



PARECER JURÍDICO Nº 13/2026

Referência: Projeto de Lei nº 02/2026-L

Autoria: Vereador Diego Gouveia da Costa

Assunto: Dispõe sobre vedações à utilização de imóveis em pontos comercialmente estratégicos do município com exclusiva finalidade de estoque, depósito ou assemelhados.

Ementa: PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. NORMA GENÉRICA. POSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA DAS LEGISLAÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 02, de 05 de janeiro de 2026, de autoria do Ilustre Vereador Diego Gouveia da Costa, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 02/2026-L; **2.** Minuta do Projeto.

O Projeto de Lei visa estabelecer diretrizes voltadas a desestimular a utilização de imóveis com destinação comercial, situados em regiões de relevância econômica do Município de São Roque, quando empregados exclusivamente para fins de depósito, estoque, guarda de mercadorias ou atividades assemelhadas que não envolvam atendimento ao público nem interação com a via pública, nos termos abaixo:

Art. 1º Esta Lei estabelece diretrizes gerais destinadas a desestimular a utilização de imóveis com destinação comercial, situados em regiões de relevância econômica do Município, quando empregados exclusivamente para fins de depósito, estoque, guarda de mercadorias ou atividades assemelhadas que não promovam atendimento ao público.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Parágrafo único. A utilização da propriedade imobiliária referida no caput deste artigo deverá observar o cumprimento da função social da propriedade, nos termos do Plano Diretor do Município, instituído pela Lei Complementar nº 39, de 8 de novembro de 2006.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se incompatível com as diretrizes aqui estabelecidas o uso que resulte na inatividade da fachada voltada à via pública, sem exercício predominante de atividade comercial, de prestação de serviços ou outra que envolva atendimento direto ao público.

Segundo consta em Exposição de Motivos:

Em áreas reconhecidamente vocacionadas ao comércio e à prestação de serviços, a ocupação de imóveis por usos meramente internos, que mantêm fachadas fechadas ou inativas, contribui para o esvaziamento da dinâmica urbana, reduz a atratividade econômica das vias e compromete a função social esperada desses espaços. Ainda que tais usos não sejam, por si só, irregulares, seus efeitos coletivos justificam a formulação de diretrizes públicas voltadas à valorização do uso ativo dos imóveis comerciais.

A proposta não interfere diretamente no regime de uso e ocupação do solo, nem cria vedações imediatas ou sanções, limitando-se a orientar e autorizar a atuação futura do Poder Executivo, no âmbito de sua competência, para a adoção de medidas que desestimulem a destinação exclusiva desses imóveis a finalidades de depósito e estoque, respeitados o Plano Diretor e a legislação urbanística vigente. Trata-se, portanto, de iniciativa legislativa de caráter indutor e orientador, que preserva a separação dos Poderes e contribui para o fortalecimento do comércio local, a qualificação do espaço urbano e a promoção de uma cidade mais ativa e integrada.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Outrossim, a opinião jurídica exarada neste Parecer não tem força vinculante, restando facultado aos membros desta Augusta Casa a utilização ou não dos fundamentos expostos. Eis a síntese do necessário.

2. ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 02/2026-L não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

que estão enumeradas nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III da Constituição Federal.

Extraí-se da redação do art. 60 da Lei Orgânica do Município, que a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

Nos termos da jurisprudência pátria, resta incontroversa a legitimidade do Poder Legislativo para iniciar projeto de lei versando sobre regras gerais e abstratas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano, razão pela qual não repercute em ato de gestão administrativa.

No caso em debate, o PL de iniciativa parlamentar estabeleceu critérios sobre a postura municipal, cuja matéria não está reservada à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, pois não veicula típicos atos de gestão.

Trata-se de matéria situada no âmbito na iniciativa comum ou concorrente, ficando afastada qualquer alegação de vício de iniciativa e de afronta ao princípio da separação e harmonia dos poderes, insculpido no art. 5º da Constitucional Estadual, norma de observância obrigatória nos Municípios, conforme estabelece o art. 144 da mesma Carta Estadual, e outros correlatos.

Desse modo, concluo que a matéria objeto da presente propositura, de um modo geral, encontra-se dentre aquelas franqueadas à iniciativa comum, podendo ser iniciada tanto pelo Executivo quanto por membros e órgãos do Poder Legislativo.

A matéria tratada na proposta é de interesse local, consoante o exposto no art. 30, incisos I e VIII, da Constituição República, que atribui ao Município a competência para legislar e promover, no que couber, adequado ordenamento do seu território, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Sobre o inciso VIII do citado dispositivo constitucional,
José Afonso da Silva¹ entende:

Este artigo, inquestionavelmente, abrange toda a disciplina da preservação da ordem urbanística, sendo que esta visa precipuamente à ordenação das cidades, e cujo objeto é o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo, as áreas de interesse especial, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais, a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização de instrumentos de intervenção urbanística.

Além de ser um assunto de interesse local (art. 30, I, CF), tem-se que a Constituição Federal concedeu especial atenção à matéria urbanística, reservando-lhe diversos dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182, CF), sobre preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII, 24, VII, VIII, e 225, CF), sobre planos urbanísticos (arts. 21, IX, 30 e 182, CF) e, ainda, sobre a função urbanística da propriedade urbana.

É, pois, o Poder Público municipal que, conforme diretrizes fixadas em lei, deve executar a política de desenvolvimento urbano que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, CF).

A própria Lei Orgânica Municipal² impõe o dever do Poder Público de zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais³, cabendo ao Município legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, inclusive estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território.

Fato é que o art. 181, *caput*, da Constituição Federal, prevê que lei municipal estabelecerá normas sobre zoneamento, loteamento,

¹ Direito Urbanístico Brasileiro', p. 38, Malheiros, 6. ed.

² **Art. 8º** Ao Município cabe legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições: [...]

X - elaborar o plano diretor conforme diretrizes gerais fixadas em lei federal;

XI - estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território.

³ **Art. 5º** Em relação aos habitantes locais e dentro de suas possibilidades, é dever do Município de São Roque, nos termos da Constituição e desta Lei Orgânica: [...]

XI - estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes, em conformidade com as diretrizes do Plano Diretor.

O próprio Estatuto da Cidade – que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos – prevê dentre as suas diretrizes gerais a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, inclusive:

1. a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
2. a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; e
3. o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana.

Como se vê, é responsabilidade do ente municipal, por dever constitucional e legal, ordenar a ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF), devendo observar as disposições do artigo 182, da Constituição Federal, e do artigo 2º, do Estatuto da Cidade – função social da cidade, através de seu poder de polícia, promovendo o adequado ordenamento territorial mediante o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

In casu, não resta configurada usurpação de competência exclusiva do Chefe do Executivo a teor do art. 47 da Constituição Paulista. Ora, a Lei Municipal, de iniciativa parlamentar, não está dispondo sobre atos de gestão e organização da Administração, cuja atribuição é exclusiva do Prefeito Municipal. Retira-se do Projeto, inclusive:

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber, especialmente quanto aos critérios de fiscalização, procedimentos administrativos e demais medidas necessárias à sua efetiva aplicação.

Art. 4º As medidas eventualmente adotadas deverão observar o devido processo legal administrativo, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Também não vislumbro se tratar de medida que interfere no planejamento urbanístico sem o devido respaldo em estudo prévio e na participação

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

popular, conforme disposições do art. 180, II, da Constituição Paulista, uma vez que visa somente fomentar uso e ocupação do solo urbano de acordo com a legislação e organização municipal vigente.

Cumpra esclarecer, também, que detém o Administrador Público, quando da formulação de atos, alguma margem de autonomia, de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade. Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello⁴:

[...] a disciplina legal deixa ao administrador certa liberdade para decidir-se em face das circunstâncias concretas do caso, impondo-lhe e simultaneamente facultando-lhe a utilização de critérios próprios para avaliar ou decidir quanto ao que lhe pareça ser o melhor meio de satisfazer o interesse público que a norma legal visa realizar.

No mais, ao par da competência municipal para a regulação do uso e ocupação do solo urbano, trata-se de princípio juridicamente vinculante as restrições convencionais inseridas nos planos de loteamentos aprovados pelo município e submetidos ao registro predial.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, cujo Projeto de Lei nº 02/2026-L deverá ser encaminhado, sucessivamente, para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Obras e Serviços Públicos” e “Planejamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo”, para fins de emissão de Parecer.

Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da

⁴ in Curso de Direito Administrativo, 26ª Edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 57/2008, Malheiros, São Paulo, 2009.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 30 de janeiro de 2026.

Mara Augusta Ferreira Cruz

Procuradora Jurídica