



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

PARECER AJL/CMT Nº 101/2019

Teresina (PI), 11 de abril de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 111/2019

Autor(a): Ver. Pedro Fernandes

Ementa: “Reconhece ‘As atividades de Horta Comunitária’ como Patrimônio Imaterial do Município de Teresina e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO:

De autoria do ilustre Vereador Pedro Fernandes, o presente projeto de lei “Reconhece ‘As atividades de Horta Comunitária’ como Patrimônio Imaterial do Município de Teresina e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, o digníssimo autor discorre que as hortas comunitárias tornaram-se parte integrante da cultura e identidade do povo teresinense e as atividades nela desenvolvidas são merecedoras de reconhecimento como patrimônio imaterial da cidade.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

4.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

O projeto de lei em epígrafe objetiva reconhecer ‘As atividades de Horta Comunitária’ como Patrimônio Imaterial do Município de Teresina.

Quanto à competência para legislar sobre a proteção ao patrimônio imaterial, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 estabelece, em seu art. 24, inciso VII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; (grifo nosso)

A par disso, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24, da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I, II e IX da CRFB/88, bem como no art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Dessa forma, insere-se na competência municipal legislar sobre o tema.

4.2 – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

Superado esse aspecto, cabe discorrer sobre a iniciativa para apresentar o projeto de lei sobre a matéria. Outrora, entendia-se que o registro de bens de natureza imaterial, bem como o tombamento (registro em um dos livros de tombo) de bens materiais, eram atos concretos e específicos; logo, atos administrativos, próprios do Poder Executivo. Portanto, a iniciativa de lei sobre o assunto deveria partir do Poder Executivo, com a observância do devido processo administrativo a ser conduzido pelas instâncias apropriadas.

No entanto, em julgado recente, o Supremo Tribunal Federal – STF, manifestou-se em outro sentido, consoante se verifica a seguir (data de publicação dje 04/12/2017):

AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.208 MATO GROSSO DO SUL

Agravo em ação cível originária. 2. Administrativo e Constitucional. 3. Tombamento de bem público da União por Estado. Conflito Federativo. Competência desta Corte. 4. Hierarquia verticalizada, prevista na Lei de Desapropriação (Decreto-Lei 3.365/41). Inaplicabilidade no tombamento. Regramento específico. Decreto-Lei 25/1937 (arts. 2º, 5º e 11).

Interpretação histórica, teleológica, sistemática e/ou literal. Possibilidade de o Estado tomar bem da União. Doutrina. 5. Lei do Estado de Mato Grosso do Sul 1.526/1994. Devido processo legal observado. 6. Competências concorrentes material (art. 23, III e IV, c/c art. 216, § 1º, da CF) e legislativa (art. 24, VII, da CF). Ausência de previsão expressa na Constituição Estadual quanto à competência legislativa. Desnecessidade. Rol exemplificativo do art. 62 da CE. Proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico regional. Interesse estadual. 7. Ilegalidade. Vício de procedimento por ser implementado apenas por ato administrativo. Rejeição. Possibilidade de lei realizar tombamento de bem. Fase provisória. Efeito meramente declaratório. Necessidade de implementação de procedimentos ulteriores pelo Poder Executivo. 8. Notificação prévia. Tombamento de ofício (art. 5º do Decreto-Lei 25/1937). Cientificação do proprietário postergada para a fase definitiva. Condição de eficácia e não de validade. Doutrina. 9. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 10. Agravo desprovido. 11. Honorários advocatícios majorados para 20% do valor atualizado da causa à época de decisão recorrida (§ 11 do art. 85 do CPC).

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Nesse diapasão, convém trazer à baila, por seu conteúdo esclarecedor, trechos da decisão monocrática, proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, proferida no bojo da ACO 1.208 MS:

5) Tombamento através de ato legislativo

A União argumenta que a Assembleia Legislativa seria incompetente para a edição de ato de tombamento, o qual seria atribuição apenas do Poder Executivo.

Afirma, ainda, que a Assembleia Legislativa pode apenas estabelecer regras em abstrato em relação ao tombamento, mas não com efeitos concretos.

Não desconheço que esta Corte, no julgamento da ADI 1.706/DF, decidiu pela inconstitucionalidade de Lei Distrital 1713/97, cuja ementa está redigida nos seguintes termos:

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 1.713, DE 3 DE SETEMBRO DE 1.997. QUADRAS RESIDENCIAIS DO PLANO PILOTO DA ASA NORTE E DA ASA SUL. ADMINISTRAÇÃO POR PREFEITURAS OU ASSOCIAÇÕES DE MORADORES. TAXA DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO. SUBDIVISÃO DO DISTRITO FEDERAL. FIXAÇÃO DE OBSTÁCULOS QUE DIFICULTEM O TRÂNSITO DE VEÍCULOS E PESSOAS. BEM DE USO COMUM. TOMBAMENTO. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO PARA ESTABELECEER AS RESTRIÇÕES DO DIREITO DE PROPRIEDADE. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 2º, 32 E 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. A Lei n. 1.713 autoriza a divisão do Distrito Federal em unidades relativamente autônomas, em afronta ao texto da Constituição do Brasil --- artigo 32 --- que proíbe a subdivisão do Distrito Federal em Municípios.

2. Afronta a Constituição do Brasil o preceito que permite que os serviços públicos sejam prestados por particulares, independentemente de licitação [artigo 37, inciso XXI, da CB/88].

3. Ninguém é obrigado a associar-se em condomínios não regularmente instituídos.

4. O artigo 4º da lei possibilita a fixação de obstáculos a fim de dificultar a entrada e saída de veículos nos limites externos das quadras ou conjuntos. Violação do direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção. A Administração não poderá impedir o trânsito de pessoas no que toca aos bens de uso comum.

5. O tombamento é constituído mediante ato do Poder Executivo que estabelece o alcance da limitação ao direito de propriedade. Incompetência do Poder Legislativo no que toca a essas restrições, pena de violação ao disposto no artigo 2º da Constituição do Brasil.

6. É incabível a delegação da execução de determinados serviços públicos às Prefeituras das quadras, bem como a instituição de taxas remuneratórias, na medida em que essas Prefeituras não detêm capacidade tributária.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

7. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 1.713/97 do Distrito Federal'.

Entretanto o principal argumento – acolhido pela Corte – dizia respeito à impossibilidade de subdivisão do território do Distrito Federal em municípios, o que seria vedado pelo art. 32 da CF.

Os demais pontos suscitados pelo relator (violação à necessidade de licitação, o direito à livre associação, em sua acepção negativa, coexistência de tombamentos) foram apreciados de forma supletiva.

Além disso, a matéria referente ao tombamento ficou limitada à questão do uso comum de bem público (sistema viário do DF) e à coexistência de tombamentos, sendo o primeiro proveniente de ato do Poder Executivo e o segundo, mais restritivo, advindo de ato do Legislativo.

Transcreva-se trecho do voto do Min. Rel. Eros Grau:

'22. De outra banda, o tombamento é constituído mediante ato do Poder Executivo que, observada a legislação pertinente, estabelece o alcance da limitação ao direito de propriedade, ato emanado do Poder Legislativo não podendo alterar essas restrições.

23. Esta Corte iniciou, sob a égide da Constituição de 1967, o julgamento da Rp n. 1.312, na qual era questionada a constitucionalidade de lei gaúcha que instituía tombamento sobre a casa historicamente conhecida como Solar dos Frosser.

O julgamento da mencionada representação não foi concluído, vez que sobreveio a promulgação da Constituição de 1988, mas entenderam o Ministro CÉLIO BORJA, relator, bem como o Ministro FRANCISCO REZEK, que apenas o Poder executivo poderia instituir tombamento, razão pela qual julgavam procedente o pedido.

24. Assim, o ato do Poder Legislativo que efetive o tombamento e, de igual modo, aquele que pretenda alterar as condições de tombamento regularmente instituído pelo Poder Executivo, é inconstitucional, dada a dual incompatibilidade com o princípio da harmonia entre os poderes'. (ADI 1706, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 11.9.2008) – grifei

Os fundamentos utilizados não permitem a generalização de que esta Corte teria vetado a edição de ato legislativo estipulando tombamento sobre determinado bem, tendo em vista que se referiu a julgamento não finalizado na Representação 1312, na qual apenas dois ministros da época haviam se manifestado, além de envolver questão de conflito entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Relembre-se que, naquele caso, entendeu-se que o ato legislativo de tombamento teria conflitado com tombamento anteriormente regulamentado pelo Poder Executivo, sendo inconstitucional por ofensa à harmonia entre os poderes.

Ou seja, o que estava em julgamento era a coexistência de dois atos de tombamentos sobre o mesmo bem: 1) o pretérito realizado pelo Poder



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Executivo; e 2) o posterior e mais restritivo aprovado pelo Poder Legislativo.

Na oportunidade, esta Corte concluiu haver ofensa ao postulado da separação dos poderes, em razão de o Legislativo ter alterado as condições de restrição à propriedade impostas pelo Executivo.

Assim, aquele julgado não pode servir de precedente para análise deste caso concreto ou para concluir-se genericamente que haveria impedimento da realização de tombamento através de ato legal.

Pois bem.

Rememore-se que o procedimento do tombamento se divide em duas fases, quais sejam: provisória e definitiva.

A fase provisória constitui-se mediante ato de natureza declaratória e ostenta caráter preventivo, de sorte que se consiste em etapa preparatória para sua implementação posterior pelo Poder Executivo, que cientificará o proprietário e dará sequência ao procedimento definitivo, a depender do caso (de ofício, voluntário ou compulsório).

(...) Ressalte-se, todavia, que, no caso de ato declaratório legal, para a consecução do tombamento definitivo, é necessário que haja continuidade do procedimento pelo Poder Executivo, competindo-lhe dar seguimento aos demais trâmites do tombamento, a depender do tipo: de ofício (bem público – art. 5º), voluntário (acordado com o proprietário – art. 7º) ou compulsório (independentemente da aquiescência do proprietário – art. 8º e 9º)

A lei ora questionada deve ser entendida apenas como declaração de tombamento para fins de preservação de bens de interesse local, que repercutam na memória histórica, urbanística ou cultural até que seja finalizado o procedimento subsequente.

Sob essa perspectiva, o ato legislativo em questão (Lei 1.526/94), que instituiu o tombamento, apresenta-se como lei de efeitos concretos, a qual se consubstancia em tombamento provisório – de natureza declaratória –, necessitando, todavia, de posterior implementação pelo Poder Executivo, mediante notificação posterior ao ente federativo proprietário do bem, nos termos do art. 5º do Decreto-Lei 25/37

Diante do exposto, restou evidenciado que o ato legal de declaração de tombamento ou registro para fins de preservação de bens de interesse local, tem o condão de repercutir na memória histórica, urbanística ou cultural até que seja finalizado o procedimento subsequente; porquanto para a consecução do tombamento definitivo, é necessário que haja continuidade do procedimento pelo Poder Executivo, competindo-lhe dar seguimento aos demais trâmites do tombamento, a depender do tipo.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Com efeito, o ato legislativo que institui o tombamento ou registro, apresenta-se como lei de efeitos concretos, a qual se consubstancia em ato provisório – de natureza declaratória –, necessitando, todavia, de posterior implementação pelo Poder Executivo.

Aliada a essas premissas, analisando-se a hipótese dos autos, impende também colacionar o posicionamento recente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.048/2017, do Município de Socorro. Declaração da “vassoura caipira” como patrimônio cultural imaterial socorrense. Lei de iniciativa parlamentar. Pretendida a inconstitucionalidade por violação ao princípio da independência dos poderes por usurpar a competência privativa do Poder Executivo. Inexistência de mácula constitucional. Impulso legiferante de natureza concorrente. Inexistência de ato de gestão próprio com efeitos concretos. Não ofensa ao princípio da separação de poderes. Precedentes. Ação julgada improcedente. (TJSP, ADI 2199673-47.2017.8.26.0000, j 04.04.2018)

Considerando os precedentes elencados, notadamente a orientação esboçada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ag.reg. na Ação Cível Originária 1.208 - Mato Grosso do Sul, é imperioso explanar que é defensável a possibilidade de o parlamentar iniciar projeto de lei sobre o tema.

4.3 – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E LEGALIDADE

Cumprir destacar ainda que é dever do Poder Público proteger o patrimônio material e imaterial brasileiro, por meio de registros e tombamento e de outras formas de acautelamento e preservação. Nesse sentido, o disposto na Constituição Federal:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

Conforme explanado, dentre os instrumentos para a preservação do patrimônio brasileiro, tem-se os institutos jurídicos registro e tombamento. O Registro recai sobre bens imateriais, de acordo com decreto nº 3.551/00, propondo-se a inventariar as características de bens intangíveis, a fim de conservar memoráveis e acessíveis tradições e referências culturais, bem como evitar que conhecimentos e práticas expressivas da cultura brasileira sejam esquecidas.

Ao passo que o tombamento pode recair sobre bens móveis ou imóveis, uma vez que pode ter incidência sobre bens de qualquer natureza (móveis ou imóveis, materiais e imateriais, públicos e privados), desde que tenham valor histórico ou artístico. O Decreto-Lei nº 25/37 consubstancia norma nacional sobre o assunto.

Sobre esse ato normativo, é oportuno expor que o STF já se posicionou acerca da recepção, *in verbis*:

A ordem constitucional vigente recepcionou o DL 25/1937, que, ao organizar a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, estabeleceu disciplina própria e específica ao instituto do tombamento, como meio de proteção de diversas dimensões do patrimônio cultural brasileiro. [ACO 1.966 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 17-11-2017, P, DJE de 27-11-2017.]

A par disso, é oportuno asseverar que o tombamento e o registro dependem de procedimento administrativo próprio, necessário para se aferir o valor histórico e artístico do bem. Constatado o valor, o bem será inscrito no chamado “*Livro do Tombo*” ou “*Livro de Registro*”, respectivamente.

Outrossim, merece registro, de acordo com a fundamentação exarada na demanda citada, que não há qualquer óbice para o Município tombarem bens do Estado, tendo em vista que o tombamento não implica em transferência da propriedade, inexistindo, portanto, a limitação constante no art. 1º, § 2º, do DL 3.365/1941, que proíbe o Município de



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

desapropriar bem do Estado. Nesse sentido, confira o precedente do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO – TOMBAMENTO – COMPETÊNCIA MUNICIPAL.

1. A Constituição Federal de 88 outorga a todas as pessoas jurídicas de Direito Público a competência para o tombamento de bens de valor histórico e artístico nacional.

2. Tombar significa preservar, acautelar, preservar, sem que importe o ato em transferência da propriedade, como ocorre na desapropriação.

3. O Município, por competência constitucional comum – art. 23, III –, deve proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

4. Como o tombamento não implica em transferência da propriedade, inexistente a limitação constante no art. 1º, § 2º, do DL 3.365/1941, que proíbe o Município de desapropriar bem do Estado.

5. Recurso improvido”. (RMS 18.952/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 30.5.2005) – grifei

Dessa forma, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, dando concretude ao art. 216, parágrafo 1º da Constituição Federal.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Denise C. G. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12