

MENSAGEM DE VETO Nº 6, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2019

PROPOSIÇÃO DE LEI Nº 080, DE 2019

Excelentíssimo Presidente,

Ao analisar a Proposição de Lei nº 080/2019, que *“Altera a Lei nº 4.299, de 16 de novembro de 2009 e dá outras providências.”*, originária do Projeto de Lei nº 015, de 2019, de autoria do Vereador Alex Chiodi, sou levado a vetá-la integralmente, por ilegalidade e inconstitucionalidade, mediante as razões que passo a expor.

Não obstante a indiscutível relevância do conteúdo da presente proposição, cuja intenção é declarar como patrimônio cultural de interesse público, para fins de tombamento de natureza imaterial, a Feira de Artesanato do Eldorado, conhecida como Camelódromo, a presente propositura encontra-se eivada de vícios que afrontam a Constituição da República, a Constituição do Estado de Minas Gerais e a Lei Orgânica do Município de Contagem.

Preliminarmente, cumpre ponderar que a Proposição de Lei em apreço está maculada com vício de iniciativa, uma vez que seu conteúdo é matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, em sua função precípua de Administração Pública, e não do Poder Legislativo. O mencionado vício viola frontalmente o princípio da separação e harmonia entre os poderes, positivado no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil e, por simetria, no art. 173 inserido na Constituição do Estado de Minas Gerais, bem como na Lei Orgânica do Município de Contagem, conforme vejamos:

Constituição da República, de 1988

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989

Art. 173. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Lei Orgânica do Município de Contagem, de 1990

Art. 2º São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

É incontroverso na doutrina e na jurisprudência o entendimento sobre o tema de que cabe primordialmente ao Poder Executivo o papel de administrar, o que compreende em si os atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. Ao Poder

Legislativo, por sua vez, cabe predominantemente a função de editar atos normativos gerais e abstratos, ou seja, a formulação de leis.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles, aduz, trazendo luz ao tema:

(...) a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que **residem a harmonia e independência dos Poderes**, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.¹ (grifo nosso)

Na mesma seara, discorre de maneira precisa e elucidativa, Dalmo Dallari:

O sistema de separação dos poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à ideia de Estado democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria, os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais, ou são especiais. **Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo Poder Legislativo, constituem-se a emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir.** Dessa forma, o **Poder Legislativo só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios de cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular.** Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do Poder Executivo, por meio de atos especiais. O Executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo Legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do Poder Judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competências.² (grifo nosso)

Desse modo, o referido Projeto de Lei colide com os princípios da independência e separação dos poderes, pois transfere atribuição de competência exclusiva do Chefe do Executivo, para o Poder Legislativo, restando a Proposição em voga eivado de vício de iniciativa, incorrendo em inconstitucionalidade formal.

Ademais, conforme exposto alhures, a Proposição em apreço visa declarar patrimônio cultural de interesse público, para fins de tombamento, a Feira de Artesanato do Eldorado, conhecida como Camelódromo, no Município de Contagem.

Como sabido, o tombamento trata-se de uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada com o fim de preservar bens móveis, imóveis, corpóreos ou incorpóreos que detenham relevante valor histórico, científico, tecnológico, artístico, cultural, arquitetônico e ambiental para a população, conforme dispõe exemplificativamente o artigo 216 Constituição Federal e seus incisos.

¹ Direito Municipal Brasileiro, 15. ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708.

² DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 31ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 218.



Corroborando com este entendimento, Hely Lopes Meirelles³ define tombamento, *in verbis*:

Tombamento é a declaração pelo Poder Público do valor histórico, arquitetônico, paisagístico, turístico, cultural ou científico de coisas ou locais que, por essa razão, devam ser preservados, de acordo com a inscrição em livro próprio.

Ademais, insta ressaltar que o tombamento é um procedimento administrativo, que evolui processualmente a cada etapa, originado por ato do Chefe do Poder Executivo e perpassa por searas técnicas administrativas, elencando-se a motivação, a finalidade, a negociação com o particular, dentre vários outros elementos alheios às funções, aptidão técnica e competência da Casa Legislativa.

Grife-se que não é outra a direção da doutrina pátria, melhor prelecionada pelo jurista Adilson de Abreu Dallari, conforme vejamos:

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.⁴ (grifo nosso)

Da mesma forma, preleciona José dos Santos Carvalho Filho, nos seguintes termos:

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.⁵ (grifo nosso)

Isto posto, resta evidenciado que o tombamento é um ato estatal, produzido por meio de um processo administrativo conduzido no âmbito do Poder Executivo, concluindo-se que essa modalidade de intervenção na propriedade privada não poderá ocorrer por meio de uma lei, sob pena de caracterização de invasão de esfera de atuação privativa do Executivo.

Nesse segmento é o entendimento dos Tribunais, conforme vejamos:

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 33ª edição atualizada. São Paulo: Editora Malheiros, 2007. pág. 535.

⁴ Tombamento. RDP. vol. 86-39 (TJSP – ADIn. nº 45.502-0/0).

⁵ Manual de direito administrativo. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 764.



Por fim, insta trazer à baila, o tocante à inviabilidade de realizar o “tombamento de uso”, assim chamado pela jurisprudência e doutrina predominante, quando erroneamente acredita-se que ao tombar um determinado bem cultural, estaria também protegendo as atividades ali praticadas.

O Supremo Tribunal Federal, na oportunidade da apreciação do Recurso Extraordinário nº 219.292-1, de 07, de dezembro de 1999, se posicionou por meio do relator da matéria, Ministro Octavio Gallotti, acerca da inviabilidade do tombamento de algo que não seja bem móvel ou imóvel suscetível de apropriação e conservação e ressaltou acerca da inconstitucionalidade do chamado “tombamento de uso”.

Do modo a elucidar a matéria, temos o entendimento da Professora Sônia Rabello de Castro, conforme vejamos:

Ainda dentro dessa linha de argumentação, é insuscetível de tombamento o uso específico de determinado bem. Ainda que se tombe o imóvel, não poderá a autoridade tombar o seu uso, uma vez que o uso não é objeto móvel ou imóvel. Com relação ao aspecto do uso, o que pode acontecer é que, em função da conservação do bem, ele possa ser adequado ou inadequado. Assim, se determinado imóvel acha-se tombado, sua conservação se impõe; em função disto é que se pode coibir formas de utilização da coisa que, comprovadamente, lhe causem dano, gerando sua descaracterização. Nesse caso, poder-se-ia impedir o uso danoso ao bem tombado, não para determinar um uso específico, mas para impedir o uso inadequado.⁹

Diante de todo o exposto, Senhor Presidente, essas, são as razões do VETO TOTAL apresentado, que submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal e aproveito a oportunidade para manifestar à Vossa Excelência e aos demais membros dessa Egrégia Casa Legislativa protestos de elevada estima e distinta consideração.

Palácio do Registro, em Contagem, aos 11 de dezembro de 2019.



ALEXIS JOSE FERREIRA DE FREITAS
Prefeito de Contagem

Excelentíssimo Senhor
Presidente da Câmara Municipal
VEREADOR DANIEL FLÁVIO DE MOURA CARVALHO
CONTAGEM