Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 656/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 04 de setembro de 2025

Ementa: Projeto de lei que estabelece patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e material do Município de Sorocaba. Competência municipal. Inexistência de reserva de iniciativa para a matéria. Tema 917 do STF. Jurisprudência do TJ/SP. Art. 111 e 261 da Constituição Estadual. Necessidade de estudo prévio de órgão técnico. Art. 216-A, 1º, X da Constituição Federal e art. 5º e 30, X, da Lei Municipal nº 11.045/2015. Ausência de comprovação de participação e controle social no processo legislativo. Inconstitucionalidade e ilegalidade.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria do Vereador Fábio Simoa Mendes do Carmo Leite, que "*dispõe sobre o reconhecimento do Casarão do Distrito de Brigadeiro Tobias como Patrimônio Histórico, Cultural, Arquitetônico e Material do município de Sorocaba e dá outras providências.*".

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica para instrução quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos

2.1. Competência e iniciativa

Autenticar documento em https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3900360031003500390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

O projeto está amparado pelo art. 30, I e IX, da Constituição Federal, que confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e proteger o patrimônio histórico-cultural local, prerrogativas reafirmadas no art. 33, I, "b" da Lei Orgânica Municipal (LOM).

Constituição Federal
Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; [...] IX - promover a **proteção do patrimônio histórico-cultural local**, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Lei Orgânica Municipal
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: [...] 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;

O projeto também atende ao art. 38 da Lei Orgânica, uma vez que a iniciativa legislativa não invade competência do Exmo. Prefeito Municipal, conforme Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal.

Lei Orgânica Municipal
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;

Autenticar documento em https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3900360031003500390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

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

Tema 917 do STF

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).

2.2. Aspecto Material

2.2.1 Instituição de patrimônio cultural material

O projeto de lei estabelece que o Casarão do distrito de Brigadeiro Tobias, cujas raízes remontam, nos termos da justificativa, ao Brigadeiro Rafael Tobias de Aguiar, figura relevante na história paulista, seja considerado Patrimônio Histórico, Cultural, Arquitetônico e Material, nos termos do art. 216, §1º, da Constituição Federal:

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**;
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. [...]

Autenticar documento em https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3900360031003500390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

A instituição de patrimônio cultural é o ato que oficializa determinados bens como fundamentais para a memória, a cultura e a história de uma comunidade, conforme esclarecem Souza *et al.*:

DOUTRINA (Ana Carolina Machado Souza *et al*)[1]

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

Dessa forma, o reconhecimento da cultura e da história a serem preservadas pelo Poder Legislativo decorre do fato de os Edis, como representantes da população, poderem deliberar colegiadamente sobre os bens a serem protegidos. Esse entendimento é reforçado pelo fato de que a expressão "**Poder Público**", constante no art. 216 da CF/88, **abranger não apenas o Poder Executivo, mas também os Poderes Legislativo** e Judiciário, como asseverado pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1099660-PR.

Jurisprudência – STF (27/09/2019)

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

Autenticar documento em https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3900360031003500390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Administrativo. 3 . Ação civil pública. Bem público. Prédio central da UFPR. Reconhecimento do seu valor histórico e cultural . Necessidade de tombamento pelo IPHAN. **O art. 216, § 1º, da CF abrange não apenas o Poder Executivo, mas também os Poderes Legislativo e Judiciário**. 4 . Inexistência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Negado provimento ao agravo regimental e, tendo em vista a ausência de fixação de honorários pela origem, não se aplica o disposto no § 11 do art. 85 do CPC . (RE 1099660 AgR, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 27/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-219 DIVULG 08-10-2019 PUBLIC 09-10-2019)
> (STF - AgR RE: 1099660 PR - PARANÁ 5007442-75.2013.4 .04.7000, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 27/09/2019, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-219 09-10-2019)

2.2.2 Manifestação prévia por órgão técnico

Entretanto, para a identificação do patrimônio cultural pretendido, existem duas especificidades sobre tal matéria no Estado de São Paulo.

Em **primeiro** lugar, conforme se depreende do art. 261 da Constituição Estadual, cabe ao Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico de São Paulo (CONDEPHAAT) a identificação do patrimônio cultural paulista, disposição que não encontra correlata na Constituição Federal.

> **Constituição Estadual**
>
> Artigo 261 - O Poder Público pesquisará, **identificará**, protegerá e valorizará o patrimônio cultural paulista, **através do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo** - CONDEPHAAT, na forma que a lei estabelecer.

Ademais, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem se consolidando no sentido de que **o art. 261 deve ter aplicação analógica aos municípios**. Assim, o processo legislativo que eleve determinado bem à categoria de patrimônio relevante deve ser

Autenticar documento em https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3900360031003500390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

instruído com **manifestação técnica de órgão equivalente ao CONDEPHAAT**, por se tratar de parecer científico capaz de demonstrar a relação entre o bem e sua relevância para a sociedade.

Jurisprudência (TJ/SP 08/05/2024)
Andradina. ADI do Prefeito em face da Lei 4.052, de 27/4/2023, que declara o nome Terra do Rei do Gado como patrimônio histórico, cultural e de natureza imaterial, daquela cidade, e dá outras providências. Inocorrência de afronta à separação dos poderes e desafio à reserva de iniciativa do Prefeito. Jurisprudência do STF e deste OE. **Acolhimento de dois outros argumentos, um do Prefeito, ausência de estudo técnico prévio**. Outro do Ministério Público, ausência de participação e controle social no respectivo processo legislativo. **Afronta** aos arts. 216-A, § 1º, inc. X, da CF (cc art. 144 da CE e o enunciado do Tema 484/STF) e 111 (princípio da motivação) e **261, estes da CE**. Procedência parcial para acolher a inconstitucionalidade. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2346534-89.2023.8.26.0000; Relator (a): Roberto Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2024; Data de Registro: 09/05/2024)

Trecho da Decisão
"O segundo tema foi abordado pelo Prefeito e tratado com profundidade no pronunciamento do Ministério Público, que igualmente reproduzo a seguir (verbis): "*(...) é imprescindível que o processo legislativo, que pretenda alçar determinado bem a essa categoria de patrimônio relevante,* ***venha instruído com manifestação de órgão técnico****; afinal, a definição do valor cultural, artístico, histórico, paisagístico do bem, de natureza material ou imaterial, transita pela denominada discricionariedade técnica, e diante de conceito normativo indeterminado de experiência, é a ciência que indicará se o bem tem ou não esse predicado, vinculando sua consequente legitimidade*". O setor técnico da Edilidade já apurara esta ausência, tanto que deu parecer pela inconstitucionalidade. **O ato protetivo deve estar motivado** [observe-se que o art. 111 da Constituição Estadual relaciona a motivação como um dos preceitos obrigatórios para a prática de atos de administração]. Por isso a relevância da prova técnica. **Essa omissão resvala no disposto pelo art. 261 da Constituição Estadual (verbis):** "*O Poder Público pesquisará, identificará, protegerá e valorizará o*

Autenticar documento em https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3900360031003500390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> *patrimônio cultural paulista, através do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo - CONDEPHAAT, na forma que a lei estabelecer*"."

Este entendimento é reforçado pela **segunda** especificidade paulista: a exigência constitucional de que os atos administrativos sejam motivados, ou seja, que suas razões determinantes sejam explicitadas, vinculando logicamente os meios aos fins almejados.

Constituição Estadual
Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, **motivação**, interesse público e eficiência. (NR)

Devido a este princípio **é necessária a existência de justificativa técnica robusta e específica** para que determinado patrimônio cultural seja reconhecido como de especial relevância histórica e cultural para a sociedade, conforme destaca a jurisprudência do Tribunal de Justiça bandeirante:

Jurisprudência (TJ/SP 14/05/2025)
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.274, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2024, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, A QUAL DECLARA A RODA E O OFÍCIO DOS MESTRES DE CAPOEIRA COMO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL DAQUELE MUNICÍPIO – **PROJETO DE LEI, CONTUDO, QUE NÃO FOI INSTRUÍDO COM ESTUDO TÉCNICO A RESPEITO DA RELEVÂNCIA CULTURAL DA RODA E DO OFÍCIO DOS MESTRES DE CAPOEIRA PARA O MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ,** NEM CONTOU COM PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE LOCAL NA SUA ELABORAÇÃO – **VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO** PREVISTO NO **ARTIGO 111 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, DO ARTIGO 261 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL** E DO ARTIGO 216-A, § 1º, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO QUE DISPÕE O ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PRECEDENTE DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PROCEDENTE.

Autenticar documento em https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3900360031003500390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2394912-42.2024.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Unificado - N/A; Data do Julgamento: 14/05/2025; Data de Registro: 15/05/2025)

Dessa forma, verifica-se que a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo vem se firmando no sentido da obrigatoriedade de manifestação prévia de órgão técnico e da motivação do processo legislativo. Assim, **embora este parecerista tenha anteriormente sustentado posição diversa, passa a adotar o entendimento estabelecido pelo TJ/SP em maio de 2025.**

2.2.3 Participação popular e processo decisório democrático

Por fim, no âmbito de todos os municípios e estados, é necessário que as políticas públicas relacionadas à cultura envolvam a participação popular e tenham processos decisórios democráticos, conforme se depreende do art. 216-A, *caput* e §1º, X, da Constituição Federal:

Constituição Federal

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e **participativa**, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, **democráticas** e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.
§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: [...] X - **democratização dos processos decisórios com participação e controle social**;

Em Sorocaba, o Sistema Municipal de Cultura, normatizado pela Lei Municipal nº 11.045, de 07 de janeiro de 2015, estabelece de forma simétrica, em seus arts. 5º e 30, X, que a promoção e valorização do patrimônio cultural será realizado com a participação da sociedade, devendo ser assegurada a participação da população e a democratização dos processos decisórios:

Lei Municipal nº 11.045/2015

Autenticar documento em https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3900360031003500390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> Art. 5º É responsabilidade do Poder Público Municipal, **com a participação da sociedade**, planejar e fomentar políticas públicas de cultura, assegurar a preservação e promover a **valorização do patrimônio cultural material** e imaterial do Município e de estabelecer condições para o desenvolvimento da economia da cultura, considerando em primeiro plano o interesse público e o respeito à diversidade cultural.
>
> Art. 30 Os princípios do Sistema Municipal de Cultura - SMC que devem orientar a conduta do Governo Municipal, dos demais entes federados e da sociedade civil nas suas relações como parceiros e responsáveis pelo seu funcionamento são: [...] **X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;**

Desta forma, é imprescindível que a matéria em exame seja submetida ao controle e participação popular.

Considerando que o **Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico** exerce assessoramento na defesa do patrimônio histórico, turístico e paisagístico, e que **nove de seus doze membros representam a sociedade civil**, nos termos dos arts. 1º a 3º da Lei Municipal nº 4.619, de 26 de setembro de 1994, sua manifestação sobre a matéria é instrumento concreto de efetivação da democratização do processo decisório e do controle social:

> **Lei Municipal nº 4.619/1994**
>
> Artigo 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arquitetônico, Turístico e Paisagístico de Sorocaba (CMDP), **órgão colegiado de assessoramento na defesa do patrimônio histórico, artístico, estético, turístico e paisagístico** junto a Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Sorocaba.
>
> Artigo 2º - São atribuições do Conselho: [...] VIII.- sugerir, opinar e **manifestar-se sobre qualquer assunto relacionado com os fins previstos no artigo 1º desta lei**;
>
> Artigo 3º - O Conselho compõe-se dos seguintes membros nomeados pelo Prefeito:
>
> I - Um representante da Secretaria da Educação e Cultura de Sorocaba;
>
> II - Um representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU/SP de Sorocaba; (Redação dada pela Lei nº 12322/2021)

Autenticar documento em https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3900360031003500390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

III.- Um representante da Secretaria dos Negócios Jurídicos de Sorocaba;

IV.- Um representante da Secretaria de Edificações e Urbanismo de Sorocaba;

V.- Um representante do Instituto Histórico, Geográfico e Genealógico de Sorocaba;

VI.- Um representante da Arquidiocese de Sorocaba;

VII.- Um representante do Museu Histórico Sorocabano;

VIII.- Um representante do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, com sede em Sorocaba;

IX - Um representante do Instituto de Arquitetos do Brasil - Nucleo de Sorocaba (IAB); (Acrescido pela Lei nº 5094/1996)

X - Um representante da Universidade de Sorocaba (UNISO); (Acrescido pela Lei nº 5094/1996)

XI - Um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - Subsecção de Sorocaba. (Acrescido pela Lei nº 5094/1996)

XII - Um representante da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Sorocaba (AEAS). (Acrescido pela Lei nº 6110/2000)

Parágrafo Único. Juntamente com os representantes mencionados neste artigo, cada entidade e/ou órgão público com assento neste Conselho, indicará os respectivos suplentes, para substituição em casos de ausência e/ou impedimento do titular.

Por esses motivos, para o devido trâmite legislativo, **recomenda-se a oitiva prévia do Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Arquitetônico, Turístico e Paisagístico de Sorocaba (CMDP)**, a fim de sanear os apontamentos anteriores, pois o ato assegura:

1) a participação direta da sociedade civil na identificação do patrimônio cultural a ser protegido;
2) a efetivação do princípio da motivação, mediante relatório técnico que subsidie a decisão legislativa;
3) a compatibilidade com a jurisprudência do TJ/SP, que exige manifestação de órgão técnico na identificação do patrimônio cultural, por analogia ao art. 261 da Constituição Estadual.

Autenticar documento em https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3900360031003500390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

2.3. Técnica Legislativa

Visando a melhor compreensão da norma, recomenda-se à realização dos seguintes ajustes:

1) retificação do termo "**Distrito** de Brigadeiro Tobias" categoria de divisão administrativa que não é utilizada neste Município;

2) correção da duplicidade da identificação do primeiro artigo: "Art. 1º - Art. 1º".

3) A supressão do inciso II do art. 2º, uma vez que este fundamento se aplica apenas ao patrimônio cultural **imaterial**, espécie distinta da aplicável ao projeto em exame.

3. Conclusão

Diante do exposto, o projeto de lei é **inconstitucional** pela ausência de apresentação de estudo prévio de órgão técnico (**arts. 111 e 261 da Constituição do Estado de São Paulo**) e **inconstitucional e ilegal** pela ausência de comprovação de participação e controle social no processo legislativo (**arts. 216-A, §1º, X, da Constituição Federal e arts. 5º e 30, X, da Lei Municipal nº 11.045/2015**). Tais apontamentos podem ser saneados pela apresentação de manifestação técnica do Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Arquitetônico, Turístico e Paisagístico de Sorocaba.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo

Autenticar documento em https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3900360031003500390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade utilizando o identificador 390036003100350039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em **04/09/2025 13:46**
Checksum: **8F0504BECC5D58381DB6E8BF405FCC37D52DC36C62A76B8F61C6E6F711A9BB29**