



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo nº 7870/2022

Projeto de Lei nº 11/2022

Autor: Vereador Wandi Augusto Rodrigues

Proposta: Tomba, em virtude de seu valor natural e arqueológico, a pedreira do bairro do Piraporinha.

I - Relatório

De autoria do vereador Wandi Augusto Rodrigues, o presente projeto de lei tem como escopo tombar imóvel localizado no bairro do Piraporinha, para fins de preservação do valor natural e arqueológico deste. Uma vez que o referido imóvel encontra-se nas proximidades do Rio Pirapora e de comunidades locais. Desta feita, eventual exploração extrativista neste local, que está na iminência de ocorrer, poderia ocasionar poluição do referido rio, bem como inviabilizaria a produção de alimentos que ocorre nos imóveis lindeiros.

Em síntese, o vereador expõe, em sua justificativa, que: o tombamento é um instrumento administrativo que possui previsão na Constituição Federal - art. 216, V - e é regulamentado pelo Decreto Lei nº 25/1937.

Além disso, o vereador argumenta que o município dispõe de competência para tratar sobre o tema, já que tal matéria caracteriza-se como competência comum, ou seja: União, estados e municípios possuem o poder/dever de tomar medidas a respeito do tema (inteligência do art. 23, III, da Constituição Federal).

Por fim, argumenta que a referida proteção, que propõe, encontra guarida na Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, da Unesco, realizada em 1972.

É a síntese do necessário.

II – Parecer



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

De saída, oportuno destacar a questão levantada pelo vereador a respeito da competência do município para proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. De fato, no caso em voga, compreendemos que assiste razão ao vereador. Uma vez o almejado na proposta legislativa se coaduna perfeitamente com a previsão constitucional. Senão vejamos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Ademais, insta salientar também: como é consabido, a Constituição Federal instituiu, no âmbito de competências dos Municípios, a possibilidade de se legislar sobre assuntos de interesse local, como seria exemplo o caso sob análise. Nesse sentido, vejamos as prescrições da Carta Maior:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Não obstante, embora de interesse local, há matérias cuja competência para iniciar tal processo é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Consequentemente, temos que analisar tal etapa do processo legislativo a fim de não incorrer em vício de iniciativa.

No caso em tela não visualizamos a ocorrência do referido vício. Tal porque vêm preponderando nos tribunais o entendimento que matérias dessa natureza o processo legislativo pode ser deflagrado concorrentemente tanto por integrantes do poder legislativo quanto pelo chefe do poder executivo. Vejamos:

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI REQTE.(S) :GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS ADV.(A/S) :SEM



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS Ementa: AÇÃO 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 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.

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5148300>

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpublish/jsp/consultarprocessoelectronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5148300>

Como visto, a decisão do STF deixa claro, que no caso do tombamento, é possível a realização de atos normativos com efeitos concretos de lavra do Poder Legislativo. Todavia, na decisão está meio implícita uma informação importantíssima, qual seja: o tombamento efetuado por lei caracteriza-se como provisório e depende de posterior atuação do Poder Público para sua conformação definitiva. Então, para nós, o contido no projeto infringe essa exegese do STF. Dado que o proposto no projeto caracteriza um verdadeiro tombamento definitivo. Portanto, o projeto não pode prosperar sem as devidas correções, já que, se acaso aprovado com as devidas correções, a lei somente poderá ser a peça inicial do procedimento administrativo a ser adotado pelo órgão responsável da prefeitura, no qual será concedido ao proprietário do imóvel o direito de contraditório e ampla defesa.

Exaurido esse tema, daqui em diante, como são parcos os posicionamentos judiciais a respeito, vamos expor alguns conceitos doutrinários sobre o tema, a fim de subsidialos com algumas informações importantes para que possam decidir com o mínimo conhecimento de causa.

A fim de trazer alguns conhecimentos basilares sobre o tema, nós nos socorreremos dos ensinamentos de Matheus de Carvalho, autor do livro: Manual de Direito Administrativo. Vejamos:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

5.3. Tombamento

O tombamento se configura como intervenção do Estado na propriedade como forma de proteção ao meio ambiente, no que tange aos aspectos do patrimônio histórico, artístico e cultural. Com efeito, mediante este instituto, o poder público visá à proteção ao meio ambiente, no que tange à conservação dos aspectos da história, arte e cultura de um povo.

A intervenção atinge o caráter absoluto da propriedade, definindo algumas limitações ao exercício do direito de propriedade, definindo regras de forma a evitar que a destruição deste bem resulte na perda de informações relevantes à história do país ou cause prejuízos a obras artísticas de valor cultural inestimável para a identidade de um povo.

No âmbito federal, o instituto é regulamentado pelo Decreto-Lei 25/37 que define o patrimônio histórico e artístico nacional como o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. No mesmo sentido, equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.

Compreendido o conceito de tombamento, traremos outra informação importante para a tomada de decisão dos senhores vereadores. Uma vez que, a depender do caso, o tombamento pode ou não dar ensejo à indenização. Podendo, portanto, influir no patrimônio municipal. Vejamos:

5.3.3. Indenização

Como regra, se entende que o dever de preservação do bem, conservando suas características originais não configura um efetivo prejuízo ao seu proprietário, razão pela qual **não será cabível indenização** em decorrência da imposição de tombamento sobre bens privados. Sendo assim, o tombamento é intervenção na propriedade que não serve de fundamento para requerimento de indenização.

Excepcionalmente, o tombamento pode ensejar esvaziamento do valor econômico do bem, casos nos quais o proprietário não poderá suportar sozinho o dano, haja vista deixar de

ser uma intervenção restritiva para se configurar verdadeira desapropriação indireta. Nesses casos, a indenização será cabível nos moldes já analisados em situações em que ocorre este tipo de restrição²³.

Ademais, caso se demonstre que o tombamento enseja gastos desproporcionais para a manutenção do bem, o poder público terá o dever de indenizar por estes prejuízos devidamente comprovados, uma vez que a manutenção ordinária do bem não geraria encargos de tal monta.

Outras normas de interesse:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm

http://condephaat.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/LEI-10.247-DE-22.10.1968_criacao-do-CONDEPHAAT.pdf

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3924.htm

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1979/decreto-13426-16.03.1979.html>



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

III - Conclusão

Sem as devidas correções, somos pela inconstitucionalidade do projeto de lei.

É o parecer.

Cientificando-os que: o parecer jurídico possui caráter substancialmente opinativo. Portanto, não vincula o posicionamento das Comissões Temáticas, bem como as votações ocorridas em plenário:

Controle externo. Auditoria pelo TCU. **Responsabilidade do procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico de natureza opinativa.** Segurança deferida. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídico deixa de ser meramente opinativa, e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, **não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.**

[MS 24.631, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 9-8-2007, P, DJ de 1º-2-2008.]

Câmara Municipal de Piedade, 11 de maio de 2022.

Reginaldo Silva de Macêdo
Procurador Legislativo
OAB/SP 370.599



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

PROCEDIMENTO REGIMENTAL

AUTORIA DO PROJETO	Executivo	
	Legislativo	X
	Popular	
REGIME DE TRAMITAÇÃO	Urgência	
	Prioridade	
	Ordinário	X
	Regime especial:	
COMISSÕES A SEREM OUVIDAS	Justiça e Redação	X
	Finanças e Orçamento	X
	Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Turismo e Esporte	X
	Obras e Serviços Públicos, Transporte e Segurança Pública	
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente	X
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria simples	X
	Maioria absoluta	
	2/3 (dois terços)	
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única	
	Dois turnos	X