



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: Projeto de Lei nº 255/2023

REQUERENTE: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

1. RELATÓRIO:

Trata-se de Parecer Jurídico sobre Projeto de Lei de autoria do nobre Ítalo Gabriel Moreira, que *“Institui como Patrimônio Cultural Material da Cidade de Sorocaba, o ‘Complexo Ferroviário de Sorocaba’, e dá outras providências”*.

A proposta foi encaminhada à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96 c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. FUNDAMENTOS:

Constata-se, preliminarmente, quanto à **competência legislativa**, que a matéria constante no Projeto de Lei se encontra amparada pela Constituição Federal que, em seu art. 30, inciso I, dispôs que cabe aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação estadual e federal no que couber¹.

De forma simétrica, a Lei Orgânica Municipal reproduz a autorização legislativa constitucional em seu art. 33, o qual dispõe de forma específica:

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito:

(...)

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

- b) à **proteção de** documentos, obras e **outros bens de valor histórico**, artístico e cultural, como os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos do Município;
- c) a **impedir** a evasão, **destruição e descaracterização de** obras de arte e **outros bens de valor histórico**, artístico e cultural do Município;

Além disso, **quanto à iniciativa**, observa-se atendido o disposto no art. 38 da Lei Orgânica², uma vez que a iniciativa legislativa não invade competência do Exmo. Prefeito Municipal, conforme Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal:

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).

Sobre o tema, E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vêm decidindo que a declaração de bem material como de interesse cultural não ofende o princípio da separação entre os poderes, sendo esta matéria de legitimidade ativa concorrente entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo para o início do processo legislativo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.265, de 23-12-2019, do Município de Mirassol, que '**declara Patrimônio Cultural Material do Município de Mirassol, o prédio Sede Social do Clube Municipal de Mirassol**' - Declaração de bem material como bem de interesse cultural. Preliminar. 1 – Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade. Mérito. **2 – Violação ao princípio da separação dos poderes. Inocorrência. Legitimidade ativa concorrente entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo para iniciar processo legislativo, quando se tratar de matéria de defesa do patrimônio histórico, arqueológico, artístico e turístico.** Inteligência dos arts. 23, III, 24, VII e 216 da CF/88 e art. 261 da CE/89. Inexistência de atos impositivos ao Poder Executivo. 3 – Criação de despesas com eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexistência da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. 4 – Precedentes do Órgão Especial. Ação improcedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2030606-79.2020.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal

² Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/03/2021; Data de Registro: 05/03/2021).

De forma ainda mais abrangente, o Supremo Tribunal Federal já decidiu pela ausência de competência privativa do Poder Executivo para iniciar o procedimento de tombamento de bens imóveis com a finalidade de proteger e promover o patrimônio cultural, sendo que tal posicionamento vem sido encampado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

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.** 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

(STF - ADI: 5670 AM, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 11/10/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 26/10/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Questionamento de validade da Lei n. 2.187, de 03 de maio de 2022, de iniciativa parlamentar, que "**tomba na condição de Patrimônio Cultural e Histórico do Município de São Luiz do Paraitinga a Capela da Vitória**", naquela localidade. 1. Alegação de falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já firmou orientação no sentido de que a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeira" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). 2. Alegação de vício de iniciativa e violação do princípio da separação dos poderes. Rejeição. **Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "a promoção e a proteção do patrimônio cultural brasileiro não se restringem à atividade discricionária do Poder Executivo", pois a expressão "Poder Público", contida no § 1º do artigo 216 da Constituição Federal "possui como destinatárias todas as esferas de atuação estatal, seja federal, estadual ou municipal, incluindo a divisão tripartite de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário)"** (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 1.099.660/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 27/09/2019). No mesmo sentido: ADI 5670, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 26/10/2021. 3. Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2006174-88.2023.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/05/2023; Data de Registro: 12/05/2023)

No **aspecto material**, o PL valoriza como patrimônio cultural material o Complexo Ferroviário de Sorocaba”, sendo compatível com a obrigação do Poder Público de promover e proteger o patrimônio público cultural, incluindo-se neste as edificações com relevância histórica e cultural, conforme art. 216 da Constituição Federal, reproduzido simetricamente pelo art. 260 da Constituição Estadual³ e pelo art. 151 da Lei Orgânica⁴:

³ Artigo 260 - Constituem patrimônio cultural estadual os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referências à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - **as criações** científicas, artísticas e **tecnológicas**;

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

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

⁴ Art. 151. Constituem patrimônio cultural do Município os bens de natureza material ou não, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - **as criações** científicas, artísticas e **tecnológica**;



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

§ 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.
(...)

Vale lembrar que a proteção dos bens de valor histórico é atividade de competência material comum dos entes federados, nos termos do art. 23, inciso I da Constituição Federal⁵.

Destaca-se a existência do Decreto nº 21.458, de 22 de outubro de 2014, que “*Dispõe sobre o tombamento em caráter definitivo, com grau de preservação 2 (GP2), o prédio do ‘Museu da Estrada de Ferro Sorocabana’, situado no jardim Matheus Maylasky, e dá outras providências*”, tratando assim da proteção de **parte** do objeto da proposição, mas sob a forma de tombamento. Além desta ação, no âmbito Estadual, o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico – CONDEPHAAT já tombou o Complexo Ferroviário de Sorocaba mediante o processo nº 64.204 de 2011.

Ocorre que tal situação jurídica repete a ocasionada pelo Projeto de Lei nº 247/2023, o qual institui como patrimônio cultural material o Trem dos Operários – Locomotiva 58, que havia sido tombado anteriormente. Nos termos do parecer jurídico da nobre Procuradora Legislativa, do qual comunga-se os fundamentos e conclusões, **o tombamento e a declaração de**

III - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artísticas e culturais;

IV - **os conjuntos urbanos** e sítios **de valor histórico**, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. Parágrafo único. Caberá ao Município criar o Conselho Municipal de Cultura e da defesa e Proteção do Patrimônio Histórico, Cultural e Artístico, com caráter consultivo, na forma da lei.

⁵ 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;



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

patrimônio cultural são institutos distintos que visam à proteção do patrimônio cultural, conforme disposição expressa do art. 216, §1º, da Constituição Federal que elenca, como exemplos de meios de proteção, os inventários, os registros e o tombamento, **dentre outros**.

Tal entendimento filia-se às lições de Maria Helena Diniz⁶ sobre o tema:

Pelo § 1º do artigo 216, o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventário, registro, vigilância, tombamento e desapropriação e de outras formas de acautelamento e preservação. E o § 5º determina que ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Diante do § 1º do artigo 216, o **tombamento é um dos institutos que têm por objeto a tutela do patrimônio histórico e artístico nacional**. O dispositivo prevê ainda a desapropriação, que será utilizada quando a restrição afete integralmente o direito do proprietário; **o tombamento é sempre restrição parcial, conforme se verifica pela legislação que o disciplina**; se acarretar a impossibilidade total de exercício dos poderes inerentes ao domínio, será ilegal e implicará desapropriação indireta, dando direito à indenização integral dos prejuízos sofridos.

Destarte, verifica-se que o tombamento é forma de proteção ao patrimônio que tem natureza de procedimento administrativo de restrição parcial ao uso da propriedade de interesse público. **Já a instituição de patrimônio cultural é o ato que oficializa que determinados bens são fundamentais para a memória, cultura e história de uma determinada sociedade**, conforme esclarecem Souza *et al*⁷:

Os patrimônios culturais e históricos não são patrimônios em si. Pelo contrário, são fruto de sofisticadas elaborações intelectuais que lhes atribuem sentidos que eles não tinham originalmente. É a essa operação, comumente descrita como a ativação do patrimônio cultural (ou histórico), que damos o nome de “patrimonialização”. Esse processo de ativação está vinculado aos esforços de preservação de um determinado bem cultural, tangível ou intangível, por parte de antropólogos, historiadores, museólogos, etc. São esses especialistas que vão construir o patrimônio, atribuindo-lhe novos usos e significados e revestindo-lhe de legitimidade como lugar de memória, cultura e história. Por exemplo, um matadouro do século XIX, originalmente edificado para o abate de gado, no século XXI, se patrimonializado, poderá se tornar um museu ou outro tipo de espaço cultural, assumindo nesse processo novos valores, significados

⁶ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Pág. 181.

⁷ SOUZA, Ana Carolina Machado *et al*. **História e patrimônio cultural**. Porto Alegre: SAGAH, 2021. Págs. 48-49.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

e usos. Logo, o momento inicial da preservação de qualquer patrimônio histórico-cultural é a sua patrimonialização.

Em suma, a proposição confere proteção distinta do tombamento ao patrimônio cultural apontado, pois em vez de se concentrar na conservação física do bem, promove e dá publicidade aos bens representativos da cultura e da sociedade que os criaram. Outrossim, o Poder Executivo, segundo seus critérios de oportunidade e conveniência, pode levar a efeito a realização de atos de efeitos concretos para preservação do bem cultural em apreço, tais como o tombamento, a vigilância etc.

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, opina-se pela **viabilidade jurídica do Projeto de Lei**, sendo que eventual aprovação do PL dependerá do voto favorável de a maioria simples, nos termos do art. 162 do Regimento Interno.

É o parecer.

Sorocaba, 13 de setembro de 2023.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo