



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA  
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

CÂMARA DE VEREADORES DE  
FARROUPILHA

Rec. em 30 / 11 / 2023

Horário: 14h45 min  
Simão

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR VEREADOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
VEREADORES DO MUNICÍPIO DE FARROUPILHA,**

**ILUSTRÍSSIMOS SENHORES VEREADORES,**

### **PARECER JURÍDICO**

**Objeto:** Parecer Jurídico às Emendas do Poder Legislativo ao Projeto de Lei nº. 51/2023

**Autoria:** Poder Legislativo Municipal

**Ementa:** "Instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial Integrado do Município de Farroupilha – PDDTI”.

**A Procuradoria da Câmara de Vereadores,** no uso de suas atribuições, vem, respeitosamente, à presença dos ilustríssimos Srs. Vereadores, apresentar o presente

### **PARECER**

às **Emendas ao Projeto de Lei nº. 51/2023** de autoria do Poder Legislativo Municipal, na pessoa do vereador Juliano Luiz Baumgarten, pelos fundamentos a seguir expostos:

### **I - RELATÓRIO**

Na data de 22 de novembro de 2023, o vereador Juliano Luiz Baumgarten apresentou à Colenda Câmara de Vereadores as Emendas Aditivas nº 01 e 02, a Emenda Supressiva nº 03, e as Emendas Substitutivas nº 04, 05 e 06 ao Projeto de Lei nº. 51/2023, que prevê a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial Integrado - PDDTI.

**“MARCO ZERO, BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL”**

Fone: (54) 3261.1136 - site: [www.camarafarroupilha.rs.gov.br](http://www.camarafarroupilha.rs.gov.br)

e-mail: [camara@camarafarroupilha.rs.gov.br](mailto:camara@camarafarroupilha.rs.gov.br)

Rua Júlio de Castilhos, 420 – Centro - Farroupilha – RS – Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA  
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

Justificativa apresentada para cada uma das Emendas serão explicitadas no corpo do presente parecer.

Considerando a unidade de objeto e autoria, o parecer será conjunto para todas as emendas relacionadas.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Da competência legislativa

Preceitua a Constituição Federal que

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>

O ordenamento urbano é a disciplina da cidade e suas atividades, através da regulamentação edilícia, que rege desde a delimitação da urbe, o seu traçado, o uso e ocupação do solo, o zoneamento, o loteamento, o controle das construções, até a estética urbana. Tudo, enfim, que afetar a comunidade urbana sujeita-se à regulamentação edilícia, para assegurar o bem-estar da população local.

Em âmbito municipal, a Lei Orgânica Municipal afirma que

**Art. 8º.** Ao Município compete prover a tudo quanto se relacione ao seu peculiar interesse e ao

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 6ª edição, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. Malheiros Editora, p. 396.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA  
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

bem-estar de sua população, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:  
VII - elaborar o seu plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana.

Há de se salientar que a Lei Orgânica Municipal em seu artigo 22, inc. X, também atribui dentre as competências da Câmara Legislativa Municipal, com a sanção do Prefeito Municipal, dispor sobre o plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana.

**Diante disso, presente a competência do município para legislar sobre a matéria nos termos do artigo 30, inciso I da Constituição Federal, bem como a indispensável análise por esse Poder Legislativo.**

Ultrapassada essa prefacial, imprescindível a análise da possibilidade de que o Projeto de Lei em comento possa ser objeto de emenda parlamentar. Nesse contexto, primeiramente há de se salientar que a delimitação dos temas que podem ser tratados por iniciativa do Poder Legislativo passa pelo crivo constitucional, em caráter de aplicação simétrica ao disposto para o âmbito federal no artigo 61, § 1º da Constituição Federal. A partir dessa análise constitucional, o Supremo Tribunal Federal já delimitou que, em respeito ao princípio da simetria, **não** podem ser objeto de iniciativa do Poder Legislativo projetos de lei que disciplinem sobre:

- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos (ADI 2.192)<sup>2</sup>;
- matérias atinentes à organização administrativa (ADI 1.182)<sup>3</sup>;
- criação e estruturação de órgãos da administração pública (ADI 2.294)<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.192/ES.** Rel. Min. Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência. Julgado em 24-11-2005. Acórdão disponível na íntegra em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=534973>. Acesso em 11 jan. 2021.

<sup>3</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.182/DF.** Rel. Min. Eros Grau. Pesquisa de Jurisprudência. Julgado em 24-11-2005. Acórdão disponível na íntegra em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266686>. Acesso em 11 jan. 2021.

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.294/RS.** Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Pesquisa de Jurisprudência. Julgado em 27 ago 2014. Acórdão disponível na íntegra em

**"MARCO ZERO, BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"**

Fone: (54) 3261.1136 - site: [www.camarafarroupilha.rs.gov.br](http://www.camarafarroupilha.rs.gov.br)

e-mail: [camara@camarafarroupilha.rs.gov.br](mailto:camara@camarafarroupilha.rs.gov.br)

Rua Júlio de Castilhos, 420 – Centro - Farroupilha – RS – Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA  
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

Também já decidiu o Supremo Tribunal Federal que:

**Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.] (grifo nosso)

A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa. [MS 22.690, rel. min. Celso de Mello, j. 17-4-1997, P, DJ de 7-12-2006.]

Ademais, no que concerne a possibilidade de Emenda Parlamentar, resta assente no âmbito do Supremo Tribunal Federal que:

Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. **Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado**, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do

---

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6704549>. Acesso em 11 jan. 2021.

---

“MARCO ZERO, BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL”

Fone: (54) 3261.1136 - site: [www.camarafarroupilha.rs.gov.br](http://www.camarafarroupilha.rs.gov.br)

e-mail: [camara@camarafarroupilha.rs.gov.br](mailto:camara@camarafarroupilha.rs.gov.br)

Rua Júlio de Castilhos, 420 – Centro - Farroupilha – RS – Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA  
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. [**ADI 546**, rel. min. Moreira Alves, j. 11-3-1999, P, DJ de 14-4-2000.] = **ADI 2.305**, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2011, P, DJE de 5-8-2011. **(grifo nosso)**

**As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa.** Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [**ADI 3.114**, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] = **ADI 2.583**, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011. **(grifo nosso)**

Diante disso, tem-se que as Emendas protocoladas cumprem os requisitos formais de admissibilidade.

## 2.2 Da Emenda Aditiva nº 01/2023

Justifica o proponente que:

A presente emenda aditiva tem por finalidade garantir que o COMPHAC, órgão responsável por resguardar o patrimônio cultural no Município, conforme legislação municipal, e que tem a participação da sociedade civil, decida sobre questões de reforma e demolição de prédios públicos ou privados, monumentos, obras e praças com mais de 50 (cinquenta) anos de existência. Assim, manter-se-á a luta pela preservação da memória e história. Destaca-se que tal medida já existe no atual Plano Diretor (art. 48, VII), e que a presente emenda procura manter, evitando-se um retrocesso legal.

**"MARCO ZERO, BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"**

Fone: (54) 3261.1136 - site: [www.camarafarroupilha.rs.gov.br](http://www.camarafarroupilha.rs.gov.br)

e-mail: [camara@camarafarroupilha.rs.gov.br](mailto:camara@camarafarroupilha.rs.gov.br)

Rua Júlio de Castilhos, 420 – Centro - Farroupilha – RS – Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA  
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

Busca o parlamentar incluir o inciso XI ao artigo 171, que passará a dispor que:

XI – valorizar as decisões do COMPHAC perante as análises dos processos de demolição e reforma de prédios públicos ou privados, monumentos, obras e praças com mais de 50 (cinquenta) anos de existência.

No que tange ao mérito, tem-se que inexistem óbices legais para a alteração proposta, competindo aos nobres vereadores exercer o juízo político-administrativo de adequação e conveniência da emenda proposta.

### 2.3 Da Emenda Aditiva nº 02/2023

Justifica o proponente que:

O objetivo é melhorar o texto no § 1º do art. 171 e deslocá-lo para o art. 169, com o fito de manter a lógica e coerência da lei, já que é neste artigo que estão as considerações acerca do ambiente criado e não no art. 171, que aborda ações estratégicas, portanto, movimento futuro, para preservar e valorizar mais bens culturais.

Busca o parlamentar incluir o parágrafo único ao artigo 169, que passará a dispor que:

Parágrafo único. Inclui-se no ambiente criado todos os bens registrados, inventariados ou tombados pela esfera Municipal, Estadual ou Federal, localizados na área urbana ou rural do município.

No que tange ao mérito, tem-se que muito embora inexistam óbices legais para a alteração proposta, competindo aos nobres vereadores exercer o juízo político-administrativo de adequação e conveniência da emenda proposta, importante salientar que **a matéria já está disciplinada no artigo 171, § 1º que trata da política de proteção e promoção do ambiente criado.**

---

“MARCO ZERO, BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL”

Fone: (54) 3261.1136 - site: [www.camarafarroupilha.rs.gov.br](http://www.camarafarroupilha.rs.gov.br)

e-mail: [camara@camarafarroupilha.rs.gov.br](mailto:camara@camarafarroupilha.rs.gov.br)

Rua Júlio de Castilhos, 420 – Centro - Farroupilha – RS – Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA  
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

**No entanto, se o objetivo é ressaltar o tema exarado, no artigo 169, a matéria deverá ser disciplinada no âmbito de um novo inciso, com a devida adequação redacional, nos termos da Lei Complementar nº 95/98.**

#### **2.4 Da Emenda Supressiva nº 03/2023**

Justifica o proponente que:

Tal supressão justifica-se pelos seguintes fatores: a) o § 1º do art. 171 será deslocado para o art. 169, já que é este que trata das considerações acerca do ambiente criado; b) o § 2º do art. 171 não tem razão de existir, pois o sistema municipal do patrimônio cultural só pode ser criado por lei, não existindo outra possibilidade legal, enquanto que o mapeamento e inventariamento [sic] de bens culturais de bens culturais é uma medida meramente administrativa, não dependente de ato normativo, mas sim de uma ação do Município. Cabe dizer que o sistema, assim como outras questões relacionadas ao patrimônio cultural deverão ser tratadas em lei própria, conforme o art. 174 do próprio projeto.

Busca o parlamentar suprimir os §§ 1º e 2º do artigo 171, que preveem que:

§ 1º Incluem-se ao ambiente criado o Patrimônio Cultural do Município, registrados, inventariados e tombados na esfera Municipal, Estadual ou Federal, na área urbana e rural.

§ 2º Os incisos III e IV deverão ser regulamentados por ato normativo ou lei específica.

No que tange ao mérito, o deslocamento do tema exarado no § 1º é tema a ser analisado pelos nobres vereadores no exercício do seu juízo político-administrativo de adequação e conveniência.

**No que concerne ao § 2º, tem-se que a criação/definição do patrimônio cultural realmente se dá por lei, no entanto, inexistem óbices legais de que as matérias sejam regulamentadas por ato normativo ou lei específica.**

**"MARCO ZERO, BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"**

Fone: (54) 3261.1136 - site: [www.camarafarroupilha.rs.gov.br](http://www.camarafarroupilha.rs.gov.br)

e-mail: [camara@camarafarroupilha.rs.gov.br](mailto:camara@camarafarroupilha.rs.gov.br)

Rua Júlio de Castilhos, 420 - Centro - Farroupilha - RS - Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA  
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

## 2.5 Da Emenda Substitutiva nº 04/2023

Justifica o proponente que:

A presente emenda substitutiva tem por finalidade estar em conformidade com o restante da lei e com a Constituição da República de 1988, onde se lê "patrimônio cultural" nos arts. 215 e 216. Então a troca de nomenclatura vem com fito de alinhar o referido projeto.

Busca o parlamentar modificar o inciso V, ao artigo 78, que passará a dispor que:

V - Zona Especial de Proteção de Patrimônios - ZEPP: Patrimônio Cultural e Ambiental: caracteriza-se por ser área especial onde estão localizadas edificações históricas ou locais culturais e ambientais que precisam ser preservados, podendo ser urbana ou rural, onde poderão ser aprovados projetos de edificações com base nas normas urbanísticas do entorno, mediante apresentação de estudos aprovados pela CTPM e COMPHAC.

No que tange ao mérito, tem-se que inexistem óbices legais para a alteração proposta, competindo aos nobres vereadores exercer o juízo político-administrativo de adequação e conveniência da emenda proposta.

## 2.6 Da Emenda Substitutiva nº 05/2023

Justifica o proponente que:

A presente emenda substitutiva vem a acrescentar o ZEIT como zoneamento que precisa passar por avaliação do COMPHAC, já que nela estão presentes também prédios de inestimável valor cultural. Também busca corrigir a sigla que foi escrita de forma errônea. Pois a denominação do conselho é Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural (COMPHAC). Na redação do projeto ficou COMPAC.

Busca o parlamentar modificar o § 1º, do artigo 24, que passará a dispor que:

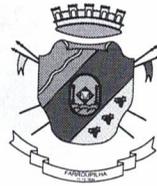
---

**"MARCO ZERO, BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"**

Fone: (54) 3261.1136 - site: [www.camarafarroupilha.rs.gov.br](http://www.camarafarroupilha.rs.gov.br)

e-mail: [camara@camarafarroupilha.rs.gov.br](mailto:camara@camarafarroupilha.rs.gov.br)

Rua Júlio de Castilhos, 420 – Centro - Farroupilha – RS – Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA  
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

§ 1º Em casos de criação, extinção ou modificações em ZEIT e ZEPP, o pedido também deverá ser enviado ao COMPHAC.

No que tange ao mérito, tem-se que inexistem óbices legais para a alteração proposta, competindo aos nobres vereadores exercer o juízo político-administrativo de adequação e conveniência da emenda proposta.

## 2.7 Da Emenda Substitutiva nº 06/2023

Justifica o proponente que:

A presente emenda substitutiva tem por finalidade acrescentar os termos "cultural e paisagístico" junto ao vocábulo "ambiental", já que a cultura e a paisagem são elementos que devem ser também valorizados na cidade, o que vai de encontro ao previsto no art. 97 e ao sistema da lei.

Busca o parlamentar modificar o artigo 96, que passará a dispor que:

Art. 96. Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, cultural e paisagística, notadamente ampliando os espaços públicos, organizando o transporte coletivo, implantando programas habitacionais de interesse social e de melhorias de infraestrutura e sistema viário, num determinado perímetro.

No que tange ao mérito, tem-se que inexistem óbices legais para a alteração proposta, competindo aos nobres vereadores exercer o juízo político-administrativo de adequação e conveniência da emenda proposta.

Pelo exposto, considerando a inexistência de vício de iniciativa e que foram observados os princípios e preceitos constitucionais e legais pertinentes ao assunto nos termos da Constituição Federal, nada mais resta além de **OPINAR** que, feitas as devidas considerações, do ponto de vista formal objetivo, as Emendas

**"MARCO ZERO, BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"**

Fone: (54) 3261.1136 - site: [www.camarafarroupilha.rs.gov.br](http://www.camarafarroupilha.rs.gov.br)

e-mail: [camara@camarafarroupilha.rs.gov.br](mailto:camara@camarafarroupilha.rs.gov.br)

Rua Júlio de Castilhos, 420 - Centro - Farroupilha - RS - Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA  
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

apresentadas atendem aos requisitos mínimos de validade, podendo ser encaminhadas ao Plenário para que os nobres vereadores possam exercer o juízo político-administrativo de adequação e conveniência.

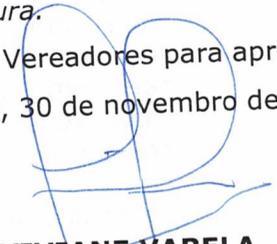
### III - CONCLUSÃO

**ISSO POSTO, feitas as devidas considerações, opina-se pela constitucionalidade das Emendas Aditivas nº 01 e 02, a Emenda Supressiva nº 03, e as Emendas Substitutivas nº 04, 05 e 06 ao Projeto de Lei nº. 51/2023** de iniciativa do Poder Legislativo Municipal.

É o parecer, *sub censura*.

À Colenda Câmara de Vereadores para apreciação do presente.

Farroupilha/RS, 30 de novembro de 2023.

  
**VIVIANE VARELA**  
**OAB/RS 80.218**  
**Procuradora da Câmara Municipal de**  
**Vereadores de Farroupilha/RS**