



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

## DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 16 de maio de 2021.

### -PARECER-

**CMP DSL N° 4824/2021 /DAJ N° 192/2021 SSM**

**EMENTA:** Parecer Jurídico ao Projeto de Lei n. 4824/2021, que "DETERMINA O TOMBAMENTO COMO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS DA ESCOLA BÍBLICA DOMINICAL, SITUADA NA RUA BENJAMIM CONSTANT, N. 280, LOCALIZADA NO BAIRRO CENTRO, BEM COMO O TERRENO E ANEXOS QUE COMPÕEM O CONJUNTO PAISAGÍSTICO E ARQUITETÔNICO DO REFERIDO IMÓVEL".

Cuida o presente parecer de analisar o Projeto de Lei nº 4824/2021, que "Determina o Tombamento como Patrimônio Histórico e Cultural do Município de Petrópolis da Escola Bíblica Dominical, situada na Rua Benjamin Constant n. 280, localizada no bairro Centro, bem como o terreno e anexos, que compõem o



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

conjunto paisagístico e arquitetônico do referido imóvel, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Fred Procópio.

É o sucinto relatório.

A matéria tratada no presente Projeto de Lei, de iniciativa do Ilustre Vereador Fred Procópio, segundo o seu autor, está fundamentada no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP e no inciso I, do art. 30 da CRFB, entretanto, no que tange a iniciativa legislativa para deflagração de Projeto de Lei sobre Tombamento de bens particulares no âmbito do Município de Petrópolis, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo Municipal, que adiante veremos:

Impende inicialmente informar, que conforme se infere do art. 23, inc. III, da Constituição Federal, cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios **“proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”**.

Para alcançar tal objetivo, dentre outros instrumentos juridicamente existentes, destaca-se o instituto ~~do~~ tombamento, constitucionalmente previsto no art. 216, § 1º, da Carta Magna.

Nas palavras da jurista Lúcia Valle Figueiredo, in verbis:



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

“Tombamento, de maneira singela, é ato administrativo constitutivo por meio do qual a Administração Pública, ao reconhecer, à luz de manifestações técnicas, que determinado bem se enquadra nos pressupostos constitucionais e legais e, no confronto do caso concreto com os valores resguardados pela Constituição, verifica a necessidade de conservá-lo e determina sua preservação, com a consequente inclusão no livro do tombo” (Curso de direito administrativo. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008. P. 314).

Destarte, esclareça-se que o procedimento para inscrição de bens histórico-culturais no livro do tombo foi devidamente disciplinado pelo Dec.-Lei nº 25/1937, norma nacional ainda em vigência, restando latente, em seu teor, que o competente processo administrativo é conduzido por órgão vinculado ao Poder Executivo. Vejamos alguns excertos que confirmam tal exegese, in verbis:

“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, a fim de produzir os necessários efeitos

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



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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.

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

Grife-se que não é outra a direção da doutrina pátria, mais bem prelecionada pelo jurista Adilson de Abreu Dallari, in verbis:

"Parece evidente que o tombamento só pode emergir de um procedimento administrativo no qual fiquem perfeitamente delineados seus motivos determinantes e no qual o proprietário do bem atingido possa se manifestar, seja para anuir, seja para contestar a qualidade atribuída à sua propriedade. Isso seria impossível se o tombamento fosse feito por lei (Tombamento. RDP. vol. 86-39)" (TJSP – ADIn. nº 45.502-0/0).

Restando caracterizado, portanto, que o tombamento é uma declaração estatal, editada ao cabo de um processo administrativo conduzido pelo Poder Executivo, conclui-se que essa modalidade de intervenção na propriedade privada não



## ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

poderá ocorrer por meio de uma lei, sob pena de caracterização de invasão de esfera de atuação privativa do Executivo.

Assim, além de não receber tal função pelo Dec.-Lei nº 25/1937 ou pela Carta Magna para intervir na propriedade privada, não detém a Edilidade o aparelhamento administrativo necessário para conduzir um processo desta natureza, uma vez que, além da operacionalização deste, necessitará, ainda, deter um corpo técnico especializado para avaliar o valor histórico-cultural dos bens objeto de tombamento.

Outrossim, não nos parece que o processo administrativo, conduzido pelo competente órgão vinculado ao Poder Executivo, deva ser submetido ao Legislativo para o tombamento ser implementado por meio de lei, haja vista que tal intervenção na propriedade privada, necessária para proteger um bem histórico em prol da sociedade, pode não ser concretizada pela Edilidade, uma vez que tal proteção pode ser inconveniente para os diversos interesses que permeiam seu Plenário.

Sobre o tema, ensina Diogenes Gasparini, in verbis:

**“O tombamento, ato administrativo que declara e registra em livro próprio o valor histórico, cultural, turístico e paisagístico de certo bem para preservá-lo, pode ser: I – de ofício, II – voluntário, e III – compulsório, consoante a legislação federal. O primeiro incide sobre bens públicos; o segundo, sobre bens particulares, com a anuência do proprietário; e o**



## ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

terceiro recai sobre bem particular e contra a vontade do proprietário. Em qualquer hipótese, sua decretação exige a observância do devido processo legal. Assim, não nos parece que possa ser decretado por lei" (Direito administrativo. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 895).

Da mesma forma, preleciona José dos Santos Carvalho Filho, in verbis:

"O tombamento é ato tipicamente administrativo, através do qual o Poder Público, depois de concluir formalmente no sentido de que o bem integra o patrimônio público nacional, intervém na propriedade para protegê-lo de mutilações e destruições. Trata-se de atividade administrativa, e, não, legislativa. Além do mais, o tombamento só é definido após processo administrativo, no qual, freqüentemente, há conflito de interesses entre o Estado e o particular. Resulta daí que o ato de tombamento é passível de exame quanto à legalidade de seus vários elementos, como o motivo, a finalidade, a forma etc. Ora, a lei que decreta um tombamento não pressupõe qualquer procedimento prévio, de modo que fica trancada para o proprietário qualquer possibilidade de controle desse ato, o que seria absurdo mesmo diante da circunstância de ser a lei, nesse caso, qualificada como lei de efeitos concretos, ou seja, a lei que, embora tenha a forma de lei, representa materialmente um mero ato administrativo" (Manual de direito administrativo. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 764). 



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Nesse sentido, não é outro o entendimento dos Tribunais. Vejamos, in verbis:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 1.713, DE 3.9.1997. QUADRAS RESIDENCIAIS DO PLANO PILOTO DA ASA NORTE E DA ASA SUL. ADMINISTRAÇÃO POR PREFEITURAS OU ASSOCIAÇÕES DE MORADORES. TAXA DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO. SUBDIVISÃO DO DISTRITO FEDERAL. FIXAÇÃO DE OBSTÁCULOS QUE DIFICULTEM O TRÂNSITO DE VEÍCULOS E PESSOAS. BEM DE USO COMUM. TOMBAMENTO. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO PARA ESTABELECER AS RESTRIÇÕES DO DIREITO DE PROPRIEDADE. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTS. 2º, 32 E 37, INC. XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.** 1. A Lei nº 1.713 autoriza a divisão do Distrito Federal em unidades relativamente autônomas, *em afronta ao Texto da Constituição do Brasil – art. 32 – que proíbe a subdivisão do Distrito Federal em Municípios.* 2. Afronta a Constituição do Brasil o preceito que permite que os serviços públicos sejam prestados por particulares, independentemente de licitação (art. 37, inc. XXI, da CB/1988). 3. Ninguém é obrigado a associar-se em "condomínios" não regularmente instituídos. 4. O art. 4º da lei possibilita a fixação de obstáculos a fim de dificultar a entrada e saída de veículos nos limites externos das quadras ou conjuntos. Violação do direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção. A Administração não poderá impedir o trânsito de pessoas no que toca aos bens de uso comum. 5. O tombamento é constituído



## ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

mediante ato do Poder Executivo que estabelece o alcance da limitação ao direito de propriedade. Incompetência do Poder Legislativo no que toca a essas restrições, pena de violação ao disposto no art. 2º da Constituição do Brasil. 6. É incabível a delegação da execução de determinados serviços públicos às "Prefeituras" das quadras, bem como a instituição de taxas remuneratórias, na medida em que essas "Prefeituras" não detêm capacidade tributária. 7. Ação direta julgada procedente para declarar a constitucionalidade da Lei nº 1.713/1997 do Distrito Federal" (STF – ADIn. nº 1.706/DF – Relatoria: Min. Eros Grau) .

“ADIN. Lei municipal que declara parte integrante do patrimônio turístico e cultural do Município, para fins de inventário e tombamento, as ossadas de baleia enterradas nas praias Grande e do Félix. Vício de iniciativa. Usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo. Ação procedente (inteligência dos arts. 5º, 24, § 2º, e 14, todos da Constituição do Estado)” (TJSP – ADIn. nº 115.168-0/0-00) \*

“INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal que declara imóvel como de valor histórico e manda aplicar as normas legais do processo de tombamento. Lei de efeito imediato, concreto e especial, além de conter ordem a órgãos do Poder Executivo para que pratiquem atos de sua exclusiva atribuição. Ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Ação direta julgada procedente” (TJSP – ADIn. nº 45.502-0/0).



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Fachada externa de imóvel tombada por lei municipal de iniciativa de vereador e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Araraquara. Pretensão de obstar a destruição e/ou alteração do bem tombado, bem como a reparação dos danos causados. Reconhecimento incidental da constitucionalidade da Lei Municipal nº 7.444/2011. Alegação de vício de iniciativa e usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo pela Câmara Municipal. Matéria a ser analisada pelo col. Órgão Especial deste eg. Tribunal. Art. 97 da Constituição Federal e Súmula Vinculante nº 10 do eg. Supremo Tribunal Federal. Suspensão do julgamento. Remessa que se determina” (TJSP – ApCv nº 9000459-49.2011.8.26.0037) (destacou-se). Inobstante seja esse o entendimento consagrado, conforme aponta José dos Santos Carvalho Filho, existe uma corrente doutrinária que entende ser possível que um determinado bem seja tombado por meio da edição de competente lei. Nesse sentido, ensina o festejado jurista, in verbis: “A questão que se põe, contudo, é a de saber qual o tipo de ato pelo qual o Poder Público decreta o tombamento. Parte da doutrina tem o entendimento de que a instituição tanto pode ser fixada por ato administrativo como por lei. Por essa corrente de pensamento [em nota, aponta Paulo Affonso Leme Machado (Ação civil pública e tombamento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 75) e Pontes de Miranda (Comentários à constituição de 1967. São Paulo: Forense, 1972. t. VI. p. 369)], tanto é competência do Executivo como do Legislativo a instituição intervintiva. Essa, porém, não parece ser a melhor doutrina, apesar dos ilustres



## ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

juristas que a defendem" (CARVALHO FILHO, 2009, p. 764). Por conseguinte, sem prejuízo do entendimento daqueles que advogam em sentido contrário, verifica-se ser descabido proceder ao tombamento de bens históricos por meio de lei, devendo o mesmo ocorrer, todavia, no âmbito do Poder Executivo, ao cabo de competente processo administrativo.

Por fim, pretendendo-se disciplinar os pormenores do processo administrativo destinado a tombar bens histórico-culturais em seu território, suplementando as legislações federal e estadual no que couber, ex vi do art. 24, inc. VII, c/c art. 30, inc. II, ambos da CF/1988, entende-se que a iniciativa da competente proposição deverá partir do Chefe do Poder Executivo e não do Legislativo, sob pena de violação ao teor contido no art. 2º da Carta Magna, que assenta o princípio da separação e harmonia dos Poderes da União. Nesse sentido, já prolatou o eg. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, in verbis:

**“Ação direta de constitucionalidade. Lei nº 2.446/2003, do Município de Ubatuba, que instituiu o Livro do Tombo de Ubatuba, para fins de registro do inventário dos bens integrantes do patrimônio histórico, artístico, arquitetônico e ambiental do Município. Lei de iniciativa de vereador. Vício de iniciativa, considerando que, em virtude da matéria nela regulada, a iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Violão dos arts. 5º e 144 da Constituição do Estado. Ação julgada procedente para declarar a constitucionalidade do**



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

**diploma legislativo sob apreço” (TJSP – ADIn. nº 115.169.0/4-00) (destacou-se).**

Face ao todo o exposto, conclui-se que não cabe ao Poder Legislativo desencadear projeto de lei que objetive disciplinar a matéria objeto do Projeto de Lei em análise, nem tão pouco a condução do procedimento administrativo necessário para tal desiderato, na medida em que a sua iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, sob pena de vício de iniciativa. Sendo assim, s.m.j, este DAJ OPINA DESFAVORALVELMENTE pela constitucionalidade.

**Trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.** Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

**“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”** (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Por todas estas razões expostas acima, esta Diretoria Jurídica, s.m.j, OPINA **DESFAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei em questão, nos termos em que foi proferido. Entretanto, por ser a matéria de suma importância, orientamos ao nobre Vereador, que ela seja proposta por meio de indicação.

À superior consideração.

SERGIO DE  
SOUZA MACEDO

Assinado de forma digital por  
SERGIO DE SOUZA MACEDO  
Dados: 2021.05.17 20:22:12  
-03'00"

**SERGIO DE SOUZA MACEDO**

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435

Fernando Fernandes de A.  
Diretor Jurídico  
Mat.: 1729.063/21  
OAB/RJ 80742