



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

RELATÓRIO DE CONSULTA TÉCNICA – CONAM

PARECER Nº 235543.01.0001/2025 – DIRETRIZES GERAIS PARA REVISÃO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 013/2025 – PLANO DIRETOR MUNICIPAL

I – DO OBJETO

O presente relatório tem por finalidade **registrar, de forma organizada e oficial**, a consulta jurídica formulada pela Câmara Municipal de Embu-Guaçu à **Consultoria em Administração Municipal – CONAM**, bem como o recebimento do **Parecer nº 235543.01.0001/2025**, de 1º de dezembro de 2025, de lavra da consultora **Maria Theresa Camillo De Martini**, da área de Direito Público daquela entidade, cuja ementa é: **“Diretrizes gerais para revisão de Plano Diretor”**.

O parecer tem por objeto o **Projeto de Lei Complementar nº 013/2025**, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor Municipal, atualmente em tramitação perante esta Câmara Municipal.

II – DO HISTÓRICO DA CONSULTA

O **Projeto de Lei Complementar nº 013/2025 – Plano Diretor** foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal com a finalidade de substituir o Plano Diretor vigente (Lei Complementar Municipal nº 156/2019), atualizando o ordenamento territorial do Município de Embu-Guaçu à luz da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), da legislação estadual de proteção de mananciais e da Lei Orgânica Municipal.

Consta do próprio parecer que:

- o Município realizou **audiência pública** em 7 de novembro de 2025, no Plenário da Câmara;
- foi aberta **consulta pública** até 28 de novembro de 2025, para recebimento de sugestões de emendas populares;
- a documentação pertinente (estudos, minutas, mapas e demais peças) foi disponibilizada ao público em página específica no sítio eletrônico da Câmara Municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Nesse contexto, o **Presidente da Câmara Municipal, Vereador João Domingues Mendes**, a rogo do **Secretário Legislativo, Sr. Luiz Fernando Ferreira de Souza**, encaminhou consulta à CONAM, solicitando **orientações gerais** sobre a revisão do Plano Diretor, com foco em:

- análise técnico-jurídica da **constitucionalidade e legalidade** do projeto;
- apontamento de **pontos fortes, riscos normativos e aspectos a aperfeiçoar**;
- diretrizes gerais para condução da revisão em conformidade com a legislação urbanística e ambiental aplicável.

Em resposta, a CONAM emitiu o **Parecer nº 235543.01.0001/2025**, datado de 1º de dezembro de 2025, encaminhado oficialmente à Presidência da Câmara.

III – SÍNTESE DO CONTEÚDO DO PARECER DA CONAM

De forma resumida, o Parecer nº 235543.01.0001/2025 apresenta as seguintes linhas principais:

III.1 – OBRIGATORIEDADE E PRAZO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR

O parecer relembra que o Plano Diretor é **obrigatório** para Municípios com mais de 20 mil habitantes (CF, art. 182, §1º, combinado com o art. 41 do Estatuto da Cidade) e que deve ser **revisado a cada 10 anos, no máximo**. Registra que Embu-Guaçu teve Plano Diretor aprovado em 2019 (LC nº 156/2019) e que a revisão por meio do PLC nº 013/2025 se insere em prazo adequado, possibilitando tramitação legislativa cuidadosa.

III.2 – CONTEXTO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE EMBU-GUAÇU

A consultoria destaca que Embu-Guaçu está inserido em área ambientalmente sensível da **Bacia do Guarapiranga**, devendo compatibilizar desenvolvimento urbano e econômico com conservação hídrica e proteção da biodiversidade, em consonância com a legislação federal e estadual de recursos hídricos e mananciais.

III.3 – PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Com base em informações prestadas e documentos disponíveis, o parecer consigna que:

- houve realização de audiências públicas e reuniões com a sociedade civil e com o **Conselho Municipal de Proteção e Meio Ambiente – COMPEMA**;
- a Câmara promoveu audiência pública própria, conforme exige a Lei Orgânica Municipal;

apontando que tais providências se coadunam com o princípio da **gestão democrática da cidade**, previsto no Estatuto da Cidade e na Constituição do Estado de São Paulo. Ressalta, porém, que cabe à Câmara **confirmar, pelos autos e atas**, o efetivo atendimento aos requisitos de participação popular.

III.4 – CONTEÚDO MÍNIMO DO PLANO DIRETOR

O parecer sistematiza o **conteúdo mínimo** exigido pelo Estatuto da Cidade (arts. 39 a 42-B) e pela Lei Orgânica Municipal, destacando, entre outros pontos:

- necessidade de previsão dos **instrumentos de política urbana**, como:
 - ✓ parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - ✓ direito de preempção;
 - ✓ outorga onerosa do direito de construir;
 - ✓ operações urbanas consorciadas;
 - ✓ transferência do direito de construir;
- obrigatoriedade de **mapeamento de áreas de risco** (deslizamentos, inundações, etc.) e definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, com diretrizes para **regularização fundiária e habitação de interesse social**;
- compatibilidade do Plano Diretor com **planos de recursos hídricos** e demais instrumentos de planejamento territorial.

Em exame sintético, a consultoria registra que tais exigências **já se encontram, em linhas gerais, presentes no projeto do novo Plano Diretor**, cabendo à Câmara verificar a aderência desses dispositivos à realidade local.





III.5 – MUNICÍPIO COM ÁREAS SUSCETÍVEIS A DESASTRES NATURAIS

Tendo em vista que Embu-Guaçu consta de cadastro federal de Municípios com áreas suscetíveis a desastres naturais, o parecer ressalta a importância de o Plano Diretor atender especificamente ao **art. 42-A do Estatuto da Cidade**, contemplando:

- mapeamento de áreas de risco;
- diretrizes de prevenção, mitigação e realocação de população em situação de risco;
- medidas de drenagem urbana e preservação de áreas verdes.

III.6 – AMPLIAÇÃO FUTURA DO PERÍMETRO URBANO

Com base no **art. 42-B** do Estatuto da Cidade, o parecer observa que, para futura ampliação do perímetro urbano, o Município deverá elaborar projeto específico contendo diretrizes mínimas (demarcação, parâmetros urbanísticos, áreas para HIS, proteção ambiental, etc.), **salvo** se o próprio Plano Diretor já trouxer tais diretrizes de forma adequada, hipótese em que eventual ampliação poderá se dar a partir da atualização cartográfica e de lei específica.

III.7 – EXIGÊNCIA DE DISTRITOS SANITÁRIOS NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

A consultoria identifica, como ponto que **não foi incluído** na proposta de novo Plano Diretor, a **organização dos distritos sanitários**, exigida pelo **art. 218, XVIII e parágrafo único, da Lei Orgânica do Município**, que prevê a instituição de distritos sanitários com limites definidos no próprio Plano Diretor. Recomenda, assim, a inclusão dessa temática na revisão em curso.

III.8 – TÉCNICA LEGISLATIVA – “CONSIDERANDOS”

Em matéria de técnica legislativa, o parecer orienta a **supressão dos “considerandos”** do texto do projeto de lei, por entender que, à luz da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto Federal nº 12.002/2024, esse tipo de formulação é atualmente reservado, em âmbito federal, a decretos de promulgação de atos internacionais, recomendando-se que o corpo da lei se restrinja a dispositivos normativos.



III.9 – CONCLUSÃO

O parecer conclui oferecendo **diretrizes gerais** para o prosseguimento da revisão do Plano Diretor, entendendo, em síntese, que o projeto em tramitação já contempla os principais requisitos constitucionais, legais e orgânicos, formulando alertas pontuais (como o tema dos distritos sanitários e dos “considerandos”) e colocando-se à disposição para esclarecimentos adicionais.

IV – OBSERVAÇÕES GERAIS

O Parecer nº 235543.01.0001/2025 constitui **manifestação técnico-jurídica externa**, elaborada por consultoria especializada, solicitada pela Presidência da Câmara, com intermediação da Secretaria Legislativa, **sem caráter vinculante** para o Poder Legislativo Municipal.

Todo o conteúdo opinativo, conclusões, interpretações da legislação e sugestões de ajustes são de **responsabilidade exclusiva da CONAM e de sua consultora signatária**, cabendo às **Comissões Permanentes, aos Vereadores e ao Plenário** da Câmara Municipal, no exercício de suas competências constitucionais e regimentais, avaliar:

- em que medida acolher ou não as orientações e recomendações formuladas;
- a necessidade de eventuais emendas ao Projeto de Lei Complementar nº 013/2025;
- a compatibilidade das propostas com a realidade local, com a Lei Orgânica do Município e com o interesse público.

O presente relatório tem, assim, **caráter meramente descritivo e de registro**, destinando-se a sistematizar as informações essenciais do parecer e a documentar oficialmente sua existência no âmbito do processo legislativo referente à revisão do Plano Diretor.

V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

À vista do exposto, **certifico** que o **Parecer nº 235543.01.0001/2025 – CONAM**, referente às “Diretrizes gerais para revisão de Plano Diretor”, foi recebido pela



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Câmara Municipal de Embu-Guaçu em 1º de dezembro de 2025 e **juntado ao processo do Projeto de Lei Complementar nº 013/2025 – Plano Diretor Municipal.**

O presente **Relatório de Consulta Técnica** é, portanto, **encaminhado à Comissão de Obras, Serviços Públicos, Meio Ambiente e Outras Atividades**, bem como às demais Comissões Permanentes que vierem a se manifestar sobre o PLC nº 013/2025, para que possa servir de **subsídio**:

- à análise do Projeto de Lei Complementar nº 013/2025;
- à eventual formulação de emendas pelas Comissões ou pelos Vereadores; e
- à elaboração dos respectivos **pareceres legislativos**.

Após o encaminhamento, este relatório permanecerá **anexado aos autos** do Projeto de Lei Complementar nº 013/2025 e poderá ser utilizado para fins de registro administrativo e de publicidade institucional, inclusive na página específica do Plano Diretor no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Embu-Guaçu.

Câmara Municipal de Embu-Guaçu, data da assinatura eletrônica.

Atenciosamente,

Luiz Fernando Ferreira de Souza
Secretário Legislativo
Assinado digitalmente





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 02A4-98BF-0D8B-7C59

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



LUIZ FERNANDO FERREIRA DE SOUZA (CPF 368.XXX.XXX-80) em 02/12/2025 08:50:42 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://cmembuguacu.1doc.com.br/verificacao/02A4-98BF-0D8B-7C59>



conam Consultoria em Administração Municipal Ltda.

São Paulo, 1º de dezembro de 2025.

Senhor Presidente

Em atendimento à consulta formulada por Vossa Excelência, a rogo de seu Secretário Legislativo, Sr. Luiz Fernando Ferreira de Souza, transmitimos, em anexo, o Parecer nº 235543.01.0001/2025, da lavra da consultora *Maria Theresa Camillo De Martini*, da área especializada em Direito Público desta Conam, com a seguinte ementa:

Diretrizes gerais para revisão de Plano Diretor.

Permanecemos à disposição dessa Administração para a eventual necessidade de outras abordagens da questão apresentada.

Atenciosamente,

Manoel Joaquim dos Reis Filho

Consultor-Geral
OAB/SP Nº 19.236

EXMO. SENHOR
JOÃO DOMINGUES MENDES
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
EMBU GUAÇU – SP

Endereço: Rua Marquês de Paranaguá, 348 - 7º Andar - Consolação - CEP 01303-050 - SÃO PAULO-SP
Fone: (11) 3218-1400 - Home Page: www.conam.com.br - E-mail: conam@conam.com.br



Interessada : Câmara Municipal de Embu-Guaçu.
Data : 1º de dezembro de 2025.
Parecer nº : 235543.01.0001/2025.
Consultoria : Direito Público.

*Diretrizes gerais para revisão de
Plano Diretor.*

A Câmara Municipal de Embu-Guaçu/SP, por intermédio do Exmo. Presidente da Casa, Sr. João Domingues Mendes, a rogo de seu Secretário Legislativo, Sr. Luiz Fernando Ferreira de Souza, solicita-nos orientações gerais acerca da revisão do **Plano Diretor Municipal (PDM)**, cujo projeto (Projeto de Lei Complementar – PLC nº 13/25) está em trâmite neste momento. A propositura, que pretende substituir o atual PDM (Lei Complementar Municipal nº 156/19), apoia-se em fundamentos constitucionais, urbanísticos e ambientais que tornam obrigatória a atualização do ordenamento territorial do Município.

Os “considerandos” evidenciam a necessidade de alinhar a política urbana local à Constituição Federal, ao Estatuto da Cidade (ECid – Lei Federal nº 10.257/01), às normas de proteção aos mananciais (especialmente a Lei Estadual nº 12.233/06) e às diretrizes de transparência, participação social e planejamento integrado, bem como reforçam a importância da gestão democrática, da integração entre políticas públicas e do uso de sistemas de informação e instrumentos urbanísticos modernos, garantindo segurança jurídica e eficiência administrativa.

Inserido em área ambientalmente sensível da Bacia do Guarapiranga, o Município deve compatibilizar desenvolvimento urbano e econômico com conservação hídrica e proteção da biodiversidade, fortalecendo o licenciamento ambiental, as compensações, o macrozoneamento e o controle do adensamento.

Também busca a revisão refletir a identidade territorial de Embu-Guaçu marcada por vocações ecológicas, rurais, turísticas e culturais, promovendo um modelo de desenvolvimento sustentável com infraestrutura adequada, mobilidade integrada, saneamento, regularização fundiária e melhoria da qualidade de vida.

Em síntese, o PLC nº 13/25 pretende atualizar parâmetros urbanísticos defasados, ordenar o território segundo exigências ambientais e legais e estabelecer bases sólidas para um desenvolvimento equilibrado, transparente e compatível com as limitações e potencialidades do Município.

Foi realizada uma primeira audiência pública aos 7 de novembro p.p. no Plenário da Câmara, que também abriu consulta pública até o dia 28 de novembro p.f. para recebimento de sugestões de emendas populares. Todas essas informações estão disponibilizadas no *site* da Edilidade¹.

Solicita-se, pois, análise técnico-jurídica da constitucionalidade e legalidade do projeto, bem como mapeamento de pontos fracos e riscos normativos, sugestões de ajustes e aperfeiçoamento e identificação e sistematização dos pontos fortes.

¹ CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU. **Plano Diretor**. Disponível em: <<https://www.embuguacu.sp.leg.br/transparencia/plano-diretor>>. Acesso em: 18 nov. 2025.



Em razão de desconhecemos a realidade fática local, para além da exiguidade do tempo solicitado para a elaboração do presente trabalho – 15 (quinze) dias –, contatamos a N. Consulente, aos 13 de novembro p.p., e acordamos que este se enfocaria nas diretrizes gerais para seguir com a revisão do PDM em estrita observância ao que impõe a legislação que cuida da matéria.

É o relatório. Passamos a opinar.

O Município é um organismo em constante transformação, o que impõe à Administração local a necessidade de sempre estar atenta à revisão do seu planejamento urbanístico, primordial para a gestão democrática e sustentável de uma cidade bem estruturada que ofereça condições dignas de vida à sua população.

Atenta à essa necessidade, a Constituição de 1988 inovou ao trazer um capítulo inteiramente dedicado à política urbana (artigos 182 e 183), claramente demonstrando a preocupação do legislador em garantir que a cidade cumpra sua função social, cuja regulamentação veio por meio do ECid em 2001 firmado na busca pelo bem coletivo, pela segurança, pelo bem-estar dos cidadãos e pelo equilíbrio ambiental.

Para aqueles Municípios com mais de vinte mil habitantes², o artigo 182, § 1º, da Carta Magna e o artigo 41, I, do ECid preveem a obrigatoriedade do PDM, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de plane-

² De acordo com a estimativa censitária do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2025, Embu-Guaçu tem uma população de 68.913 (sessenta e oito mil novecentos e treze) pessoas. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/embu-guacu.html>>. Acesso em: 18 nov. 2025.



jamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas com **revisão a cada dez anos**, no máximo.

O prazo revisional decenário é o primeiro ponto a destacar à N. Consulente neste parecer, restando já claro não ser um problema, pois o último PDM é de 2019 e agora estamos caminhando para o ano de 2026, podendo o trâmite legislativo ser feito tranquilamente com a cautela necessária para que não lhe falte nenhum dos requisitos que abaixo detalharemos.³

Pois bem.

Basicamente, o PDM é “plano”, pois estabelece os objetivos a serem atingidos, e é “diretor”, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano local. Os objetivos são aqueles gerais que dizem respeito a promover o ordenamento dos espaços habitáveis, assim como os específicos, a depender da realidade que se quer transformar, ambos sob os vieses **físico** (ordenação do solo – o mais notório aspecto de um PDM), **econômico** (referente ao uso do solo – atender as demandas residenciais, comerciais e industriais), **social** (buscar a melhoria da qualidade de vida da população) e **administrativo-institucional** (meios para a sua execução).⁴

Por ser uma norma que deve surgir do Poder Executivo, deverá ser submetida à Câmara com todos os documentos a ela substanciais, para análise e parecer das comissões competentes, seguindo todo o

³ A atual gestão do Poder Executivo embu-guaçuense se iniciou em 1º de janeiro do presente ano de 2025 e, conforme roga o artigo 79-A, “c”, da Lei Orgânica do Município, o Prefeito, dentro de 120 (cento e vinte) dias após a posse, deve apresentar à Câmara Municipal o Programa de Metas de seu governo que conterà, entre outras prioridades, as diretrizes, ações estratégicas e normas do Plano Diretor do Município.

⁴ DA SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 9. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. pp. 124-126.

rito que lhe prevê a Lei Orgânica do Município. Importante dizer que a matéria não se enquadra nas hipóteses temáticas de lei complementar trazidas pela Constituição Federal, embora a LOM assim preveja no seu artigo 43, IV, ou seja, sua aprovação se dá por maioria simples (natureza de lei ordinária).

Durante o processo legislativo, caberá à Edilidade avaliar se os estudos foram capazes de diagnosticar os problemas a serem enfrentados e, conseqüentemente, de traçar um plano de diretrizes para eles com a devida instrumentação, ou seja, os tipos de atuação a desenvolver para atender às necessidades identificadas por meio de relatórios, mapas, quadros, propostas de transformação e previsão de recursos técnicos, humanos e financeiros necessários à implementação e execução do plano a curto, médio e longo prazos.⁵ **Essa documentação, conforme se constata no site da Prefeitura Municipal⁶, parece-nos estar cumprida.**

Sob o seu crivo, agora, a Câmara poderá apresentar **emendas** ao texto do projeto que julgar necessárias. Do mesmo modo, futuramente, **alterações pontuais** poderão ser propostas pela Casa de Leis desde que observado o princípio da razoabilidade no sentido de não destoar por completo da diretriz genericamente assumida outrora pelo Plano quando da sua consubstanciação⁷.

Seja durante o trâmite do projeto de PDM, seja em eventuais alterações pontuais posteriores, a realização de audiência pública é necessária em respeito ao princípio da gestão democrática da cidade postulado

⁵ DA SILVA. *Op. cit.* pp. 128-129.

⁶ PREFEITURA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU. **Revisão do Plano Diretor**. Disponível em: <<https://embuguacu.sp.gov.br/revisao-plano-diretor>>. Acesso em: 25 nov. 2025.

⁷ DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio [coords.]. **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 342.



pelos artigos 43 do ECid e 180 da Constituição do Estado de São Paulo, conforme posição pacificada do Tribunal de Justiça de São Paulo⁸, que entende inconstitucional lei urbanística que tramite sem estudos técnicos e participação popular.

Esse requisito também aparenta estar sendo preenchido, pois pode ser comprovado pelas atas de realização de reuniões públicas da Prefeitura com membros da sociedade civil e com o Conselho Municipal de Proteção e Meio Ambiente (COMPEMA)⁹, bem como pela audiência pública promovida pela própria Câmara consultante¹⁰, cuja realização de ao menos uma é exigida pela LOM em seu artigo 100-B, I.

Agora passemos ao exame do conteúdo mínimo legalmente imposto, a começar pelos comandos do ECid, que dedica o seu Capítulo III (artigos 39 a 42-B) ao PDM, cujo artigo 42 abaixo destacamos:

**Art. 42. O plano diretor deverá conter
no mínimo:**

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle. (grifou-se)

⁸ E.g. Direta de Inconstitucionalidade 3012228-19.2024.8.26.0000; Relator: Afonso Faro Jr.; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; j. 4/6/2025.

⁹ Editais de convocação e atas disponíveis no *site* da Prefeitura.

¹⁰ Edital, ata, gravações e apresentações de *slides* registradas no *site* da Edilidade.



Os mencionados pelo inciso II artigos 25, 28, 29, 32 e 35 se referem, respectivamente, aos seguintes institutos e suas correspondências do **direito de preempção**, da **outorga onerosa do direito de construir (OODC)**, da **alteração do uso do solo**, das **operações urbanas consorciadas** e da **transferência do direito de construir**. Eles estão previstos nos artigos 500 e seguintes do projeto do novo PDM, à exceção da alteração do uso do solo, que, contudo, chega a ser mencionada no artigo 42, § 4º, da propositura, que arrola as possibilidades dela de valer.

Quanto ao acompanhamento e controle pontuado pelo inciso III, trata-se de um dispositivo redundante, pois é inerente à natureza do PDM¹¹, dispensando-se, pois, qualquer comentário aqui. Sobre o inciso I, teceremos comentários adiante.

Já a LOM de Embu-Guaçu guia a elaboração do PDM da seguinte forma (Título V – Da ordem econômica; Capítulo II – Do desenvolvimento urbano e plano diretor):

Art. 177. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará:

I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes;

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

III - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 372.



IV - a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública;

V - o exercício do direito de propriedade, atendida a sua função social, dar-se-á com observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida, sem prejuízo do cumprimento de obrigações legais dos responsáveis pelos danos causados aos adquirentes de lotes, ao poder público ou ao meio ambiente;

VI - os terrenos, definidos em projeto de loteamento, como áreas verdes institucionais, não poderão, em qualquer hipótese, ser alterados na destinação, fim e objetivos, originariamente estabelecidos;

VII - a preservação das áreas de exploração agrícola e pecuniária e o estímulo a estas atividades primárias;

VIII - às pessoas portadoras de deficiências, o livre acesso a edifícios públicos e particulares de frequência ao público, a logradouros públicos e ao transporte coletivo.

Art. 178. O Município estabelecerá, mediante lei, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

§ 1º O plano diretor deverá considerar a totalidade do território municipal.

§ 2º O Município estabelecerá critérios para regularização e urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares.

§ 3º O plano diretor fixará critérios que assegurem a função social da propriedade imobiliária, especialmente no que concerne a:

a) acesso à propriedade e à moradia para todos;

b) regularização fundiária e urbanização específica para áreas ocupadas por população de baixa renda;



c) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

d) prevenção e correção das distorções da valorização da propriedade;

e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas;

f) meio ambiente, ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, preservando e restaurando os processos ecológicos essenciais, e provendo o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, controlando a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Art. 179. É facultado ao Município, mediante Lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da Lei federal, do proprietário do solo urbano, não edificado, subutilizado ou utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, progressivo no tempo;

III - desapropriação, com pagamento mediante títulos da dívida pública, de emissão, previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Parágrafo Único - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização, em dinheiro.

Art. 180. Compete ao Município, isoladamente ou em convênio, promover programas de construção de moradias populares, de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.



Art. 181. As terras públicas não utilizadas ou subutilizadas serão, prioritariamente, destinadas a assentamentos humanos de população de baixa renda.

Art. 182. Compete ao Município, de acordo com as diretrizes de desenvolvimento urbano, a criação e regulamentação de zonas industriais, obedecidos os critérios estabelecidos pelo Estado, mediante Lei, e respeitadas as normas relacionadas ao uso e ocupação do solo e ao meio ambiente urbano e natural.

Art. 183. O Município, após promulgada a Lei Orgânica, terá prazo de doze meses para elaborar o plano diretor, no qual considerará, em conjunto, os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos. Deverá ser adequado aos recursos financeiros do Município e às exigências administrativas.

Art. 184. Elaborado o plano diretor, deverá ser aprovado pela Câmara Municipal.

Veja que o artigo 179 da LOM reflete o preceito do artigo 42, I, do ECid, que, por sua vez, faz remissão ao artigo 5º do mesmo diploma, que determina que lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Sua inobservância, de acordo com os artigos 7º e 8º, acarretará aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo; se decorridos cinco anos de sua cobrança sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do

imóvel com pagamento em títulos da dívida pública. Nessa vereda, o artigo 181 da LOM impõe que essas terras subutilizadas ou não utilizadas deverão ser destinadas, prioritariamente, a assentamentos humanos de baixa renda.

De volta ao Capítulo III do ECid, levando em conta que Embu-Guaçu consta do cadastro federal de Municípios com áreas suscetíveis a desastres naturais¹², o PDM deverá prever, segundo o artigo 42-A:

Art. 42-A. (*in omissis*)

I - **parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo**, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - **mapeamento** contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - planejamento de **ações de intervenção preventiva e realocação de população** de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de **drenagem** urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e

V - diretrizes para a **regularização fundiária** de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

VI - identificação e diretrizes para a **preservação e ocupação das áreas verdes municipais**, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

¹² **Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR**. Lista dos 1.942 mais suscetíveis à ocorrências de deslizamentos, enxurradas e inundações para serem priorizados nas ações da União em gestão de risco e de desastres naturais. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/copy_of_NotaTcnica12023SADJVI-SAMCCPR_SEI_00042.000497_2023_74.pdf>. Acesso em 26 nov. 2025.



§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.

A água, bem de domínio público, é um dos elementos do meio ambiente cuja gestão é descentralizada e conta com a participação, para além do Poder Público, dos usuários e das comunidades, nos termos da Lei Federal nº 9.344/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Essa gerência, sinteticamente falando, conforme preceitua a referida norma, deve ser feita de forma sistemática:

Os recursos hídricos não podem ser geridos de forma isolada em relação ao meio ambiente. Portanto, o planejamento ambiental concernente à fauna (aquática e terrestre), as florestas, o uso do solo e de agrotóxicos, a instalação de indústrias, a renovação das antigas indústrias e o zoneamento ambiental das bacias hidrográficas são algumas das matérias que devem ser levadas em conta na gestão das águas.

A lei examinada [Lei Federal nº 9.433/97] enfatiza a necessidade da articulação do planejamento dos recursos hídricos com o planejamento regional, estadual e nacional. Ainda que sejam valorizados esses planos de “ordenação do território e de desenvolvimento



conam

Consultoria em Administração Municipal Ltda.

econômico e social” (art. 21, IX, da CF), **não seria vantajoso ignorar-se os planos diretores dos Municípios integrantes de uma bacia ou uma sub-bacia hidrográfica.**¹³ (grifou-se)

Vê-se, pois, que o Plano Diretor é relevante instrumento no que concerne à gestão de preservação das bacias hidrográficas, matéria da presente consulta, devendo o diploma urbanístico ser compatível com os planos de recursos hídricos formulados em consonância com a já citada Lei Federal nº 9.433/97. Apenas alertamos que, em relação às diretrizes de regularização fundiária urbana citadas no inciso V do artigo 42-A do ECid, dever-se-á, atualmente, observar o disposto pela Lei Federal nº 13.465/17, que substituiu, nesse âmbito, a Lei Federal nº 11.977/09.

Essas exigências, em breve exame feito por esta Consultoria, já compõem o projeto do PDM, devendo a **Câmara Municipal confirmar e concluir se estão alinhadas com a realidade ambiental do Município.**

Retomando a questão de futuras alterações no PDM, no que diz respeito à ampliação do perímetro urbano, o *caput* do artigo 42-B dita:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - **demarcação** do novo perímetro urbano;

¹³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 30. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024. pp. 484-485.



II - **delimitação** dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para **infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais**;

IV - definição de **parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo**, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de **zonas especiais de interesse social** e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para **proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural**; e

VII - definição de mecanismos para garantir a **justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização** do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

VIII - **planejamento integrado de transporte urbano**, inclusive por meio de veículos não motorizados, com vistas a melhorar a mobilidade.

(...) (grifou-se)

A regra do dispositivo é que, para ampliar o perímetro urbano, o Município deve elaborar um projeto específico – instituído por lei – que detalhe a nova área a ser incorporada e traga diretrizes mínimas de ordenamento territorial. Contudo, a exceção é a dispensa desse projeto se o PDM já contiver essas diretrizes, que, segundo nossa análise sintética, no projeto já estão presentes, significando que, para alteração futura do perímetro urbano, bastará a sua atualização cartográfica. **Cabe aqui também**



exame aprofundado da N. Câmara consultante para constatar que de fato estão preenchidos esses requisitos.

Por fim, parece-nos que o **único ponto que não foi incluso à nova proposta de PDM foi a organização dos distritos sanitários, exigência da LOM** de Embu-Guaçu, a saber:

Art. 218 São competências do Município, exercidas pela Secretaria da Saúde ou equivalente:

(...)

XVIII - a organização de distritos sanitários, com alocação de recursos técnicos e práticas de saúde, adequados à realidade epidemiológica local.

Parágrafo Único - Os limites do distrito sanitário referidas no inciso XVIII do presente artigo constarão do plano diretor do Município e serão fixados, segundo os seguintes critérios:

- a) área geográfica de abrangência;
- b) adscrição de clientela;
- c) resolutividade dos serviços, à disposição da população.

Em relação à **técnica legislativa**, apenas alertamos que se deve suprimir os “considerando”, pois atualmente são exclusivos de decretos de promulgação de atos internacionais (*cf.* artigo 4º, § 3º, do Decreto Federal nº 12.002/24, que regulamenta a Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis).

Era o que por oportuno tínhamos a tratar neste momento. Permanecemos à disposição para sanar qualquer dúvida relativa



conam

Consultoria em Administração Municipal Ltda.

à matéria, seja por telefone, em reunião presencial/*online* ou mesmo em resposta a um novo pedido de parecer, caso seja de interesse da N. Consulente.¹⁴

S.m.j., é o parecer.

Maria Theresa Camillo De Martini
Consultora da Área de Direito Público
OAB/SP nº 389.985

De acordo.

Clarissa Boscaine
Consultora-Chefe
OAB/SP nº 243.180

LP

¹⁴ Abaixo há nosso PABX e esse é o número oficial do WhatsApp da área de Direito Público da Conam: (11) 91367-3203.