



PARECER Nº 58/2025

INTERESSADO: Comissões Permanentes

EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 28.2025 / PROJETO DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO / TOMBAMENTO / AERoclUBE DE PLANADORES DE RIO DO SUL / TOMBAMENTO BEM IMATERIAL / SEM LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA / IMÓVEIS PERTENCENTES AO AERoclUBE / BEM IMÓVEL LOCALIZADO NO AEROPORTO REGIONAL / IMÓVEL DE PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO DE RIO DO SUL / EFEITOS DO TOMBAMENTO EM IMÓVEL PRÓPRIO / INTERESSE MUNICIPAL / AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA / LEGAL E CONSTITUCIONAL

PARECER JURÍDICO

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 28/2025, de iniciativa do vereador Ricardo Pinheiro, que “Institui o tombamento do Aeroclube de Planadores de Rio do Sul – SC como patrimônio cultural, esportivo e social do município.”

Do texto do projeto de lei, extrai-se que a intenção do legislador é proteger, como patrimônio cultural e esportivo a Associação denominada como Aeroclube de Planadores, como bem imaterial do município de Rio do Sul.

A associação exerce suas atividades na formação de pilotos (escola homologada pela ANAC), realiza festivais, participa de competições nacionais, ou seja, desenvolve atividades voltadas à aviação civil, mantendo-se



ativa no fomento dessas atividades que envolvem sua constituição desde o ano de 1973.

Uma vez tombado o Aeroclube enquanto associação, tem-se, como consequência, o tombamento dos imóveis pertencentes àquela sociedade civil, como forma de manter seu funcionamento.

Não se pode olvidar, por fim, que a presente matéria, caso aprovada, não encerra o tombamento em si, vez que tem apenas caráter provisório, dependendo de atos administrativos do Poder Executivo, ouvido o Conselho Municipal de Cultura, através da Fundação Cultural, para que o tombamento seja definitivo.

É o breve relato dos fatos.

II – DO MÉRITO

I INICIATIVA

Inicialmente cumpre salientar que a Lei Orgânica Municipal estabelece que é competência privativa do prefeito municipal a iniciativa das leis que disponham sobre a administração pública. Senão vejamos:

“Art. 22.

§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
I - criação de cargos e funções na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;
II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
III - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
IV - criação e extinção de secretarias municipais e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 37, VIII. (ELO 010/02)”



Assim, não pode o vereador ser autor de proposições que invadam a competência do Chefe do Poder Executivo. Qualquer iniciativa de leis que invada a esfera de competência normativa privativa do Prefeito Municipal seria inconstitucional. Isto porque se deve considerar, fundamentalmente, que a Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica Municipal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios, havendo, igualmente, a previsão dessa repartição, em termos horizontais.

A matéria em debate, trata da questão do tombamento específico, por iniciativa legislativa. Em nível nacional, o tombamento é disciplinado pelo Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Já localmente, a matéria é regulada em nosso município pela Lei Complementar nº 27, de 10 de dezembro de 1997, que estabelece que o tombamento dar-se-á por Ato Administrativo, ou seja, prerrogativa do Poder Executivo, ouvido os setores culturais competentes (Conselho Municipal e Fundação Cultural).

Em que pese as disciplinas normativas não especificarem a possibilidade do processo de tombamento iniciar-se através da Casa de Leis, já é cediço na doutrina, bem como na jurisprudência pátria, que o Poder Legislativo tem competência para inicia o tombamento de bens, vez que a lei possuiria caráter provisório, que somente se converteria em definitivo com os atos administrativos do Poder Executivo, e conseqüente inscrição nos livros do Tombo e averbação em matrícula, quando for o caso.



Isso porque, segundo nossa Lei Maior, a proteção do patrimônio cultural brasileiro é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios, de modo que o tombamento cabe a qualquer um desses três entes políticos, bem como aos seus respectivos poderes.

“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;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”

Cristalino, que a expressão Poder Público possui como destinatárias todas as esferas de atuação estatal, seja federal, estadual ou municipal, incluindo a divisão tripartite de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Assim, não há qualquer incompatibilidade material ou formal em o Poder Legislativo de Rio do Sul, através da presente proposição, procurar proteger os bens que, ao seu julgo, entender possuírem valor histórico, artístico e cultural, turístico ou paisagístico, impedindo a sua destruição ou descaracterização.

Nesse ponto, é oportuno registrar que a Carta Magna estabelece que localmente o município, e aqui engloba ambos os Poderes municipais, possui competência no sentido de resguardo de valores cultural e/ou histórico



de interesse “local”, isto é, com o escopo de diferenciar o valor de interesse nacional do estadual.

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]”

Nesse sentido, de que o Poder Legislativo pode ser autor de Projeto de Lei acerca de um tombamento específico, defende Paulo Affonso Leme Machado:

“Não há nenhuma vedação constitucional de 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 subordinado somente ao conteúdo dessa lei ou às normas já estabelecidas genericamente para a proteção dos bens culturais.

[...] Segundo nos parece, não há proibição de legislar-se casuisticamente sobre o tombamento, pois se tal se admitisse seria praticamente amputar-se uma atividade legislativa, sem qualquer amparo constitucional.

Poderia argumentar-se que não houve consulta a órgão técnico para a classificação conservativa pretendida. Parece-nos mais importante a intervenção de um corpo técnico na gestão do bem tombado do que na instituição dessa medida. Não é preciso ser um perito de nomeada para ter sensibilidade 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 do 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, em sentido necessário. Ademais,



o tombamento provisório já existente por ato da Administração não perderia seu cabimento, funcionando até que o Poder Legislativo deliberasse". (MACHADO, Paulo Affonso Leme. Idem, 1986, p. 75-76)

Ainda, a jurisprudência em larga escala possui o entendimento da possibilidade de iniciativa legislativa no tombamento de bens de interesse local:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 2.117, DE 03 DE AGOSTO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ DO PARAITINGA/SP, "QUE TOMBA POR INTERESSE HISTÓRICO, ARQUITETÔNICO E CULTURAL A SEDE DA FAZENDA GRAMINHA, SITUADA NO BAIRRO DO CHAPÉU DISTRITO DE CATUÇABA, MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ DO PARAITINGA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" – POSSIBILIDADE DO TOMBAMENTO SER INSTITUÍDO POR LEI – INICIATIVA CONCORRENTE DO PROCESSO LEGISLATIVO AOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO – TOMBAMENTO PROVISÓRIO – NECESSIDADE DE POSTERIOR OBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO CONSTANTE DO DECRETO-LEI 25/1937 - AUSÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL – PRECEDENTES - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2009429-54.2023 .8.26.0000 São Paulo, Relator.: Matheus Fontes, Data de Julgamento: 31/05/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 01/06/2023)

Ainda:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI N. 5500739.03.2019 .8.09.0141 COMARCA DE SANTA CRUZ DE GOIÁS (Vara das Fazendas Públicas) ARGUENTE : CÂMARA MUNICIPAL DE PALMELO ARGUIDO : MUNICÍPIO DE PALMELO RELATOR : DES. ZACARIAS NEVES COELHO EMENTA: ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI INCIDENTER TANTUM . APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL



PÚBLICA. LEI N. 250/2019, DO MUNICÍPIO DE PALMELO .
TOMBAMENTO DE RUAS E AVENIDAS PAVIMENTADAS COM
BLOQUETES. PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-
CULTURAL. ART. 216, § 1º DA CF . COMPETÊNCIA COMUM DE
PROTEGER OBRAS E BENS. TOMBAMENTO PROVISÓRIO.
ATO NORMATIVO DE EFEITOS CONCRETOS DO PODER
LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE . CONSTITUCIONALIDADE DA
NORMA IMPUGNADA. 1. 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.
Inteligência do disposto no art . 216, § 1º, da CF. 2. A Constituição
Federal 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. 3 . In casu, o legislador municipal não invadiu a
competência do Poder Executivo para tratar sobre a matéria, mas
exerceu atribuição própria de iniciar o procedimento para tombamento
de bens imóveis com a finalidade de proteger e promover o
patrimônio cultural local. Com base no entendimento pretoriano
contemporâneo do Supremo Tribunal Federal, considera-se a Lei
n. 250/2019, do Município de Palmelo, 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. Incidente
conhecido e julgado improcedente para declarar a
constitucionalidade na norma impugnada



(TJ-GO 5500739-03.2019.8.09.0141, Relator.:
DESEMBARGADOR ZACARIAS NEVES COELHO, Órgão
Especial, Data de Publicação: 11/01/2023)

Assim, o que se verifica no caso em tela, é que o projeto não pode ser classificado em nenhuma das proposituras de iniciativa do chefe do Prefeito Municipal, até porque, o tombamento é ato complexo, que depende da manifestação de mais de um órgão, não se encerrando na publicação da Lei, mas ao contrário, iniciando-se através dela.

II DOS EFEITOS DO TOMBAMENTO

Conforme já explicitado anteriormente, a Lei com o tombamento do Aeroclube revestir-se-ia de natureza provisória, enquanto ato administrativo. Uma vez aprovada, a lei simplesmente traria uma declaração em etapa preparatória para sua implementação posterior pelo Poder Executivo, necessitando ainda de cientificação da Associação para posterior procedimento definitivo.

O tombamento, ainda que provisório – como no presente caso -, tem por finalidade preservar o bem, contrapondo-se aos interesses da propriedade privada, não só limitando o exercício dos direitos inerentes ao bem, mas também obrigando o proprietário às medidas necessárias à sua conservação.

Assim, uma vez sancionada a matéria, a Associação Aeroclube teria protegido seu funcionamento, garantido o livre exercício de suas atribuições estatutárias, ao passo que também impediria a alteração e destruição de seus imóveis indispensáveis ao seu funcionamento.



III DO TOMBAMENTO DO AERoclUBE

Uma vez superada a iniciativa, bem como os efeitos em caso de aprovação da matéria, cabe adentrarmos ao tema específico. Nos termos do Estatutos de sua constituição, o Aeroclube é uma associação civil, sem finalidade de auferir lucros, com sede no Aeroporto Helmuth Baumgarten, localizado no município de Lontras.

ESTATUTO DO AERoclUBE DE PLANADORES RIO DO SUL

TÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º - O AERoclUBE DE PLANADORES RIO DO SUL, fundado em 15/10/73, com sede no Aeroporto Municipal Helmuth Baumgarten, localizado na Rua Oswaldo Schroeder, 749, Centro, Lontras, Santa Catarina e foro na cidade de RIO DO SUL - SC, é composto de número ilimitado de associados, constituído por tempo indeterminado e reger-se-á pelo presente estatuto.

Em que pese a localização do aeroporto ser em outro município, o imóvel com 263.501,76m² no qual está instalado o aeroporto pertence ao município de Rio do Sul, conforme matrícula nº 70.248. Ainda que o aeroclube esteja localizado no município de Lontras atualmente, não se pode perder de vista duas questões fundamentais. Primeiramente, trata-se do tombamento de um bem imaterial, qual seja, a Associação de Planadores e suas atividades. Como bem imaterial, logicamente, não há que se argumentar em localização, vez que a proteção pelo tombamento dá-se às ideias, ao desenvolvimento da atividade em si, e portanto, sem limitações geográficas.



Em segundo plano, ainda que como consequência da proteção do bem imaterial sejam tombados os bens imóveis indispensáveis para desenvolvimento das atividades do Aeroclube (art. 3º, par. único), a limitação administrativa imposta às edificações, nos termos da parte II desse parecer, dar-se-ão no espaço localizado dentro do imóvel pertencente ao próprio município de Rio do Sul.

Há que se ter em mente, portanto, que o município de Rio do Sul, através de um ato administrativo, estaria impondo limitações em sua própria propriedade. Não se pode olvidar que o Aeroclube, assim como as demais pessoas jurídicas de direito privado que possuem imóveis no Aeroporto, utilizam o espaço através de contrato de concessão de uso. Ora, se o município concede o uso real do espaço, nada mais correto do que ele próprio impor limitações dentro de sua propriedade.

Ademais, o tombamento, enquanto instituto, não estabelece restrições territoriais, pois o fundamental não é a localização do bem, mas se o bem integra o patrimônio cultural da população representada por aquele ente.

Logicamente que, na esmagadora maioria das vezes, os tombamentos de imóveis correspondem ao território do ente responsável pelo tombamento. Contudo, há que se analisar especificamente cada caso, para que seja protegido o bem que integra o patrimônio cultural daquela população.

No caso em estudo, temos que o Aeroclube está localizado no município de Lontras em razão do Aeroporto (imóvel do município de Rio do Sul), estar naquele território, conforme deixa claro o artigo primeiro do Estatuto da associação. Também, ratifica-se que o tombamento principal do Projeto de Lei é a própria Associação, enquanto bem imaterial, e assim, não se pode imaginar nenhum tipo de limitação geográfica. Uma vez que a proteção é de



algo não material, fica mais evidente a inaplicabilidade de qualquer argumento de restrição territorial, uma vez que os bens imateriais não estão vinculados ao solo.

Quanto ao conseqüente tombamento dos imóveis, como proteção ao funcionamento da Associação, ratifica-se o entendimento que uma vez que a limitação administrativa dar-se-á em imóvel pertencente ao próprio município de Rio do Sul, a competência é dessa Casa de Leis. Até porque, uma vez extinta a Associação, os bens que não puderem ser levantados, integrarão o patrimônio municipal, nos termos do art. 4º da Lei nº 1012/1974.

LEI Nº 1012

(Revogada pela Lei nº 5695/2015)

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ABRIR CRÉDITO ESPECIAL, A PERMITIR AO CLUBE DE PLANADORES VALE DO ITAJAÍ O USO E A CONSTRUÇÃO DE UM HANGAR NO AEROPORTO "HELMUTH BAUGARTEN", E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

DANILO LOURIVAL SCHMIDT, Prefeito Municipal de Rio do Sul, Estado de Santa Catarina, etc. FAÇO SABER a todos os habitantes deste Município que a Câmara Municipal votou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a permitir ao Clube de Planadores Vale do Itajaí, a utilização do Aeroporto "Helmuth Baugarten", de propriedade desta municipalidade, e localizado no Município de Lontras/SC, para as suas operações aéreas, limitando esta permissão pelo período em que aquele clube satisfazer as exigências do Ministério da Aeronáutica e do Departamento de Aviação Civil (DAC). Igualmente fica o Clube de Planadores Vale do Itajaí, autorizado a proceder a construção de um hangar no mesmo aeroporto, destinado à guarda de suas aeronaves e demais equipamentos.

Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir um crédito especial da ordem de Cr\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil cruzeiros) sob a classificação abaixo para auxílio na construção do hangar mencionado no artigo anterior:

03 - DEPARTAMENTO DA INDÚSTRIA, AGROPECUÁRIA, TURISMO E HABITAÇÃO
4000 - DESPESAS DE CAPITAL
4300 - TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
4370 - AUXÍLIOS E OU CONTRIBUIÇÕES
5.705 - Entidades Privadas
5.705 - Clube de Planadores Vale do Itajaí
Auxílio e contrib. para a construção de um hangar.....Cr\$ 25.000,00

Art. 3º Para atender ao Crédito Especial constante do artigo 2º da presente Lei, fica anulada a importância de Cr\$ 25.000,00 da dotação 04-2601-reserva de contingência do Orçamento vigente.

Art. 4º Em caso de extinção do Clube de Planadores Vale do Itajaí, os bens de raiz, de propriedade do referido Clube, enervados no Aeroporto "Helmuth Baugarten" serão incorporados ao Patrimônio Municipal.

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Rio do Sul, em 19 de março de 1974.

DANILO LOURIVAL SCHMIDT



Legitima-se assim, que nada mais correto do que o próprio município exerça a proteção ao imóvel localizado dentro de sua propriedade, e que ainda poderá incorporar o patrimônio municipal, em um futuro.

Por fim, não se pode deixar de lembrar que o tombamento pelo ente municipal tem a função de proteger o patrimônio histórico e cultural que fazer parte da sua história, ou seja, que impactaram e ainda impactam a sua sociedade localmente. Nesse sentido, é claro que o Aero clube de Planadores de Rio do Sul, em funcionamento desde o ano de 1973, é identificado com o município de Rio do Sul, atuando dentro do aeroporto desde sua fundação.

Portanto, vislumbra-se total legalidade na presente matéria, em especial a iniciativa. Resumidamente, tem-se, primeiramente, que a possibilidade do Poder Legislativo iniciar o procedimento de tombamento é plenamente possível, com efeitos provisórios até a inscrição definitiva através de atos do Executivo.

Em relação ao tombamento da Associação Aero clube, como bem imaterial não há que se falar em territorialidade, mas sim em interesse do município e sua ligação a cultural local, o que parece cristalino por toda a história da Associação e apoio municipal, desde o ano de 1974 (Lei nº 1012).

Como terceiro ponto, o tombamento dos imóveis do Aero clube, como consequência do tombamento da Associação também tem interesse local, do município de Rio do Sul, ainda mais por impor limitações dentro de sua própria propriedade, qual seja, o Aeroporto (matrícula 70.428).

Salienta-se, que o projeto deve ser submetido à apreciação das seguintes comissões permanentes: Comissão de Legislação, Constituição, Justiça, Ética e Decoro Parlamentar e Redação Final (art. 62, I, do R.I),



CÂMARA DE
VEREADORES DE
RIO DO SUL

Comissão de Finanças e Orçamento (art. 62, II, do R.I) e Comissão de Educação, Cultura, Esportes, Saúde e Assistência Social, Política Urbana, Agrícola e Meio Ambiente (art. 62, III, do R.I).

Ressalta-se, por fim, que o *quorum* das deliberações do projeto em questão, é de **maioria simples**, conforme preleciona o art. 179, § 4º do Regimento Interno da Câmara Municipal, e em **única discussão**, nos termos do art. 56 do mesmo diploma legal, caso aprovado nas Comissões Permanentes.

III - CONCLUSÃO

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opino pela **LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 28/2025**, de iniciativa do vereador Ricardo Pinheiro, que “Institui o tombamento do Aeroclube de Planadores de Rio do Sul – SC como patrimônio cultural, esportivo e social do município.”

Contudo, cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, nem tão pouco reflete o pensamento dos edis, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.

É o parecer, *sub censura*

Rio do Sul, 29 de abril de 2025.

ROBERTO ANDRADE BASTOS
Procurador Legislativo
OAB/SC 31.757

Parecer Jurídico nº 58/2025– Folhas 13 de 13

www.camarariosul.sc.gov.br

Documento assinado digitalmente pelo(s) autor(es), em conformidade com o art. 6º, parágrafo único, e art. 20, §2º, da Lei Orgânica de Municipal de Rio do sul, com a Resolução nº 1050/2019, e conforme as regras da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). Para verificar a autenticidade e integridade do documento, consulte o site <https://verificador.iti.gov.br/verifier-2.4/>