



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigüi – 28 de janeiro de 2026.

Parecer: 6/2026

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigüi

Assunto: Projeto de Lei 160/2025 – “INSTITUI O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE BIRIGÜI 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 Participativo do Município de Birigüi e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 3485/2025, em 2 de dezembro de 2025. Despachado para parecer em 3 de dezembro de 2025. Recebido para parecer em 3 de dezembro 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei de tem por objetivo instituir Plano Diretor Participativo no município de Birigüi, possui sumário introdutório, discriminando os Títulos e Capítulos, do projeto de lei, Capítulo I, trata das disposições preliminares, em seu artigo 1º, das diretrizes locais, como racionalização do solo urbano, estímulo de à produção de habitações de interesse social, ampliação do desenvolvimento ambiental sustentável entre outras diretrizes.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 169/2026
Data: 29/01/2026 - Horário: 08:31
Legislativo - PARJU 6/2026

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

Capítulo II, estabelece os objetivos e os princípios fundamentais, como expresso na Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, entre os quais justiça social, direito à cidade pra todos, prioridade á mobilidade do transporte, gestão democrática participativa da cidade coletivo entre outros mais.

Título II, Capítulo I, das funções sociais da cidade e da propriedade, determina que o município cumprirá suas funções sociais através de programas que possibilitem acesso a todos munícipes à moradia, transporte coletivo, mobilidade urbana, saneamento básico, educação, saúde entre outro mais, conforme artigo 4º, do presente projeto de lei.

Título III, da organização do espaço, Capítulo II, macrozoneamento, Seção I, macrozonas, o artigo 5º, divide o território do município em quatro macrozonas, Urbana, Ambiental Rural, Expansão Urbana e Rural, artigo 6º, trata da macrozona urbana, definindo como áreas consolidadas ou em consolidação, sendo na maioria loteamentos aprovados, definido como o apresentado no Anexo II, Perímetro Urbano, apresentando uma subdivisão como, zona de uso predominantemente residencial, predominantemente comercial entre outras.

Do artigo 7º ao 16, é apresentado os objetivos de cada subdivisão mencionada no artigo 6º, classificadas como Z1 e assim respectivamente até EDR – Eixo de Desenvolvimento das Rodovias, importante destacar o artigo 14, ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, áreas destinadas a ocupação predominantemente de interesse social, sendo admitidos usos complementares compatíveis com o uso residencial e demais áreas passíveis de regularização fundiária de interesse social.

Também o artigo 15, EDU – Eixo de Desenvolvimento Urbano, sendo as primeiras quadras a partir dos eixos urbanos principais, onde



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

potencialmente serão instaladas estruturas de transporte público coletivo, possibilitando maior adensamento habitacional, como maior intensidade do uso do solo.

Seção III, trata da Macrozona Ambiental Rural, artigo 17, define como aquela formada por áreas não destinadas à ocupação urbana ou atividades agrícolas não compatíveis, que possuem condições ambientais desfavoráveis à ocupação ou importantes para a preservação dos mananciais da cidade, artigo 18, determina que o uso e ocupação do solo nesta área é restrito, não sendo admitido parcelamento do solo ou uso para fins urbanos ou ocupação rural.

Podendo ser admitido, conforme o artigo 19, uso ligado na atividade turística e de pesquisa científica, a critério do órgão municipal do meio ambiente, artigo 20, estabelece as diretrizes para o seu respectivo desenvolvimento, artigo 21, elementos que restringem o uso e ocupação do solo, como sendo os estabelecidos nas legislações municipal, estadual e federal e artigo 22, que trata da ampliação da presente área.

Seção IV, Macrozona Rural, área destinada a proteger a atividade agrícola do município, permitindo uma ocupação que combine atividades rurais com o desenvolvimento de atividades de agronegócio, turismo, lazer e cultura, sendo composta por espaços não urbanizáveis.

A Macrozona de Expansão Urbana vem disposta na Seção V, artigo 27, sendo destinada ao crescimento do tecido urbano, composta por áreas não locadas, artigo 28, estabelece as diretrizes que deverão ser atendidas, como ampliação da disponibilidade de equipamentos públicos, os espaços verdes e de lazer, previsão de alternativas viáveis de transporte urbano



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

para integrar os bairros entre si e permitir ligação eficiente com o centro da cidade entre outras.

O artigo 29, determina em relação as áreas com declividade acima de trinta por cento, que poderão ser incluídas no parcelamento como áreas loteáveis, desde que sejam declaradas como áreas non aedificandi, representando no máximo de setenta por cento da área de cada lote autônomo após o parcelamento, devendo ser dessa maneira a área edificável de cada lote de no máximo de trinta por cento, artigo 30, requisitos que os lotes localizados na Macrozona de Expansão Urbana devem seguir.

De acordo com o artigo 31, Zona de Ocupação Ambiental e Ocupação Restrita, compreende as áreas legalmente protegidas através de legislação ambiental, sendo caracterizada pela predominância de patrimônio natural, constituindo elemento fundamental para a preservação da rede hidrográfica e processo de desenvolvimento sustentável.

Seção VI, são as Áreas de Especial Interesse, conforme o artigo 33, compreendem as porções do território que exigem tratamento especial por destacar determinadas especificidades, cumprindo funções determinadas no planejamento e no ordenamento do território, complementando o zoneamento por meio de normas especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo, artigo 34, cria uma subdivisão da respectiva área, como Área de Especial Interesse Ambiental Econômico entre outras.

Título IV, trata do Uso e Ocupação do Solo, Capítulo III, diretrizes gerais e específicas, artigo 40, determina que o poder público fixará através de lei específica, diretrizes que disciplinarão o uso e ocupação do solo, através da distribuição espacial das atividades socioeconômicas e da população,



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, com sustentabilidade ambiental.

As novas edificações de acordo com o artigo 41, nos terrenos urbanos, manterão uma relação entre a área a ser construída e área do terreno, denominada de aproveitamento, determina o § 1º, todos os terrenos urbanos poderão ser edificados até o equivalente a uma vez a área do terreno, correspondendo ao coeficiente básico de aproveitamento 1 (um).

Estabelece o artigo 41, § 2º, todos os terrenos urbanos poderão ser edificados acima do coeficiente básico, desde que utilizado o instrumento de Outorga Onerosa do Direito de Construir, § 3º, em qualquer dos aproveitamentos deverão ser respeitadas as normas do Código Sanitário Estadual.

Trata o artigo 42, que a legislação municipal estabelecerá os coeficientes básicos e máximos, usos permitidos, permissíveis e proibidos, as dimensões mínimas dos lotes nos parcelamentos e nas dimensões máximas de conjuntos habitacionais, como demais parâmetros urbanísticos para cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

O artigo 44, estabelece a dimensão de testada mínima de 8 (oito) metros, lineares para parcelamento do solo urbano, sendo admitido apenas na Zona Especial de Interesse Social, que se pratique testada menor, mas nunca inferior a de 5 (cinco) metros lineares.

De acordo com o artigo 45, fica futuramente obrigado a todo parcelamento, o empreendedor deverá edificar, em área institucional do projeto, prédio que abrigue um equipamento público, definido na diretriz do loteamento, devendo ser definido através de estudo de impacto de vizinhança



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

ou na sua ausência, pelo estudo de demanda a ser realizado pelo poder público municipal.

Devem prever ainda, mecanismos de reversão de água, conforme o artigo 46, águas pluviais, oriundas da parte impermeabilizada onde serão construídos, cabendo ao município regulamentar em até 180 (cento e oitenta dias), especificações técnicas. É permitido a instalação de toda atividade e uso, para se instalar no município, estando de acordo com os parâmetros e índices urbanísticos de acordo com a legislação municipal, conforme estabelece o artigo 47, Lei do Uso e Ocupação do Solo e normas pertinentes.

Título V, Instrumentos de Política Urbana, Capítulo I, Instrumentos Urbanísticos, artigo 49, estabelece os instrumentos urbanísticos de acordo com o Estatuto das Cidades, Seção I, trata do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória e do IPTU Progressivo, artigo 50, para cumprimento da função social da propriedade, o poder público municipal poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades.

Requisitos para cumprimento da função social da propriedade estabelecidos no artigo 52, artigo 53, propriedades que são consideradas que não estão cumprindo a sua função social, sendo passíveis de cumprimento de acordo com as exigências estabelecidas no respectivo artigo, artigo 54, penalidades em caso de descumprimento de acordo com o Estatuto das Cidades.

A desapropriação é tratada no artigo 55, após decorridos 5 (cinco) anos, de cobrança de IPTU Progressivo, sem que o





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, assim o poder público municipal poderá proceder à desapropriação do imóvel, através de seu valor venal, conforme o Estatuto das Cidades.

Seção III, artigos 56 e seguintes trata do chamado Consórcio Imobiliário, conforme o próprio artigo 56, § único, define como sendo a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação, por qual o proprietário, transfere ao poder público municipal o seu imóvel, após realização de obras, recebe como pagamento, unidades habitacionais devidamente urbanizadas e edificadas.

Seção IV, trata do Direito de Preempção, conforme o artigo 58, confere preferência ao poder público municipal, na aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa ente particulares, § 1º, determina que o poder público municipal determinará as áreas que incidirá o respectivo direito, fixando prazo de cinco anos, sendo renovável após um ano, após o decurso do prazo inicial de vigência. O artigo 59, estabelece as hipóteses que o município poderá exercer o seu direito de preempção.

Seção V, Outorga Onerosa, será de acordo com o artigo 61, concedido pelo município, para o proprietário de um imóvel, edificar acima do coeficiente de aproveitamento básico determinado, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário, limitado ao limite de aproveitamento máximo.

O artigo 65, isenta da obrigação de adquirir outorga onerosa do direito de construir, os empreendimentos destinados para habitação de interesse social, independentemente de sua localização, equipamentos públicos de caráter social sob responsabilidade das administrações públicas



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

federal, estadual ou municipal, assim como suas autarquias, fundações e empresas de economia mista.

Seção VI, dispõe a respeito de Operações Urbanas Consorciadas, artigo 75 ao 78, estabelecendo em seu artigo 75, que o poder público municipal poderá de unir a outros órgãos de governo, empresas e pessoas físicas, com objetivo de construir e operar empreendimentos que sejam considerados de interesse estratégico para o município.

Posteriormente a Seção VII, dispõe da Transferência do Direito de Construir, estabelece o artigo 79, que o poder público municipal poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir, quando o imóvel for considerado necessário, estabelecendo em seus incisos e parágrafos os requisitos.

Seção VIII, trata do Estudo de Impacto de Vizinhança, determina o artigo 80, que projetos de implantação de empreendimentos, de iniciativa pública ou privada, situados em zonas de uso misto, com significativa repercussão ao meio ambiente, infraestrutura urbana, deverão vir acompanhados com o respectivo estudo, conforme o Estatuto das Cidades.

O artigo 81, estabelece empreendimentos impactantes, sendo necessário o EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança, independentemente de área construída e de metragem do terreno, como conjuntos residenciais com mais de 200 (duzentas) unidades habitacionais, shopping centers, hipermercados entre outros destacados.

Até o artigo 85, trata-se do EIV, após começa o Capítulo II, Instrumentos Financeiros, artigo 86, cria o Fundo Municipal de



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Desenvolvimento Urbano de Birigüi – FUMDUB, tendo por objetivo a viabilização de recursos para a implantação dos planos, programas e projetos que são componentes do plano diretor.

Os recursos do fundo segundo o artigo 87, serão através de recursos próprios, elencados no respectivo artigo como outorga onerosa do direito de construir, alienação de ativos financeiros do município, contribuição de melhoria entre outros.

Título VI, referente as Políticas Públicas, Capítulo I, Objetivos e Diretrizes Gerais do Desenvolvimento Socioeconômico, artigo 93, trata das diretrizes, Seção I, Comércio, Indústria, Serviços e Setor Terciário, artigo 95, poder público municipal deverá elaborar plano setorial de desenvolvimento socioeconômico, elencando os objetivos.

São alguns objetivos elencados instalação de atividades econômicas de forma a melhorar a qualidade de vida da população, evitando prejuízos ao ordenamento urbano e preservando a integralidade física da infraestrutura urbana, formação de cooperativas, associações e atividades desenvolvidas por meio de micro e pequenas empresas ou de estruturas familiares de produção, fomento a programas de capacitação profissional, de forma a qualificar e requalificar a mão de obra local, realização de convênios e parcerias, visando à implantação de Programas que estimulem a atração de investimentos, proporcionando empregos, geração de renda, entre outros.

Seção II, Agricultura, estabelece que o poder Executivo Municipal deverá elaborar o Plano Municipal Rural, estabelece os objetivos como promover a capacitação do empreendedor rural no que se refere ao uso racional dos insumos agrícolas e defensivos agrícolas; uso correto dos equipamentos de proteção individual (EPI); uso racional dos recursos hídricos



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

(irrigação), manejo sustentável do solo e gerenciamento; comercialização e marketing dos produtos, promover a implantação de equipamentos institucionais, lazer e segurança na zona rural, incentivando a permanência do homem no campo entre outros.

Capítulo II, Objetivos do Desenvolvimento Social e da Qualidade de Vida, Seção I, Saúde, artigo 98, objetivos que a política municipal de saúde deverá atender como implementar unidades hospitalares móveis para viabilizar o maior acesso aos serviços de saúde, ampliar o Programa do Médico da Família entre outros.

O direito a mobilidade das crianças através de plano diretor é disciplinado no artigo 99, conforme o direito à cidade, à fruição dos espaços urbanos, garantindo condições de acessibilidade, segurança e autonomia, § 1º, faz menção as diretrizes que o município deverá adotar em relação a espaços públicos, como calçadas entre outras disposições.

Educação prevista no artigo 100, Seção II, política municipal de educação, estabelecendo diretrizes como garantir a participação de representantes da comunidade na gestão democrática do ensino, promover e garantir o acesso e a inclusão dos alunos público-alvo da Educação Especial nas unidades escolares entre outros.

Seção III, Política Municipal de Cultura, Turismo, Lazer e Esportes, artigo 101, objetivos da política municipal de cultura, artigo 102, turismo, artigo 103, lazer e esportes como promover a educação integral da criança e do adolescente por meio da prática de esportes, disseminar as práticas esportivas como direito de todos e o lazer promovendo a integração social, incentivar a participação feminina em todas as modalidades esportivas e criar campanhas de valorização do esporte feminino, desenvolver programas



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

esportivos gratuitos para crianças, adolescentes e famílias em situação de vulnerabilidade social, integrando oportunidades de educação e acompanhamento escolar para os atletas participantes entre outros.

Seção IV, Segurança, artigo 104, determina a atividade complementar municipal de zelar pela segurança coletiva, estabelecendo como metas proteção ao o patrimônio público municipal e as pessoas em conformidade com as legislações que tratam do assunto, desenvolver projetos voltados as crianças, adolescentes e adultos, com o intuito de evitar sua inserção na criminalidade, bem como, promover a educação no trânsito, promover a instalação e operação da rede de monitoramento por câmeras instaladas no Município, elaboração do Plano Municipal de Segurança, promover treinamentos regulares em direitos humanos, mediação de conflitos e atendimento humanizado, bem como, os treinamentos previstos na grade da Secretaria Nacional de Segurança Pública — SENASP, visando fortalecer a atuação preventiva e comunitária da Guarda Municipal; Pública entre outros.

Capítulo III, Diretrizes Gerais do Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Seção I, Política Habitacional, artigo 105, estabelece que as Áreas de Especial Interesse Social — AEIS e as Zonas Especiais de Interesse Social — ZEIS — terão prioridade na implantação de programas habitacionais de interesse social, assegurando o acesso à infraestrutura urbana, a áreas públicas requalificadas e a serviços essenciais.

Objetivos da política municipal de habitação estão estabelecidas no artigo 106, estimular a edificação em lotes vagos localizados na Zona de Uso Predominantemente Residencial — Z1, desenvolver o Plano Local de Habitação de Interesse Social — PLHIS, como instrumento de planejamento, monitoramento e avaliação da política habitacional, alinhar a política municipal aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável — ODS 11 da



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

ONU, promovendo habitação adequada, acesso a serviços básicos, transporte seguro e desenvolvimento urbano integrado entre outros. Princípios estabelecidos no artigo 108, como eficiência, sustentabilidade, inclusão social.

Política habitacional possui previsão até o artigo 118, após Seção II, Política do Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, artigo 119, trata da atualização das respectivas políticas, artigo 120, ações estratégicas de saneamento ambiental como captação e tratamento das águas superficiais oriundas dos mananciais locais e das águas subterrâneas, para fins de aumento de produção de água tratada e mistura às águas profundas, para equalização química, finalização do coletor tronco de esgoto da microbacia do Ribeirão Baixotes para fins de destinação do esgoto coletado à Estação de Tratamento entre outras.

A Mobilidade Urbana e Transportes possui previsão no Capítulo IV, artigo 121, possui como estratégia qualificar a circulação e o transporte urbano, proporcionando os deslocamentos na cidade e atendendo às distintas necessidades da população.

São objetivos ampliar o Terminal Rodoviário, para também atender as funções de terminal urbano e terminal de turismo econômico (turismo de compras), criação de um espaço urbano para os ônibus transportadores de operários, na faixa lateral da linha férrea, fazer cumprir a legislação da acessibilidade, assumir as calçadas públicas como parte integrante da mobilidade urbana, exigindo dos lindeiros a conservação adequada para o uso pelos pedestres entre outras.

Seção I, Sistema Viário, artigo 122, classificação do sistema viário, artigo 123, necessidade de abertura de nova via em relação a projeto habitacional ou não habitacional, artigo 124, aperfeiçoamento do sistema



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

viário pelo poder público municipal com propostas dentre as quais proteção do usuário de bicicletas através de pista própria para o deslocamento casa trabalho (ciclovía).

Título VII, Sistema de Gestão e Planejamento, Capítulo I, Princípios Norteadores, artigo 125, destaca que o plano diretor municipal é parte integrante de um projeto contínuo de planejamento e gestão municipal, artigo 126, será implementado via decreto, o respectivo sistema.

Capítulo II, Seção I, Gestão Interna, artigo 127, determina as Secretarias Municipais responsáveis pela gestão do plano diretor, artigo 128, o sistema terá como objetivo o desenvolvimento contínuo e flexível do planejamento e gestão da política urbana, artigo 129, discrimina os objetivos como garantir eficiência e eficácia à gestão, visando a melhoria da qualidade de vida.

Os artigos 130 e 131, tratam respectivamente atuação do sistema nos níveis de formulação de estratégias, das políticas e de atualização do Plano Diretor, gerenciamento do Plano Diretor, de formulação e aprovação dos programas e projetos para sua implementação, monitoramento e controle dos instrumentos urbanísticos e dos programas e projetos aprovados sendo composto pelos órgãos discriminados no artigo 131.

Observando que de acordo com o § único, do artigo 131, o órgão municipal do Poder Executivo responsável por gerir a Política Urbana será definido pelo Prefeito Municipal em ato do Poder Executivo.

Seção II, trata do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, artigo 133, estabelece suas funções, Título III, Disposições Finais e Transitórias, artigo 134, revisão em dez anos, conforme o





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Estatuto das Cidades, artigo 135, normas de uso e ocupação do solo são de aplicação imediata, artigo 136, processos administrativos, inclusive os que tratam de uso e ocupação do solo, ainda sem despachos decisórios, protocolizados em datas anteriores a da publicação desta Lei, serão decididos de acordo com a legislação anterior, regulamentação e complementação do plano diretor serão realizadas de acordo com as legislações pertinentes.

O artigo 138, estabelece que Município de Birigui poderá firmar convênios com os Municípios da região visando viabilizar soluções comuns para a coleta, manejo, destinação final e tratamento de resíduos domiciliares/industriais se outros considerados rejeitos especiais, com autorização prévia da Câmara Municipal de Birigui, artigo 139, Município de Birigui poderá ingressar em consórcio intermunicipal com os Municípios vizinhos, visando garantir a manutenção das características hídricas e ambientais das bacias hidrográficas, com autorização prévia da Câmara Municipal de Birigui.

Finalizando, o artigo 140, determina leis, os códigos e os planos deverão ser elaborados no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias a contar de sua publicação e enviadas à Câmara Municipal, que terá o prazo em dobro, para discussão e votação, inclusive nos projetos de novos loteamentos para serem aprovados e artigo 141, a respectiva lei entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogada a Lei Complementar nº 17, de 10 de outubro de 2006, e as demais disposições em contrário.

II – Da Audiência Pública.

Projeto de lei por si só, encontra-se ilegal e inconstitucional, infringindo o artigo 2º, II, 4º, I e 43, II, da Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, artigo 111, 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 1º, § único, 29, XII, da Constituição Federal.





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (....) **II** – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (....) **§ 4º** No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: **I** – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: (....) **II** – debates, audiências e consultas públicas;

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: (....) **II** - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo,



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) **Parágrafo único.** Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) **XII** - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Em relação a efetiva necessidade de um debate em que a população participe, que entidades e associações de classe, principalmente as da matéria em discussão também participe, para efetivar o que a lei e a própria Constituição estabelece é necessário a realização de uma nova audiência pública, com a máxima participação possível dessas pessoas, só dessa forma poderá se chegar realmente a uma conclusão que atenda a população de maneira geral.

Nesse sentido a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo é bem clara em relação a participação popular em audiências públicas, a sua necessidade para um debate amplo e conclusivo que atenda os interesses coletivos da população em geral.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 1.774, de 1 de dezembro de 1997, do Município de Mongaguá, na sua redação original e com as posteriores modificações pelas Leis elencadas na inicial e no aditamento ofertado pelo Autor. Alegada afronta aos arts. 111, 180, I, II, V, 181 e 191 da Carta Estadual, de observância obrigatória pelos Municípios ao teor do artigo 144 da citada Carta. Ocorrência. Ausência de participação popular e de estudos técnicos e de planejamento na norma original e suas alteradoras. Inconstitucionalidade. Audiência pública que precedeu a promulgação da Lei Complementar que alterou dispositivos da Lei realizada com a participação unicamente de técnicos ligados à Municipalidade, sem a participação de cidadãos ou Associações representativas dos moradores, além de ausente também estudos técnicos e de impacto ambiental. Inconstitucionalidade. Ação procedente, com modulação dos efeitos para 18 (dezoito) meses a contar deste julgamento, tempo necessário ao encaminhamento, aprovação e discussão de novo Projeto de Lei, em substituição à lei ora invalidada, preservando-se as situações consolidadas no patrimônio de terceiros, consoante jurisprudência desta Corte. (...) A participação popular é, portanto, um dos elementos de concretização do Estado Democrático de Direito e, sem a sua efetivação com a promoção de debates, audiências e consultas públicas que devem anteceder o projeto legislativo de ordenação para ocupação do solo urbano, há que se reconhecer vício de inconstitucionalidade, pois, consoante estabelece o artigo 45 do referido "Estatuto das Cidades", verbis, "Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania." **Não basta, portanto, para preenchimento deste requisito legal que alguns**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

membros da sociedade local engajados em “comissões” participem de reuniões. Como já se decidiu nesta Corte, “A participação popular a que se referem as normas, é a participação direta, por meio de debates, conferências, audiências e consultas públicas, tendo em vista que a matéria tratada pelo direito urbanístico interfere diretamente no cotidiano dos munícipes, não sendo suficiente a participação indireta, consistente na aprovação de leis por meio dos representantes escolhidos pela população” Sobre o tema também, na oportunidade do julgamento da ADI nº 2245684-50.2016.78.26.0000, Relator o Desembargador PÉRICLES PIZA, deixou assente este C. Órgão Especial: “As determinações traçadas no texto constitucional paulista destacam a importância da existência de mecanismos de controle exercidos pela sociedade civil sobre a administração pública. Tal modelo surge justamente no contexto de “questionamentos da democracia representativa e da necessidade de complementação do sistema. É assim que surge a democracia participativa como alternativa de gestão. O ressurgimento e a revitalização das práticas de democracia participativa vêm ocorrendo mundialmente” (PRESTES, Vanesca Buzelato, Dimensão Constitucional do Direito à Cidade e Formas de Densificação no Brasil, dissertação PUC/RS Porto Alegre, 2008). Portanto, a formação da vontade estatal deixou de se limitar à vontade dos representantes eleitos pelos cidadãos, existindo, atualmente, a possibilidade de a soberania popular ser traduzida na participação direta da sociedade. Pode-se dizer que o constituinte derivado primou pelo modelo de democracia participativa ou deliberativa, onde o exercício do poder político é também pautado no debate público de cidadãos, realizando sua intervenção diretamente. No caso em apreço, como a participação comunitária não foi assegurada na produção do ato normativa, flagrante a ocorrência de violação ao disposto nos artigos 180, inciso II e 191, ambos da Constituição Estadual.” (....)

Observa-se no documento de fls. 252, cópia da página do Diário Oficial



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

do Município de 28/02/2018, convocando os cidadãos para a audiência pública que realizar-se-ia em 02 de março de 2018. Tal audiência contou com a presença de 11 participantes, sendo um arquiteto, o Vice-Prefeito, Diretoria de Trânsito, Diretoria de Obras, um empresário, um Assessor de Obras Públicas e um representante de Associação de Engenheiros e Arquitetos de Mongaguá, vale dizer, não se verificou à ocasião a presença de cidadãos ou associações representativas de moradores do Município de Mongaguá. Nesta ocasião, além de tratar do estudo de impacto da vizinhança, a Mesa colocou em pauta outros assuntos, entre eles o estabelecimento de novos corredores comerciais na cidade, a ampliação da ZPR1- Zona Predominantemente Residencial, a alteração do art. 13 da Lei 1.774/1997 para possibilidade de edificação na divisa Mongaguá-Praia Grande, além da criação de mecanismos para instalação de torres de transmissão e telecomunicações, consoante pauta da audiência à fls. 253/254. Em 13 de março daquele ano foi promulgada a Lei Complementar 41/2018 que "Altera o art. 13 da Lei Municipal nº 1.774, de 1º de dezembro de 1997, bem como atribui novo uso e ocupação à Av. Jussara e dispõe sobre a ocupação do solo ZPR1 - 01 em áreas limítrofes, seus anexos, e dá outras providências, conforme específica". (...) Observo que a alegada ausência de participação popular em audiências públicas e de estudos técnicos e de impacto ambiental não foram refutados pelo Alcaide e pelo Presidente da Câmara Municipal em sede de informações, não trazendo tais autoridades documentos comprovativos do cumprimento dos dispositivos constitucionais apontados, à exceção da audiência pública de 2018, referente à Lei Complementar 41/2018 cuja ausência de estudos e planejamento técnico, bem assim a ausência de cidadãos ou associações representativa não supre a



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

inconstitucionalidade. (....). Direta de Inconstitucionalidade nº 2094904-41.2024.8.26.0000. (grifo nosso).

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DESENVOLVIMENTO URBANO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I. Caso em Exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Mirassol contra a Lei Municipal n.º 4.710/23, que altera o zoneamento urbano, autorizando a instalação de comércio e serviços na “Rua Jacy Ferreira Torres”. O autor defende a existência de vício de iniciativa, por ofensa à competência legislativa reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, bem como alega que a lei foi aprovada sem a devida participação de entidades comunitárias e sem estudos técnicos adequados, violando a Constituição Estadual. II. Questão em Discussão **2. A questão em discussão consiste em verificar a constitucionalidade da Lei Municipal n.º 4.710/23, considerando possível vício de iniciativa e suposta ausência de participação comunitária e de estudos técnicos no processo legislativo.** III. Razões de Decidir 3. Tema 917 do STF não foi violado. 4. A inovação legislativa foi desacompanhada de estudos técnicos e participação popular, violando o artigo 180, inciso II, da Constituição Estadual, que exige a participação das entidades comunitárias no desenvolvimento urbano. 5. A norma impugnada decorreu de processo legislativo falho, comprometendo sua validade e legitimidade constitucional. IV. Dispositivo e Tese 6. Pedido julgado procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Mirassol n.º 4.710/23, com modulação dos efeitos em 180 dias. Tese de julgamento: “1. A participação comunitária é imprescindível em todas as fases do processo legislativo que trata de desenvolvimento urbano”; “2. A ausência de estudos técnicos e participação popular compromete a validade de normas urbanísticas”. Legislação Citada:



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Constituição Estadual, art. 180, inc. II; art. 191. Jurisprudência Citada: TJSP, Órgão Especial Direta de Inconstitucionalidade nº 2195581-79.2024.8.26.0000, Rel. Afonso Faro Jr., j. 27/11/2024. Direta de Inconstitucionalidade nº 2287570-06.2023.8.26.0000, Rel. Damião Cogan, j. 04/09/2024. Direta de Inconstitucionalidade nº 2048131-35.2024.8.26.0000, Rel. Ademir Benedito, j. 26/06/2024. (grifo nosso).

Possui precedente em pareceres jurídicos do departamento jurídico deste poder Legislativo, da necessidade da realização de audiências públicas em matéria de interesse coletivo, como código de obras, como no parecer jurídico nº 127/2025.

III – Do Plano Diretor.

A natureza jurídica do plano diretor é de norma jurídica, devendo ser elaborado pelo poder executivo do município e aprovado através de lei pela Câmara Municipal, exigência do princípio da legalidade, conforme o artigo 5º, II, da Constituição Federal e artigo 40, do Estatuto das Cidades, que determinam a maneira de sua aprovação e elaboração.

Com previsão no artigo 4º, III, alínea “a”, do Estatuto das Cidades – Lei nº 10.257/01, é considerado através da legislação citada e da própria Constituição federal um instrumento básico de desenvolvimento social e econômico, expansão urbana e regulação da função social da propriedade privada.

Seus objetivos são considerados gerais e específicos ao mesmo tempo, são gerais porque promove a ordenação dos espaços habitáveis do município e dessa maneira alcançando a melhoria da qualidade de



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

vida dos munícipes, pois uma cidade elaborada e organizada, atende a todos os interesses da coletividade.

Também são considerados específicos no sentido de transformação de determinada realidade dentro do município, como um bairro com vias alargadas, intensificação de industrialização de determinadas áreas, construção de casas populares em outra determina área, entre outras maneiras de transformação do município.

Em relação ao seu conteúdo o aspecto físico do plano diretor se refere essencialmente a ordenação do solo, um dos aspectos de maior importância em sua elaboração e exprime diretamente a competência deste ente federativo, estabelecida no artigo 30, I, da Constituição Federal, para legislar em relação ao seu interesse local.

Importante destacar em relação a este conteúdo, que os elementos constitutivos de uma cidade são os edifícios privados, onde a população habita ou ainda, desenvolve uma atividade econômica produtiva, o outro elemento são os equipamentos públicos, que asseguram a satisfação das mais variadas exigências da população.

Se tratando dos equipamentos públicos o plano deverá solucionar, equalizar o problema de suas respectivas localizações, e outro problema o da divisão por zonas a que se refere neste caso os edifícios privados e ainda deverá conter delimitações onde se poderá aplicar o parcelamento e a edificação ou utilização compulsório de acordo com a infraestrutura existente e demanda por uso, direito de preempção, direito de construir acima do coeficiente básico, possibilidade de alteração do uso do solo e operações consorciadas.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Deverá ainda conter para viabilizar as disposições elencadas acima, considerações em relação a vias, zoneamento e áreas verdes, ainda em relação ao aspecto econômico também deverá conter ou projetar a longo prazo a necessidade para fins residenciais de solo, ruas e espaços livres, para o atendimento crescente da demanda da população.

Importante destacar o aspecto social que deverá conter no plano diretor, este aspecto possui como objetivo principal a melhoria da qualidade de vida da população, realizando transformações em espaços habitáveis, com oferecimento de educação, saúde, saneamento básico, cultura, esporte entre outros que atendam demanda

Em relação ao aspecto social José Afonso da Silva esclarece:

A ordenação do solo importa já criar as condições necessárias à instituição de equipamentos e prestação dos serviços sociais e estabelecer os meios para que a população possa auferi-los. Assim, por exemplo, o gozo do lazer demanda tempo e espaço. É necessário que a ordenação do solo preveja espaços livres destinados ao passeio, áreas destinadas às atividades lúdicas. É também necessário que os destinatários desses serviços disponham de tempo para gozá-los, por isso, na ordenação do solo, convém procurar diminuir as distâncias entre trabalho e a moradia, a fim de sobrar tempo para o lazer e a recreação, além do destinado a produção, ao sono e à alimentação. (...). (SILVA, 2025, pg. 126).

Estes são alguns aspectos necessários para que o município estabeleça um plano diretor de acordo com a sua demanda, projeções de crescimento e necessidades da sua população, o artigo 42 e seguintes do



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Estatuto das Cidades – Lei nº 10.257/01, contém uma série de dispositivos elencados que deverão conter no estabelecimento do plano diretor.

Fazem parte destes dispositivos a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra - estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei, direito de preempção, poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública.

Ainda o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural e III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Em relação a sua eficácia o plano diretor possui a partir de sua publicação, conforme o artigo 141, do presente projeto de lei determina, revogando a Lei Complementar nº 17/06, que instituí o plano diretor no município de Birigüi.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Importante destacar que trata-se, de uma revogação expressa, assim a lei revogadora, revogará completamente a lei anterior, passando a nova legislação a ter vigência, validade e eficácia.

IV – Lei Ordinária e Lei Complementar.

O projeto de lei em questão é uma lei ordinária, com isso alguns requisitos são de sua peculiaridade, como o quórum de votação que é de maioria simples, isto é, maioria dos presentes na sessão, este tipo de lei se refere a maioria das matérias propostas, possui previsão no artigo 47, da Constituição Federal, onde esclarece que a deliberação de cada Casa Legislativa, será tomada pela maioria dos votos, estando presente a maioria absoluta na sessão.

No que se refere as leis complementares a elaboração do plano diretor não se encontra nas matérias que a Constituição do Estado de São Paulo e a Constituição Federal, determinam como sendo de leis complementares, este tipo de legislação só será utilizado em casos especiais em que a própria Constituição determina, requerendo um quórum de aprovação de maioria absoluta, para a sua aprovação, isto é, metade mais um, dos presentes na sessão.

O artigo 69, da Constituição Federal, determina o quórum de aprovação dessas matérias especiais que devem ser elaboradas através de lei complementar, o artigo 23, da Constituição de São Paulo, determina quais matérias devem ser através de lei complementar e em se tratando do plano diretor, não se encontra elencado no referido artigo, dessa maneira deverá ser através de lei ordinária exatamente como foi proposto.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 23 - As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, observados os demais termos da votação das leis ordinárias. **Parágrafo único** - Para os fins deste artigo, consideram-se complementares: (...) **2** - a Lei Orgânica do Ministério Público; **3** - a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado; **4** - a Lei Orgânica da Defensoria Pública; **16** - a Lei sobre Normas Técnicas de Elaboração Legislativa; **17** - a Lei que institui regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; **18** - a Lei que impuser requisitos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios ou para a sua classificação como estância de qualquer natureza.

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, § 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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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;

Com relação a revogação de uma lei complementar por uma lei ordinária no caso concreto em questão se verifica que a Lei Complementar nº 17/06, deveria ser através de lei ordinária e não através de lei complementar, assim como a matéria é de competência de lei ordinária poderá ser a lei complementar revogada através de lei ordinária.

Eis jurisprudência nesse sentido:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. MAGISTÉRIO. RECONHECIMENTO DO DIREITO AO AUXÍLIO-CONDUÇÃO. CONCESSÃO DO BENEFÍCIO PELA INSTÂNCIA DE ORIGEM EM OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DO PARALELISMO DAS FORMAS. REVOGAÇÃO POR LEI ORDINÁRIA DE BENEFÍCIO IMPLEMENTADO POR LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. TEMA 1352. JULGAMENTO



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

DE MÉRITO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELO MUNICÍPIO RECORRENTE. I - CASO EM EXAME

1. Recurso extraordinário interposto pelo Município de Formiga, com fundamento no art. 102, III, a, do permissivo constitucional, no qual aponta ofensa aos artigos 2º, 37, caput, e 59 da Constituição Federal, bem como à Súmula Vinculante 37, contra acórdão de Turma Recursal que entendeu, em obediência ao princípio do paralelismo das formas, pela concessão do auxílio-condução à professora municipal, o qual está previsto no artigo 126 do Estatuto dos Profissionais da Educação. **II - QUESTÃO EM DISCUSSÃO** 2. Analisa-se a possibilidade de revogação por lei ordinária de benefício implementado por lei complementar. 3. Na hipótese, a Turma de origem deu provimento ao recurso inominado interposto pela professora municipal, em relação ao auxílio condução, no sentido da prevalência, no caso, das disposições do Estatuto dos Profissionais da Educação do Município de Formiga (art. 126 da Lei Complementar nº 44/2011), o qual conferiu aos servidores ocupantes dos cargos de magistério o referido adicional, afastando a incidência da Lei Ordinária nº 4.494/2011, ainda que editada posteriormente ao mencionado estatuto, considerando-se que lei complementar não pode ser revogada por lei ordinária, em obediência ao princípio do paralelismo das formas. **III - RAZÕES DE DECIDIR** 4. O acórdão recorrido, no ponto, está em divergência com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que a Constituição Federal não exige a edição de lei complementar no caso de normas que versam sobre servidores públicos. Na hipótese, verifica-se que houve violação ao princípio da simetria. Precedente do Plenário. 5. Dessa forma, verifica-se que é plenamente possível que o art. 126 do Estatuto dos Profissionais da Educação do Município de Formiga (Lei Complementar nº 4.494/2011) seja revogado por lei ordinária (Lei nº 4.494/2011), considerando-se que, na hipótese, o referido estatuto tem “status” de lei ordinária,



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

situação que não ofende o devido processo legislativo constitucional, em observância ao princípio da simetria. IV - DISPOSITIVO E TESE 6. Recurso extraordinário provido para cassar o aresto recorrido, em parte, no ponto em que reconheceu o direito ao auxílio-condução à servidora pública municipal, em observância ao princípio do paralelismo de formas, considerando-se que, na hipótese dos autos, é possível a revogação por lei ordinária de benefício que foi instituído por lei complementar, uma vez que o Texto Constitucional não exige a edição de lei complementar para disciplinar matéria envolvendo servidor público. 7. Tese: “É possível a revogação ou alteração por lei ordinária de benefício instituído a servidor público por lei complementar quando materialmente ordinária, observado o princípio da simetria.” ARE Nº 1.521.802. (grifo nosso).

DIREITO CONSTITUCIONAL PROCESSO LEGISLATIVO; RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR; CONSTITUIÇÃO ESTADUAL; PRINCÍPIO DA SIMETRIA. **RESUMO:** É inconstitucional — pois configura óbice procedimental que restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal — norma de constituição estadual que prevê hipóteses de matérias reservadas à edição de lei complementar que não guardam simetria com o texto constitucional de 1988. As constituições estaduais decorrem diretamente da Constituição Federal, motivo pelo qual devem obediência a algumas limitações de conteúdo, como, por exemplo, os princípios constitucionais sensíveis (CF/1988, art. 34, VII) e as escolhas quanto à forma de sua organização. Nesse contexto, com base na incidência dos princípios republicano e federativo, os estados devem observar o princípio da simetria com relação ao conjunto normativo que regula o processo legislativo, de modo que são de reprodução obrigatória nas constituições estaduais as hipóteses em que a Constituição Federal exige a edição de lei



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

complementar. Na espécie, muito embora a CF/1988 não preveja a edição de lei complementar, os itens impugnados da Constituição paulista estabeleceram a necessidade dessa espécie normativa para disciplinar as seguintes matérias: (i) organização judiciária; (ii) leis orgânicas das polícias civil e militar, do tribunal de contas, das entidades da administração descentralizada e do fisco estadual; (iii) estatutos dos servidores civis e militares; bem como (iv) os códigos de educação, de saúde, de saneamento básico, de proteção ao meio ambiente e de prevenção e combate a incêndios e emergências. Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, conheceu em parte da ação e, nessa extensão, a julgou parcialmente procedente para declarar formalmente inconstitucionais os itens 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 do parágrafo único do art. 23 da Constituição do Estado de São Paulo. ADI 7.436/SP. (grifo nosso).

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**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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 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. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2267418-34.2023.8.26.0000. (grifo nosso).

Assim, perfeitamente possível a revogação de uma lei complementar que possui como objeto matéria de lei ordinária, pois não se encontra nas disposições que a Constituição Federal, disciplina para leis



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

complementares e através do princípio da simetria deverá haver reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios.

V – Considerações em relação ao projeto de lei apresentado.

Após uma breve descrição do projeto de lei, seguida do tópico referente as audiências públicas, posteriormente ao tópico do plano diretor e suas características e a revogação de lei complementar através de lei ordinária, que corresponde ao caso concreto analisado, será realizada algumas considerações referentes ao plano diretor apresentado.

O Título I, Das Diretrizes Gerais e dos Princípios Fundamentais, Capítulo I, Das Disposições Preliminares, se encontram dentro da legislação pertinente, Lei nº 10.257/01 - Estatuto das Cidades e Lei 6.766 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Título II, Das Funções Sociais da Cidade e da Propriedade, Capítulo III, estando, conforme determina o artigo 2º, do Estatuto das Cidades.

Importante conceituar o que vem a ser zoneamento, que pode ser entendido como a divisão total do território do município em partes, que serão chamadas de zonas, a princípio é dividido em duas zonas a urbana e a rural, apresentando a urbana uma subdivisão como zona urbana de uso residencial, zona urbana de uso industrial e zona de uso misto.

O zoneamento possui o objetivo de adequar o território municipal ao seu melhor aproveitamento, estabelecendo condições igualitárias para que toda a coletividade possa aproveitar ao máximo o território municipal em relação ao bem-estar, a produção e todas as outras circunstâncias



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

que propiciem uma adequada qualidade de vida, respeitando os direitos fundamentais de toda a população.

Discorre José Afonso da Silva em relação a zoneamento:

O zoneamento, ainda num sentido abrangente, consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas. Sob o primeiro aspecto, cuidar-se-á de dividir o território do Município em zona urbana, zonas urbanizáveis, zonas de expansão urbana e zona rural – o que define a qualificação urbanística do solo, (....). Quanto ao segundo, tratar-se-á de dividir o território do Município em zonas de uso – o que consubstancia o zoneamento de uso ou funcional. Relativamente ao terceiro, cogitar-se-á de fixar as características que as construções deverão ter em cada zona (zoneamento arquitetônico) – o que tem aplicação especial nas zonas de proteção histórica. (SILVA, 2025, pg. 210).

Em relação ao Título III, Da Organização do Espaço, Capítulo II, Do Macrozoneamento, Seção I, Das Macrozonas, possui respaldo no artigo 6º, V, da Lei do Parcelamento do Solo, que dispõe que o município deverá definir as diretrizes para o uso do solo e todas as suas necessidades como traçado dos lotes, sistema viário entre outros e o inciso V, a zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis.

Com relação a zona de expansão urbana, possui disciplina no artigo 42-B, do Estatuto das Cidades, exemplificando as diretrizes que deverão ser seguidas pelo poder público municipal, estando os artigos 27 ao 32, do presente projeto de lei, a Seção VI, trata das áreas de especial interesse, são áreas que por suas peculiaridades, características apresentam um



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

tratamento diferenciado, como área de formação de núcleo industrial, constituição de áreas de lazer, renovação urbana entre outras.

O artigo 41, que trata do coeficiente de aproveitamento, está de acordo com o artigo 4º, § 1º, da Lei de Ocupação do Solo, destinando que lei municipal estabelecerá os coeficientes, o § 2º, estabelece outorga do direito de construir, estando de acordo com o artigo 28 ao 31, do Estatuto das Cidades, artigo 42, em relação aos coeficientes, como explanado possui disposição no artigo 4º, § 1º, da Lei de Ocupação do Solo.

Outro ponto é o artigo 44, do projeto de lei, que estabelece comprimento da testada de cada lote, possui respaldo no artigo 4º, II, da Lei de Ocupação do Solo, que dispõe que os lotes deverão ter frente mínima de cinco metros, salvo disposições contidas no referido inciso.

Os artigos 56 e 57, esclarecem a respeito do consórcio imobiliário, encontrando respaldo no artigo 46, do Estatuto das Cidades, que define como sendo forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

Determinando ainda, o artigo 46, § 2º, do Estatuto das Cidades, que o valor a ser entregue ao proprietário da unidades imobiliárias será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras.

Um importante ponto ocorre em relação as calçadas, conforme o artigo 23, I, da Constituição Federal, as calçadas são consideradas



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

bens públicos, no caso concreto, são bens do município, assim a responsabilização pela sua conservação não pode ser atribuída ao lindeiro, pois são bens públicos, o que por ventura, poderá ocorrer é uma responsabilização solidária entre o poder público e o proprietário lindeiro a depender do caso concreto.

O código de trânsito brasileiro em seu anexo I, traz a definição de calçada como sendo parte da via pública, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins.

Neste contexto leis municipais que atribuem aos proprietários de imóvel lindeiro a responsabilização pela conservação das calçadas através de legislação, deverão ser consideradas inconstitucionais tais legislações, pois são bens públicos, cabe aos proprietários quando da construção de seus respectivos imóveis seguir as diretrizes do município em relação as especificações de sua construção, mas pertencem ao município.

A responsabilização é do poder público municipal em relação a fiscalização do uso e da conservação das calçadas, mas como o proprietário do imóvel lindeiro está fazendo uso e gozo do bem público, também pode ser responsabilizado solidariamente juntamente com o município que não efetivou seu poder de fiscalização e assim ambos serão responsabilizados pela conservação da calçada.

Eis jurisprudência nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. Pretensão dos autores à condenação dos



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

réus ao pagamento de indenização por danos morais e materiais decorrentes do trânsito de bovinos (gado) pelo logradouro público em frente à residência. Sentença de parcial procedência, condenando os réus ao pagamento de indenização por dano moral, bem como a adotar medidas necessárias à cessação da circulação irregular de animais. Pretensão da parte autora e da municipalidade ré à reforma. Descabimento. Responsabilidade civil subjetiva caracterizada. Preenchimento dos requisitos de dano, ação ou omissão administrativa e nexo causal entre o dano e a conduta estatal. Inteligência do art. 37, § 6º, da CF/88. Danos materiais não comprovados. Autores que não se desincumbiram de seu ônus probatório, nos termos do art. 373, I, do CPC. Honorários. Fixação com base no critério da equidade que se mostra devida. Inteligência do art. 85, § 8º, CPC. Inaplicabilidade automática da Tabela da OAB como referencial para fixação da verba. Necessidade de avaliação em concreto do quantum devido, com bases nas peculiaridades de cada caso. Sentença parcialmente reformada. Recurso do município réu desprovido e recurso da parte autora parcialmente provido, com determinação quanto aos consectários legais. (...) **O caso em exame, no que diz respeito à municipalidade apelante, por se referir à aventada omissão em seu dever de fiscalização, é inequivocamente de responsabilidade subjetiva, devendo ser analisada, em concreto, a possibilidade de agir do administrador, para que a existência de nexo causal entre o dano e a omissão reste devidamente caracterizada. Na demanda ora analisada, a prova coligida mostrasse suficiente para comprovar o liame jurídico entre a omissão do Município de Porangaba, relativa à fiscalização do irregular trânsito de gado em logradouro público, mesmo após várias reclamações dos autores. (...) Nessas circunstâncias, a omissão administrativa é patente, pois caberia ao Município, que comprovadamente tinha ciência de que o problema perdurava desde a primeira notificação e aplicação de penalidade ao**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

proprietário dos animais, em 2018, adotar medidas que solucionassem a celeuma. (...) Assim, não há como ser afastada a responsabilidade do Município pela falha no dever de fiscalização do local, notadamente pela ausência de providências quando ciente de que os animais perambulavam pela via pública, em frente ao imóvel dos requerentes, ensejando o acúmulo de dejetos e trazendo riscos de doenças. Se houvesse diligente ação do Município frente às notificações apresentadas, exercendo seu dever de vigilância, o dano certamente teria sido evitado ou reduzido. Nessas condições, comprovadas a ocorrência do dano, a conduta omissiva do município requerido e a existência de nexo de causalidade entre o dano e a omissão administrativa, é imperioso o reconhecimento da responsabilidade civil do município réu, razão pela qual o recurso do município não deve ser provido. Apelação Cível nº 1001281-24.2020.8.26.0470 (...). (grifo nosso).

Assim, as calçadas como exemplificado são bens públicos, a responsabilidade pela sua conservação é do poder público, podendo ser solidária a depender da espécie de dano, com o proprietário de imóvel lindeiro, traduzindo em responsabilidade mista, cabe ao município exercer a fiscalização da sua destinação, uso e conservação, havendo omissão nessa fiscalização haverá responsabilização por omissão em decorrência da Teoria da Culpa.

Dessa maneira, o artigo 121, V, deverá ser devidamente adequado, para retirar a totalidade da responsabilização da conservação das calçadas do proprietário lindeiro do imóvel, sob pena de estar inconstitucional a referida legislação, por se tratar de bem considerado público de acordo com o artigo 99, I, do Código Civil e artigo 23, I, da Constituição Federal.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

VI – Do Direito.

Projeto de lei se encontra em sua maior parte de acordo com os artigos 141 ao 147, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, artigos 180, 181 e 182, da Constituição do Estado de São Paulo, artigos 30, VIII e IX e 182, da Constituição Federal.

A respeito do mencionado anteriormente, o projeto de lei se encontra em desconformidade com os artigos 2º, II, 40, § 4º, I e 43, II, da Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, artigo 99, I, do Código Civil, artigo 111, 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 1º, § único, 23, I e 29, XII, da Constituição Federal.

Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (....) **II** – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (....) **§ 4º** No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: **I** – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: (...) **II** – debates, audiências e consultas públicas;

Código Civil:

Art. 99. São bens públicos: **I** - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 19 - Compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no artigo 20, e especialmente sobre: (...) **VII** - bens do domínio do Estado e proteção do patrimônio público;

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: (...) **II** - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (....) **Parágrafo único.** Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (....) **XII** - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Projeto de lei dessa maneira se encontra ilegal e inconstitucional, em relação a falta de audiência pública, com base nos artigos 2º, II, 40, § 4º, I e 43, II, da Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, artigo 111, 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 1º, § único e 29, XII, da Constituição Federal, e em relação a responsabilização referente as calçadas, contida no artigo 121, V, do projeto de lei, se tornando ilegal e inconstitucional em decorrência do artigo 99, I, do Código Civil e artigo 19, VII, da Constituição do Estado de São Paulo e 23, I, da Constituição Federal.

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

VII - 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.

VIII – Conclusão.

Ante o exposto, conforme os artigos 2º, II, 40, § 4º, I e 43, II, da Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, artigo 111, 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 1º, § único e 29, XII, da Constituição Federal, falta de audiência pública e em relação a responsabilização referente as calçadas, contida no artigo 121, V, do projeto de lei, se tornando ilegal e inconstitucional em decorrência do artigo 99, I, do Código Civil e artigo 19, VII, da Constituição do Estado de São Paulo e 23, I, da Constituição Federal, projeto de lei se encontra ilegal e inconstitucional, sendo submetido para apreciação ao Plenário da Casa Legislativa.

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



Fernando Baggio Barbieri
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588