



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº. 135/2022.

Teresina (PI), 08 de agosto de 2022.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 144/2022

Autor: Ver. Ismael Silva

Ementa: “Declara, respectivamente, como Patrimônios Culturais Material e Imaterial do Município de Teresina o Jogo de Tabuleiro ‘Sapiens’ e sua prática, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Declara, respectivamente, como Patrimônios Culturais Material e Imaterial do Município de Teresina o Jogo de Tabuleiro ‘Sapiens’ e sua prática, e dá outras providências”.

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

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. (grifo nosso)

[...]



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 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) (grifo nosso)

§ 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 – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o 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.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018:**



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O projeto de lei em epígrafe objetiva declarar como patrimônio cultural material e imaterial do Município de Teresina o jogo de tabuleiro “Sapiens” e sua prática.

Quanto à competência para legislar sobre a proteção ao patrimônio material e 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:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

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

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

Ademais, ressalte-se ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger os documentos, as obras e outros bens de valor cultural, conforme se depreende da análise do art. 23, inciso III, da CRFB/88 e do art. 13, inciso V, da LOM.

Na mesma toada, destaque-se o disposto no art. 216 da CRFB/88, *in verbis*:

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;

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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Por oportuno, cabe esclarecer que, em outras oportunidades, esta Assessoria Jurídica analisou projetos de lei com o mesmo teor e opinou, ao final, pela impossibilidade jurídica dessas proposições, refletindo a posição que imperava nos tribunais de justiça e no próprio Supremo Tribunal Federal - STF.

A fim de ilustrar o comentário acima, convém trazer à baila o entendimento do STF ao analisar o Agravo de Instrumento nº. 714.949, objetivando rever decisão que inadmitiu recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJ/RJ, envolvendo Ação de Representação por Inconstitucionalidade que questionava dispositivo da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro prevendo o tombamento de bens particulares também por ato do Poder Legislativo, *in verbis*:

EMENTA: REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. TOMBAMENTO. ATO DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTE DO PLENÁRIO DO STF.

1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal já decidiu que “o tombamento é constituído mediante ato do Poder Executivo que estabelece o alcance da limitação ao direito de propriedade” (ADI 1.706, Rel. Min. Eros Grau).

2. Impossibilidade de modulação dos efeitos do acórdão recorrido. 3. Agravo a que se nega seguimento. (grifo nosso)

Quanto à posição de alguns Tribunais de Justiça, vale destacar a ementa de julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJ/RJ, bem como ementa de julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP, ao declararem a inconstitucionalidade de leis que tratavam sobre a mesma temática, respectivamente:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 362, DE 21 DE JULHO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO, QUE INSTITUIU COMO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, CULTURAL, PAISAGÍSTICO, ARTÍSTICO E ECOLÓGICO A ÁREA TOTAL DO ANTIGO 3º BATALHÃO DE INFANTARIA MOTORIZADA NO BAIRRO VENDA DA CRUZ, DE PROPRIEDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SUSTENTANDO QUE HAVERIA INFRINGIDO OS ARTIGOS 7º E 324, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ARTIGO 343 DA CARTA FLUMINENSE, VIOLANDO O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E HARMONIA DOS PODERES. DEPREENDE-SE, PELA LEITURA DA LEI MUNICIPAL Nº 362, DE 21 DE JULHO DE 2011, QUE HOVE FLAGRANTE INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO NA



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. É PERMITIDO AO PODER LEGISLATIVO DISPOR, IN GERE, SOBRE REGRAS GERAIS ATINENTES A TOMBAMENTO OU SOBRE A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, CULTURAL, ARTÍSTICO E PAISAGÍSTICO, NÃO PODENDO, CONTUDO, DESCER DO NÍVEL DA ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE PARA TOMBAR OU REVOGAR O TOMBAMENTO DE UM BEM OU DE UM CONJUNTO URBANÍSTICO, COMO FAZ A LEI MUNICIPAL EM QUESTÃO, COMO SE O LEGISLADOR PUDESSE FAZER AS VEZES DE ADMINISTRADOR. A LEI OBJETO DA PRESENTE DEMANDA AINDA É INCONSTITUCIONAL PELO FATO DE O PODER LEGISLATIVO "USURPAR" UMA COMPETÊNCIA OUTORGADA AO EXECUTIVO PELO ARTIGO 18 DO DECRETO-LEI Nº 25/1937, IMPLICANDO EM EVIDENTE INGERÊNCIA INDEVIDA CONFIGURADORA DE AFRONTA À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PORTANTO, A LEI MUNICIPAL Nº 362, DE 21 DE JULHO DE 2011, DENOTA NOTÓRIA INTERFERÊNCIA LEGISLATIVA, NÃO AUTORIZADA PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, EM ATIVIDADE TÍPICA DO EXECUTIVO, QUAL SEJA, A DE TOMBAMENTO DE BENS, UMA VEZ QUE ESTA PRESSUPÕE UM JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE QUE DEPENDE DA ANÁLISE PRIVATIVA DO PREFEITO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 362, DE 21 DE JULHO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO. (Processo: ADI 00382756220138190000 RJ 0038275-62.2013.8.19.0000; Relator (a): DES. LUIZ ZVEITER; Julgamento: 11/11/2013; Órgão Julgador: OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL; Publicação: 26/02/2014 16:34; Partes: Representante: EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE SÃO GONÇALO; Representado: CAMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO) (grifo nosso)

ADI. LM 11.109/2015 – SOROCABA. “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 11.109, de 2015, de iniciativa parlamentar, declarando o “Tropeirismo” como patrimônio cultural imaterial do Município de Sorocaba. No exercício de sua função legislativa, a Câmara Municipal está autorizada a editar normas gerais e abstratas. Vício de iniciativa. Inadmissível a prática de atos concretos de administração. Afronta ao processo legislativo. Ingerência na gestão administrativa local. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes deste C. Órgão Especial e do Eg. Supremo Tribunal Federal. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II, XI e XIV; 144 e 261 todos da Constituição Bandeirante. Interesse local. Presença. Ofensa ao princípio do pacto federativo. Inocorrência. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Procedente a ação.” (ADI 21521735320158260000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Evaristo dos Santos – 09/12/2015 – Votação Unânime – Voto nº 33290). (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Fundamentando-se na exposição acima, entendia-se que o registro de bens culturais de natureza imaterial, bem como o tombamento (registro em um dos livros de tomo) de bens culturais imateriais 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 04/12/2017, o 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). (grifo nosso)

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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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 ESTABELEECER 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.

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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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. (grifo nosso)

Corroborando o exposto acima, destaque-se outro julgado mais recente da Suprema Corte, proferido em 11/10/2021, na ADI 5670/AM, cuja ementa segue abaixo transcrita:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 312/2016, DO ESTADO DO AMAZONAS, QUE DISPÕE SOBRE O TOMBAMENTO DAS EFIFICAÇÕES DE PROJETOS DO ARQUITETO SEVERIANO MÁRIO VIEIRA DE MAGALHÃES PORTO. PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL. ART. 216, § 1º DA CF. COMPETÊNCIA COMUM DE PROTEGER OBRAS E BENS. TOMBAMENTO PROVISÓRIO. ATO NORMATIVO DE EFEITOS CONCRETOS DO PODER LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE RAZÕES PARA SUPERAÇÃO DO PRECEDENTE FIRMADO NO JULGAMENTO DA ACO 1.208-AGR/MS, REL. MIN. GILMAR MENDES. INOCORRÊNCIA



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

DE INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. POSTERIOR OBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO CONSTANTE DO DECRETO-LEI 25/1937, GARANTIA DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

I - A previsão constitucional de proteção do patrimônio histórico-cultural brasileiro possui relevante importância no direcionamento de criação de políticas públicas e de mecanismos infraconstitucionais para a sua concretização (art. 216, § 1º da CF).

II - A Constituição outorgou a todas as unidades federadas a competência comum de proteger as obras e bens de valor histórico, artístico e cultural, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para promover e salvaguardar o patrimônio cultural brasileiro, incluindo-se o uso do instrumento do tombamento.

III - Ao julgar a ACO 1.208-AgR/MS, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, suplantando entendimento anterior em sentido oposto, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, dentre outras deliberações, entendeu possível o tombamento de bem por meio de lei.

IV - Assim, ainda que não tenha sido proferido em controle concentrado, entendo que não há razões para superar o entendimento firmado na ACO 1.208-AgR/MS, seja porque não houve discussões recentes a respeito do tema, seja porque transcorridos pouco mais de 3 anos daquele julgamento, cujo elevado score contou com apenas um voto divergente.

V - O legislador estadual não invadiu a competência do Poder Executivo para tratar sobre a matéria, mas exerceu atribuição própria de iniciar o procedimento para tombamento de bens imóveis com a finalidade de proteger e promover o patrimônio cultural amazonense.

VI - Com base no entendimento fixado na deliberação da ACO 1.208-AgR/MS, considera-se a Lei 312/2016, do Estado do Amazonas, de efeitos concretos, como o ato acautelatório de tombamento provisório a provocar o Poder Executivo local, o qual deverá perseguir, posteriormente, o procedimento constante do Decreto-Lei 25/1937, sem descuidar da garantia da ampla defesa e do contraditório, previstas nos arts. 5º ao 9º do referido ato normativo.

VII - O Poder Executivo, ainda que esteja compelido a levar adiante procedimento tendente a culminar no tombamento definitivo, não se vincula à declaração de reconhecimento do valor do bem como patrimônio cultural perfectibilizada pelo Poder Legislativo

VIII - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 5670, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-212 DIVULG 25-10-2021 PUBLIC 26-10-2021) (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Diante do exposto, restou evidenciado que o ato legal de declaração de tombamento 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.

Com efeito, o ato legislativo que institui 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.

Outrossim, merece registro, de acordo com a fundamentação exarada na demanda citada, que não há qualquer óbice para o Município tomar bem 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 desapropriar bem do Estado. Nesse sentido, confira o precedente do Superior Tribunal de Justiça – STJ, *in verbis*:

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

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 – TJ/SP, *in verbis*:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.047, de 10 de maio de 2017, do Município de Socorro, que "dispõe sobre a proteção do patrimônio cultural imaterial socorrense, o queijo caipira, de leite cru.". Alegada violação aos artigos 5º, 24, §2º, item 04, e 144, todos da Constituição Estadual. II. Patrimônio cultural imaterial. Proteção. Incumbência do Poder Público. Possibilidade de salvaguarda de referido bem através de lei. III. Vício de iniciativa. Não ocorrência. A legislação impugnada não aborda matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da Constituição Estadual, que define a competência exclusiva do chefe do Poder Executivo para iniciativa legislativa. IV. O diploma questionado não invade a competência do Poder Executivo para o exercício dos atos de gestão administrativa. Respeitados os artigos 5º e 47, ambos da Constituição Paulista. V. Ofensa à regra dos artigos 25, 174, inciso III, e 176, inciso I, todos da Constituição Estadual. Não ocorrência. Lei impugnada que não disciplina matéria orçamentária. Ademais, a possível ausência de previsão orçamentária não implica existência de vício de constitucionalidade do diploma, mas, apenas, sua inexecutabilidade no exercício em que aprovado. Precedentes do STF. Pedido julgado improcedente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2199667-40.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 14/03/2018). (grifo nosso)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE RECONHECEU COMO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL SOCORRENSE A MANIFESTAÇÃO POPULAR 'ALVORADA COM A CORPORAÇÃO MUSICAL SANTA CECÍLIA' PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL COMPETÊNCIA ATRIBUÍDA PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL AO PODER PÚBLICO (E NÃO AO PODER EXECUTIVO) (ARTIGO 261) ATO, ADEMAIS, QUE NÃO CRIA QUALQUER DESPESA OU OBRIGAÇÃO AO EXECUTIVO INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL A QUE A PROTEÇÃO SE DÊ POR NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR ATIVIDADE NORMATIVA QUE É TÍPICA E PREDOMINANTE DA CÂMARA, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2195808-16.2017.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/03/2018; Data de Registro: 22/03/2018) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.044, de 03 de maio de 2017, do Município, de Socorro. Declaração da feira livre de Socorro como patrimônio cultural imaterial socorrense. 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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

julgada improcedente. (TJ/SP, Órgão Especial, ADIN nº 2195821-15.2017.8.26.0000, Rel. Des. Péricles Piza, j. 04.04.2018) (grifo nosso)

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 legisferante 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) (grifo nosso)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 12.019, de 7 de junho de 2019, do Município de Sorocaba/SP, que "institui como patrimônio cultural da cidade de Sorocaba, a Feira da Barganha, e dá outras providências". Iniciativa oriunda do Poder Legislativo local. Viabilidade. Tema que não se insere dentre o rol constitucional de matérias de competência privativa do Executivo para instauração do processo legislativo. Lei que não versa sobre regime jurídico de servidores, atribuições e estrutura de órgãos administrativos ou mesmo tema de reserva da administração. Tese fixada em Repercussão Geral no âmbito do C. STF - Tema nº 917 - ARE 878.911/RJ. Ato que objetiva defesa do Patrimônio Cultural local. Violação à Separação dos Poderes inexistente. Precedentes. Improcedência do pedido. (TJ/SP, Órgão Especial, ADIN nº 2261493-96.2019.8.26, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 08.07.2020) (grifo nosso)

Considerando os precedentes elencados, notadamente a orientação esboçada pelo STF na Ag.reg. na Ação Cível Originária 1.208 - Mato Grosso do Sul e na ADI 5670/AM, é imperioso explicar que essa Assessoria Jurídica passou a adotar posicionamento divergente sobre a temática dos autos, considerada a mudança de entendimento verificada.

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 da CRFB/88.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

V – CONCLUSÃO:

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

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

CRISTIANNE DOS SANTOS MENDES
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 06855-1 CMT