastar a necessidade de autorização parlamentar para alienação de móveis.

Inciso XXII do artigo 109. Necessidade de prévia autorização da Câmara Municipal para o Prefeito celebrar convênios e consórcios. Ausência de violação ao princípio da separação dos Poderes. Precedentes deste Órgão Especial e do STF. Inteligência do art. 20, XIX, da Constituição Estadual. Entretanto, deve ser dada interpretação conforme a Constituição para reconhecer a inconstitucionalidade da norma impugnada apenas em relação a



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

convênios e consórcios que não resultem em compromissos gravosos para o município.

Ação parcialmente procedente para: (1) declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei Orgânica do Município de Álvares Machado: (a) inciso XXI do artigo 12; (b) artigos 61, 62, 63, 64, 122 e 123; (c) artigos 31, III, V e VII, e 91, parágrafo único, I, VI, VII, e X; (d) incisos I, IX, X, XI e XII do artigo 30; (e) incisos VI, IX, X, XIII, XIV este parcialmente, em relação ao trecho “não podendo ser realizados antes de decorridos 30 (trinta) dias do encerramento das inscrições, as quais deverão estar abertas pelo prazo mínimo de 15 (quinze) dias, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego” -, XVI, alínea “a” do XX, e inciso XXI do art. 137, e artigos 139, 142 e 143; (f) Inciso VIII do artigo 17 parcialmente em relação ao trecho que exige autorização da Câmara Municipal para o Prefeito se ausentar do País, por qualquer tempo; (2) declarar a nulidade parcial sem redução do texto em relação ao inciso XXVII do artigo 17 e artigo 159, caput, para afastar a necessidade de autorização parlamentar para alienação de móveis; (3) conferir ao inciso XXII do artigo 109 interpretação conforme a Constituição, no sentido de se exigir aprovação da Câmara Municipal somente para convênios e consórcios que resultem compromissos gravosos ao município”. (TJSP – Órgão Especial, ADI 2038160-60.2023.8.26.0000, Rel. Des. James Siano, j. 9/08/2023) (grifamos)

Extrai-se dos julgados, a inconstitucionalidade do inciso VI, do artigo 35, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, pois, a concessão de serviços é matéria de lei ordinária.

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

Ação Direta de Inconstitucionalidade em face dos incisos I, II, III, V, VI, VII, VIII e IX do § 1º do art. 35 da Lei Orgânica do Município de Caçapava. Não há violação ao princípio da separação de poderes, na medida em que a norma impugnada não trata da iniciativa para propositura de projetos de lei, mas apenas estabelece quais são as matérias a serem regidas por lei complementar, ou seja, cuja aprovação depende do voto favorável da maioria dos vereadores. A disciplina sobre as competências do Prefeito e da Câmara Municipal está contida nos arts. 41 e 42 da Lei Orgânica, que não são objeto desta ação. Nos termos do art. 47 da Constituição Federal, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações do Poder Legislativo serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros (maioria simples). **Como a Carta Magna não contém qualquer disposição que estabeleça a obrigatoriedade de lei complementar para tratar sobre Código de Obras e Edificações, Zoneamento Urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo, concessão de serviço público, concessão do direito real de uso de bens imóveis, alienação de bens imóveis e aquisição de bens imóveis por doação com encargo, é de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade dos incisos II, V, VI, VII, VIII e IX.** Acerca do Estatuto dos Servidores Municipais, conquanto a matéria encontre correspondência no art. 23, parágrafo único, item 10, da Constituição do Estado de São Paulo, o E. Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em caso semelhante, que a Constituição Federal não exige lei complementar para tratar do regime jurídico dos servidores, de modo que nem mesmo a Constituição Estadual pode fazê-lo. Em observância ao princípio da simetria, portanto, impõe-se estender aos municípios a mesma orientação, declarando-se a inconstitucionalidade do inciso III . **A Constituição Federal**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

tampouco exige lei complementar para a instituição do Código Tributário do Município (inciso I), nem sequer para regular o imposto sobre serviços (ISS), na medida em que o inciso III e o § 3º do art. 156 da Carta Magna fazem referência a lei complementar a ser editada pela União, não pelos municípios. Entendimento já manifestado pelo E. Supremo Tribunal Federal em casos semelhantes. **Como o art. 35, § 1º, da Lei Orgânica vem sendo aplicado sem contestação desde a sua promulgação, em 03.04.1990, certamente diversas leis foram aprovadas com base no critério questionado pela autora, impondo-se, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, sua preservação, conferindo-se efeito ex nunc ao julgado.** Ação procedente, com modulação dos efeitos". (TJSP - Órgão Especial, ADI 2267418-34.2023.8.26.0000, Rel. Des. Gomes Varjão, j. 04/12/2024, p. 05/12/2024) (grifamos)

Dessa maneira, a previsão de lei complementar para apreciação e votação de matérias ordinárias, como o Código Tributário do Município; Código de Obras e Edificações; Zoneamento Urbano e Direitos Suplementares de uso e ocupação do solo; e a concessão de serviço público, não se amoldam ao princípio da simetria, razão pela qual, os incisos I, II, V e VI, do artigo 35, da Lei Orgânica do Município de Birigüi são inconstitucionais, não podendo serem aplicados.

III - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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, por não ser matéria de lei complementar e sim de lei ordinária, projeto se encontra inconstitucional.

Assim, opinamos pela 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