



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**

**PARECER N° 136 /13 – CCJ  
AO PROJETO E À EMENDA N° 01**

**Dispõe sobre o tombamento do Estádio Olímpico Monumental, localizado no Largo Patrono Fernando Kroeff, n° 1, Bairro Azenha, e dá outras providências.**

Vêm a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria dos vereadores Fernanda Melchionna e Pedro Ruas, e a Emenda n° 01, de autoria da vereadora Sofia Cavedon.

O Projeto em questão tem por objeto o tombamento do Estádio Olímpico, proibindo *“alterações físicas que descaracterizem o conjunto arquitetônico da área tombada”*, permitindo *“a exploração comercial da área tombada”* e determinando que *“as despesas decorrentes do tombamento do qual trata esta Lei não correrão por conta de verbas públicas, exceto as já previstas em Lei ou que sejam objeto de convênio específico”*.

A Emenda n° 01, a seu turno, determina que o imóvel em questão seja utilizado como centro de eventos, podendo ser firmados convênios para a sua implementação.

O Parecer Prévio da Procuradoria-Geral desta Casa conclui *“que a matéria se insere no âmbito da competência municipal, inexistindo óbice jurídico à tramitação”*.

É o Relatório.

Segundo ODETE MEDAUAR<sup>1</sup>,

“O tombamento designa o ato administrativo pelo qual se declara o valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, cultural e arquitetônico de bens, que por isso, devem ser preservados, conforme as características indicadas no livro próprio. O principal efeito do tombamento sobre o bem é a sua imodificabilidade, podendo haver, ainda, restrições quanto à sua destinação e alienabilidade.”

<sup>1</sup> Direito Administrativo Moderno, 4ª Ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, págs/ 402/403.



**PARECER Nº 136 /13 – CCJ**  
**AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

Para MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO<sup>2</sup>,

“O tombamento é forma de intervenção do Estado na propriedade privada, que tem por objetivo a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, assim considerado, pela legislação ordinária, ‘o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país 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’ (art. 1º do Decreto-Lei nº 25, de 30-11-1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico nacional)”.

Do ponto de vista normativo, entre nós, a obrigação quanto à proteção do patrimônio cultural advém das disposições do § 1º do art. 216 da Constituição Federal, que dispõe:

“Art. 216...

§ 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. (...)”

Como se pode depreender dos termos do supracitado dispositivo Constitucional, a obrigação é dirigida às três esferas da organização político-administrativa brasileira, o que é corroborado pelas disposições do inc. III do art. 23 da Carta Magna, o qual dispõe:

“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.”

Sinale-se, por oportuno, e para evitar-se conclusões apressadas, que as normas constitucionais acima transcritas reportam-se à **competência material** acerca da matéria, a qual diz respeito à competência para a prática geral de atos administrativos concretos e de execução das obrigações estatais. Não se confunde

<sup>2</sup> Direito Administrativo, 12ª Ed., São Paulo: Editora Atlas, 2000, pág. 131.



**PARECER Nº 136 /13 – CCJ  
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

com a **competência legislativa**, que diz respeito à possibilidade de inovar na ordem jurídica através da edição de leis disciplinadoras dos institutos cuja regulação a Constituição Federal distribui entre as esferas administrativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Assim, a par de estatuir a repartição da competência material, como visto acima, a Carta Magna promove a repartição da competência legislativa a qual, para a matéria de interesse da presente manifestação, é estabelecida pelo inc. VII do seu art. 24:

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

(...)

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico, e paisagístico (...).”

Como se pode constatar, embora disponham os Municípios da competência material para a prática de atos administrativos concernentes à proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico, tais entes não dispõem de competência legislativa acerca da matéria. Segundo bem observa DIOGENES GASPARINI<sup>3</sup>, “Ao Município a Constituição Federal não assegurou qualquer competência legislativa sobre tombamento”. Na mesma linha, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO<sup>4</sup>

Aliás, ainda com respeito à limitação da competência dos Municípios acerca da preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico à esfera material, dispõe precisamente o inc. IX do art. 30 da Carta Magna:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, **observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.**” (grifamos)

A União, exercendo a competência legislativa concorrente acerca da matéria, editou o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, recepcionado pe-

<sup>3</sup> Direito Administrativo, 6ª Ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2001, pág. 610.

<sup>4</sup> Direito Administrativo, 12ª Ed., São Paulo: Editora Atlas, 2000, pág. 133.



**PARECER Nº 136 /13 – CCJ**  
**AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

la atual ordem constitucional, o qual disciplina o instituto, bem como o procedimento administrativo respectivo sendo importante destacar as seguintes disposições, aplicáveis ao âmbito municipal por simetria:

**“Art. 1º** Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional 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.

§ 1º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico o artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei.

§ 2º 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 agenciado pela indústria humana.

(...)

**Art. 7º** Proceder-se-á ao tombamento voluntário sempre que o proprietário o pedir e a coisa se revestir dos requisitos necessários para constituir parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, a juízo do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ou sempre que o mesmo proprietário anuir, por escrito, à notificação, que se lhe fizer, para a inscrição da coisa em qualquer dos Livros do Tombo.

(...)

**Art. 9º.** O tombamento compulsório se fará de acordo com o seguinte processo:

1) o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, por seu órgão competente, notificará o proprietário para anuir ao tombamento, dentro do prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, ou para, si o quiser impugnar, oferecer dentro do mesmo prazo as razões de sua impugnação.

2) no caso de não haver impugnação dentro do prazo assinado, que é fatal, o diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional mandará por simples despacho que se proceda à inscrição da coisa no competente Livro do Tombo.

3) se a impugnação for oferecida dentro do prazo assinado, far-se-á vista da mesma, dentro de outros quinze dias fatais, ao órgão de que houver emanado a iniciativa do tombamento, afim de sustentá-la. Em seguida, independentemente de custas, será o processo remetido ao Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Ar-



**PARECER Nº 130 /13 – CCJ**  
**AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

tístico Nacional, que proferirá decisão a respeito, dentro do prazo de sessenta dias, a contar do seu recebimento. Dessa decisão não caberá recurso.

(...)

**Art. 13.** O tombamento definitivo dos bens de propriedade particular será, por iniciativa do órgão competente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, transcrito para os devidos efeitos em livro a cargo dos oficiais do registro de imóveis e averbado ao lado da transcrição do domínio”.

Como se pode constatar das disposições acima transcritas, o Decreto-Lei nº 25, de 1937, define, inicialmente, os bens passíveis da proteção legal através do tombamento (art. 1º). Posteriormente, estabelece a possibilidade de o tombamento ser solicitado pelo proprietário do bem cujas características recomendem o tombamento (art. 7º). Mais adiante, estabelece o rito administrativo a ser seguido para o procedimento do tombamento (art. 9º). Por fim – e este é o aspecto mais importante para a presente análise, o tombamento somente pode se dar por ato administrativo de iniciativa do Poder Executivo (art. 13), admitida ainda, como visto, a iniciativa do proprietário do bem em pleitear a sua proteção, mas que igualmente demanda a intervenção do Poder Executivo para a sua concretização.

Mas outra questão não menos importante a ser enfrentada diz respeito à situação decorrente da vigência da Lei Complementar nº 610, de 13 de janeiro de 2009 (fls. 22 a 26) a qual estabeleceu o novo Regime Urbanístico para a área do Estádio Olímpico. Tal norma decorreu de contratos firmados para dar consecução ao novo estádio do Grêmio Foot-ball Porto Alegrense, obra de inegável interesse público porquanto dotará a Capital dos gaúchos de um moderno estádio, a Arena do Grêmio, a qual qualificará os espaços esportivos da Capital com a conseqüente geração de divisas para o Município.

Se aprovada por esta Casa Legislativa, a presente proposição acarretaria a derrogação tácita da LC 610/09, uma vez que inviabilizaria a implantação dos projetos autorizados por esta norma. No entanto, tal se afigura impossível, uma vez que a presente proposição se reveste como **Projeto de Lei Ordinária**, e o novo regime urbanístico da área do Estádio Olímpico foi estatuído por **Lei Complementar**, de hierarquia superior à lei ordinária e, *ipso facto*, insuscetível de ser atingida ela última.



**PARECER Nº 136 /13 – CCJ  
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

Mas, como não podem subsistir duas normas de efeito concreto tratando diferentemente a mesma coisa, resta a presente proposição igualmente atingida pela figura da ilegalidade, pois afronta lei de hierarquia superior já instituída para o mesmo objeto.

Por outro lado, *ad argumentandum*, admitida fosse a possibilidade de prosperar a presente proposição, a derrogação da LC 610/09 traria indiscutivelmente grave prejuízo aos cofres públicos municipais, pois sobressairia o direito à indenização do particular em face do prejuízo que sofreria com a impossibilidade da utilização do bem para os fins autorizados pela referida Lei Complementar, o que configura o vício da inorganicidade da presente proposição, notadamente em face do disposto no inc. XII do art. 94 da Lei Orgânica, segundo ao qual compete ao Prefeito administrar os bens municipais.

A doutrina pátria é unânime em reconhecer o direito à indenização quando comprovado o prejuízo direto sofrido pelo proprietário quanto ao uso da coisa em decorrência do tombamento. Veja-se a respeito o magistério de DIÓGENES GASPARINI<sup>5</sup>, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO<sup>6</sup>, ODETE MEDAUAR<sup>7</sup> e LUCIA VALLE FIGUEIREDO<sup>8</sup>.

Por outro lado, convém salientar que esta Casa já se manifestou acerca da matéria quando da aprovação da Lei Complementar nº 610/09 e, embora não esteja impedida de alterá-la, tal conduta revelaria incoerência deste Legislativo, uma vez que não ocorreu qualquer alteração nas condições de fato que viesse a justificar a medida.

Aliás, idêntica situação ocorreu relativamente ao Estádio dos Eucaliptos, do Sport Club Internacional, espaço em que se encontra em andamento empreendimento privado, permitido em contrapartida pelo financiamento das obras de reforma do Estádio Beira Rio.

Registre-se ainda, quanto ao presente projeto, que não houve qualquer acordo entre as partes a justificar a alteração da legislação aprovada por esta Casa,

<sup>5</sup> Direito Administrativo, 6ª Ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2001, pág. 609.

<sup>6</sup> Direito Administrativo, 12ª Ed., São Paulo: Editora Atlas, 2000, pág. 132.

<sup>7</sup> Direito Administrativo Moderno, 4ª Ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, pág. 405.

<sup>8</sup> Curso de Direito Administrativo, 4ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2000, pág. 291.



**PARECER Nº 136 /13 – CCJ  
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

única hipótese em que se poderia considerar a iniciativa.

Noutro norte registramos, por oportuno, o disposto no art. 196 da Lei Orgânica do Município, o qual dispõe sobre a proteção do patrimônio cultural e histórico, bem como do § 1º do mesmo dispositivo, segundo o qual “*O Município complementarará o procedimento administrativo do tombamento, na forma da lei*”. Nesta perspectiva foi editada a Lei Complementar nº 275, de 06 de abril de 1992, a qual “Dispõe sobre a proteção do Patrimônio Histórico, Cultural, e Natural do Município de Porto Alegre, disciplina a integração de bens móveis e imóveis e cria incentivos ao tombamento e dá outras providências”.

Analisando-se os seus termos, constata-se que se trata de reprodução, em grande parte, dos termos do Decreto-Lei nº 25, de 1937, detalhando, ainda, o rito administrativo a ser observado no âmbito Município de Porto Alegre, aspecto que a doutrina considera passível de regramento suplementar a mercê das disposições do inc. II do art. 30 da Carta Magna o qual dispõe:

“Art. 30. Compete aos Municípios:  
(...)  
II – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (...)”

A suplementação admitida, no caso do tombamento, é a adaptação dos procedimentos administrativos ao âmbito municipal, observadas, rigorosamente, as normas estatuídas na legislação federal quanto à conceituação do instituto, seus efeitos e os direitos dos administrados tal não implicado a competência legislativa para disciplinar os elementos nucleares do instituto, esta reservada concorrentemente à União, Estados e DF.

Quanto à Emenda nº 01, resta a mesma de plano prejudicada, eis que incide no caso presente a máxima segundo a qual “*accessorium sequitur suum principale*” (o acessório segue o principal) eis que, na esteira da proposição principal, legisla diretamente sobre o bem objeto do projeto em questão.

Por fim, quanto ao acórdão prolatado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ, no Recurso em Mandado de Segurança nº 18.952-RJ, trazido à colação pela Procuradoria da Casa, importa esclarecer que o mesmo apenas reconheceu a competência material municipal para promover os atos adminis-



**PARECER Nº 136 /13 – CCJ  
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

trativos alusivos ao tombamento, não enfrentando as questões acerca da competência para legislar, nem da iniciativa acerca da matéria.

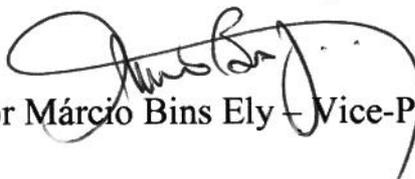
No caso concreto enfrentado pela decisão judicial mencionada, o Estado do Rio de Janeiro questionava a edição de decreto pelo Município de Niterói visando o **tombamento provisório** de bem de propriedade do Estado, por entender que municípios não podem tomar bens estaduais, o que restou rechaçado pela Corte Superior. Sinale-se que, nos termos das disposições do Decreto-Lei nº 25/37, o **tombamento definitivo** somente pode se dar após a observância do rito administrativo de competência do Poder Executivo estabelecido no seu art. 9º, o qual prevê a garantia do contraditório e da ampla defesa do proprietário do bem a que se deseja tomar.

Pelo exposto, opinamos pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda nº 01.

Sala de Reuniões, 19 de agosto de 2013.

  
**Vereador Reginaldo Pujol,  
Presidente e Relator**

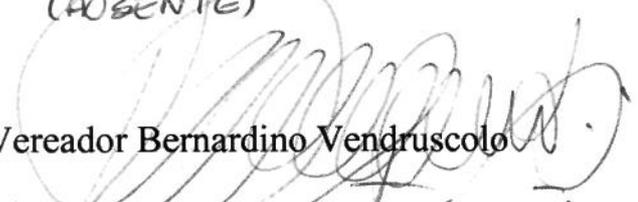
**Aprovado pela Comissão em 27-8-13**

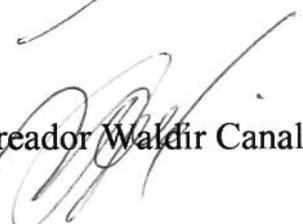
  
Vereador Márcio Bins Ely – Vice-Presidente

  
Vereador Elizandro Sabino

Vereador Alberto Kopittke  
(AUSENTE)

Vereador Nereu D'Avila

  
Vereador Bernardino Vendruscolo

  
Vereador Waldir Canal

/LS

*Com restrições  
e declaração de voto*

## DECLARAÇÃO DE VOTO

No processo epigrafado proferi na CCJ voto acompanhando o Relator quanto à existência de óbice legal à tramitação da matéria. Porém o fiz com restrições e posterior declaração de voto explicando porque discordo em parte do Relator.

Concordo com o Relator quanto à existência de óbice jurídico à matéria apenas em razão da existência da LC 610/09 a qual, por se tratar de Lei Complementar que exige quorum qualificado, não pode ser derogada por lei ordinária que exige maioria simples para sua aprovação. Ademais, se assim ocorresse estaria ferida de morte a hierarquia das leis.

Todavia, peço *vênia*, para discordar do Relator no tocante à existência de óbice quanto à competência desta Casa para legislar sobre tombamento de bens de interesse local. O parecer do nobre vereador vai de encontro frontal à legislação existente sobre a matéria em qualquer esfera, seja federal, estadual ou municipal.

A competência municipal está explícita na Lei Maior, CF/1988 que dispõe:

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

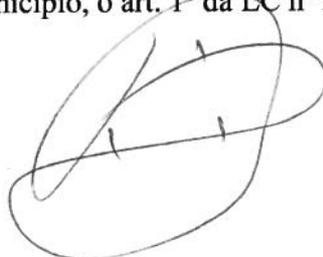
*III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;*

*IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; (grifos nossos).*

Do mesmo modo a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre – LOMPA – autoriza explicitamente o tombamento ao dispor que:

*Art. 196 – O Município, com a colaboração da comunidade, protegerá o patrimônio cultural e histórico por meio de inventários, registros, vigilância, TOMBAMENTO desapropriações e outras formas de acautelamento e preservação.*

Ainda, no âmbito do nosso Município, o art. 1º da LC nº 275/92 dispõe que:



*Art. 1º - Constitui o Patrimônio Histórico-Cultural, Natural e Paisagístico do Município e o conjunto de bens móveis e imóveis e os espaços existentes em seu território e que, por sua vinculação a fatos pretéritos memoráveis, a fatos atuais significativos por seu valor cultural ou natural, ou por sua expressão paisagística, seja de interesse público preservar e proteger contra ações destruidoras.*

Já o art. 14 da Lei que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre – PDDUA- dispõe que:

*Art. 14. Integra o Patrimônio Cultural, para efeitos desta Lei, o conjunto de bens imóveis de valor significativo - **edificações isoladas** ou não -, ambiências, parques urbanos e naturais, praças, sítios e paisagens, assim como manifestações culturais - tradições, práticas e referências, denominados de bens intangíveis -, que conferem identidade a estes espaços. (grifos nossos).*

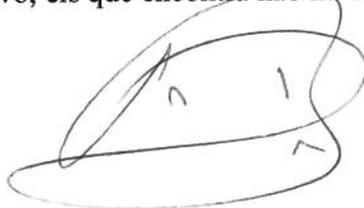
Melhor sorte não assiste ao Relator ao discorrer sobre a incompetência desta Casa e a competência exclusiva do Executivo para legislar sobre a matéria. A LOMPA e as leis municipais que tratam da matéria não atribuem competência exclusiva ao Executivo Municipal para propor Projeto de Lei sobre tombamento de qualquer bem. Ao contrário, as leis definem a competência municipal para a tramitação da matéria, e, por isso, esta Casa Legislativa não pode abrir mão de sua prerrogativa de legislar sobre assunto de interesse do povo portoalegrense.

A teor do art. 55, da LOMPA:

*Art. 55. Cabe à Câmara Municipal legislar sobre assuntos de interesse local, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementarmente à legislação federal e estadual, e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta e indireta.*

*Parágrafo único – em defesa do bem comum, a Câmara Municipal se pronunciará sobre qualquer assunto de interesse público.*

Diante do exposto, declaramos que concordamos com o Relator quanto à existência de óbice à tramitação da matéria apenas por entendermos que a Lei Complementar 610/2009 encontra-se em plena vigência não podendo ser derogada por Lei Ordinária. Declaramos ainda, que a matéria Tombamento pode ser objeto de projeto de lei de iniciativa do legislativo, eis que encontra-se não há afronta a legislação.



Sala das Sessões, 02 de setembro de 2013.

**Vereador Bernardino Vendruscolo**

A handwritten signature in black ink, consisting of several large, overlapping loops and flourishes, positioned to the right of the printed name.