

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
PROCURADORIA**

**PARECER Nº 560/19**

**PROCESSO Nº 00255/19**

**PLL Nº 119/19**

**PARECER PRÉVIO**

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar em epígrafe, que tomba como patrimônio cultural material e imaterial do Município de Porto Alegre o Centro Estadual de Treinamento Esportivo – CETE –, localizado na Rua Gonçalves Dias, 628.

A exposição de motivos inicia traçando as bases normativas, a autorizar o tombamento, nas Constituições Federal e Estadual, bem como na Lei Orgânica deste Município. Refere a importância do Centro Estadual de Treinamentos Esportivos para o seu entorno e para a Cidade de Porto Alegre, bem como menciona algumas das atividades desenvolvidas no local. Solicita a deliberação pela aprovação do projeto.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

A proposição versa sobre assunto de interesse local, estando, portanto, dentro da competência legislativa do Município, assim como concretiza dever constitucional deste, na forma do art. 30, I e IX<sup>1</sup>, da Constituição Federal. Igualmente, ausente afronta à Constituição Estadual.

Embora o tombamento seja costumeiramente classificado como ato administrativo (para alguns é procedimento administrativo) e, portanto, de competência privativa do Poder Executivo no exercício da Administração Pública, ausente óbice para que seja realizado mediante lei (a qual será considerada de efeitos concretos). Nesse sentir, elucida a doutrina:

Não há qualquer vedação constitucional a que o tombamento seja realizado diretamente por ato legislativo federal, estadual ou municipal. [...] O tombamento concreto de um bem oriundo diretamente da lei pode ficar

---

<sup>1</sup> 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.

subordinado somente ao conteúdo dessa lei ou às normas já estabelecidas genericamente para a proteção dos bens culturais.

[...]

Poder-se-ia argumentar que não houve consulta a órgão técnico para a classificação conservativa pretendida. Parece-me mais importante a intervenção de um corpo técnico na gestão do bem tombado que a instituição dessa medida. Não é preciso ser um perito de nomeada para ser sensível à constatação de que um bem deva ser conservado. Além disso, o Legislativo, nos seus três níveis, pode ser assessorado – como em outras matérias, também relevantes para o País – por especialistas de notória sabedoria e idoneidade.

A vantagem de o tombamento originar-se de lei é que o desfazimento da medida somente pode vir através de ato do Poder Legislativo. Maior o consenso de vontades tanto no iniciar-se a conservação de um bem como no cancelamento da proteção, se necessário. Ademais, o tombamento provisório já existente por ato da Administração não perderia seu cabimento, funcionando até que o Poder Legislativo deliberasse.<sup>2</sup>

Dessarte, ausente reserva de iniciativa privativa do Poder Executivo e evidenciada a possibilidade de o assunto ser tratado por Lei. Em assim sendo, diante da inexistência de vícios formais, passa-se ao exame material da proposição.

No plano de fundo, merece análise a possibilidade jurídica ou não de o Município realizar tombamento de bem público pertencente ao Estado do Rio Grande do Sul.

O tombamento é regulado pelo Decreto-Lei n. 25/1937, segundo o qual:

Art. 2º A presente lei se aplica às coisas pertencentes às pessoas naturais, bem como às pessoas jurídicas de direito privado e de direito público interno.

[...]

Art. 5º O tombamento dos bens pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios se fará de ofício, por ordem do diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, mas deverá ser notificado à entidade a quem pertencer, ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada, afim de produzir os necessários efeitos.

[...]

Art. 11. As coisas tombadas, que pertençam à União, aos Estados ou aos Municípios, inalienáveis por natureza, só poderão ser transferidas de uma à outra das referidas entidades.

Conforme os artigos acima citados, fica evidenciado que é plenamente possível o tombamento de bens cuja propriedade seja de pessoas jurídicas de direito público interno, como o é o Estado do Rio Grande do Sul. Além disso, o DL 25/1937 não aventa qualquer restrição quanto à viabilidade de o tombamento de bens dos Estados ou mesmo da União seja realizado por Município. Trata-se de silêncio eloquente.

---

<sup>2</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 945.

Perceba-se que quando o legislador federal pretende limitar poderes do Município, o faz, como não poderia deixar de ser, de forma expressa. Nessa linha, ao tratar de desapropriação de bens, veda que Município possa desapropriar bens dos Estados ou da União, assim como impede aos Estados a desapropriação de bens da União<sup>3</sup>. Trata-se da chamada "Hierarquia verticalizada". Não é, entretanto, o que ocorre quanto ao tombamento.

Nessa linha, inclusive, têm decidido os Tribunais:

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). (ACO 1208 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-278 DIVULG 01-12-2017 PUBLIC 04-12-2017). (Grifou-se).

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**

<sup>3</sup> Assim regula o Decreto-Lei n. 3.365/1941: "Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios. [...] § 2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa."

**Estado.** 5. Recurso improvido'. (RMS 18.952/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 30.5.2005). (Grifou-se).

Destaca-se, por oportuno, que ambos os suportes normativos referidos foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988.

Inobstante, deve se atentar que, conforme já decidido pelo STF no precedente acima<sup>4</sup>, o tombamento efetivado por Lei caracteriza-se como tombamento provisório, de modo que, a fim de ser ultimado o tombamento definitivo, a continuidade do procedimento deve ser realizada pelo Poder Executivo, notadamente com a notificação, *a posteriori*, do Estado Gaúcho.

Por fim, sugere-se a supressão da expressão "imaterial", tanto da ementa quanto do art. 1º do projeto. Isso porque a pretensão é o tombamento de um local determinado, bem, portanto, material. Nessa linha, vale lembrar o que disciplina a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, promulgada pelo Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006, ao conceituar o que se entende por "patrimônio cultural imaterial":

Para os fins da presente Convenção,

1. Entende-se por "patrimônio cultural imaterial" as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana. Para os fins da presente Convenção, será levado em conta apenas o patrimônio cultural imaterial que seja compatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos existentes e com os imperativos de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos, e do desenvolvimento sustentável.

2. O "patrimônio cultural imaterial", conforme definido no parágrafo 1 acima, se manifesta em particular nos seguintes campos:

- a) tradições e expressões orais, incluindo o idioma como veículo do patrimônio cultural imaterial;
- b) expressões artísticas;
- c) práticas sociais, rituais e atos festivos;
- d) conhecimentos e práticas relacionados à natureza e ao universo;
- e) técnicas artesanais tradicionais.

---

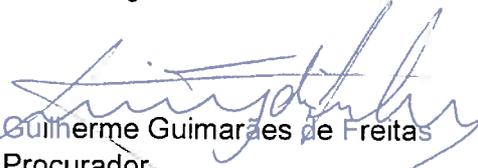
<sup>4</sup> Assim referiu em seu voto o Relator, Min. Gilmar Mendes: "A única forma de compatibilizar o tombamento de ofício com a nova ordem constitucional é considerá-lo como espécie da fase provisória, de sorte que há postergação da cientificação e da participação do proprietário para a fase definitiva, na qual será exercido plenamente o contraditório e ampla defesa ao ser intimado pelo Poder Executivo sobre a fase subsequente daquele procedimento de ofício." (ACO 1208 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-278 DIVULG 01-12-2017 PUBLIC 04-12-2017).

Ou seja, não se adequa no conceito de patrimônio cultural imaterial uma determinada localidade, como o é o Centro Estadual de Treinamento Esportivo (CETE) que ora se pretende o tombamento.

**Ante o exposto**, em exame preliminar, o projeto não parece conter manifesta inconstitucionalidade ou ilegalidade a obstar a sua regular tramitação, observada a necessidade de retirada da expressão “imaterial” da proposição.

É o parecer.

Porto Alegre, 18 de outubro de 2019.



Guilherme Guimarães de Freitas  
Procurador  
OAB/RS 65.437

