

A edição de lei, que organizará o Conselho Municipal de Tombamento é de toda conveniência e a mensagem do Exmo. Sr. Prefeito, cuja minuta está às fls. 3/4 é perfeita pois de acordo com a Lei.

LUCIANO FABRÍCIO RIQUET  
Procurador do Estado

*PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E CULTURAL —  
Competência constitucional dos Municípios — Aspectos  
particulares da Capital do Estado — Dec.-lei n.º 2, de  
1969 — TOMBAMENTO — Exame de mensagem.*

A Mensagem do Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município do Rio de Janeiro dispendo sobre a criação do Conselho Municipal de Tombamento, objeto do presente processo, terá resultado de anteriores manifestações da Procuradoria (Ofícios n.ºs 55 e 103/75-MM) onde se cogitava da aplicação, ao Município da capital, dos dispositivos da Lei (GB) n.º 2.515, de 3 de dezembro de 1974.

Nas transactas oportunidades já eu me afincara na convicção da competência municipal concernente ao seu próprio patrimônio histórico, artístico e cultural, embora nelas, não tivesse o cuidado de supedanear a própria crença em princípios legais expressos, tanto me parecia evidente que, no reconhecimento da existência plena de um patrimônio municipal genérico, estivesse, como está, implícito o reconhecimento da especificidade patrimonial relativa aos aspectos históricos, artísticos e culturais das Municipalidades.

Já em junho de 1975, permito-me transcrever a assertiva que fizera:

“... a União, os Estados e os Municípios, posto que capacitados a ter e a gerir patrimônio próprio, dentro dessa mesma generalidade se insere a parte condizente com a História, com a Arte e com a Ciência em geral. Assim, a União, cuja soberania se estende sobre o lastro das autonomias estaduais é dotada de patrimônio histórico e artístico tanto quanto o são os Estados e, sem prejuízo das prerrogativas autonômicas deste; A PROPORÇÃO, DE ORDEM DIRETA, TAMBÉM SE APLICA AOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO AOS ESTADOS E À PRÓPRIA UNIÃO” (Meu Ofício n.º 55/77, fls. 1 e 2 — grifei).

Aos espíritos mais argutos certamente não terá escapado que a justaposição vertical dos planos de competência constitucional das três pessoas jurídicas de Direito Público ditas maiores (União,

Estado e Município), em que, horizontalmente, se divide e subdivide essa própria competência, envolve uma espécie de cogência decrescente sempre que se trata de atribuição de COMPETÊNCIA CONCORRENTE — tanto quanto os próprios conceitos de “soberania”, de “autonomia genérica” e de “autonomia relativa” suportem e subentendam, também uma certa dose de gradação vertical e decrescente. Nem só por condizer com o interesse local (autonomia relativa do Município) o ato ou fato se abroquelariam na competência constitucional deste, a despeito de malferir a própria soberania nacional...

Desse raciocínio, presumo, terá emergido a dubiedade quanto à chancela jurídico-legal da Mensagem, de sorte a que careça indicar os princípios legais expressos que sustentam a competência municipal sobre o tema e os instrumentos de compatibilização do exercício da tríplice competência antes aludida.

O preceito da Constituição Estadual, artigo 141, de por ser claro, resolve extremadamente a questão da atribuição de competência, *ab litteris*:

“Art. 141 — O Estado e os Municípios, sem prejuízo dos serviços federais, cuidarão da proteção de documentos, obras e locais de valor histórico e artístico, reservas biológicas, monumentos e paisagens naturais notáveis bem como de jazidas arqueológicas.

*Parágrafo Único* — A lei regulará o uso dos bens referidos neste artigo, a fim de garantir-lhes a integridade e a inalienabilidade.”

Aí está, sem hesitações possíveis, sagrada e consagrada a TRÍPLICE COMPETÊNCIA CONCORRENTE: da União, na locução “sem prejuízo dos serviços federais” e do Estado e do Município, no enunciado textual do *caput* do preceito.

Acresce que se assim dispõe a lei máxima de nível estadual numa espécie de pré-antecipação do reconhecimento da competência municipal, ao nível desta, a lei genérica não é menos incisiva, *in verbis*.

“Artigo 36 — Compete ainda ao Município, concorrentemente com o Estado:

I — usque X — ... omissis ...

XI — proteger e, quando for o caso, restaurar o patrimônio artístico, histórico e paisagístico do Município.”

(Decreto-lei Complementar n.º 1, de 17-12-75, ou Lei Orgânica dos Municípios).

Assim como, em termos menos explícitos já o fizera a Carta Estadual em relação à preservação da competência da União ("sem prejuízo dos serviços federais" — artigo 141, supra transcrito), a Lei Orgânica dos Municípios, nos parágrafos 1.º e 2.º do também já transcrito artigo 36, enuncia regras para a harmonização dos interesses pertinentes às duas outras pessoas jurídicas do Direito Público de que cogita.

No parágrafo 2.º, permite a celebração de convênios, entre o Município e o Estado, que tenham por objeto o tema de que se ocupam as presentes elocubrações; no parágrafo 1.º prevê que o Município, ao prestar os serviços de proteger ou de restaurar o seu patrimônio artístico, histórico e paisagístico, deva articular-se com os órgãos estaduais competentes, de modo a ser garantida a unidade de diretrizes e evitada a duplicação de esforços.

Quanto à garantia de unidade de diretrizes, expressão textual do adinículo, não tenho dúvida em afirmar que ela se prenda à atividade de *proteção*, isto é, ao cuidado de evitar conflito de inspirações político-administrativas entre o Estado e o Município, relativamente ao juízo da conveniência de *tombamento*; quanto à evitação de esforços simultâneos, entendo que a referência seja a atividade de *restauração*.

Quando muito, a edição do Decreto — que expressa a manifestação da vontade da entidade municipal, no sentido de proceder ao tombamento de determinado bem, é que deverá ser precedida das cautelas instituídas pelo § 1.º do artigo 36 da Lei Orgânica (D. L. Complementar n.º 1/75).

Finalmente, por outro lado, não parece impressionar as conclusões sustentadas, o texto do artigo 183 da já referida Lei Orgânica, *verbis*:

"Artigo 183 — As áreas locais, prédios e demais bens declarados de interesse histórico, artístico, arqueológico, monumental ou turístico ficarão sujeitos às restrições de uso, conservação e disponibilidade estabelecidas pela legislação federal e estadual."

Salta à vista que, no passo, a Lei Orgânica dos Municípios ratifica o poder conferido à célula menor, de EMITIR a declaração (por Decreto Municipal) de TOMBAMENTO, limitando-se a dispor que as RESTRIÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE sobre o bem tombado SÃO AQUELAS QUE DEFLUEM DA LEGISLAÇÃO FEDERAL e ESTADUAL pertinente.

As regras, como já referi, vêm na Lei Orgânica dos Municípios, aplicável aos demais municípios fluminenses e são chamadas à luz para reforço da defendida competência de acepção municipal.

No aspecto particular do Município da Capital, entendo inteiramente aplicável, por ora e por força do dispositivo contido no inciso IV, artigo 2.º do Dec.-lei n.º 2, de 15-03-75, o teor do Decreto-lei n.º 2, de 11 de abril de 1969, que só parcialmente poderá vir a ser revogado pelo texto da Mensagem, em exame, quando e se vier a se transformar em lei.

Continuo pois a sustentar, como já o fizera nos meus ofícios anteriores (n.ºs 55/75 e 103/75), mas já agora, sob os fundamentos preceptivos indicados, que a transferência do órgão da área estadual para a municipal do Rio de Janeiro, levava junto a prerrogativa da própria função por ele exercida. Nada havia, como não há, de herético na conclusão: o extinto Estado da Guanabara, simbiose de Estado e de Município, pelo processo da fusão, transmitiu, ao Município da capital, os poderes municipais que detinha, e, ao novo Estado do Rio de Janeiro, os estaduais aparelhados; no que concerne à atribuição de *tombamento* bens que interessem aos respectivos patrimônios histórico, artístico e científico, o que se terá passado foi visível fenômeno de cissiparidade legal.

De outra face, cumpre esclarecer que pesquisa realizada nos repositórios de leis do extinto Estado do Rio de Janeiro conduz à conclusão de que aquela unidade federativa não dispunha de texto especial relativo à matéria, senão que de normas *genéricas* sobre o patrimônio público estadual (Lei RJ n.º 4.336, de 17 de junho de 1960 e Decreto n.º 14.054, de 4 de junho de 1969, este, tratando do tombamento de próprios estaduais em geral).

Assim, em reiterada conclusão, mesmo sem buscar supedâneo na doutrina, farta e incisiva quanto à prerrogativa municipal de prover à proteção paisagística — "pour embellir la ville" — dou pela competência do Município para dispor, também, quanto ao tombamento de bens, tal como se propõe na Mensagem examinada e, como ao longo destas linhas venho de sustentar.

É o parecer que sobe à *superior censura*.

MARCUS MORAES  
Procurador do Estado

Aprovo os pareceres n.ºs 22/77 — LFR, de 5-3-77 e 30/77 — MM, de 6-5-77.

Ao Gabinete do Exmo. Sr. Prefeito.

Em 31-5-77.

ROBERTO PARAÍSO ROCHA  
Procurador-Geral do Estado