CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0249/24.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Eliseu Gabriel, que visa alterar o MAPA 2 – IMÓVEIS E TERRITÓRIOS ENQUADRADOS COMO ZEPEC E INDICADOS PARA TOMBAMENTO - da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016 para incluir o imóvel localizado na Rua Fradique Coutinho, 361 (Setor 015, Quadra F008, Lote CD08) como ZEPEC APC (Área de Proteção Cultural).

Às fls. 09/11 foi encaminhado pedido de informações ao Executivo tendo o Executivo se manifestado às fls. 15:

> "Assim, de acordo com o PDE e sua legislação regulamentadora, o enquadramento em ZEPEC-APC depende de parecer técnico por comissão e deliberação pelo CONPRESP.
>
> Apesar de meritória, entendemos que a propositura, ao ter como objeto o enquadramento de área como ZEPEC-APC, independentemente de parecer técnico de comissão, composta por membros de órgãos responsáveis pela preservação do patrimônio e pelo desenvolvimento urbano, e de deliberação pelo órgão competente, na hipótese, o CONPRESP, contraria o artigo 64, § 3º, do PDE."

Sob aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, conforme veremos a seguir.

Inicialmente cumpre observar que a propositura visa alterar a Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016 que disciplina o Parcelamento, o Uso e a Ocupação do Solo no Município de São Paulo para o fim de enquadrar a área que especifica como ZEPEC APC.

Assim, sob o aspecto estritamente formal a propositura encontra fundamento no art. 13, incisos I e XIV, e art. 70, inciso VIII combinado com o parágrafo único, ambos da Lei Orgânica Municipal, que conferem expressamente a esta Casa Legislativa competência, para iniciar, na espécie, o processo legislativo.

Em seu aspecto de fundo cumpre observar que o tombamento é uma forma de intervenção do Estado na propriedade que se caracteriza pela imposição de limitações ao proprietário do bem tombado em razão da importância da preservação do bem por seu valor histórico, cultural ou paisagístico.

Assim, a medida em estudo é uma forma de proteção do patrimônio histórico-cultural local, conforme previsão constitucional do art. 30, inc. IX, e do art. 23, incs. III, IV e V, da Constituição da República.

Sobre a competência municipal em relação a esta proteção, convém lembrar as lições doutrinárias do I. Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

Matéria RELCOM 1543/2024. Documento assinado digitalmente por RICARDO TEIXEIRA em 11/09/2024 e juntado ao PL 249/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=555794.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *A competência legislativa relativa à proteção do patrimônio cultural, turístico e paisagístico é do tipo concorrente, já que inserida no art. 24, VII, do Texto Constitucional. Em decorrência, permite ao Município legislar suplementarmente naquilo que for de seu interesse local, conforme determina o art. 30, I e II.*
> *...*
> *No tocante à competência material, a Constituição Federal determina no art. 23, III, IV e V, ser comum a todos os entes federados.*
> *...*
> *Em face do exposto, percebe-se que a Constituição Federal evidenciou de forma clara a sua preocupação com o meio ambiente cultural, dando tratamento amplo ao tema e atribuindo a todos os entes competência material e legislativa (arts. 23, 24 e 30, I e II).*
>
> *(Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 10 ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 299-300)*

Assim, deve ser ressaltada a importância dada pela Constituição da República para a tutela do meio ambiente cultural, enfatizando-se a proteção destinada ao patrimônio cultural imaterial pelos arts. 215, §1º e 216, I e II, com a seguinte redação:

> *Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.*
> *§1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.*
> *...*
>
> *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;*
> *...*

De maneira harmônica, a Lei Orgânica do Município de São Paulo determina a observância da preservação dos valores históricos e culturais da população na própria organização do Município (art. 2º, inc. XI), dedicando especial atenção para a proteção da cultura e do patrimônio histórico e cultural, em dispositivos assim redigidos:

> *Art. 191 - O Município de São Paulo garantirá a todos o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura, observado o princípio da descentralização, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais.*

Matéria RELCOM 1543/2024. Documento assinado digitalmente por RICARDO TEIXEIRA em 11/09/2024 e juntado ao PL 249/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=555794.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *Art. 192 - O Município adotará medidas de preservação das manifestações e dos bens de valor histórico, artístico e cultural, bem como das paisagens naturais e construídas, notáveis e dos sítios arqueológicos.*
> *Parágrafo único - O disposto neste artigo abrange os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente, ou em conjunto, relacionados com a identidade, a ação e a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, incluídos:*
> *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 à manifestações culturais;*
> *V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico, científico, turístico e arquitetônico;*
> *VI - as conformações geomorfológicas, os vestígios e estruturas de arqueologia histórica, a toponímia, os edifícios e conjuntos arquitetônicos, as áreas verdes e os ajardinamentos, os monumentos e as obras escultóricas, outros equipamentos e mobiliários urbanos detentores de referência histórico-cultural.*

Neste contexto, não se nega a competência do Poder Executivo para a prática de atos concretos visando à proteção dos bens imateriais, tais como ações de incentivo, promoção ou a sua salvaguarda.

No entanto, não há como se negar competência do Poder Legislativo para legislar em termos de tal proteção, ressaltando-se ainda que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito de tombamento por lei:

> ACO 1208 AgR
> Órgão julgador: Tribunal Pleno
> Relator(a): Min. Gilmar Mendes
> Julgamento: 24/11/2017
> Publicação: 04/12/2017
>
> Ementa
>
> 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, sistemá8ca e/ou literal. Possibilidade de o Estado tombar bem da União. Doutrina. 5. Lei do Estado de Mato Grosso do Sul 1.526/1994.

Matéria RELCOM 1543/2024. Documento assinado digitalmente por RICARDO TEIXEIRA em 11/09/2024 e juntado ao PL 249/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=555794.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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). Grifamos

ADI 5670
Órgão julgador: Tribunal Pleno
Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI
Julgamento: 11/10/2021
Publicação: 26/10/2021.

Ementa: 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 HISTÓRICOCULTURAL. ART. 216, § 1° 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, § 1° 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,

Matéria RELCOM 1543/2024. Documento assinado digitalmente por RICARDO TEIXEIRA em 11/09/2024 e juntado ao PL 249/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=555794.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> 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 tombar 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 descurar da garantia da ampla defesa e do contraditório, previstas nos arts. 5° ao 9° 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. Grifamos.

Desta forma, segundo entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, lei de iniciativa parlamentar pode dar início ao processo de tombamento, declarando a relevância que determinado bem possui, tendo em visto seu valor histórico, cultural, artístico ou paisagístico, e que, desta forma, deve ser tombado. Trata-se de lei declaratória, resguardando-se a competência do Poder Executivo na adoção das medidas concretas relativas à efetivação ou não do tombamento. Desta forma, pode a presente lei prosperar.

No mais, por se tratar de matéria referente ao zoneamento urbano, deverão ser convocadas, pelo menos, duas audiências públicas durante a tramitação da propositura, conforme o disposto no art. 41, inciso VI, da Carta Municipal e art. 85, inciso I, do nosso Regimento Interno.

O projeto dependerá do voto favorável de 3/5 dos membros da Câmara para a sua aprovação, nos termos do art. 40, § 4º, inciso I, da nossa Lei Orgânica, sem prejuízo do disposto no art. 46, "caput" e § 1º da citada Lei, aplicável o art. 46, § 2º, se for o caso.

Ante o exposto somos **PELA LEGALIDADE**, sem prejuízo de adequações que as Comissões de Mérito entendam pertinentes.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

Matéria RELCOM 1543/2024. Documento assinado digitalmente por RICARDO TEIXEIRA em 11/09/2024 e juntado ao PL 249/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=555794.