

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL  
NACIONAL E INTERNACIONAL

Júlio César da Silveira Bacchin

DA PROTEÇÃO DO AMBIENTE CULTURAL:  
o “inventário” como instrumento de preservação do patrimônio edificado  
(artigo 216, parágrafo 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil)

Porto Alegre

2014

JÚLIO CÉSAR DA SILVEIRA BACCHIN

**DA PROTEÇÃO DO AMBIENTE CULTURAL:  
o “inventário” como instrumento de preservação do patrimônio edificado  
(artigo 216, parágrafo 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil)**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vivian Josete Pantaleão Caminha

Porto Alegre

2014

## **AGRADECIMENTOS**

À Prof.<sup>a</sup> VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA,  
pela dedicada e segura orientação.

À Prof.<sup>a</sup> ANA MARIA MOREIRA MARCHESAN,  
pelas valiosas sugestões para elaboração do presente trabalho.

AOS AMIGOS E COLEGAS DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4<sup>a</sup> REGIÃO,  
pelo indispensável apoio.

## RESUMO

O trabalho versa sobre o instituto do “inventário” do patrimônio cultural – com ênfase no aspecto edificado -, erigido a instrumento autônomo de preservação pela própria Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Tem por objetivo contextualizá-lo no sistema de proteção do acervo cultural brasileiro, previsto na Constituição vigente, mediante a análise das discussões travadas no seio da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e da escassa legislação específica. O enquadramento do inventário como ato eminentemente administrativo, por sua vez, permite conhecer os efeitos dele decorrentes em relação a proprietários, terceiros e o próprio Estado, além de definir os limites da atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário nesta área. No mais, a abrangência do inventário, ao não se limitar a proteger os bens de excepcional valor artístico ou ligados a fatos memoráveis da História, leva à conclusão de que esse é o instrumento por excelência de proteção da ambiência cultural de nossas cidades.

Palavras-chave: Inventário. Proteção. Constitucional. Patrimônio. Cultural.

## **ABSTRACT**

This paper addresses the institute of the “inventory” of cultural heritage – with emphasis on the erected aspect – promoted to autonomous instrument of preservation by the Constitution of the Brazilian Federal Republic, passed on October 5th, 1988. It aims at contextualizing it in the protective system of the Brazilian cultural assets, determined by the currently valid Constitution, in view of the discussions held during the National Assembly for the Constitution in 1987 and of the precarious specific legislation. The definition of inventory as a highly administrative act, on the other hand, brings to view its effects in relation to property holders, other citizens and the State itself, besides defining agency limits for the Legislative and Judicial Powers in this area. Besides that, the range of the inventory, not limited to protecting assets of exceptional artistic value or connected to memorable facts in History, leads to the conclusion that this is the main instrument for the protection of cultural surroundings in our cities.

Key-words: Inventory. Protection. Constitutional. Heritage. Cultural.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2 O CONCEITO DE MEIO AMBIENTE E A AMBIÊNCIA CULTURAL</b> .....	11
<b>3 AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E A PROTEÇÃO DA CULTURA</b> .....	18
<b>4 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DO AMBIENTE CULTURAL</b> .....	29
4.1 TOMBAMENTO .....	29
4.2 DESAPROPRIAÇÃO.....	32
4.3 REGISTRO .....	34
4.4 INSTRUMENTOS URBANO-AMBIENTAIS.....	35
4.5 VIGILÂNCIA.....	38
<b>5 O “INVENTÁRIO”</b> .....	40
5.1 CONCEITUAÇÃO GENÉRICA.....	40
5.2 HISTÓRICO LEGISLATIVO.....	42
5.3 CONCEITUAÇÃO ESPECÍFICA.....	47
5.4 CONCEPÇÕES E TERMINOLOGIA .....	49
5.5 LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....	52
5.6 AUTOAPLICAÇÃO DO ART. 216, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....	55
5.7 NATUREZA JURÍDICA.....	57
<b>5.7.1 Ato declaratório/constitutivo</b> .....	57
<b>5.7.2 Ato discricionário/vinculado</b> .....	61
5.8 A OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL.....	69
5.9 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO .....	71
5.10 EFEITOS.....	75
5.11 INDENIZAÇÃO .....	83
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	89
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	92

## 1 INTRODUÇÃO

Já se vão mais de 270 anos desde que Dom André de Melo e Castro, Conde de Galveias e Vice-Rei do Estado do Brasil, em carta escrita ao Governador de Pernambuco, externou sua preocupação com o destino do “Palácio das Duas Torres”, construído durante a administração holandesa de João Maurício de Nassau, em vias de ser transformado em quartel.<sup>1</sup>

Esta missiva é considerada a mais antiga manifestação, em terras brasileiras, no sentido da preservação do patrimônio edificado.

De lá para cá, perderam-se muitos desses elementos materiais erigidos ao longo dos séculos, os quais testemunharam todo o contexto vivido desde os primórdios da nacionalidade. E falar de testemunhos, de vida e de tempo é falar de “memória”. Memória que não se traduz apenas nas lembranças que cada indivíduo tem de sua própria existência, mas que também é construída de forma coletiva, ao longo de muitas gerações.

Diferentemente da memória individual, “a construção da memória social implica na referência ao que não foi presenciado. Trata-se de uma memória que representa processos e estruturas sociais que já se transformam”.<sup>2</sup> Daí a importância da conservação do patrimônio edificado – tido como um suporte privilegiado dessa mesma memória –, o qual contribui para o transporte das experiências sociais de uma geração para outra.<sup>3</sup>

Com efeito, “o patrimônio possui a capacidade de estimular a memória das pessoas historicamente vinculadas a ele, e por isso, é alvo de estratégias que visam a sua promoção e preservação”.<sup>4</sup>

Esse conjunto de experiências transgeracionais, cristalizado no que se convencionou chamar de “memória coletiva”, remete para a formação de uma “identidade” cultural: “a memória é essencial na percepção de si e dos outros. Ela

---

<sup>1</sup> GONÇALVES, Cristiane Souza. **Restauração arquitetônica: a experiência do IPHAN em São Paulo, 1937-1975**. São Paulo: Annablume-Fapesp, 2007, p. 25.

<sup>2</sup> MESENTIER, Leonardo Marques de. **Patrimônio urbano, construção da memória social e cidadania**. Disponível em: <artigocientifico.uol.com/uploads/artc\_1151514709\_69.pdf>. Acesso em 07 jun. 2014.

<sup>3</sup> MESENTIER, Leonardo Marques de. **Patrimônio urbano, construção da memória social e cidadania**. Disponível em: <artigocientifico.uol.com/uploads/artc\_1151514709\_69.pdf>. Acesso em 07 jun. 2014.

<sup>4</sup> ROCHA, Thaíse Sá Freire. **Refletindo sobre memória, identidade e patrimônio: as contribuições do programa de Educação Patrimonial do MAEA-UFJF**. In: XVIII Encontro Regional (ANPUH-MG), Mariana, jul. 2012. Disponível em <www.encontro2012.mg.anpuh.org>. Acesso em: 08 jun. 2014.

acaba por ser resultado de um trabalho de organização e de seleção daquilo que é importante para o sentimento de unidade, de continuidade e de coerência, ou seja, de identidade”.<sup>5</sup>

Em outras palavras, a identidade de um grupo traduz-se no sentimento de pertença a um determinado lugar somado à consciência do processo de sua formação, que o fazem diferente de outros grupos (alteridade). Mostra-se, pois, como um “profundo senso de lugar e de continuidade histórica”.<sup>6</sup>

A identidade de um grupo, portanto, está intimamente vinculada à preservação da sua memória e dela depende para se manter viva.

Por outro lado, se a memória individual é uma necessidade, a memória coletiva é um direito, direito este “coletivo difuso, que se materializa pelo vínculo entre gerações passadas, presentes e futuras, assinalando as características da intervenção humana no meio natural através dos tempos”.<sup>7</sup>

Assim, a preservação desses referenciais da memória há muito deixou de ser uma tarefa exclusiva de arquitetos, engenheiros, historiadores, arqueólogos etc., para também envolver profissionais do Direito, já que o Estado brasileiro passou a tutelar todo esse patrimônio de interesse social a partir dos anos 30 do século XX.

O conteúdo da presente monografia insere-se nesse contexto: trata do instituto do “inventário” do patrimônio cultural – com ênfase no aspecto edificado –, erigido a instrumento autônomo de preservação pela própria Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.

A análise deste instituto dar-se-á, inicialmente, pela contextualização da preservação do patrimônio cultural na esfera do meio ambiente e do Direito Ambiental, de modo a justificar a elaboração de um trabalho acadêmico com tal objeto em área tradicionalmente identificada com a natureza e seus recursos.

A seguir, serão abordadas as Constituições brasileiras e a proteção por elas dispensadas ao patrimônio cultural, passando-se a uma breve exposição dos diversos instrumentos hoje existentes em nosso ordenamento jurídico para a sua efetiva tutela.

---

<sup>5</sup> ROCHA, Thaíse Sá Freire. **Refletindo sobre memória, identidade e patrimônio: as contribuições do programa de Educação Patrimonial do MAEA-UFJF**. In: XVIII Encontro Regional (ANPUH-MG), Mariana, jul. 2012. Disponível em <[www.encontro2012.mg.anpuh.org](http://www.encontro2012.mg.anpuh.org)>. Acesso em: 08 jun. 2014.

<sup>6</sup> MINAS GERAIS. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA). Disponível em: <[www.iepha.mg.gov.br/sobre-cultura-e-patrimonio-cultural](http://www.iepha.mg.gov.br/sobre-cultura-e-patrimonio-cultural)>. Acesso em: 08 jun. 2014.

<sup>7</sup> GOIÁS. Tribunal de Justiça. Duplo grau de jurisdição nº 437259-27.2008.8.09.0011. Relatora: Des.<sup>a</sup> Elizabeth Maria da Silva, 2011.

Ao se adentrar propriamente no tema, será feito um panorama histórico-legislativo, com ênfase nas discussões travadas no seio da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, já que o inventário tem assento eminentemente constitucional, mostrando-se indispensável buscar nas fontes os elementos capazes de permitir o entendimento sobre o seu efetivo papel e alcance.

Posteriormente, a conceituação desse instituto e a análise da rara legislação infraconstitucional que o regulamenta permitirão distinguir entre o inventário e os demais instrumentos de proteção ao patrimônio cultural, desde já se alertando para a inevitável comparação com o “tombamento”, de longa aplicação no direito brasileiro e em relação ao qual se mostra complementar.

A partir da análise das legislações estaduais e municipais disponíveis, ter-se-á um panorama dos procedimentos adotados no âmbito da Administração Pública para a inclusão de um bem imóvel no rol dos respectivos acervos culturais, e, principalmente, dos efeitos desse ato administrativo, questão de suma importância em virtude das implicações práticas daí decorrentes na vida dos proprietários, de terceiros e até do próprio Estado.

Importante salientar que, para análise dos efeitos do inventário, também será estudada a sua natureza jurídica como ato administrativo (declaratório/constitutivo e discricionário/vinculado), incluindo questionamentos sobre a possibilidade de atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário nessa seara.

Por derradeiro, será enfrentada a delicada questão do cabimento de indenização aos proprietários dos imóveis atingidos pelo inventário, à luz da produção doutrinária e dos poucos precedentes judiciais envolvendo casos de tombamento, porquanto tal hipótese não se encontra prevista nos diplomas infraconstitucionais que regulamentam o instituto.

A elaboração deste trabalho, convém registrar, mostrou-se um verdadeiro desafio na medida em que, apesar da vasta bibliografia envolvendo o binômio “direito-cultura” e o instituto do tombamento, escasso é o material específico a respeito do inventário. A essa lacuna ainda veio somar-se a dificuldade em obter informações sobre a correspondente legislação em vigor, principalmente pela falta de resposta à maioria das consultas dirigidas às secretarias estaduais de cultura do país.

Enfim, com a pesquisa empreendida, busca-se contribuir para um maior conhecimento do inventário, instrumento jurídico que tem se mostrado valioso na tarefa de frear, na medida do possível e do razoável, o acelerado processo de

descaracterização dos centros históricos de nossas urbes em face do crescente interesse imobiliário. Afinal, “para as cidades a presença de bens de valor patrimonial, especialmente conjuntos arquitetônicos e urbanísticos é um fator que contribui para a qualidade cultural do ambiente urbano”.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> MESENTIER, Leonardo Marques de. **Patrimônio urbano, construção da memória social e cidadania**. Disponível em: <[artigocientifico.uol.com/uploads/artc\\_1151514709\\_69.pdf](http://artigocientifico.uol.com/uploads/artc_1151514709_69.pdf)>. Acesso em 07 jun. 2014.

## 2 O CONCEITO DE MEIO AMBIENTE E A AMBIÊNCIA CULTURAL

Ainda se discute, no meio jurídico-acadêmico, a possibilidade – e, por que não dizer, a conveniência – de se estudar a cultura sob a égide do Direito Ambiental.

De um lado, há os que defendem a utilização do termo “meio ambiente” para designar apenas os elementos e recursos naturais (ar, água, solo, flora, fauna e energia) – e suas interações - que permitem a vida no planeta.

É o caso de jusambientalistas espanhóis como Ramon Martín Mateo, que inclui no conceito de meio ambiente apenas “aqueles elementos naturais de titularidade comum e de características dinâmicas como o ar, a água, veículos básicos de transmissão, suporte e fatores essenciais para a existência humana na Terra”<sup>1</sup>, e de Fernando López Ramon que, numa visão um pouco mais abrangente, “identifica o meio ambiente com os recursos naturais, não só com o ar e a água, mas também com a flora, a fauna, o solo e os elementos inorgânicos da terra (*la gea*)”<sup>2</sup>.

De outro lado, existe um movimento que sustenta a necessidade de uma concepção integrativa de meio ambiente, de modo a abarcar também elementos sociais, econômicos e culturais.

Essa é a corrente preponderante em países como Itália e Portugal, sendo que neste último a Constituição da República

assumiu, na esfera do direito constitucional comparado, um viés vanguardeiro, reconhecendo um direito ao ambiente associado à qualidade de vida, a par de ter considerado, já em seus princípios fundamentais, como tarefa essencial do Estado português, “proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território”.<sup>3</sup>

Para a análise dessa questão no sistema legal brasileiro, cabe fazer uma referência inicial à Lei nº 6.938, de 31-08-1981, conhecida como Lei do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), que assim estabeleceu:

---

<sup>1</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 79.

<sup>2</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 79.

<sup>3</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 81-82.

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;<sup>4</sup>

Observa-se que o referido diploma legal conceituou “meio ambiente” do ponto de vista estritamente natural, já que dispôs a respeito de uma política voltada, dentre outros objetivos (previstos no seu art. 2º), para a “racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar” (inciso II), a “proteção dos ecossistemas, com a preservação das áreas representativas” (inciso IV), e o “controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras” (inciso V).

Compreensível tenha assim agido o legislador: afinal, o termo “meio ambiente” há muito estava disseminado, até fora da área acadêmica, como sinônimo de natureza. Tanto que, sete anos mais tarde, uma nova Constituição passou a regular a proteção ao meio ambiente estritamente entendido, ou seja, como natureza e seus recursos (art. 225).

Contudo, esse reducionismo já se mostrava comprometido na própria Constituição. Ao tratar do direito à saúde, o constituinte dispôs desta forma:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

.....  
VIII – colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.<sup>5</sup>

Já era o sinal da mudança de uma concepção que, cada vez mais, iria se consolidar.

Não é difícil entender esse fenômeno se começarmos pela consulta a um dicionário.

É certo que Aurélio Buarque de Holanda Ferreira oferece, como um dos significados possíveis para meio ambiente, “o conjunto de condições naturais e de influências que atuam sobre os organismos vivos e os seres humanos”.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 7 fev. 2014.

<sup>5</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 7 fev. 2014.

<sup>6</sup> MEIO AMBIENTE. In. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 1113.

Todavia, o referido dicionarista e outro notável garimpeiro de palavras, Antônio Houaiss, dão significados mais abrangentes para os termos que compõem a referida expressão:

Meio: conjunto de elementos materiais e circunstanciais que influenciam um organismo vivo.<sup>7</sup> Lugar onde se vive, com suas características e condicionamentos geofísicos; ambiente [...].<sup>8</sup>

Ambiente: que rodeia ou envolve por todos os lados e constitui o meio em que se vive; tudo que rodeia ou envolve os seres vivos e/ou as coisas; meio ambiente. [...] Conjunto de condições materiais, culturais, psicológicas e morais que envolve uma ou mais pessoas; atmosfera.<sup>9</sup> Que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas, por todos os lados; envolvente: meio ambiente. [...] Aquilo que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas; meio ambiente. [...] Meio. [...] O conjunto de condições materiais e morais que envolve alguém; atmosfera: ambiente amigo, ambiente de intrigas [...].<sup>10</sup>

Ou seja, até os significados mais mezinhos da expressão “meio ambiente” – ou de cada um dos vocábulos que a integram, separadamente – oferecem uma noção a ultrapassar o mero aspecto biológico-físico-químico.

Não é de se admirar, portanto, que há algum tempo se fale em meio ambiente urbano e meio ambiente cultural, inclusive na seara jurídica. Afinal, relativamente ao primeiro, impossível desconsiderar que mais de 70% da humanidade vive, atualmente, em cidades ao redor do planeta, em condições bem distintas daquelas encontradas nas florestas, por exemplo. Em outras palavras, o que cerca esse número assombroso de seres humanos – construções dos mais variados tipos e tamanhos, poluição sonora e visual, por exemplo – também acaba por caracterizar, inegavelmente, um “meio ambiente”.

Voltando à Constituição, é verdade que ela não se referiu expressamente à cultura como meio ambiente, pois os dispositivos relativos ao assunto (artigos 215 e 216) em momento algum utilizam tal expressão ou vocábulo congênere.

Todavia, vale registrar que o constituinte de 1987 considerou a cultura como meio ambiente em sentido amplo. Atente-se para o seguinte trecho do relatório do

---

<sup>7</sup> MEIO. In. HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 1883.

<sup>8</sup> MEIO. In. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 1113.

<sup>9</sup> AMBIENTE. In. HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio e Janeiro: Objetiva, 2001, p. 183.

<sup>10</sup> AMBIENTE. In. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 101-102.

Anteprojeto elaborado pela Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, sendo relator o Senador João Calmon:

A preservação do Patrimônio Cultural do País – amplamente compreendido, alcançando o meio-ambiente como lugar onde se dá a Cultura do País, onde o Homem vive e convive e dele depende – está contemplada em artigo do presente Anteprojeto. O inventário sistemático, a vigilância, a administração, aquisição, tombamento e outras formas de acautelamento e proteção dos bens culturais, mais que uma ação de política cultural, é tarefa substantiva decorrente do dever do Estado e de cada cidadão de preservar a memória da nação, plasmada em sítios, obras e objetos.<sup>11</sup>

Por outro lado, o Deputado Octávio Elísio - ao justificar a sugestão apresentada naquela mesma Subcomissão – assim se manifestou:

Consoante o Decreto-Lei nº 25, de 30-11-37, “são também sujeitos ao tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importa conservar e proteger, pela feição notável, com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana”. Estava, portanto, presente o conceito, hoje predominante, de patrimônio cultural: o todo constituído pela integração do homem à natureza.

O Brasil e outros países das regiões tropicais e sub-tropicais concentram, aproximadamente, dois terços dos recursos vegetais, parte respeitável do patrimônio natural do planeta. Se a este conjunto de valores materiais agregarmos a importância do patrimônio histórico, étnico, arqueológico, espeleológico, etc, então podemos fazer uma idéia mais completa, do que entendemos ser patrimônio nacional.

A importância da proteção ao patrimônio não está apenas na consideração material e na valorização econômica dos recursos naturais, mas principalmente na relevância dos processos adaptativos dos grupos sociais ao seu meio ambiente.

Práticas não predatórias, antes que técnicas conservacionistas, constituem o conhecimento ecológico da comunidade e devem ser mantidas, protegidas e incentivadas, não só como estratégia para assegurar a transmissão às gerações futuras do legado cultural recebido, mas também para evitar problemas advindos do êxodo para as grandes cidades.

O papel do Estado não se esgota, porém, na conservação da natureza, já que, como foi dito, o patrimônio cultural é o todo constituído pela integração do homem à natureza. [...]<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Relatório do Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI. Câmara Responde: Projeto de lei relativo ao “inventário” dos bens culturais materiais e art. 216 da Constituição [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jbacchin@hotmail.com> em 04 nov. 2013.

<sup>12</sup> BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Relatório Complementar do Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI. Câmara Responde: Projeto de lei relativo ao “inventário” dos bens culturais materiais e art. 216 da Constituição [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jbacchin@hotmail.com> em 04 nov. 2013.

Se o legislador de 1981 e, em menor grau, o constituinte de 1987, preferiram reservar a noção de meio ambiente para as questões ligadas à natureza, o mesmo não se pode dizer em relação ao legislador de 1998. A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro deste ano, tipificou, como crimes ambientais, condutas consistentes em:

Art. 62. Destruir, inutilizar ou deteriorar:

I – bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial;  
II – arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial:

Pena – reclusão, de um a três anos, e multa.

.....

Art. 63. Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena – reclusão, de um a três anos, e multa.

Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena – detenção, de seis meses a um ano, e multa.

Art. 65. Pichar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa.

§ 1º Se o ato for realizado em monumento ou coisa tombada em virtude de seu valor artístico, arqueológico ou histórico, a pena é de 6 (seis) meses a 1 (um) ano de detenção e multa.<sup>13</sup>

Um ano depois, embora restrita ao Município de Porto Alegre, a Lei Complementar nº 434/1999 dispôs:

Art. 13 . A Estratégia de Qualificação Ambiental tem como objetivo geral qualificar o território municipal, através da valorização do Patrimônio Ambiental, promovendo suas potencialidades e garantindo sua perpetuação, e da superação dos conflitos referentes à poluição e degradação do meio ambiente, saneamento e desperdício energético.

§ 1º O Patrimônio Ambiental abrange os Patrimônios Cultural e Natural.

§ 2º Os espaços representativos do Patrimônio Ambiental devem ter sua ocupação e utilização disciplinadas de forma a garantir a sua perpetuação, nos termos da Parte II.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2014.

<sup>14</sup> PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 434, de 01 de dezembro de 1999. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=205](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=205)>. Acesso em: 21 mar. 2014.

Como se pode constatar, a consciência de que o meio ambiente – e, conseqüentemente, o próprio Direito Ambiental – não se limitava às questões de ordem natural veio num crescendo.

A doutrina, urge ressaltar, teve papel de suma importância na consolidação dessa ideia de diversidade albergada na expressão “meio ambiente”.

Carlos Frederico Marés de Souza Filho assim preleciona a respeito do assunto:

O meio ambiente, entendido em toda a sua plenitude e de um ponto de vista humanista, compreende a natureza e as modificações que nela vem introduzindo o ser humano. Assim, o meio ambiente é composto pela terra, a água, o ar, a flora e a fauna, as edificações, as obras de arte e os elementos subjetivos e evocativos, como a beleza da paisagem ou a lembrança do passado, inscrições, marcos ou sinais de fatos naturais ou da passagem de seres humanos. Desta forma, para compreender o meio ambiente é tão importante a montanha, como a evocação mística que dela faça o povo. Alguns destes elementos existem independentes da ação do homem e os chamamos de meio ambiente natural; outros são frutos da sua intervenção e os chamamos de meio ambiente cultural.<sup>15</sup>

Vale frisar que, da adaptação do ser humano às mais diversas (e, muitas vezes, adversas) condições naturais - principalmente o clima e a geografia -, surgiu a cultura e esta, por sua vez, também ditará a forma e os limites de atuação do ser humano sobre a natureza. A interdependência entre uma e outra é fato incontestável, tanto que levou Marcos Paulo de Souza Miranda a fazer a seguinte observação:

[...] tamanha a interligação dos temas que o próprio legislador constituinte elencou os sítios de valor paisagístico e ecológico – que a princípio seriam bens meramente naturais – como integrantes do patrimônio cultural brasileiro (CF/1988, art. 216, V). Lembre-se ainda que o Dec.-lei 25/1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional viabiliza o tombamento (instrumento de proteção eminentemente cultural) de monumentos, sítios e paisagens dotados pela natureza de feições notáveis (art. 1º, § 2º). Por derradeiro, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – Snuc – tem como um de seus objetivos proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural (art. 4º, VII, da Lei 9.985/2000).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> SOUZA FILHO. Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 15.

<sup>16</sup> MIRANDA *apud* NOIRTIN, Célia Regina Ferrari Faganello; MACEDO, Maria Amélia Cavalcante; RIBEIRO, Alex Borges de Barros. **Tombamento como precípua mecanismo de proteção do patrimônio cultural material nacional**. Revista de Direito Ambiental, abr.-jun. 2013, São Paulo, v. 70, p. 229-230.

Como bem pontuam Célia Regina Ferrari Faganello Noirtin, Maria Amélia Cavalcante Macedo e Alex Borges de Barros Ribeiro,

hodiernamente torna-se cada vez mais difícil separar o natural do cultural, até mesmo porque é sabido que são pouquíssimos os lugares na Terra que têm escapado ao impacto da atividade humana. Desde os tempos pré-históricos até a época moderna, pouco resta da superfície da Terra que não tenha sido afetada pelas atividades humanas, razão pela qual a identificação de áreas absolutamente naturais está cada vez mais raras.<sup>17</sup>

Não por outro motivo Carlos Marés chama a atenção para o fato de “a mesma ação predatória que degrada a natureza, transformando-a em matéria-prima e insumos de produção, degrada também os marcos da história do ser humano sobre a terra”.<sup>18</sup>

Por tudo isso, a tentativa de apresentar o meio ambiente como “mera representação jurídica dos recursos naturais e de suas relações com o ser vivo”<sup>19</sup> mostra-se um tanto quanto dissonante da atual tendência, seja doutrinária, seja legislativa, além de implicar o uso de um termo para designar a parte como se o todo fosse.

Justifica-se, assim, a abordagem da proteção ao patrimônio cultural edificado no âmbito do Direito Ambiental, visto que a preservação de testemunhos materiais do passado, mediante o manejo de instrumental jurídico específico, contribui para a preservação da memória coletiva e para a harmoniosa ambiência de nossas urbes, resultando qualidade de vida para todos.

---

<sup>17</sup> NOIRTIN, Célia Regina Ferrari Faganello; MACEDO, Maria Amélia Cavalcante; RIBEIRO, Alex Borges de Barros. **Tombamento como precípua mecanismo de proteção do patrimônio cultural material nacional**. Revista de Direito Ambiental, abr.-jun. 2013, São Paulo, v. 70, p. 229.

<sup>18</sup> SOUZA FILHO. Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 17.

Exemplo atual desta interdependência é a exploração de jazidas de ferro na região de Congonhas do Campo (MG), que, além de afetar a qualidade do ar e das águas, está comprometendo o conjunto escultórico formado pelos profetas de Aleijadinho, localizado no átrio do Santuário do Bom Jesus de Matosinhos, tombado pela UNESCO. “O dilema dos Profetas” (publicado em 02 mar. 2013) e “MG – Congonhas respira poeira” (publicado em 17 set. 2011). Disponível em: <www.defender.org.br>. Acesso em 02 fev. 2014. Outro exemplo recente é a destruição de uma pirâmide maia em Belize, na América Central, cujo material foi empregado na pavimentação de uma rodovia, mesma finalidade a que é dada boa parte do saibro retirado de morros. “Pirâmide maia de 2.300 anos é destruída por escavadeira” (publicada em 14 mai. 2013). Disponível em: <www.defender.org.br>. Acesso em 02 fev. 2014.

<sup>19</sup> NOIRTIN, Célia Regina Ferrari Faganello; MACEDO, Maria Amélia Cavalcante; RIBEIRO, Alex Borges de Barros. **Tombamento como precípua mecanismo de proteção do patrimônio cultural material nacional**. Revista de Direito Ambiental, abr.-jun. 2013, São Paulo, v. 70, p. 229.

### 3 AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E A PROTEÇÃO DA CULTURA

As primeiras tentativas legislativas de proteção aos bens culturais começaram nos anos 20 do século passado.

Em 03-12-1923, o deputado federal Luiz Cedro protocolou projeto de lei objetivando a criação de uma Inspetoria de Monumentos Históricos. No ano seguinte, o poeta Augusto de Lima encaminhou ao Congresso Nacional proposta em defesa do patrimônio cultural, sugerindo, dentre outras medidas, fosse proibida a saída de “obras de arte tradicional brasileira” do território pátrio, proposta essa incorporada, em 1925, ao anteprojeto redigido pelo jurista mineiro Jair Lins<sup>1</sup>. Em 1930, o deputado federal José Wanderley de Araújo Pinho elaborou o projeto de lei nº 230, buscando considerar patrimônio cultural todas as coisas de valor artístico, significado histórico e notável beleza, independentemente de sua titularidade, se pública ou privada<sup>2</sup>.

Embora frustradas todas estas tentativas, importante ressaltar que o anteprojeto do deputado federal Jair Lins também previa a criação de um catálogo dos bens destinados à conservação, estabelecendo, dentre outras obrigações, que os imóveis nele incluídos não poderiam ser demolidos, consertados ou reparados sem prévia autorização oficial<sup>3</sup>. Tal iniciativa parlamentar, inclusive, serviu de base para a elaboração do Decreto-Lei nº 25/1937, conhecido como “Lei do Tombamento”<sup>4</sup>.

Para entender toda essa dificuldade em criar instrumentos jurídicos de proteção ao patrimônio cultural e tornar efetiva uma fiscalização com tal intento, necessário atentar para o fato de que a Constituição vigente à época – a 1ª do período republicano, promulgada em 1891 - não apenas silenciou quanto ao assunto<sup>5</sup> como,

---

<sup>1</sup> MINAS GERAIS. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA). **Curso de capacitação – Diretrizes para a proteção do patrimônio cultural**. Disponível em: <[www.iepha.mg.gov.br/component/.../34-apostila-diretrizes-pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/component/.../34-apostila-diretrizes-pdf)>. Acesso em: 27 mai. 2014.

<sup>2</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 57-58.

<sup>3</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 57-58.

<sup>4</sup> MINAS GERAIS. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA). **Curso de capacitação – Diretrizes para a proteção do patrimônio cultural**. Disponível em: <[www.iepha.mg.gov.br/component/.../34-apostila-diretrizes-pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/component/.../34-apostila-diretrizes-pdf)>. Acesso em: 27 mai. 2014.

<sup>5</sup> O máximo a que se chegou, em termos culturais, com a primeira Constituição da República, foi a fixação da competência do Congresso para “animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais” (art. 35, 2º), sem, contudo, permitir fosse dali extraído o intuito de preservar tudo o que já havia em termos de patrimônio cultural, particularmente o edificado. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em 27 mai. 2014.

ainda, na melhor tradição civilista, manteve a propriedade privada como um direito individual absoluto:

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

.....  
 § 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)<sup>6</sup>

Interessante notar que, nas Disposições Transitórias, coerente com o disposto no artigo acima transcrito, ficou determinada a “aquisição” - para a Nação - da casa onde faleceu o líder republicano Benjamin Constant, bem como a afixação, no referido imóvel, de uma lápide em sua memória. Embora isolado, não seria exagero afirmar que tal ato foi o prenúncio, em termos constitucionais, da proteção ao patrimônio cultural brasileiro, a qual só iria se consolidar algumas décadas mais tarde, com o advento da segunda Constituição Federal.

Com efeito, a Constituição promulgada em 1934, promovendo profunda alteração no trato da propriedade, assim estatuiu:

Art. 113 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

.....  
 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> A Constituição Imperial de 1824 continha dispositivo semelhante: “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cíveis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização. (Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2014).

<sup>7</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2014.

Isso foi suficiente para que o mesmo diploma pudesse ostentar, sem o risco de conflito, normas como estas:

Art. 10 – Compete concorrentemente à União e aos Estados:

.....  
 III – proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte;

Art. 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

Obviamente, como o texto constitucional não fez qualquer ressalva, essa proteção aos objetos de interesse histórico e ao patrimônio artístico dar-se-ia indistintamente sobre bens de propriedade pública ou particular. Aliás, impende frisar que a dificuldade anteriormente apontada em normatizar a proteção jurídica aos bens culturais ou em traçar uma política preservacionista para os mesmos estava, em grande parte, ligada ao fato de que boa parcela destes bens era de domínio privado, a impedir a necessária intervenção estatal, dado, como visto, a noção imperante do direito absoluto de propriedade. Em outras palavras, até então era impensável o Estado interferir na propriedade particular, com o intuito de preservar os referidos bens, sem assumir sua titularidade através da aquisição ou da desapropriação.

Pois bem, o grande salto que se percebe da Constituição de 1891 para a de 1934, no tocante ao instituto da propriedade e, por via reflexa, quanto à abrangência e efetividade da proteção ao patrimônio cultural, deu-se em virtude de uma nova concepção trazida pelas Constituições Mexicana de 1917<sup>8</sup> e Alemã de 1919, no sentido de o Estado poder intervir na ordem econômica:

Com esta nova idéia de função do Estado – o Estado do Bem-Estar Social em contrapartida ao Estado Liberal – abriu-se a possibilidade de preservar bens culturais ainda que de propriedade privada. Aliás, a Constituição alemã de Weimar introduziu no Direito a idéia de que a propriedade gera obrigações. A partir daí o caminho ficou mais curto para os proprietários entenderem ou

---

<sup>8</sup> Reza o artigo 27 da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, promulgada em 05 de fevereiro de 1917: “Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Esta no podrá ser apropiada sino por causa de la utilidad pública y mediante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles (sic) de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. [...]”. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>. Acesso em 06 fev. 2014.

serem coibidos a aceitar que a proteção cultural e ambiental faz parte de suas obrigações de proprietário.<sup>9</sup>

Desta forma, “a Constituição de 1934 foi a primeira no Brasil a definir o Estado do Bem-Estar Social e, portanto, a primeira a possibilitar a intervenção do Estado na ordem econômica e, por conseguinte, a proteção do patrimônio cultural em mãos de proprietários privados”<sup>10</sup>.

Todavia, embora fundamental, não foi só essa mudança num dogma jurídico até então intocável – o direito absoluto de propriedade – que permitiu fosse a proteção ao patrimônio cultural alçada a preceito constitucional.

Outro fator, alheio à seara jurídica, muito contribuiu para tanto: trata-se da Semana de Arte Moderna, que teve lugar na cidade de São Paulo, entre 11 e 18 de fevereiro de 1922. Este evento foi a grande vitrine do movimento modernista, reunindo intelectuais e artistas de várias áreas com o objetivo de valorizar a diversidade da cultura brasileira e envidar esforços na busca de elementos da identidade nacional.

Marcado pela tensão entre o novo e o antigo e pela tentativa de aproximar o popular e o erudito<sup>11</sup>, o Modernismo teve, dentre seus maiores expoentes, o poeta Mário de Andrade, não por acaso o autor do projeto de criação de um órgão de proteção aos bens culturais – encomendado, em 1934, pelo Ministro da Educação e Cultura, Gustavo Capanema. Projeto esse que viria, três anos mais tarde, desembocar na implantação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, atual IPHAN, e na edição do Decreto-Lei nº 25/1937, conhecido como “Lei do tombamento”<sup>12</sup>.

Por sinal, a referida Lei do tombamento – não obstante tenha seu processo legislativo transcorrido na vigência da Carta de 1934 - foi editada já sob a égide de uma nova Constituição que, “embora autoritária, era muito mais efetiva na defesa do patrimônio cultural”<sup>13</sup>:

---

<sup>9</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 60.

<sup>10</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 60.

<sup>11</sup> RIBEIRO, Ana Georgina Ferreira. **A proteção jurídica do patrimônio histórico e cultural diante de um processo de degradação do Centro Principal: Análise das transformações socioespaciais do Centro Principal de Belém ao longo do eixo João Alfredo-Santo Antônio**. 2009. 172 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano) – Universidade da Amazônia, Belém. Disponível em: <www.unama.br>. Acesso em: 28 mai. 2014.

<sup>12</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 58-59.

<sup>13</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 59.

Art 134 - Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional.<sup>14</sup>

As Constituições Federais que se seguiram mantiveram a obrigação de o Estado, em todas as suas esferas, adotar medidas para a conservação do acervo cultural pátrio.

Assim, a Constituição de 1946, em seu art. 175, determinou que “as obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público”<sup>15</sup>. Contribuiu acrescentando os documentos – fonte privilegiada para o estudo da História e da Arte - ao rol dos elementos dignos da proteção estatal.

Posteriormente, a Constituição de 1967 estabeleceu:

Art. 172 - O amparo à cultura é dever do Estado.  
Parágrafo único - Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas.<sup>16</sup>

A Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-1969, que editou o novo texto da Constituição Federal de 1967, manteve, *ipsis litteris*, em seu art. 180, *caput* e parágrafo único, a redação do art. 172, acima transcrito<sup>17</sup>.

O diferencial trazido pelas Constituições promulgadas durante o regime militar (1964-1985) foi o acréscimo dos sítios arqueológicos no espectro de proteção do Poder Público, muito embora isso já estivesse previsto na Lei nº 3.924, de 1961, conhecida como “Lei dos Sambaquis”<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em 28 mai. 2014.

<sup>15</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 29 mai. 2014.

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1967). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 29 Mai. 2014.

<sup>17</sup> BRASIL. Emenda Constitucional de 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm)>. Acesso em: 29 mai. 2014.

<sup>18</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 63.

Por fim, a Constituição Federal de 05-10-1988, de forma minuciosa como lhe é peculiar, inicialmente estabeleceu as competências executiva e legislativa no tocante à proteção dos bens culturais:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, dos Distrito Federal e dos Municípios:

.....  
 III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....  
 VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;<sup>19</sup>

Os doutrinadores chamam as competências previstas nestes dois dispositivos de “concorrentes” em sentido genérico<sup>20</sup>, pois mais de um ente público é tido como apto para desenvolvê-las. Contudo, são competências de naturezas distintas.

O artigo 23, ao tratar da competência dita “comum”, cuida das tarefas não legislativas; estabelece, na verdade, deveres de atuação conjunta para a União, os Estados, o Distrito Federal e o Municípios em favor dos interesses ali enumerados<sup>21</sup>, como é o caso da defesa dos bens de valor histórico, artístico e cultural.

A respeito deste dispositivo, preleciona Paulo Gustavo Gonet Branco:

Se a regra é a cooperação entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, pode também ocorrer conflito entre esses entes no instante de desempenharem as atribuições comuns. Se o critério da colaboração não vingar, há de se cogitar do critério da preponderância de interesses. Mesmo não havendo hierarquia entre os entes que compõem a Federação, pode-se

<sup>19</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 mai. 2014.

<sup>20</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 433; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 953.

<sup>21</sup> Trata-se de um “poder-dever”, na expressão empregada pelos Ministros Ricardo Lewandoski e Carlos Ayres Britto, do Supremo Tribunal Federal, durante o julgamento da ADIn nº 2544-9 (Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul; Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul), em 28-06-2006, quando foi reconhecida a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 11.380/1999, que transferira aos Municípios a responsabilidade pela proteção dos sítios arqueológicos situados em seus territórios, alijando a competência material administrativa da União e do próprio Estado a respeito, conforme previsto no art. 23 da Constituição da República.

falar em hierarquia de interesses, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos Estados).<sup>22</sup>

Conflitos maiores, porém, podem se dar no âmbito da competência legislativa estabelecida no art. 24, conhecida como “concorrente” (estritamente falando).

Neste tipo de competência, atribui-se à União a tarefa de editar leis com normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal minudenciá-las. Na ausência total de lei federal sobre a matéria, estes últimos entes podem legislar amplamente; no entanto, caso a União venha a editar a norma geral faltante, fica suspensa a eficácia da lei estadual ou distrital naquilo que contrariar o diploma expedido pelo Congresso Nacional<sup>23</sup>.

A dificuldade começa por saber em que ponto se distinguem as normas gerais das não gerais<sup>24</sup>, o que permitiria à União, em tese, ultrapassar os limites impostos pela Constituição e regular a matéria de forma a deixar pouca margem para a atividade legiferante dos demais membros da Federação.

Outra questão espinhosa é o papel dos Municípios, já que estes não figuram dentre os entes públicos mencionados no artigo 24: teriam eles competência para legislar sobre a proteção ao patrimônio cultural?

Num primeiro momento, a resposta poderia ser negativa, ante o disposto no inciso IX do art. 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

.....  
IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;

No entanto, a doutrina tem entendido ser possível aos Municípios legislar também a respeito das matérias enumeradas no art. 24 em função do disposto nos incisos I e II daquele mesmo artigo:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;  
II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

<sup>22</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 954.

<sup>23</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 955.

<sup>24</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 434.

Nesse sentido, Paulo Gustavo Gonet Branco esclarece que uma parte das competências reservadas aos Municípios foi explicitamente enumerada na Constituição, como o poder de criar distritos (art. 30, IV) e o de instituir as guardas municipais (art. 144, § 8º). Outra parcela das competências daqueles entes seria implícita e decorreria da cláusula do inciso I do art. 30 da Carta Magna, a qual atribui aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”:

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.<sup>25</sup>

Essa parece ser a melhor interpretação dada pelos doutrinadores ao texto constitucional<sup>26</sup>, não obstante a redação do já mencionado inciso IX do art. 30.

A propósito disso, vale lembrar a teoria dos “Poderes Implícitos”<sup>27</sup>, segundo a qual se um ente federado possui competência para fazer algo, ele deve, necessariamente, ter competência para regulamentar o mesmo assunto. Em outras palavras, se os Municípios detêm competência material para promover a proteção do patrimônio cultural (art. 23, inciso III), a qual é explícita, também lhes deve ser estendida a competência legislativa correspondente, aparentemente reservada à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, inciso VII). Tal construção lógica permite que os Municípios possam cumprir suas obrigações constitucionais na

<sup>25</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 854-855.

<sup>26</sup> CASTRO, Sônia Rabello de. **O Estado na preservação de bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991, p. 19-21; MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 314.

<sup>27</sup> “Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos (CARLOS MAXIMILIANO, “Hermenêutica e Aplicação do Direito”, p. 312, item n. XI, 18ª ed., 1999, Forense, v.g.), cuja doutrina – construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso “McCULLOCH v. MARYLAND” (1819) – enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC nº 87.610/SC. Pacientes: José Evaldo Fernandes e Edson Jair Fernandes. Impetrante: Gladstom de Lima Donola. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 27 out. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>> Acesso em: 25 mai. 2014.

hipótese de inexistir regulamentação federal ou estadual a respeito do tema, pois, caso contrário, ficaria impossibilitado de fazê-lo, já que o Poder Público só pode atuar nos estritos limites da lei.

Desta forma, vários municípios brasileiros vêm editando seus próprios diplomas com o fito de regulamentar a proteção do seu patrimônio cultural<sup>28</sup>, alcançado, na prática, a tão almejada preservação da memória, sem depender da iniciativa legislativa dos demais entes federados, no mais das vezes inexistente.

Além das competências envolvendo a proteção do patrimônio cultural, a Constituição Federal de 1988 trata da cultura em si – sob os mais diversos enfoques (artístico, histórico, científico, etc.) - nos seguintes termos:

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.

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º - A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Este é o texto original da Carta de 1988, ao qual foram acrescentados o parágrafo 6º e o art. 216-A pelas Emendas Constitucionais nº 42, de 2003, e 71, de 2012, respectivamente, estabelecendo formas de incentivo à cultura e a criação do Sistema Nacional de Cultura como órgão de promoção de políticas voltadas para a área.

Tal como ocorreu com a Constituição Federal de 1934 – que trouxe profundas alterações na noção de propriedade, permitindo, como visto, uma efetiva proteção ao

---

<sup>28</sup> No Município de Porto Alegre, a Leis Complementares nºs 275/1992 e 601/2008 disciplinam os institutos do tombamento e do inventário, respectivamente. Disponíveis em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smc/default.php?reg=7&p\\_secao=87](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smc/default.php?reg=7&p_secao=87)>. Acesso em 30 mai. 2014.

patrimônio histórico e artístico -, com a Carta Magna de 1988 podemos constatar mais uma mudança de paradigmas.

Com efeito, a proteção já não se esgota no patrimônio material (particularmente as edificações e obras de arte), mas também abarca o imaterial, como as técnicas tradicionais de manufatura. Em ambos os casos, importa a “referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”.

Mesmo se analisado do ponto de vista restrito do patrimônio material, esta expansão do conceito de cultura resultou na valorização de elementos até então relegados a um segundo plano. Isso porque a proteção jurídica ao patrimônio edificado, no geral, sempre esteve ligada à ideia de monumentalidade das construções ou, então, à vinculação destas a fatos extraordinários ou a personagens ilustres da História pátria. O novo texto constitucional veio permitir e incentivar a preservação de bens que não se encaixavam naqueles critérios, do que são exemplos a arquitetura popular e os locais de grande significado para as parcelas despojadas de poder econômico e político da nossa sociedade<sup>29</sup>.

Se, em 1934, a mudança decorreu de um fator de natureza jurídica (limitação ao direito de propriedade), em 1988 o legislador constituinte parece ter-se deixado influenciar por uma nova concepção gestada no seio da Historiografia, consistente em desprezar o método tradicional de estudar fatos e personagens de forma isolada e, invariavelmente, pela ótica do vencedor/dominador.

Para essa nova concepção, muito contribuiu o movimento universitário denominado “Escola dos Annales”<sup>30</sup>, surgido na França no final da década de 20 do século passado, que rejeitava a noção de História como uma mera crônica de acontecimentos. Preconizavam os seus mentores a utilização de métodos multidisciplinares, de modo a romper com a compartimentação das Ciências Sociais

---

<sup>29</sup> Nesse sentido a crítica em relação à política de preservação do patrimônio construído adotada desde 1937, a qual teria deixado “um saldo de bens tombados, sobretudo imóveis, referentes aos setores dominantes da sociedade brasileira. Preservaram-se as Igrejas Barrocas, os Fortes Militares, as Casas-Grande e os Sobrados Coloniais. Esqueceram-se, no entanto, de se preservar, também, as Senzalas, os Quilombos, as Vilas Operárias e os Cortiços” (FERNANDES, José Ricardo Oriá. Muito antes do SPHAN: a política de patrimônio histórico no Brasil (1838-1937). Seminário Internacional – Políticas Culturais: teoria e práxis. Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/2010/09/23/comunicacoes-individuais-artigos-em-pdf/>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

<sup>30</sup> CAVALCANTI, Afonso de Sousa. **A história explica as mudanças da sociedade contemporânea**. Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas. Fundação Fafiman. Diálogos e Saberes, Mandaguari, v. 7, n. 1. Disponível em: <[seer.fafiman.br/index.php/dialogosesaberes/article](http://seer.fafiman.br/index.php/dialogosesaberes/article)>. Acesso em: 15 fev. 2014.

(História, Sociologia, Psicologia, Economia e Geografia, dentre outras) e alcançar uma síntese para melhor entender o processo histórico.

Desdobramento da referida Escola, a “História Nova”, já na década de 70, notabilizou-se por valorizar

a problemática do processo histórico, passando os segmentos da sociedade de meros coadjuvantes a atores sociais. [...] Ela procura inovar e apresenta a visão da História vista de baixo para cima, de forma que o historiador valorize as experiências históricas das pessoas comuns. Ela quebra o paradigma de que a História precisa ser baseada em documentos. A partir desta nova historiografia, os estudos históricos podem fazer uso de fotografias, produção artística cultural, História oral, cultura imaterial, arquitetura e outras fontes.<sup>31</sup>

Não é de se admirar, portanto, que no final do século XX a “Constituição Cidadã” tenha incorporado, no item relativo à cultura, a salvaguarda do patrimônio não mais entendido exclusivamente como edificado e histórico/artístico, mas abrangendo todas as expressões, materiais e imateriais, que definem a identidade do povo brasileiro em sua diversidade<sup>32</sup>.

Entender este salto de qualidade – e, por que não dizer também, de quantidade<sup>33</sup> – é de suma importância para a compreensão do instituto do inventário, como se verá oportunamente.

Em resumo, a análise dos textos constitucionais pátrios permite construir um retrato claro da evolução das estruturas macrojurídicas que, desde 1934, com a consagração dos limites ao direito de propriedade, regem toda a atividade desenvolvida em prol da preservação da memória nacional, nas suas mais diversas manifestações.

---

<sup>31</sup> CAVALCANTI, Afonso de Sousa. **A história explica as mudanças da sociedade contemporânea.** Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas. Fundação Fafiman. Diálogos e Saberes, Mandaguari, v. 7, n. 1. Disponível em: <seer.fafiman.br/index.php/diálogosesaberes/article>. Acesso em: 15 fev. 2014.

<sup>32</sup> Isso restou patente na justificativa da Emenda nº 00947, apresentada pelo deputado constituinte Octávio Elísio (PMDB/MG) ao anteprojeto do relator da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação: “Considerando que a definição do patrimônio se dá a partir dos significados que possui para a população e, reconhecendo que, o elemento básico na percepção do significado de um bem cultural reside no uso que dele faz a sociedade, achamos indispensável gravar na Constituição, além dos bens do patrimônio já sacralizados oficialmente, os bens e valores historicamente legitimados pelas coletividades e os produzidos e transformados cotidianamente pela dinâmica social”. (BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Panorama do Processo Constituinte. Anexo. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI. Câmara Responde: Projeto de lei relativo ao “inventário” dos bens culturais materiais e art. 216 da Constituição [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jbacchin@hotmail.com> em 04 nov. 2013).

<sup>33</sup> O Município de Porto Alegre possui 168 bens imóveis tombados e mais de 4.000 inventariados. Disponível em: <www2.portoalegre.rs.gov.br/smc>. Acesso em: 01 jun. 2014.

## 4 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DO AMBIENTE CULTURAL

A atual Constituição da República trouxe, no parágrafo 1º do art. 216, um rol de instrumentos destinados à proteção do ambiente cultural - inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação – ressaltando, expressamente, a possibilidade de adoção de “outras formas de acautelamento e preservação”.

Deixando de lado, por ora, o inventário, que será oportunamente analisado de forma mais detida, cabe tecer um breve comentário sobre cada um destes instrumentos, até para permitir uma comparação entre o campo de abrangência e os efeitos jurídicos emanados de uns e outros.

### 4.1 TOMBAMENTO<sup>1</sup>

O mais conhecido dos instrumentos jurídicos de preservação do patrimônio cultural brasileiro é definido por Celso Antônio Bandeira de Mello como “a intervenção administrativa na propriedade pela qual o Poder Público assujeita determinados bens à sua perene conservação para preservação dos valores culturais ou paisagísticos neles encarnados”.<sup>2</sup>

Sua introdução no sistema jurídico pátrio – e conseqüente regulação - deu-se por meio do Decreto-Lei nº 25, de 30-11-1937<sup>3</sup>, que já no seu artigo 1º delimitou a aplicação do referido instrumento:

Art. 1º Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

.....

<sup>1</sup> “As expressões Livros do Tombo e tombamento provêm do Direito Português, onde a palavra tombar significa inventariar, arrolar ou inscrever nos arquivos do Reino, guardados na Torre do Tombo. Por tradição, o legislador brasileiro conservou as expressões reinícolas na nossa “lei de tombamento”. E fez bem, porque começou, assim, a preservar o nosso patrimônio linguístico, dando o exemplo aos que vão cumprir a lei” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 634). Interessante destacar que essa expressão “tombamento” sequer é usada em Portugal atualmente, cujo direito administrativo consagrou o termo “classificação”.

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 926.

<sup>3</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0025.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2014.

§ 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.

Ou seja, são passíveis de tombamento – do ponto de vista histórico - apenas os bens ligados a fatos memoráveis da História brasileira; quanto aos demais, devem ostentar excepcional valor em cada uma das áreas que nomeia ou, ainda, na hipótese de monumentos naturais, feição notável.

Essa questão foi trabalhada em ação que tramitou na Justiça Federal da 2ª Região, na qual proprietários de um imóvel situado na cidade de Petrópolis/RJ buscavam a anulação do ato de tombamento<sup>4</sup>. De acordo com a tese vencedora no julgamento, a Administração teria extrapolado os limites legais ao inscrever o imóvel no Livro do Tombo sem qualquer vinculação a fatos memoráveis da História do Brasil e sem excepcional valor artístico.

Naquela oportunidade, assim se manifestou o Desembargador Federal D'Andréa Ferreira:

A Lei estabelece aqueles critérios, vagos é certo, mas os estabelece. Para que um bem se considere integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, exige o artigo 1º do Decreto-lei 25, que seja vinculado a fatos memoráveis da história do Brasil, ou que tenha excepcional valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico, ou que se trate de sítios ou paisagens de feição notável por obra da natureza ou do homem. O intuito da Lei não foi, portanto, dar autoridade irrestrita ao órgão incumbido do tombamento, mas, ao contrário, cerceá-la com o significado limitativo das expressões empregadas, fatos memoráveis, excepcional valor e feição notável.

Essa rigidez na qualificação dos bens tem uma justificativa: vale lembrar que o Decreto-Lei nº 25 surgiu cerca de três anos após a promulgação da Constituição Federal de 1934 que, pela primeira vez, trouxe limitações ao direito de propriedade. Não é de se admirar, portanto, tenha sido bastante comedido o legislador infraconstitucional ao fixar os critérios para o tombamento, máxime se forem observadas as inúmeras restrições impostas pelo referido diploma ao exercício dos direitos de propriedade (usar, fruir e dispor) do bem destinado à conservação.

---

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Embargos Infringentes em Apelação Cível nº 89.02.10905-4/RJ. Relator p/ acórdão: Des. Federal D'Andrea Ferreira, 26 mar. 1992. *apud* Supremo Tribunal Federal. RE nº 182782-3/RJ. Recorrente: União. Recorridos: Maria da Glória Mallet de Souza Aguiar Nina Ribeiro e outro. Relator: Ministro Moreira Alves. 14 nov. 1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em 13 mar. 2014.

Dentre elas estão a proibição de que a coisa tombada seja destruída, demolida ou mutilada, ou, sem prévia autorização do órgão competente, reparada, pintada ou restaurada (art. 17); a impossibilidade de se levar o bem tombado para fora do país, senão por curto prazo, sem transferência do domínio e para fins de intercâmbio cultural (art. 14); o direito de preferência da União, dos Estados e dos Municípios, nessa ordem, no caso de alienação onerosa do bem (art. 22). A restrição também atinge imóveis de terceiros que estão na vizinhança do bem tombado, ao ser vedada construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade (art. 18).

Essas mesmas restrições, por outro lado, justificam a exigência do devido processo legal, dando-se ao proprietário do bem arrolado para possível tombamento a chance de se opor ao intento da Administração:

O tombamento realiza-se através de um procedimento administrativo vinculado, que conduz ao ato final de inscrição do bem num dos Livros do Tombo. Nesse procedimento deve ser notificado o proprietário do bem a ser tombado, dando-se-lhe oportunidade de defesa, na forma da lei. Nulo será o tombamento efetivado sem atendimento das imposições legais e regulamentares, pois que, acarretando restrições ao exercício do direito de propriedade, há que se observar o devido processo legal para sua formalização, e essa nulidade pode ser pronunciada pelo Judiciário, na ação cabível, em que serão apreciadas tanto a legalidade dos motivos quanto a regularidade do procedimento administrativo em exame.<sup>5</sup>

Cabe, ainda, ressaltar a figura do “tombamento provisório”, previsto no art. 10 do Decreto-Lei nº 25/1937 e equiparado, para todos os efeitos, ao definitivo, exceto quanto à necessidade de averbação no Registro de Imóveis. Trata-se, a toda evidência, de medida acautelatória de preservação do bem até a conclusão da complexa e, muitas vezes, demorada fase de investigação técnica, em que peritos analisam as suas características para o reconhecimento de seu valor cultural.

Se assim não fosse, o instituto do próprio tombamento estaria fadado a perder a sua efetividade, pois, ao tomar ciência do propósito do Poder Público, o proprietário do bem protegido estaria, em tese, autorizado a destruí-lo, afastando o procedimento administrativo de sua primordial finalidade, que é a preservação do valor cultural tutelado.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 636.

<sup>6</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 753.534/MT. Recorrente: IPHAN. Recorrido: Sebastião da Silva Gregório. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, 25 out. 2011. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 15 mar. 2014.

Por fim, importante frisar que a “Lei do Tombamento” – como é conhecido o Decreto-Lei nº 25/1937 – não sofreu alterações significativas por norma posterior, exceto complementações trazidas pelo Decreto-Lei nº 3.866/1941 (cancelamento do tombamento por ato da Presidência da República) e pela Lei nº 6.292/1975 (homologação do Ministro de Estado da Cultura no procedimento). Vem, pois, cumprindo seu papel de preservar, para as gerações futuras, elementos de especial significado, principalmente para a História e as Artes nacionais, tendo servido, ao longo de todas estas décadas, como modelo para outros diplomas congêneres editados por estados e municípios. De ressaltar, ainda, embora se trate de diploma federal, sua aplicação por todos os entes estatais que não possuem legislação específica.

#### 4.2 DESAPROPRIAÇÃO

Este é, ao lado da aquisição, o mais antigo instrumento de proteção ao patrimônio cultural brasileiro.

Já se referiu que, até o advento da Constituição de 1934, o direito de propriedade era absoluto, não tendo o Estado poder para instituir um gravame sobre bens de valor histórico e/ou artístico - com vistas à sua preservação - que estivessem na esfera particular, pois isso caracterizaria evidente inconstitucionalidade. Caso quisesse preservá-los, deveria o Ente Público recorrer à aquisição ou, havendo desinteresse ou resistência por parte do proprietário, à desapropriação.

A desapropriação – também chamada de expropriação – é, em linhas gerais, a transferência compulsória da propriedade particular para o Poder Público, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, exceto nas hipóteses ressalvadas na própria Constituição.

O nosso sistema jurídico estabelece três justificativas para o Estado promover a desapropriação: por necessidade pública, utilidade pública e interesse social. De acordo com Hely Lopes Meirelles,

a necessidade pública surge quando a Administração defronta situações de emergência, que, para serem resolvidas satisfatoriamente, exigem a transferência urgente de bens de terceiros para o seu domínio e uso imediato; a utilidade pública apresenta-se quando a transferência de bens de terceiros para a Administração é conveniente, embora não seja imprescindível; o interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização

ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público.<sup>7</sup>

As duas primeiras categorias de desapropriação são regidas pelo Decreto-Lei nº 3.365, de 21-06-1941<sup>8</sup>, que a elas se refere, genericamente, sob o título de “utilidade pública”; já a desapropriação por interesse social encontra regramento na Lei nº 4.132, de 10-09-1962. Outros diplomas existem para regular casos específicos.

Aqui interessa a desapropriação como forma de proteção aos bens culturais, hipótese que se encaixa no largo espectro da desapropriação por utilidade pública. É o artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365/1941 que estabelece:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- .....
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
  - l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
  - m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

Já se fez referência à desapropriação como a “vertente mais larga de proteção do patrimônio cultural”<sup>9</sup>, pois, a teor das alíneas “k” e “l”, acima transcritas, não exige que o bem a ser preservado tenha “vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil” ou “excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico” (art. 1º do Decreto-Lei nº 25/1937, que trata do tombamento).

Assim, a desapropriação é um instrumento adequado para a preservação dos bens culturais desvinculados de fatos históricos memoráveis ou despídos de excepcionalidade artística. O que não impede, obviamente, e com muito mais razão,

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 672.

<sup>8</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2014.

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 168917-0/RJ. Recorrente: Espólio de Giacomio Gavazzi. Recorridos: União, Fundação Nacional Promemória e Município de Nova Iguaçu. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, 19 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28imiss%E3o+e+provis%F3ria+e+nova+e+igua%E7u%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/qywmtw4>>. Acesso em 17 mar. 2014.

que um bem apto ao tombamento seja, se conveniente for, adquirido ou desapropriado pelo Poder Público.

### 4.3 REGISTRO

Regulado pelo Decreto nº 3.551, de 04-08-2000<sup>10</sup>, destina-se à proteção dos bens culturais de natureza imaterial (art. 1º daquele diploma), compreendendo os “conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades” (§ 1º, inciso I), os “rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social” (§ 1º, inciso II), as “manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas” (§ 1º, inciso III) e os “mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas” (§ 1º, inciso IV). Cada classificação corresponde a um dos quatro Livros do Registro.

O Decreto nº 3.551/2000 define quem detém legitimidade para provocar a instauração do processo de registro e como se dá o seu trâmite (artigos 2º ao 4º), estabelecendo que o bem inscrito num dos Livros específicos receberá o título de “Patrimônio Cultural do Brasil”.

Os bens imateriais, por sua própria natureza, são suscetíveis de sofrer alterações ao longo do tempo, seja pelo acréscimo de elementos novos, seja pela perda de outros caídos em desuso. Dado o caráter essencialmente dinâmico das manifestações culturais, o Decreto nº 3.551/2000 determina ao IPHAN promover a reavaliação dos bens registrados, ao menos a cada dez anos, a fim de que o órgão competente possa decidir sobre a manutenção, ou não, do referido título (art. 7º). Importa ressaltar que, mesmo negada a revalidação do título, fica mantido o registro “como referência cultural de seu tempo” (parágrafo único).

Até este momento, mereceram o registro os seguintes bens: Ofício das Paneleiras de Goiabeiras (Espírito Santo); Arte Kusiwa - Pintura Corporal e Arte Gráfica Waiãpi (Amapá); Círio de Nossa Senhora de Nazaré (Pará); Samba de Roda do Recôncavo Baiano; Modo de fazer Viola-de-Cocho (Região Centro-Oeste); Ofício das Baianas de Acarajé; Jongo no Sudeste; Cachoeira de Iauaretê – Lugar Sagrado dos povos indígenas dos rios Uaupés e Paputi (Amazonas); Feira de Caruaru

---

<sup>10</sup> BRASIL. Decreto nº 3.551, de 04 de agosto de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3551.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3551.htm)>. Acesso em: 19 mar.2014.

(Pernambuco); Frevo (Pernambuco); Tambor de Crioula do Maranhão; Matrizes do Samba no Rio de Janeiro: Partido Alto, Samba de Terreiro e Samba-Enredo; Modo artesanal de fazer queijo de Minas, nas regiões do Serro e das serras da Canastra e do Salitre; Roda de Capoeira (Pernambuco, Bahia e Rio de Janeiro); Ofício dos Mestres de Capoeira (Pernambuco, Bahia e Rio de Janeiro); Modo de fazer renda irlandesa – Sergipe; O toque dos sinos em Minas Gerais; Ofício de Sineiro (Minas Gerais); Festa do Divino Espírito Santo de Pirenópolis – Goiás; Ritual YaoKwa do Povo Indígena Enawene Nawe (Mato Grosso); Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro (Amazonas); Festa de Sant’Ana de Caicó (Rio Grande do Norte); Complexo Cultural do Bumba-meu-boi do Maranhão; Saberes e Práticas Associados ao modo de fazer bonecas Karajá (Mato Grosso); Rtxókó: expressão artística e cosmológica do Povo Karajá (Mato Grosso); Fandango Caiçara (São Paulo e Paraná); Festa do Divino Espírito Santo de Paraty (Rio de Janeiro); Festa do Senhor Bom Jesus do Bom Fim (Bahia) e Festa de São Sebastião na Região do Marajó (Pará).<sup>11</sup>

Portanto, o “registro” representa, para o patrimônio imaterial, o que o tombamento é para o patrimônio material, sem a rigidez deste último, já que não tem a intenção – nem condições - de “congelar” as características de um bem cultural sujeito às mais variadas influências num mundo marcado por constantes mudanças.

#### 4.4 INSTRUMENTOS URBANO-AMBIENTAIS

Para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, que estabeleceram as bases da política urbana, o legislador pátrio elaborou a Lei Federal nº 10.257, de 10-07-2001<sup>12</sup>, também conhecida como Estatuto das Cidades.

Esse diploma legal visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º) mediante, dentre outras diretrizes, a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (inciso XII), dentre outras diretrizes.

---

<sup>11</sup> BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=17743&sigla=Institucional&retorno=paginainstitucional>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

<sup>12</sup> BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2014.

Para tanto, em nível de planejamento municipal (art. 4º), determina a utilização de instrumentos como o plano diretor<sup>13</sup> e o zoneamento ambiental, além de institutos jurídicos e políticos já conhecidos, tais como a desapropriação, o tombamento e o direito de preempção<sup>14</sup>. Prevê, igualmente, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, bem como a sua transferência<sup>15</sup>.

O referido diploma também inovou ao estabelecer a exigência de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) com o intuito de avaliar possíveis efeitos de empreendimento a ser licenciado sobre a qualidade de vida da população residente na área, incluindo, dentre os critérios de avaliação, a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural.<sup>16</sup>

De tudo isso, importa destacar que o Estatuto das Cidades acabou consagrando uma prática há muito adotada em algumas cidades brasileiras: a definição de “áreas especiais de interesse cultural”, tendo por objetivo “preservar a ambiência e a identidade arquitetônica de bairros ou regiões da cidade”.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> O plano diretor é vinculante para o particular e para o Município, mas não é obrigatório para Municípios com menos de 20.000 habitantes, o que o fragiliza como instrumento de proteção ambiental – art. 182 da Constituição Federal.

<sup>14</sup> Assim dispõe o Estatuto das Cidades a respeito desse instituto: “Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. [...] Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: [...] VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; [...]”. Como se pode observar, o direito de preempção a que se refere a Lei nº 10.257/2001 é o mesmo privilégio previsto no art. 22 do Decreto-Lei nº 25/1937, em relação a bens tombados, para todos os entes públicos, da União aos Municípios, nesta ordem. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 21 mar.2014.

<sup>15</sup> Lei nº 10.257/2001: “Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. [...] Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: [...] II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; [...]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 21 mar. 2014.

<sup>16</sup> Lei nº 10.257/2001: “Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal. Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: [...] VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 21 mar. 2014.

<sup>17</sup> CUREAU, Sandra. **O patrimônio cultural brasileiro e seus instrumentos de proteção**. In: MARQUES, Cláudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem a Jacqueline Morand-Deviller*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 174.

Exemplo da referida prática é a Lei Complementar nº 434, de 01-12-1999, do Município de Porto Alegre (com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 646, de 22-07-2010)<sup>18</sup> que, em seu art. 92, ao definir as “Áreas de Interesse Cultural”, incorporou as “Áreas Funcionais de Interesse Paisagístico e Cultural” identificadas na Lei Complementar nº 43, de 21-07-1979:

Art. 92. Áreas de Interesse Cultural são áreas que apresentam ocorrência de Patrimônio Cultural e que devem ser analisadas, visando a sua preservação no quadro da sustentabilidade urbana e ao resgate da memória cultural por meio da revitalização, restauração e potencialização das áreas significativas, por meio de flexibilização e fomento pelo Poder Público, identificadas no Anexo 3 desta Lei Complementar.

§ 1º As Áreas Funcionais de Interesse Paisagístico e Cultural identificadas na Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979, são incorporadas a esta Lei, passando a denominar-se de Áreas de Interesse Cultural, e serão objeto de reavaliação, que poderá alterar seus limites e seus regimes urbanísticos, ou mesmo suprimi-las.

§ 2º A preservação de Áreas, Lugares e Unidades far-se-á pela definição de regime urbanístico específico, por tombamento e inventário.

Outro exemplo desse instrumento são as “Áreas de Proteção do Ambiente Cultural” (APACs), criadas em 2001 pelo Município do Rio de Janeiro – embora suas origens remontem à Lei Complementar nº 16/1992 - com vistas à preservação da ambiência tradicional de bairros como Laranjeiras, Jardim Botânico, Botafogo, Ipanema, Leblon, Catete/Glória, Humaitá e ilha de Paquetá.<sup>19</sup> Segundo a Municipalidade carioca, encontram-se protegidos no âmbito das APACs cerca de 30 mil bens imóveis, entre tombados, preservados e tutelados.<sup>20</sup>

A instituição dessas áreas de proteção no ambiente urbano implica clara limitação ao direito de propriedade, pois não só impõe condições de conservação e uso aos titulares de imóveis de interesse cultural mas, também, aos proprietários dos

<sup>18</sup> PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 434, de 01 de dezembro de 1999. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=205](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=205)>. Acesso em: 21 mar. 2014.

<sup>19</sup> CUREAU, Sandra. **O patrimônio cultural brasileiro e seus instrumentos de proteção**. In: MARQUES, Cláudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem a Jacqueline Morand-Deviller. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 174.

<sup>20</sup> Bem preservado é aquele que “pertence a um conjunto arquitetônico cujas características representem a identidade cultural de um bairro, localidade ou entorno de um bem tombado. Neste caso, são mantidos fachadas, telhados e volumetria. São permitidas modificações internas, desde que se integrem aos elementos arquitetônicos preservados. O objetivo é preservar a ambiência urbana”. Já o bem tutelado “é o imóvel renovado, situado no entorno dos bens preservados ou tombados. Ele pode ser substituído ou modificado, após análise e aprovação do órgão de tutela. Não possuem valor de conjunto, mas estão sujeitos a restrições para não descaracterizar o conjunto protegido”. Disponível em: <<http://www0.rio.rj.gov.br/patrimonio/apac.shtm>>. Acesso em: 02 mar. 2014.

demais que, mesmo despidos dessa valoração, têm restringida, por exemplo, a possibilidade de edificação acima de determinada altura. Trata-se, a toda evidência, de típica limitação administrativa, pois consubstanciada em “restrição geral e gratuita imposta indeterminadamente às propriedades particulares em benefício da coletividade”.<sup>21</sup>

Por outro lado, a criação das referidas áreas, “tanto pode se dar através de procedimento legislativo, isto é, inseridas na própria lei de uso do solo urbano, quanto virem a ser estabelecidas por decreto executivo, quando a lei de uso e parcelamento do solo urbano assim permitir”.<sup>22</sup>

Por fim, vale destacar que a eficácia das leis de zoneamento para a proteção ao patrimônio cultural edificado urbano reside no fato de que, “ao caracterizarem certas regiões da cidade como de baixo potencial construtivo, desestimulam a especulação imobiliária e incentivam a manutenção das construções antigas”.<sup>23</sup>

#### 4.5 VIGILÂNCIA

Embora incluída, pelo art. 216, § 1º, da Constituição, dentre os instrumentos de preservação do patrimônio cultural, “a vigilância nada mais é do que aquilo que a lei de tombamento considerava efeito do ato, isto é, a permissão ao Poder Público de inspeção da coisa tombada, aí incluído o ingresso, sob condições, nas dependências das casas”.<sup>24</sup>

Situa-se, portanto, no largo espectro do poder de polícia conferido ao Estado para constranger o indivíduo a conformar sua conduta aos ditames do bem comum, materializado no sistema legal.

Nessa condição, a vigilância pode ser utilizada antes mesmo do tombamento ou do inventário, como forma de atestar a própria existência do bem e, ato contínuo,

---

<sup>21</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 702.

<sup>22</sup> CASTRO, Sônia Rabello de. **O Estado na preservação de bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991, p. 8.

<sup>23</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 105.

<sup>24</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 106.

permitir a análise de suas características com o fito de ser reconhecido valor cultural suficiente a amparar o ato administrativo que o irá distinguir dos demais.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 106.

## 5 O “INVENTÁRIO”

### 5.1 CONCEITUAÇÃO GENÉRICA

Derivado do latim *inventarium* (de *invenire* = agenciar, diligenciar, promover), pode ser definido como “o processo ou a série de atos praticados com o objetivo de ser apurada a situação econômica de uma pessoa ou de uma instituição, pelo relacionamento de todos os seus bens e direitos, ao lado de um rol de todas as suas obrigações ou encargos”.<sup>1</sup>

Os dicionários apresentam o significado do vocábulo inventário como “Lista discriminada, registro, relação, rol de mercadorias, bens. Descrição ou enumeração minuciosa”.<sup>2</sup> “Levantamento minucioso dos elementos de um todo; rol, lista, relação. Qualquer descrição detalhada, minuciosa de algo”.<sup>3</sup>

Esta ampla definição remete para as especificidades do inventário no Direito e nas Ciências Contábeis, nos quais o referido instituto tem aplicação prática constante em se tratando de patrimônio, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas.

Assim, o Código de Processo Civil (art. 993, inciso IV) refere-se ao inventário como sendo “a relação completa e individuada de todos os bens do espólio e dos alheios que nele forem encontrados”. É, segundo De Plácido e Silva,

a ação especial, intentada para que se arrecadem todos os bens e direitos do de cujus, quer os que se encontravam em seu poder, quando de sua morte, ou em poder de outrem, desde que lhe pertençam, para que se forme o balanço acerca desses mesmos bens e das obrigações e encargos ao mesmo atribuídos.<sup>4</sup>

Já no campo da Contabilidade, o inventário – também conhecido como “balanço”, embora com este não se confunda – consiste na contagem física das mercadorias existentes no estoque de uma empresa a fim de comparar o número daí

<sup>1</sup> SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 774.

<sup>2</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 964.

<sup>3</sup> HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 1643.

<sup>4</sup> SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 774.

resultante com aquele constante em seus registros.<sup>5</sup> É, portanto, um instrumento de controle, de gestão do negócio.

Feitas essas breves considerações, cabe apresentar alguns dos mais antigos exemplos dessa prática, ocorridos em nosso País, envolvendo bens hoje tidos como “culturais”, tanto por parte do Estado quanto da Igreja. Prática essa, obviamente, dentro da ótica do controle administrativo, ou seja, do gerenciamento de bens.

No século XVII, mais precisamente após a expulsão dos holandeses do Nordeste brasileiro, Francisco Mesquita, escrivão da Fazenda Real, elaborou uma relação dos prédios existentes em Recife e Maurícia, cidades até então dominadas pelos batavos, chegando a detalhes na descrição.<sup>6</sup> Segundo José Antonio Gonsalves de Mello, “são inúmeras as vezes em que faz a identificação do construtor pelo material de construção: “casa de pedra e cal, obra portuguesa; (...) ou diz simplesmente: “obra de Judeu ou Flamengo”. Também reconhecia o escrivão quando havia acréscimo feito por judeu ou flamengo: “é obra portuguesa até onde chega o cunhal de pedra; por cima foram fabricadas por flamengos”.<sup>7</sup>

Também merece menção, embora não se refira, especificamente ao inventário cultural, a “Viagem Filosófica pelas Capitanias do Grão-Pará, Rio Negro, Mato Grosso e Cuiabá”, chefiada por Alexandre Rodrigues Ferreira e empreendida pelo Estado Português entre 1783 e 1792, a qual tinha “o objetivo de inventariar todos os recursos naturais do país; de elaborar mapas e fazer a demarcação do território colonial pertencente à Coroa Portuguesa e de investigar a cultura indígena”.<sup>8</sup>

Outro exemplo notável de inventário, agora no final do século XVIII, é a obra do Cônego José de Souza de Azevedo Pizarro e Araújo que, entre 1794 e 1795,

---

<sup>5</sup> BRASIL. Portal Educação. Inventário físico. 23 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.portaleducacao.com.br/educacao/artigos/21974/inventario-fisico>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

<sup>6</sup> MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro**. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Repositório de Informações. Doutrina. Belo Horizonte, mar. 2008, p. 1. Disponível em: <<http://www-antigo.mpmg.mp.br/portal/public/interno/repositorio/id/24667>>. Acesso em 23 jan. 2014.

<sup>7</sup> MELLO, José Antônio Gonsalves de. **Tempo dos flamengos: influência da ocupação holandesa na vida e na cultura do Norte do Brasil**. 2. ed. Recife: Estado de Pernambuco; Secretaria de Educação e Cultura, 1978. Disponível em: <<http://www.arquivojudaicope.org.br/2012/pt/compilacoes/mello-2.html>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

<sup>8</sup> VERRAN, Rossana Samarani. **Inventário Científico do Brasil no Século XVIII: a contribuição de Alexandre Rodrigues Ferreira para o conhecimento da natureza e dos índios**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br:8080/dspace/handle/10923/3897>>. Acesso em 22 jan. 2014.

percorreu cidades e freguesias da região centro-sul do bispado do Rio de Janeiro na condição de visitador. Monsenhor Pizarro, como era conhecido, descreveu com minúcias igrejas e capelas, retábulos, altares e imagens de santos, inclusive alertando para o mau estado de conservação em que muitas se encontravam. O “Livro das Visitas Pastorais” serviu de base para que o religioso publicasse, em 1820, as “Memórias Históricas do Rio de Janeiro e das Províncias Annexas à Jurisdição do Vice-Rei do Estado do Brasil”. O mesmo relatório das visitas pastorais permitiu que, em 2008, o Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC) editasse o inventário de arte sacra fluminense, em dois volumes, obra atualizando todo o acervo histórico-artístico, de cunho religioso, no Estado do Rio de Janeiro.<sup>9</sup>

Como se observa, a prática do inventário não é nova, nem no Direito, nem na Administração pública ou privada.

## 5.2 HISTÓRICO LEGISLATIVO

Se consagrada é a utilização do inventário como método de controle de bens do ponto de vista meramente patrimonial, recente é o seu manejo como instrumento de proteção jurídica dos bens culturais.

Algumas tentativas houve neste sentido, nas primeiras décadas do século XX, mas sem sucesso:

Quando a sociedade brasileira, através de seus intelectuais e lideranças, iniciou, nos anos 20 do século passado, a luta pela preservação do nosso patrimônio cultural, a preocupação com a institucionalização do inventário veio formalmente à tona. Aliás, a obrigatoriedade de inventariação dos bens culturais está presente em todas as tentativas de criação de uma legislação de proteção aos bens culturais do país anteriores à criação da SPHAN no ano de 1937, como nos anteprojetos de lei dos deputados federais Luís Cedro (1923), Augusto de Lima (1924), José Wanderlei de Araújo Pinho (1930) e da comissão criada para este fim pelo Governo do Estado de Minas.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> ARAÚJO, José de Souza Azevedo Pizarro e (1753-1830). **O Rio de Janeiro nas visitas pastorais de Monsenhor Pizarro: inventário da arte sacra fluminense**. 2v. Concepção e coordenação Marcus Antonio Monteiro Nogueira. Rio de Janeiro: INEPAC, 2008.

<sup>10</sup> MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro**. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Repositório de Informações. Doutrina. Belo Horizonte, mar. 2008, p. 1. Disponível em: <<http://www-antigo.mpmg.mp.br/portal/public/interno/repositorio/id/24667>>. Acesso em 23 jan. 2014.

O inventário veio a ser positivado – de forma precursora - como instrumento de proteção aos bens culturais (e também naturais) pela Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977<sup>11</sup>, com finalidades turísticas:

Art. 6º - A EMBRATUR implantará e manterá permanentemente atualizado o Inventário das Áreas Especiais de Interesse Turístico, dos Locais de Interesse Turístico e dos bens culturais e naturais protegidos por legislação específica.

§ 1º - A EMBRATUR promoverá entendimentos com os demais órgãos e entidades mencionados no art. 5º, com o objetivo de se definirem os bens culturais e naturais protegidos, que possam ter utilização turística, e os usos turísticos compatíveis com os mesmos bens.<sup>12</sup>

§ 2º - Os órgãos e entidades mencionados nos incisos II a VI do art. 5º enviarão à EMBRATUR, para fins de documentação e informação, cópia de todos os elementos necessários à identificação dos bens culturais e naturais sob sua proteção, que possam ter uso turístico.

Vale ressaltar que a Lei nº 6.513/77 não se limitou a instituir o inventário com o mero objetivo de identificar o potencial turístico dos bens culturais e naturais, como parece sugerir a redação dos parágrafos do dispositivo acima transcrito.

Com efeito, os bens culturais e naturais constantes do inventário previsto no *caput* do artigo 5º estavam protegidos nos termos dos artigos 24 a 27:

Art. 24 – Além da ação penal cabível, a modificação não autorizada, a destruição, a desfiguração, ou o desvirtuamento de sua feição original, no todo ou em parte, das Áreas de Interesse Turístico ou dos Locais de Interesse Turístico, sujeitam o infrator às seguintes penalidades:

I – multa de valor equivalente a até Cr\$ 782.739,15 (setecentos e oitenta e dois mil, setecentos e trinta e nove cruzeiros e quinze centavos);

II – interdição de atividade ou de utilização incompatível com os usos permissíveis das Áreas Especiais de Interesse Turístico ou dos Locais de Interesse Turístico;

III – embargo de obra;

IV – obrigação de reparar os danos que houver causado; restaurar que houver danificado, reconstituir o que houver alterado ou desfigurado;

V – demolição de construção ou remoção de objeto que interfira com os entornos de proteção e ambientação do Local de Interesse Turístico.

Art. 25 – As penalidades referidas no artigo anterior serão aplicadas pela EMBRATUR.

§ 1º - As penalidades dos incisos II a V, do art. 24, poderão ser aplicadas cumulativamente com a do inciso I.

§ 2º - (Revogado pela Lei nº 8.181, de 1991)

<sup>11</sup> BRASIL. Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6513.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2014.

<sup>12</sup> Os órgãos a que se refere o dispositivo são, conforme nomenclatura e vinculação à época: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN (Ministério da Educação e Cultura), Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal-IBDF (Ministério da Agricultura), Secretaria Especial do Meio Ambiente-SEMA (Ministério do Interior), Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU (organismo interministerial) e Superintendência do Desenvolvimento da Pesca-SUDEPE (Ministério do Interior).

§ 3º - Nos casos de bens culturais e naturais sob e proteção do IPHAN, do IBDF e da SEMA, aplicar-se-ão as penalidades constantes da respectiva legislação específica.

Art. 26 – Aplicadas as penalidades dos incisos II a V, do art. 24, a EMBRATUR comunicará o fato à autoridade competente, requisitando desta as providências necessárias, inclusive meios judiciais ou policiais, se for o caso, para efetivar a medida.

Art. 27 – Quando o infrator for pessoa jurídica, as pessoas físicas que, de qualquer forma, houverem concorrido para a prática do ato punível na forma da presente Lei, ficam igualmente sujeitas às penalidades do art. 24, inciso I.

Porém, esse diploma ficou restrito aos bens de interesse turístico, os quais, com toda certeza, não coincidem com a integralidade dos bens culturais.

Dessa forma, foi só com o advento da Constituição de 1988 que o inventário acabou alçado à condição de instrumento jurídico de proteção do patrimônio cultural, independentemente de sua natureza ou finalidade, nos seguintes termos:

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:

.....  
 § 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.

A redação do dispositivo constitucional é fruto de algumas propostas apresentadas ao longo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1987.

Vale destacar a Sugestão nº 1534-2, de autoria do deputado Hélio Rosas (PMDB/SP), no sentido de que fosse dada competência à União e, cumulativamente, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Territórios Federais e aos Municípios, para o **inventário**, a classificação, a conservação, a proteção, a restauração e a revitalização dos bens culturais.<sup>13</sup>

Também a Comissão Afonso Arinos propôs a inclusão do inventário como forma de proteção à cultura nacional:

---

<sup>13</sup> BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Relatório Complementar do Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Fase A. v. 207. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI. Câmara Responde: Projeto de lei relativo ao “inventário” dos bens culturais materiais e art. 216 da Constituição [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jbacchin@hotmail.com> em 04 nov. 2013.

Art. 397 – O Poder Público proporcionará condições de preservação da ambiência dos bens de cultura, visando a garantir:  
 I – o acautelamento de sua forma significativa, incluindo, entre outras medidas, o tombamento e a obrigação de restaurar;  
 II – o inventário sistemático desses bens referenciais da identidade nacional.<sup>14</sup>

O deputado Octávio Elísio (PMDB/MG), por sua vez, em 22-04-1987, com base em documento intitulado “Sugestões à Assembleia Constituinte”, elaborado pelo SPHAN (atual IPHAN), apresentou a proposta de nº 2802-9, nestes termos:

Art – O Poder Público promoverá a identificação, o registro e a preservação dos bens culturais e naturais, dentro de seu contexto e ambiência, através do:  
 I – Inventário sistemático desses bens referenciais da identidade e da memória nacionais;  
 II – Acautelamento de sua forma significativa, incluindo, entre outras medidas, a proteção através do tombamento, da inventariação e da obrigação de restaurar;  
 III – Cooperação entre o Estado e a Sociedade na conservação e valorização dos bens culturais e naturais.  
 Art – São bens culturais os de natureza material ou imaterial, individuais ou coletivos, portadores de referência à identidade nacional e à memória local – urbana e rural, incluindo as manifestações, os modos de fazer e de convívio, documentos, obras, locais e sítios de valor histórico, artístico, arqueológico ou científico e as paisagens antrópicas e naturais.  
 § Único – Os atentados contra eles cometidos são equiparados os cometidos contra o patrimônio nacional e punidos na forma da lei.<sup>15</sup>

A proposta do deputado constituinte Octávio Elísio representou, praticamente, todo o capítulo referente à Cultura, cujas ideias e teses foram acolhidas no Anteprojeto<sup>16</sup>, ao final assim redigido:

Art. 22 – O Poder Público promoverá e incentivará a preservação de sítios, edificações, objetos, documentos e outros bens de valor cultural – arqueológico, histórico, científico, artístico, ecológico e paisagístico – através

<sup>14</sup> BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Relatório Complementar do Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Fase A. v. 207. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI. Câmara Responde: Projeto de lei relativo ao “inventário” dos bens culturais materiais e art. 216 da Constituição [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jbacchin@hotmail.com> em 04 nov. 2013.

<sup>15</sup> BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Relatório Complementar do Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Fase A. v. 207. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI. Câmara Responde: Projeto de lei relativo ao “inventário” dos bens culturais materiais e art. 216 da Constituição [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jbacchin@hotmail.com> em 04 nov. 2013.

<sup>16</sup> BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Relatório Complementar do Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Fase A. v. 207. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI. Câmara Responde: Projeto de lei relativo ao “inventário” dos bens culturais materiais e art. 216 da Constituição [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jbacchin@hotmail.com> em 04 nov. 2013.

do seu inventário sistemático, vigilância, tombamento, aquisição e outras ações de acautelamento e proteção.<sup>17</sup>

A menção ao inventário – juntamente com outras formas de proteção ao patrimônio cultural - permaneceu no texto promulgado em 05-10-1988, já que a maioria das emendas apresentadas nas fases seguintes ao Anteprojeto o previra, tendo sido poucas as resistências à sua manutenção.<sup>18</sup>

A propósito, calha trazer a justificativa apresentada pelo deputado Hélio Rosas para embasar sua proposição:

Ao desígnio de preservar os bens culturais e naturais, não basta enunciar, no texto constitucional, comando jurídico neste sentido. Impõe-se, isto sim, prever, desde logo, providências práticas que viabilizem tal intento, como se faz na presente emenda, ao determinar-se a adoção de medidas administrativas, tais como o inventário sistemático dos bens e o tombamento, além de se estabelecer regra de cooperação entre o Estado e a sociedade.<sup>19</sup>

Dessa forma, o instituto do inventário – como instrumento de proteção ao ambiente cultural – tem assento na própria Constituição Federal, cabendo à legislação infraconstitucional apenas definir seus efeitos.

---

<sup>17</sup> BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Relatório Complementar do Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Fase A. v. 207. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI. Câmara Responde: Projeto de lei relativo ao “inventário” dos bens culturais materiais e art. 216 da Constituição [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jbacchin@hotmail.com> em 04 nov. 2013.

<sup>18</sup> Ao apresentar emenda (nº 16821) na Comissão de Sistematização, o deputado federal Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN) preferiu fazer constar que a proteção e conservação do patrimônio histórico-cultural brasileiro se daria “através de todas as formas de acautelamento e preservação de acervos”, alegando que “colocar as formas de execução da proteção tais como inventário sistemático, registro, vigilância, tombamento, desapropriação e aquisição, não se justifica no texto constitucional. Tais operações podem limitar a ação dos órgãos e entidades incumbidas desta face a evolução dos métodos e técnicas” (BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Panorama do Processo Constituinte. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI. Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Corpi. Câmara Responde: Projeto de lei relativo ao “inventário” dos bens culturais materiais e art. 216 da Constituição [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jbacchin@hotmail.com> em 04 nov. 2013).

<sup>19</sup> BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Panorama do Processo Constituinte. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI. Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Corpi. Câmara Responde: Projeto de lei relativo ao “inventário” dos bens culturais materiais e art. 216 da Constituição [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jbacchin@hotmail.com> em 04 nov. 2013).

### 5.3 CONCEITUAÇÃO ESPECÍFICA

O inventário, tal como previsto no parágrafo 1º do artigo 216 da Constituição, é um dos instrumentos de que dispõe o Estado para a preservação dos bens de valor cultural.

No caso do patrimônio edificado, durante muito tempo a preservação dos bens ficou praticamente restrita ao tombamento. Falar em imóvel preservado era falar em imóvel tombado.

Contudo, já se fez referência às limitações previstas no Decreto-Lei nº 25/1937: a rigidez dos critérios para o enquadramento dos bens passíveis de proteção estatal (vinculação a fatos memoráveis da História e/ou existência de excepcional valor artístico) deixava à mercê da própria sorte a maior parte das construções antigas ou aquelas que, de alguma forma, revestiam-se de significado para a comunidade onde situadas.

Em boa hora, a Constituição de 1988 introduziu em nosso sistema jurídico essa figura inovadora e com um campo de abrangência muito maior do que o do tombamento, inclusive por não se limitar aos bens de natureza material.

Aliás, foi a partir da figura do tombamento que se pensou a proteção que representaria o inventário para os bens culturais, como revelam os anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987:

Não deve o tombamento, ainda na vertente patrimonial, abranger todos e quaisquer bens, estimáveis e dignos de preservação por força do consenso das comunidades urbanas, no esforço da criação e preservação de sua memória.

E muito menos deve o instituto administrativo do tombamento abranger a vertente do fazer cultural, representado pelas atividades artesanais e industriais, e os hábitos culturais da comunidade, aos quais outros instrumentos devem ser aplicados.

Deve-se enunciar, no plano constitucional, outros meios de proteção e de ação além do consagrado instituto do tombamento.

Ademais, a Constituição deve consagrar a figura da inventariação dos bens culturais, de natureza patrimonial ou de atividades de fazer (processos industriais e artesanais), locais de convívio religiosos ou cívicos.

O inventário, além de registrar com as técnicas adequadas, e sem nenhuma limitação, todos os bens e manifestações culturais de valor referencial para a memória nacional, funcionará como novo instrumento de proteção, complementar ao tombamento.

O bem inventariado não deverá sofrer tantas restrições quanto as decorrentes do regime jurídico do tombamento. Já que os bens excepcionais contam com a proteção do tombamento, a inscrição no inventário seria reservada às manifestações reiterativas e dinâmicas, que não se enquadram em um sistema rígido de proteção, a exemplo do artesanato, do folclore, da arte e da

arquitetura populares, dos acervos científicos, dos modos e fazer, lendas, crenças, etc.<sup>20</sup>

Pois bem, tomando como referência essas ideias que nortearam as discussões na Assembleia Nacional Constituinte e deram suporte para a introdução do “inventário” no texto da Constituição, cabe, agora, adentrar a análise dessa figura.

Do ponto de vista prático,

o inventário consiste na identificação e registro por meio de pesquisa e levantamento das características e particularidades de determinado bem, adotando-se, para sua execução, critérios técnicos objetivos e fundamentados de natureza histórica, artística, arquitetônica, sociológica, paisagística, antropológica, entre outros.<sup>21</sup>

Materializa-se o inventário, nos casos de patrimônio edificado, pela confecção de fichas onde constam, além de levantamento fotográfico e/ou croquis, informações básicas como denominação, proprietário, localização, datação, características externas, área, uso original e atual, bem como estado de conservação do imóvel a ser preservado.<sup>22</sup>

O ato de inventariar, portanto, traduz-se no “levantamento sistemático, atualizado e exaustivo dos bens existentes, visando à respectiva identificação”,<sup>23</sup> destinando-se ao reconhecimento oficial do patrimônio cultural de cada um dos entes públicos que compõem a República Federativa do Brasil.

---

<sup>20</sup> Trecho do documento “Sugestões à Assembleia Constituinte”, elaborado a pedido do SPHAN, por comissão especial presidida por Modesto Carvalhosa, citado pelo deputado Octávio Elísio em sua justificativa de sugestão de norma constitucional. BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Relatório do Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI. Câmara Responde: Projeto de lei relativo ao “inventário” dos bens culturais materiais e art. 216 da Constituição [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jbacchin@hotmail.com> em 04 nov. 2013.

<sup>21</sup> MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro**. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Repositório de Informações. Doutrina. Belo Horizonte, mar. 2008, p. 2. Disponível em: <<http://www-antigo.mpmg.mp.br/portal/public/interno/repositorio/id/24667>>. Acesso em 23 jan. 2014.

<sup>22</sup> Modelo de ficha adotado pela Secretaria da Cultura do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.iphae.rs.gov.br/Main.php?do=DownloadAc&Clr=1>>. Acesso em 02 fev. 2014.

<sup>23</sup> CUREAU, Sandra. **O patrimônio cultural brasileiro e seus instrumentos de proteção**. In: MARQUES, Cláudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem a Jacqueline Morand-Deviller. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 172.

## 5.4 CONCEPÇÕES E TERMINOLOGIA

Antes de avançar no estudo do tema, necessário distinguir entre duas concepções de “inventário” no âmbito do patrimônio edificado: a primeira, como etapa no processo de reconhecimento do valor cultural do bem com vistas ao seu tombamento e, uma vez tombado, como forma de gestão e controle da situação do mesmo;<sup>24</sup> a segunda concepção, como instrumento jurídico autônomo de proteção aos bens culturais, nos moldes do tombamento.

Importa esclarecer isso porque há quem conteste o uso puro e simples do termo “inventário” neste último sentido, por entender que o inventário propriamente dito, consistente no levantamento com vistas à identificação dos bens de interesse cultural, é prática há muito adotada pelos órgãos responsáveis pela preservação da memória nacional, de modo que seria necessária a utilização de nomenclaturas distintas para um e outro:

Entendemos que, a partir do momento que, historicamente, o inventário se consolida, no Brasil, como aquilo que denominamos de “inventário de conhecimento ou de identificação” e que, nos últimos anos – principalmente a partir da própria atuação do poder judiciário – começa, concomitantemente, a ser utilizado como sinônimos daquilo que na França é denominado de “inventário suplementar” nos cabe, para não incorreremos em uma confusão que será bastante prejudicial para o desenvolvimento das políticas e das práticas de preservação do patrimônio em nosso país, partir para uma melhor denominação das ações hoje empreendidas com este nome. Penso que possuímos, neste caso, duas opções: 1) manter-se a denominação de inventário para aquela ação que já encontra-se há mais tempo consolidada e criando-se outra denominação para o citado “tombamento flexível”; ou 2) adjetivar, sempre, os dois tipos de inventário aqui apresentados, denominando-se aquele inventário que entendemos já consolidado como “inventário de conhecimento”, “inventário de identificação” ou “inventário de proteção” e o segundo tipo de “inventário para a preservação” (como faz a legislação baiana), ou “inventário de estruturação e de complementação” (como faz a gaúcha), ou algum outro termo que o diferencie o anterior. Só assim, poderemos contribuir para a resolução desta questão que, infelizmente, provoca um desacordo entre diversos e importantes agentes responsáveis pela preservação deste patrimônio.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Nessa concepção de inventário, dignas de nota são as iniciativas pioneiras dos Estados da Bahia (entre 1975 e 1988) e de Pernambuco (1987) no sentido de promoverem os respectivos Inventários de Proteção ao Acervo Cultural (IPAC), com base na experiência do Conselho de Cooperação Cultural da Europa (1965), objetivando o conhecimento dos bens existentes em seus territórios com vistas a um futuro tombamento (VIEIRA, Glenda Salgado; OLIVEIRA, Isabela Moraes de; SOUZA, Cristiane Feitosa Cordeiro de. IPAC – Inventário de Proteção do Acervo Cultural: os modelos da Bahia e Pernambuco nas décadas de 1970 e 1980. Revista Tempo Histórico, Recife, vol. 4, nº 1, 2012. Disponível em: <[www.revista.ufpe.br/revistatempohistorico](http://www.revista.ufpe.br/revistatempohistorico)>. Acesso em 30 mar. 2014).

<sup>25</sup> OLENDER, Marcos. **Uma ‘medicina doce do patrimônio’: o inventário como instrumento de proteção do patrimônio cultural - limites e problematizações**. In: XVI Encontro Regional da

A partir dessa observação, até caberia questionar se a alusão ao inventário, no texto constitucional, seria apenas uma consagração da referida prática já utilizada pela Administração.

Pois bem, a simples menção àquele termo no parágrafo 1º do art. 216 da Constituição, sem maiores indicativos, dificulta, efetivamente, a interpretação da norma, tanto que permite, como visto, até duvidar tenha dado origem a um novo instrumento de proteção ao patrimônio cultural.

Contudo, embora razoável a sugestão quanto à necessidade de se diferenciar os inventários de acordo com as respectivas finalidades, difícil negar que, mesmo permanecendo como levantamento das características de um bem imóvel, não constituiria um novo instrumento de proteção ao patrimônio cultural.

Na busca de uma possível solução para esse questionamento, vale começar por uma análise mais detida do já multicitado parágrafo 1º do art. 216.

Interessante observar que o referido dispositivo usa o termo no plural, deixando margem a indagações como: seria alusão à abrangência tanto dos bens imateriais quanto dos materiais? Ou seria referência, justamente, ao inventário na forma com que há muito é utilizado pelos órgãos de proteção ao patrimônio cultural e, ao mesmo tempo, na sua nova destinação, ou seja, como mais um instrumento autônomo para aquele fim?

Não bastasse isso, sem pretender alçar a “mens legislatoris” a método eficaz de hermenêutica jurídica, forçoso admitir que o instituto em apreço, como instrumento de proteção ao patrimônio edificado, paralelo e complementar ao tombamento, já se fazia presente nas discussões travadas no seio da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, como revelam os seus anais, no texto acima transcrito.

Tudo indica que a Constituição, ao mesmo tempo em que incentivou o uso dessa ferramenta para o conhecimento e estudo dos bens com vistas ao reconhecimento de seu valor cultural e, posteriormente, a eventual tombamento, também a alçou a instrumento autônomo de proteção.

Aliás, outra não poderia ser a conclusão, pois, se o comando do parágrafo 1º do art. 216 é no sentido de efetiva proteção ao patrimônio cultural brasileiro, como poderia tal dispositivo fazer referência apenas à concepção original – simples método

de conhecimento e gerenciamento dos bens culturais – se, nesta condição, ele constitui uma ferramenta utilizada “interna corporis” pela Administração, que não produz efeitos, por si só, para além dos estreitos limites do procedimento administrativo? Para ser mais claro: o inventário, como método de estudo e reconhecimento do valor cultural de bens, não possui força cogente, não tem o poder de obrigar terceiros, particularmente o proprietário da edificação que se quer preservar.

Portanto, se o procedimento é – grosso modo - o mesmo numa e noutra concepção (levantamento exaustivo das características do bem edificado), os efeitos emanados de um e outro é que serão diferentes, dependendo da finalidade para a qual o administrador público irá manejá-lo.

Ao final desse tópico, cumpre dizer que, mesmo na condição de simples levantamento das características de um bem imóvel, o inventário tradicionalmente confeccionado pela Administração é de grande valia nas hipóteses de ação civil pública<sup>26</sup> e ação popular<sup>27</sup>, visto servir de prova do valor cultural do imóvel.

Com efeito, “a inclusão de um bem num inventário cria uma presunção quanto à sua relevância cultural, tornando obrigatória a atuação do Poder Público”.<sup>28</sup> Desta

---

<sup>26</sup> Ação Civil Pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24-07-1985: “Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.259, de 2011). I – ao meio ambiente; [...] III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 1990); [...] VI - à ordem urbanística. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001) [...] Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007) I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007) II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007) III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007) IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007) V - a associação que, concomitantemente: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007) a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007) b) inclua, entre as suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 12.966, de 2014).

<sup>27</sup> Ação Popular, regida pela Lei nº 4.717, de 29-05-1965: “Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos. § 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. (Redação dada pela Lei nº 6.513, de 1977)”.

<sup>28</sup> FIGUEIREDO JÚNIOR. Hélio Rodrigues. **Bens culturais, função social da propriedade e instrumentos jurídicos para a sua preservação**. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, vol.

forma, mesmo não emitindo efeitos contra terceiros, o inventário na concepção tradicional revela-se instrumento do pré-reconhecimento do valor cultural de um bem.

Neste sentido, decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

No complexo de um leque de ações da Administração e “da comunidade”, como quer a Carta Magna, o inventário constitui hoje um relevante cadastro de bens de valor sócio-cultural que a sociedade não pode desprezar, devendo o Judiciário não ignorar as potencialidades de um instrumento assim valioso”.<sup>29</sup>

Aliás, não só nas hipóteses acima mencionadas é de suma importância o levantamento promovido pela Administração, visto que pode servir, inclusive, para embasar estudos e políticas públicas, como a elaboração de um plano diretor onde se instituem áreas especiais de preservação, a depender do número de edificações de interesse cultural encontradas em determinado espaço urbano.

## 5.5 LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Passados 25 anos da promulgação da Constituição de 1988, a União e a maior parte das unidades da federação brasileira ainda não dispõem de diplomas estabelecendo normas para o inventário do patrimônio edificado. Excetuam-se os Estados do Rio Grande do Sul e da Bahia.

De acordo com Marcos Paulo Miranda de Souza,

a primeira iniciativa legislativa sobre o tema é do Estado do Rio Grande do Sul. Trata-se da Lei Estadual nº 10.116, de 1994, que tratou do inventário como instrumento de preservação do patrimônio cultural, disciplinando sucintamente, mas de forma importante, o seu regime jurídico.<sup>30</sup>

---

05, nº 02, 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9737>>. Acesso em: 27 mai. 2014.

<sup>29</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. APCV 3943120-89.2009.8.13.0672. Apelante: Ministério Público do Estado. Apelados: Constantino Alves Farinha e outros. Relator: Des. Wander Paulo Marotta Moreira. 29 mar. 2011. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=39431208920098130672&comrCodigo=0024&nomePessoa=Nome+da+Pessoa&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&comrCodigo=0024&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=24&numero=20&listaProcessos=39431208920098130672&select=2](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=39431208920098130672&comrCodigo=0024&nomePessoa=Nome+da+Pessoa&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&comrCodigo=0024&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=24&numero=20&listaProcessos=39431208920098130672&select=2)>. Acesso em: 28 mai. 2014.

<sup>30</sup> MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro**. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Repositório de Informações. Doutrina. Belo Horizonte, mar. 2008, p. 8. Disponível em: <<http://www-antigo.mpmg.mp.br/portal/public/interno/repositorio/id/24667>>. Acesso em 23 jan. 2014.

A Lei Estadual nº 10.116, de 23-03-1994, não é uma lei sobre a proteção do patrimônio cultural, muito menos trata especificamente do inventário. Na verdade, ela estabelece normas gerais para o desenvolvimento urbano, incluindo a fixação de critérios mínimos para a definição de áreas urbanas e sua expansão, além de diretrizes para o parcelamento do solo para fins urbanos.<sup>31</sup>

No entanto, em seu art. 40, tratou do instituto do inventário nesses termos:

Art. 40 - Prédios, monumentos, conjuntos urbanos, sítios de valor histórico, artístico, arquitetônico, paisagístico, arqueológico, antropológico, paleontológico, científico, de proteção ou preservação permanente, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, não poderão, no, todo ou em parte, ser demolidos, desfigurados ou modificados sem autorização.

§ 1º - Para identificação dos elementos a que se refere este artigo, os municípios, com o apoio e a orientação do Estado e da União, realizarão o inventário de seus bens culturais.

§ 2º - O plano diretor ou as diretrizes gerais de ocupação do território fixarão a volumetria das edificações localizadas na área de vizinhança ou ambiência dos elementos de proteção ou de preservação permanente, visando a sua integração com o entorno.

§ 3º - O Estado realizará o inventário dos bens culturais de interesse regional ou estadual.

Mais recente, a Lei Estadual nº 8.895/2003, do Estado da Bahia, instituiu normas gerais de proteção e estímulo à preservação do patrimônio cultural daquela unidade da Federação.<sup>32</sup>

Dentre os instrumentos disponibilizados está o “inventário para a preservação” (art. 1º, inciso II), com o correspondente Livro do Inventário para a preservação dos bens imóveis e conjuntos (art. 5º, inciso III). Em seu artigo 6º, *caput*, estão fixadas a competência para a abertura dos processos de inventário e a legitimidade para a proposta, bem como prevista a proteção provisória do bem ao longo do trâmite do procedimento, até a inscrição definitiva.

Já a parte especial estabelece o rito do processo administrativo (art. 19, com cinco incisos), a necessidade de autorização do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC) para qualquer intervenção no bem (art. 20) e a obrigação de

---

<sup>31</sup> RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.116, de 23 de março de 1994. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=13479&hTexto=&Hid\\_IDNorma=13479](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=13479&hTexto=&Hid_IDNorma=13479)>. Acesso em: 25 jan. 2014.

<sup>32</sup> BAHIA. Lei Estadual nº 8.895, de 16 de dezembro de 2003. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85799/lei-8895-03>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

o proprietário do bem inventariado notificar eventual adquirente, no ato de alienação, quanto ao regime de proteção que se lhe aplica (art. 21).

Nas disposições finais (art. 49), há equiparação dos institutos previstos no referido diploma ao tombamento, para produção dos efeitos legais necessários.

Como se observa, ao contrário da gaúcha, a Lei baiana é extremamente minuciosa, prevendo situações de indiscutível concretude. Importante registrar que a mencionada Lei veio a ser regulada pelo Decreto nº 10.039/2006, que pouco lhe acrescentou, ao menos no tocante ao inventário para a preservação dos bens imóveis e conjuntos.<sup>33</sup>

No âmbito municipal, existem diplomas em Porto Alegre/RS (Lei Complementar nº 601/2008)<sup>34</sup> e Curitiba/PR (Decreto nº 2.044/2012)<sup>35</sup>.

Merece uma rápida abordagem a Lei Complementar nº 601, de 23-10-2008, do Município de Porto Alegre, que dispõe sobre o inventário do Patrimônio Cultural dos bens imóveis.

Em seu artigo 2º, é prevista a implantação do inventário por meio da listagem dos imóveis, com a indicação das características necessárias à sua identificação, sendo tais imóveis classificados como “edificações de estruturação” (as inventariadas propriamente ditas, cuja demolição ou alteração é vedada, nos termos do art. 10) e “edificações de compatibilização” (aquelas situadas no entorno das primeiras e a estas vinculadas, sendo permitida a demolição desde que substituídas por outras de mesma volumetria e que se harmonizem com o conjunto, consoante art. 11).

Além da legitimidade para inventariar e do procedimento administrativo (artigos 6º e 7º), o referido diploma também prevê restrições à expedição de licenças e aprovação de projetos enquanto realizado o levantamento necessário à inclusão dos imóveis no inventário (art. 4º).

Também há regra para a utilização de propaganda e de equipamentos de infraestrutura aparente nas edificações de estruturação e respectivo entorno, visando evitar a poluição visual (art. 14), e para a transferência de parte do Potencial

---

<sup>33</sup> BAHIA. Decreto nº 10.039, de 3 de julho de 2006. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/76282/decreto-10039-06#>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

<sup>34</sup> PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 601, de 23 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030092.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 28 jan. 2014.

<sup>35</sup> CURITIBA. Decreto nº 2.044, de 28 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/legislacao-smu-smu/211>>. Acesso em: 29 jan. 2014.

Construtivo do imóvel inventariado para outro, de modo a compensar o proprietário das limitações acarretadas pelo ato da Administração (art. 16).

Por fim, nos artigos 17 a 22 estão previstas penalidades para as hipóteses de descumprimento do disposto na referida lei.

Importante registrar a Lei nº 4.568, de 07-07-2000, do Município gaúcho de Pelotas, que, ao instituir Zonas de Preservação do Patrimônio Cultural (ZPPCs), a elas incorporou “as fachadas públicas e a volumetria os bens constantes do inventário do Patrimônio Histórico e Cultural de Pelotas” (art. 3º, § 1º), regulando os tipos de intervenção possíveis nos referidos imóveis e prevendo sanções para as hipóteses de descaracterização ou demolição dos mesmos.<sup>36</sup>

## 5.6 AUTOAPLICAÇÃO DO ART. 216, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Diante desse quadro, em que raros são os entes federativos a possuir lei específica sobre o inventário do patrimônio edificado, cabe questionar: na ausência de diploma regulamentando tal instituto, seria autoaplicável a norma do art. 216, parágrafo 1º, da Constituição?

A resposta parece ser negativa a partir da própria redação daquele dispositivo.<sup>37</sup>

Com efeito, lá são expressamente mencionados o inventário, o registro, a desapropriação e o tombamento como instrumentos de preservação do patrimônio cultural brasileiro, sem falar que deixa em aberto a criação de outras formas de

<sup>36</sup> PELOTAS. Lei Municipal nº 4.568, de 7 de julho de 2000. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2000/456/4568/lei-ordinaria-n-4568-2000-declara-area-da-cidade-como-zonas-de-preservacao-do-patrimonio-cultural-de-pelotas-zppcs-lista-seus-bens-integrantes-e-da-outras-providencias-2000-07-07.html>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

<sup>37</sup> Em sentido contrário: “[...] o legislador constituinte dispensou tratamento especial à proteção do patrimônio histórico e cultural como elemento de identidade e de memória. Nesse contexto se inclui a proteção dos bens inventariados, que integram um cadastro de bens de valor sócio-cultural. O instituto do inventário caracteriza-se constitucionalmente como forma autônoma e auto-aplicável de preservação do meio ambiente cultural. [...] Em nosso ordenamento jurídico, não há, ainda, lei nacional regulamentando especificamente os efeitos decorrentes do inventário enquanto instrumento de proteção do patrimônio cultural brasileiro. Independentemente da ausência da lei regulamentadora acima referida, entendemos que os órgãos públicos responsáveis pela preservação do patrimônio cultural brasileiro podem e devem realizar o inventário de bens de valor cultural e que, com a inventariação, consequências jurídicas advêm para o proprietário do bem (desde que cabalmente cientificado do ato) e para o próprio entre responsável pelo trabalho técnico”. (MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro**. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Repositório de Informações. Doutrina. Belo Horizonte, mar. 2008, p. 8. Disponível em: <<http://www-antigo.mpmg.mp.br/portal/public/interno/repositorio/id/24667>>. Acesso em 23 jan. 2014.

acautelamento. Assim, a normatização infraconstitucional teria, de plano, a função de distinguir aqueles institutos uns dos outros, começando por indicar as hipóteses de cabimento, ou seja, que tipo de bem estaria protegido por este ou aquele instrumento.

Além disso, embora a redação do parágrafo 1º não exiba a tradicional expressão “na forma da lei” ou similar, faz-se necessária uma regulamentação mínima do instituto, que estabeleça elementos como a competência para inventariar, os efeitos do ato e os critérios básicos para a inclusão do bem edificado no rol da proteção estatal, ainda que de forma genérica, os quais servirão para a área técnica da Administração Pública desenvolver seu trabalho.

Aliás, a descrição minuciosa de hipóteses nas leis estadual baiana e municipal porto-alegrense, como visto anteriormente, não deixam dúvidas quanto à necessidade e conveniência do regramento infraconstitucional. O próprio Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional reconhece isso e pauta suas atividades de acordo com tal entendimento:

Para o IPHAN, o inventário é um instrumento que permite o conhecimento, o estudo e, sobretudo, a reflexão sobre o que é o patrimônio cultural brasileiro. É instrumento orientador para classificar o bem, no que se refere à definição do objeto (valores identificados) e para a escolha do instrumento mais adequado para sua preservação (tombamento, chancela ou registro). Desta forma, o inventário é entendido como instrumento de gestão para os bens reconhecidos e como uma etapa do processo de reconhecimento para os bens ainda não reconhecidos. Esse processo de reconhecimento só é finalizado com a decisão do Conselho Consultivo, no papel de representante da sociedade (Decreto Lei 25/37) e, portanto, o IPHAN não atribui obrigações legais ao bem inventariado ainda não tombado, uma vez que não há diploma legal que o regule. A única exceção atualmente é o Inventário Nacional de Diversidade Linguística, instituído pelo Decreto nº 7387, de 9 de Dezembro de 2010, que trata especificamente do reconhecimento e valorização da diversidade linguística brasileira.<sup>38</sup>

Nunca é demasiado lembrar que o inventário constitui uma forma de intervenção do Poder Público no direito de propriedade, de forma que a respectiva normatização mostra-se indispensável para que o agir da Administração não afronte a norma do art. 5º, inciso XXII, da Constituição.

---

<sup>38</sup> SCHLEE, Andrey Rosenthal. Departamento de Patrimônio Material/IPHAN. Inventário [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <jbacchin@hotmail.com> em 13 fev. 2014.

## 5.7 NATUREZA JURÍDICA

O inventário, como reconhecimento do valor cultural de um bem imóvel e de sua consequente inclusão no rol das edificações merecedoras da tutela do Estado, é ato eminentemente administrativo.

De início, convém trazer à baila o conceito que oferece Lúcia Valle Figueiredo:

Ato administrativo em sentido estrito é a norma concreta, emanada pelo Estado, ou por quem esteja no exercício da função administrativa, que tem por finalidade criar, modificar, extinguir ou declarar relações jurídicas entre este (o Estado) e o administrado, suscetível de ser contrastada pelo Poder Judiciário.<sup>39</sup>

Essa definição traz dois elementos de suma importância para a compreensão do instituto e, por isso, merecem uma análise mais acurada em virtude das consequências que podem advir de sua aplicação: trata-se da natureza declaratória/constitutiva e vinculada/discricionária do inventário.

### 5.7.1 Ato declaratório/constitutivo

Segundo Lúcia Valle Figueiredo,

Atos declaratórios são aqueles que apenas se limitam a certificar a existência de alguma situação ou relação jurídica. Nada acrescentam, apenas dão testemunho da existência de algo já existente. [...] De outra parte, os atos constitutivos, como o próprio nome está a indicar, geram relação jurídica, criam-na, pois modificam ou extinguem direitos.<sup>40</sup>

Como não poderia deixar de ser, o questionamento sobre a natureza declaratória ou constitutiva do inventário começa pelo incontornável paralelismo com o tombamento. É a partir da análise da transformação deste instituto, com o advento da Constituição de 1988, que se poderá ter uma resposta àquela indagação.

Dispõe o art. 1º do Decreto-Lei nº 25/1937:

Art. 1º Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil,

<sup>39</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 174-175.

<sup>40</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 207-208.

quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

Parágrafo 1º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro livros do Tombo.

Com base na literalidade desse dispositivo, tinha-se o tombamento, até a vigência da Constituição de 1988, como um ato indubitavelmente constitutivo:

A proteção feita com base no Decreto-lei 25/37, ao contrário de outras formas de proteção já mencionadas, implica que os bens a serem protegidos, identificados pelo órgão competente, só depois de inscritos passem a fazer parte do denominado patrimônio cultural, como coisas tombadas; é, pois, o ato de tombamento ato constitutivo, sendo seus efeitos jurídicos produzidos a partir de então, isto é, *ex nunc*.<sup>41</sup>

Reforça essa primeira impressão o fato de ser necessária a ciência do proprietário a respeito da inclusão do imóvel no livro do tomo, de modo que seus efeitos – particularmente a obrigação de preservar o bem - operariam *ex nunc*, ou seja, a partir da referida notificação, característica dos atos constitutivos.

Por outro lado, as implicações criminais envolvendo agressão ao bem protegido (Lei nº 9.605/1998) exigiriam fosse afastado qualquer movimento de retroatividade, própria dos atos declaratórios.

No mais, como limitação ao direito de propriedade, o tombamento estabelece gravame, e este não se declara, se constitui.

Contudo, baseada na redação do art. 216, *caput*, da Constituição vigente (“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”), a doutrina vem entendendo que o tombamento, não obstante os termos do Decreto-Lei nº 25/1937, deixou de ser um ato de cunho constitutivo para assumir feição declaratória:

Com o advento da Constituição de 1988 foi alterado o conceito de patrimônio cultural e, em consequência, alterada ficou a natureza do tombamento que já não se pode entender como ato constitutivo. [...]

.....  
A Constituição de 1988 não apenas determina o tombamento de determinados bens, mas conceitua o patrimônio cultural brasileiro

---

<sup>41</sup> CASTRO, Sônia Rabello de. **O Estado na preservação de bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991, p. 96.

desvinculando-o do ato administrativo de tombamento. As constituições anteriores determinavam ao Poder Público a obrigação de proteger o patrimônio cultural, mas não o definiam. A lei de 1937 o fez, dizendo que eram bens inscritos no livro do tomo. A norma constitucional vigente define o que é patrimônio cultural e não o vincula ao tombamento. Esta é uma diferença jurídica fundamental.

.....  
 Esta evolução jurídica se reflete no sistema judicial de proteção, tanto a ação popular como a ação civil pública, a primeira cabível para proteção do patrimônio cultural a partir de 1977, e a segunda, a partir de 1985, não exigem que o bem seja tombado, mostrando que, mesmo antes da Constituição, já estava presente no sistema jurídico brasileiro a idéia de que o tombamento é um ato declaratório de um valor cultural que o bem já possuía, porque, se não o tivesse, não poderia ser tombado. Dito de outra forma, o patrimônio histórico e artístico ou cultural brasileiro é formado por bens tombados e por bens não tombados, que podem vir a ser tombados ou não. Este é o entendimento que de se deve ter da inclusão, no texto constitucional, do tombamento como um dos instrumentos de proteção, o mais importante do ponto de vista da administração, porque o mais normatizado e legislado, e, portanto, de aplicação mais direta, mas não o mais importante do ponto de vista do cidadão, que tem nas ações popular e civil pública fortes instrumentos de proteção dos bens que ele, enquanto integrante de uma cultura, considera patrimônio cultural.<sup>42</sup>

Assim, como bem pontua Hélio Rodrigues Figueiredo Júnior, “a caracterização dos bens culturais passou a decorrer diretamente do artigo 216 da Constituição e não mais do artigo 1º do Decreto-Lei nº 25/1937”.<sup>43</sup>

Ao enumerar o tombamento como um dos instrumentos de proteção ao patrimônio cultural brasileiro, a nova Constituição recepcionou o Decreto-Lei nº 25/1937 (exceto o parágrafo 1º do seu art. 1º), ao mesmo tempo em que o jungiu ao novo sistema normativo instaurado.

A jurisprudência, por sua vez, vem corroborando esse entendimento quanto à classificação do tombamento como ato declaratório:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TOMBAMENTO PROVISÓRIO. EQUIPARAÇÃO AO DEFINITIVO. EFICÁCIA. [...] 2. O valor cultural pertencente ao bem é anterior ao próprio tombamento. A diferença é que, não existindo qualquer ato do Poder Público formalizando a necessidade de protegê-lo, descaberia responsabilizar o particular pela não conservação do patrimônio. O tombamento provisório, portanto, serve justamente como um reconhecimento público da valoração inerente ao bem. [...]<sup>44</sup>

<sup>42</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 86-87.

<sup>43</sup> FIGUEIREDO JÚNIOR. Hélio Rodrigues. **Bens culturais, função social da propriedade e instrumentos jurídicos para a sua preservação**. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, vol. 05, nº 02, 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9737>>. Acesso em 27 mai. 2014.

<sup>44</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 753.534/MT, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe 10-11-2011.

[...] o tombamento não é um instituto por meio do qual constitui o bem como portador de referência histórica, artística, paisagística ou cultural, estes predicativos já estão insertos no bem cultural. O tombamento é apenas um ato que, ao reconhecê-los, leva-os ao registro no Livro próprio, ensejando, a partir daí, as limitações da propriedade em prol do interesse público.<sup>45</sup>

Se tal entendimento é aplicável ao tombamento, surgido no sistema legal pátrio mais de cinquenta anos antes da promulgação da Constituição Federal vigente, o que não dizer do inventário, instrumento autônomo de proteção ao patrimônio cultural e complementar àquele, consagrado por essa mesma Constituição?

Na esteira deste raciocínio, Marcos Paulo de Souza Miranda considera que “o inventário tem natureza de ato administrativo declaratório restritivo porquanto importa no reconhecimento, por parte do poder público, da importância cultural de determinado bem”.<sup>46</sup>

Parece não caber mais dúvidas a respeito do assunto. Todavia, convém ressaltar que, embora declarando o valor cultural ínsito ao bem edificado, o inventário cria uma nova situação jurídica entre o Estado e seu proprietário, já que este, a partir do reconhecimento oficial, tem a obrigação de conservá-lo e estará sujeito a sanções administrativas e criminais caso não o faça.

Forçoso admitir, então, a existência de “efeitos constitutivos” decorrentes do “ato declaratório” do inventário,<sup>47</sup> que operariam deste para o futuro (*ex nunc*), sem

<sup>45</sup> GOIÁS. Tribunal de Justiça. Duplo grau de jurisdição nº 437259-27.2008.8.09.0011, 4ª Câmara Cível, excerto do voto proferido pela Rel.<sup>a</sup> Des.<sup>a</sup> Elizabeth Maria da Silva, j. 01-12-2011.

<sup>46</sup> MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro**. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Repositório de Informações. Doutrina. Belo Horizonte, mar. 2008, p. 2. Disponível em: <<http://www-antigo.mpmg.mp.br/portal/public/interno/repositorio/id/24667>>. Acesso em 23 jan. 2014.

<sup>47</sup> Fazendo um paralelo com a doutrina de Pontes de Miranda sobre as eficácias da sentença, o ato administrativo pode produzir, em tese, mais de um efeito: “Parte da doutrina processual moderna ainda classifica as diversas pretensões processuais (*rectius*, ações processuais) como se o conteúdo de cada uma delas tivesse somente uma eficácia, v. g., a pretensão é declarativa porque contém uma eficácia declarativa. Porém, o certo é que, na realidade, como indicamos, os conteúdos das pretensões e das sentenças sugerem conter em si mais de uma eficácia. A partir daí PONTES DE MIRANDA afirmou categoricamente que: “Não há nenhuma ação, nenhuma sentença, que seja pura” [...]. (RIBEIRO, Darcy Guimarães. **Eficácia da sentença constitutiva**. Revista Eletrônica de Direito Processual Civil, vol. VI. Disponível em: <<http://www.arco.org.br/periodicos/revista-eletronica-de-direito-processual/volume-vi/efetividade-da-sentenca-constitutiva>>. Acesso em: 21 jun. 2014).

No mesmo sentido, preleciona Hélio Rodrigues Figueiredo Júnior: “[...] apesar de o ato administrativo de tombamento envolver a declaração da relevância cultural do bem, não há como deixar de reconhecer nele também a produção de alguns efeitos constitutivos. Nada há de diferente do que preceitua a doutrina processual: todo ato que põe fim a um processo possui efeitos declaratórios, podendo produzir outros efeitos, constitutivos ou condenatórios”. (Bens culturais, função social da propriedade e instrumentos jurídicos para a sua preservação. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, vol. 05, nº 02, 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9737>>. Acesso em 27 mai. 2014).

qualquer possibilidade de retroação (*ex tunc*), própria daquele tipo de ato, sob pena de restar comprometida a segurança jurídica e a própria noção de justiça.

Dessa forma, não se poderia punir – administrativa ou criminalmente – o proprietário de imóvel que, só após sua descaracterização ou mesmo demolição, sem qualquer manifestação prévia do Poder Público, tivesse reconhecido o seu valor cultural.

Em suma, não obstante os seus efeitos constitutivos, o inventário reveste-se de natureza declaratória, na medida em que a caracterização dos bens culturais passou a decorrer diretamente dos conceitos estabelecidos no art. 216 da Constituição vigente. Portanto, restou ao inventário – e a seus respectivos diplomas regulamentares – apenas a tarefa de identificar os bens enquadráveis na cláusula geral constitucional.

### **5.7.2 Ato discricionário/vinculado**

Quando se afirma que o inventário é um ato administrativo, está a se dizer que a competência para o reconhecimento do valor cultural do bem edificado é, em princípio, do Poder Executivo de cada uma das esferas da Federação, a quem cabem os atos de planejamento, organização e direção de atividades inerentes ao Estado. Assim deve ser interpretada, num primeiro momento, a expressão “Poder Público”, utilizada no parágrafo 1º do art. 216 da Constituição.

Não poderia ser diferente, pois ao Legislativo incumbe, precipuamente, a produção de leis, sendo que estas se caracterizam pela generalidade e abstração. A concretização do disposto na lei é que cabe ao Executivo, ficando seu proceder sujeito ao crivo do Judiciário, o qual se manifesta sobre a legalidade do ato administrativo, com base nos critérios estabelecidos lá no processo legislativo, fechando-se, portanto, o ciclo conhecido como “sistema de freios e contrapesos”.

Por isso, causa espécie a tentativa da Câmara Municipal de Porto Alegre, por meio do Projeto de Lei nº 005/14, com vistas à alteração da Lei Complementar nº 601/2008, de submeter à sua autorização o inventário elaborado por órgão do Executivo municipal,<sup>48</sup> de modo que “as listas, antes de homologadas, passariam

---

<sup>48</sup> “O número expressivo de edificações que vêm sendo listadas no Inventário do Patrimônio Cultural de Bens Imóveis de Porto Alegre, sendo o caso mais recente a inclusão de 360 casas, no Bairro Petrópolis, motivou o vereador Idenir Cecchim (PMDB) a propor uma alteração na Lei 601/2008, que trata sobre o tema. O Projeto de Lei 005/14, que entrou em discussão na Câmara de Vereadores na

pelas comissões e por audiências públicas”.<sup>49</sup> Tal tarefa demandaria descer a minúcias de casos concretos, o que, definitivamente, não se encaixa no seu perfil constitucional:

[...] é próprio do Poder Executivo o exercício da função de realização dos atos concretos de Direito, enquanto ao legislativo cabe previsão das suas hipóteses abstratas. [...] Parece que a discussão dos limites da abstratividade da norma jurídica encontra sua repercussão exatamente no ponto da distinção das funções estatais. Ao se admitir, amplamente, a não abstratividade da norma jurídica, estar-se-ia, na prática, admitindo o exercício da função executiva pelo Poder Legislativo, já que este poderia não só prever o direito em tese, como também estabelecer e concretizar sua aplicação caso a caso.<sup>50</sup>

Há registros dessa usurpação das atribuições do administrador público pelo legislador em casos de tombamento,<sup>51</sup> tal como ocorreu com a Lei nº 7.444/2011, do Município de Araraquara/SP, de autoria parlamentar. Dado o paralelismo entre aquele instrumento e o inventário, vale trazer a lume as razões expostas pelo Subprocurador-Geral de Justiça Sérgio Turra Sobrane, por força de Incidente de Inconstitucionalidade suscitado pela 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo nos autos da Apelação nº 9000459-49.2011.8.26.0037:

O objeto do presente incidente de inconstitucionalidade é a Lei 7.444, de 15 de abril de 2011, do Município de Araraquara, que “dispõe sobre o tombamento da fachada externa da edificação referente ao imóvel localizado na Avenida Sete de Setembro n. 1142-antigo Cine Coral e dá outras providências”, de autoria parlamentar, cuja redação é a seguinte:

.....

---

segunda-feira, prevê a necessidade de autorização do Poder Legislativo para a listagem. [...]” GUSTAFSON, Jessica. **Projeto prevê autorização da Câmara para inventariar**. Jornal do Comércio, Porto Alegre, 09 abr. 2014, p. 26.

<sup>49</sup> GUSTAFSON, Jessica. **Projeto prevê autorização da Câmara para inventariar**. Jornal do Comércio, Porto Alegre, 09 abr. 2014, p. 26.

<sup>50</sup> CASTRO, Sônia Rabello de. **O Estado na preservação de bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991, p. 38.

<sup>51</sup> “[...] 23. Esta Corte iniciou, sob a égide da Constituição de 1967, o julgamento da Rp n. 1.312, na qual era questionada a constitucionalidade da lei gaúcha que instituiu tombamento sobre a casa historicamente conhecida como “Solar dos Frosser”. O julgamento da mencionada representação não foi concluído, uma vez que sobreveio a promulgação da Constituição de 1988, mas entenderam o Ministro CÉLIO BORJA, relator, bem como o Ministro FRANCISCO RESEK, que apenas o Poder Executivo poderia instituir tombamento, razão pela qual julgavam procedente o pedido. 24. Assim, o ato do Poder Legislativo que efetive o tombamento e, de igual modo, aquele que pretenda alterar as condições de tombamento regularmente instituído pelo Poder Executivo, é inconstitucional, dada a sua incompatibilidade com o princípio da harmonia entre os poderes. [...]”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn nº 1.706-4/DF. Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerido: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Ministro Eros Grau. 09 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1689222>>. Acesso em: 01 mai. 2014.

Observe-se que a pretexto de editar ato normativo, o Poder Legislativo Municipal praticou verdadeiro ato de gestão administrativa, pois determinou o tombamento da fachada externa do referido imóvel e disciplinou o procedimento a ser seguido pelo Poder Público para o fim pretendido.

Com a determinação do tombamento de determinado imóvel com a devida vênua, deve ser eleita pelo Chefe do Poder Executivo, e não pelo Poder Legislativo, por tratar-se de típico ato administrativo.

Em que pese a boa intenção que certamente animou a iniciativa parlamentar, o ato normativo impugnado revela-se, portanto, invasivo da esfera da gestão administrativa, inerente à atividade típica do Poder Executivo.

Desse modo, a lei de iniciativa parlamentar configura verdadeiro ato administrativo, sendo apenas “formalmente” ato legislativo.

Não é necessário que a lei autorize ou determine ao Poder Executivo fazer aquilo que, naturalmente, encontra-se dentro de sua esfera de decisão e ação.

Em outras palavras se a lei, fora das hipóteses constitucionalmente previstas, dispõe sobre atividade tipicamente inserida na esfera da Administração Pública, isso significa invasão da esfera de competências do Poder Executivo por ato do Legislativo, configurando-se claramente a violação do princípio da separação de poderes.

Determinar o tombamento de imóvel específico, ou providências singelas inseridas no âmbito da atividade administrativa – precisamente o que se verifica na hipótese em exame - é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo.

.....  
 Cumpre recordar aqui o célebre ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que “a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.<sup>52</sup>

Se a questão parece clara quanto à impossibilidade de o Legislativo fazer-se substituir ao Executivo, praticando atos típicos da Administração, o mesmo não ocorre em se tratando do Poder Judiciário.

<sup>52</sup> SOBRANE, Sérgio Turra. Ementa: 1) Incidente de inconstitucionalidade. Lei nº 7.444/2011, do Município de Araraquara, de iniciativa parlamentar que determinou tombamento de fachada de imóvel. 2) Violação da regra da separação de poderes (art. 5º, art. 47, II e XIV, e art. 144 da Constituição Paulista). Ato normativo que revela, na prática, verdadeiro ato de gestão administrativa. 3) Parecer no sentido do conhecimento e acolhimento do incidente. 10 abr. 2013. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Civel/Controle\\_Constitucionalidade/Incid\\_Inconst\\_Pareceres/TJ%20-%2000031652-84.2013.8.26.0000%20-%20ARARAQUARA](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Civel/Controle_Constitucionalidade/Incid_Inconst_Pareceres/TJ%20-%2000031652-84.2013.8.26.0000%20-%20ARARAQUARA)>. Acesso em: 01 mai. 2014.

Aqui, a discussão ganha contornos mais complexos, já que tal Poder, pela sua própria natureza, tem o múnus de controlar a regularidade dos atos emanados dos outros dois: assim, em linhas singelas, cabe a ele o exame da constitucionalidade das leis emanadas do Poder Legislativo, bem como da legalidade dos atos praticados pelo Executivo. Dentre estes últimos insere-se, como visto, o ato de inventariar os bens edificados de interesse cultural.

A questão traz à tona, como não poderia deixar de ser, a velha dicotomia entre “vinculação” e “discricionariedade”,<sup>53</sup> conceitos estes que balizam a atuação do Poder Judiciário no controle dos atos da Administração, de modo a evitar a invasão de competências.

De acordo com a orientação tradicional, ao juiz só é dado verificar a legalidade do ato, ou seja, o preenchimento dos requisitos formais e materiais previstos em lei (aspecto vinculado), sendo-lhe vedada a análise do “mérito”, assim entendido o juízo de conveniência e oportunidade atribuído ao administrador público no seu agir (aspecto discricionário). Assim, quanto ao reconhecimento do valor cultural do bem imóvel, questão central no procedimento do inventário, estaria tal proceder na esfera vinculada ou discricionária?

Se se partir da noção de que a discricionariedade estaria caracterizada, dentre outros, pela existência de conceitos legais vagos,<sup>54</sup> a permitir uma maior desenvoltura para o Administrador, não haveria dúvidas quanto ao caráter discricionário do ato. Afinal, expressões como “referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (art. 40, ‘caput’, da Lei Estadual nº 10.116/1994) ou “por seus valores atribui identidade ao espaço, constituindo elemento significativo na estruturação da paisagem” (art. 14, parágrafo único, inciso I, da Lei

---

<sup>53</sup> “Atos vinculados seriam aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação objetiva alguma. Atos “discricionários”, pelo contrário, seriam os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 434).

<sup>54</sup> “Na discricionariedade, pelo contrário a norma reguladora carece desta precisão porque: [...] b) ou a situação é descrita por palavras que recobrem conceitos vagos, dotados de certa imprecisão e por isso mesmo irreduzíveis à objetividade total, refratários a uma significação unívoca inquestionável [...]; d) finalmente, o objetivo legal costuma ser descrito de forma apenas genérica (o “interesse público”) ou, em sendo específica (“moralidade pública, salubridade pública, ordem pública”, por exemplo), contempla conceito padecente de certa imprecisão, certa indeterminação objetiva, como nos exemplos aludidos. [...]”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 438-439).

Complementar nº 434/1999, do Município de Porto Alegre) remetem a elementos existentes no âmbito da História, da Arquitetura, das Artes Plásticas e da Antropologia, por exemplo, de modo que ficaria ao alvedrio do Poder Executivo a avaliação de quais imóveis preencheriam esses requisitos. A partir dessa ótica, dificilmente um juiz atrever-se-ia a adentrar no exame do ato, fosse o da efetiva inclusão do bem edificado no rol do inventário, fosse o da negativa expressa de reconhecimento de seu valor cultural, alegando tratar-se de margem de liberdade de atuação do administrador público. Nesse sentido decidiu a 22ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em caso envolvendo tombamento:

TOMBAMENTO. BEM IMÓVEL. VALOR HISTÓRICO E ARQUITETÔNICO. IGREJA DO RELÓGIO. MUNICÍPIO DE IJUÍ. PROVA TESTEMUNHAL. DESNECESSIDADE. [...] 2. O tombamento é ato administrativo privativo da Administração Pública, que exige a observância do procedimento previsto no Decreto-lei nº 25/1937. 3. O Poder Público não tem o dever de tomar todos os bens que ostentem algum valor histórico, artístico e paisagístico. É de natureza discricionária a decisão de promover o tombamento. Submete-se, contudo, tanto a decisão de tomar quanto a de não tomar ao controle judicial. Mas, apenas em casos excepcionais, é de ser admitida a intervenção judicial por se tratar de decisão que envolve juízo e conveniência e oportunidade da medida e de valor dos bens a serem preservados. [...] <sup>55</sup>

No entanto, para alguns doutrinadores, essa indeterminação dos termos empregados pelo legislador estaria no âmbito da legalidade, pois seria o caso de interpretar primeiro para, depois, fazer a subsunção do fato à norma e, assim, chegar empreender a análise dos possíveis comportamentos que a Administração viria a adotar, só então ingressando no campo da discricionariedade. Atente-se para o magistério de Lúcia Valle Figueiredo:

O que apartaria, então, os atos discricionários dos vinculados? Normalmente diz-se que os atos vinculados são praticados quando esteja o administrador diante de conceitos unissignificativos, de conceitos teoréticos, como os denomina Queiró, ou de conceitos determinados, como os designa Enterría – enfim, diante de conceitos que admitem solução única. Estes seriam os atos vinculados, consoante nomenclatura comum da doutrina.

Doutra parte, afirmam-se discricionários os atos em que o administrador tem opções indiferentes, pois se qualquer delas for escolhida, haverá cumprimento da norma legal.

Verifica-se que ato discricionário não pode existir diante de conceitos teoréticos ou unissignificativos, porque a Administração, nestes casos, estará diante de, apenas, possibilidade isolada. Colocar-se-ia, pois, a discricionariedade somente diante de conceitos plurissignificativos, porque,

---

<sup>55</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação nº 70042082883. Relatora: Des.<sup>a</sup> Maria Isabel de Azevedo Souza, 30 jun. 2011.

nestes, em princípio, a Administração estaria diante de mais de uma possibilidade.

Entretanto, as coisas não se passam bem assim. Não é pelo fato de estar a Administração diante de conceitos plurissignificativos ou indeterminados que terá possibilidade de escolha. O conceito deverá ser interpretado para ser aplicado. Desta forma, tem-se como primeiro limite da competência discricionária a adequada interpretação.

.....  
Afastamos toda e qualquer possibilidade de a discricionariedade alojar-se nos conceitos plurissignificativos, elásticos ou indeterminados, conforme a nomenclatura que se lhes dê.

É dizer: a competência discricionária não emerge do fato de o conceito não ser, desde logo, preciso. Necessário, primeiramente, buscarmos, na norma, o sentido e alcance do conceito. Depois da interpretação, devemos nos alçar aos princípios e valores do ordenamento jurídico, a fim de precisar o conceito. Preciado o conceito – ou determinado –, por conseguinte, localizado na zona de certeza positiva, mister a verificação se a norma outorgou a possibilidade de decisão ao administrador.<sup>56</sup>

Aplicando esse mesmo raciocínio à hipótese concreta de um ato tendente à proteção do patrimônio cultural, Hélio Rodrigues Figueiredo Júnior assevera:

A declaração do valor cultural é operação de densificação de conceito jurídico indeterminado ou vago, de baixa densidade normativa, expresso na Constituição Federal, mediante emissão pelo aplicador do direito de juízo de valor em caso concreto.

A densificação do conceito jurídico indeterminado considera as expressões de valores constitutivas do próprio conceito (no caso, o patrimônio cultural brasileiro) mediante uma interpretação com o objetivo de ser aplicado a uma situação fática específica.

Em outros termos, o enquadramento de algum bem no conceito de patrimônio cultural brasileiro ocorre com o preenchimento de conceito jurídico indeterminado, com a subsunção do fato à norma jurídica constitucional, de acordo com valores éticos, morais, sociais e políticos da comunidade e não com base em valores meramente pessoais. Isto não pode ser confundido com o exercício de poder discricionário realizado segundo juízos de oportunidade e de conveniência.<sup>57</sup>

A propósito do manejo, pelo administrador público, de elementos estranhos à área jurídica (História, Arquitetura, etc.), referido anteriormente como possível fator indicativo da discricionariedade do ato de inventariar, vale trazer novamente a opinião desse doutrinador:

Ainda que se considere a presença de questões técnicas para a caracterização de patrimônio cultural, isto também não deve ser confundido

<sup>56</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 215/126 e 232.

<sup>57</sup> FIGUEIREDO JÚNIOR. Hélio Rodrigues. **Bens culturais, função social da propriedade e instrumentos jurídicos para a sua preservação**. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, vol. 05, nº 02, 2013, p. 41. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9737>>. Acesso em 27 mai. 2014.

com discricionariedade. Neste sentido, Hely Lopes Meirelles assinalou que a técnica impõe-se como fator vinculante nos serviços públicos especializados, “sem admitir discricionarismos ou opções burocráticas nos setores em que a segurança, a funcionalidade e o rendimento dependam de normas e métodos científicos de comprovada eficiência”.<sup>58</sup>

Por esse enfoque, pode-se dizer que a avaliação do valor cultural de um imóvel para fins de inclusão (ou não) no inventário reside na esfera da vinculação, estando, conseqüentemente, sujeita ao crivo do Judiciário, sem que isso configure invasão de competências, porquanto de análise da legalidade se trataria:

ADMINISTRATIVO. TOMBAMENTO. MOTIVAÇÃO DEFICIENTE. JUSTIFICATIVA À EDIÇÃO DO ATO. HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 1º DO DL 25/37. EXCEPCIONAL VALOR ARTÍSTICO OU VINCULAÇÃO A FATOS MEMORÁVEIS DA HISTÓRIA DO BRASIL. NÃO CONFIGURAÇÃO. NULIDADE. INDENIZAÇÃO. LUCROS CESSANTES. COMPROVAÇÃO. AUSÊNCIA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. Segundo previsto no art. 1º do Decreto-Lei 25/37, apenas se justifica o tombamento de bens cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. A qualificação do bem a ser tombado é ato de natureza vinculada, ficando a manifestação de vontade do administrador condicionada ao enquadramento preciso em uma das hipóteses previstas no art. 1º do Decreto-Lei 25/37, razão pela qual a motivação do ato, isto é, a justificativa da sua edição, deve ser concreta, relevante e robusta, assentada em elementos técnicos que evidenciem a configuração de alguma das circunstâncias fáticas delineadas na lei. [...]<sup>59</sup>

Então, se a avaliação do valor cultural do imóvel – bem assim a observância de formalidades essenciais à validade do ato administrativo<sup>60</sup> - é questão de legalidade (e portanto, de vinculação), uma hipótese certa de discricionariedade seria o momento da escolha, pelo Administrador Público, do instrumento mais adequado para a preservação do bem (tombamento, inventário ou desapropriação).

<sup>58</sup> FIGUEIREDO JÚNIOR. Hélio Rodrigues. **Bens culturais, função social da propriedade e instrumentos jurídicos para a sua preservação**. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, vol. 05, nº 02, 2013, p. 42. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9737>>. Acesso em 27 mai. 2014.

<sup>59</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. AC nº 1.0024.01.025136-1/003, Rel. Des. Eduardo Andrade, DJ 01-07-2011.

<sup>60</sup> Algumas formalidades legais – do que são exemplos a intimação do proprietário do bem imóvel e o prazo correspondente para a defesa – também revelam o aspecto vinculado do procedimento do inventário. A não observância de tais requisitos autoriza o Poder Judiciário, devidamente provocado, a declarar a nulidade do ato por ilegalidade. Foi o que ocorreu, recentemente, no episódio envolvendo o arrolamento de edificações localizadas no bairro Petrópolis, em Porto Alegre. O ato acabou anulado por não ter sido observada a exigência de quórum mínimo do órgão competente para a homologação da listagem, questionando-se, ainda, o tipo de notificação adotado (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. AI nº 70058842915. Agravante: Município de Porto Alegre. Agravado: Nelson Guimarães Telles. Relator: Desembargador Carlos Eduardo Zietlow Duro. 24 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em: 15 mai. 2014.

Portanto, uma vez reconhecido o valor cultural da edificação – pelo enquadramento de suas características nos critérios fixados em preceito legal - não teria outra alternativa o Administrador senão promover a sua integral proteção, a partir do instrumento jurídico que se mostrar mais adequado a concretizar a finalidade da norma. Não por outro motivo já se manifestou o Tribunal de Justiça de Goiás no sentido de que “o poder discricionário conferido à Administração Pública deve ser exercido em conformidade com comandos legais, não lhe sendo permitido escolher entre cumprir e deixar de cumprir o que está estabelecido”.<sup>61</sup>

De qualquer maneira, mesmo no âmbito das alternativas possíveis, indispensável a motivação do ato, de modo a deixar patente qual interesse público prevaleceu sobre outro. Afinal, mesmo na hipótese de se mostrar discricionária a decisão administrativa, “sua indispensável motivação não fica alijada de controle jurisdicional, pois a motivação apresentada vincula-se às circunstâncias de fato alegadas, “de modo que se esses motivos não existirem ou se não forem válidos, o ato será nulo””.<sup>62</sup>

Por derradeiro, cabe referir apenas que, no campo da legalidade do ato administrativo, encontra-se a análise de sua finalidade, conceituada como “o bem jurídico objetivado pelo ato”.<sup>63</sup>

Assim, à prática de cada ato corresponde um fim público, que deve se mostrar legítimo, além de se exigir a total adequação do tipo de ato escolhido para alcançar o fim pretendido.

“O desvio de finalidade, na maioria das vezes vem mascarado, motivo pelo qual, havendo indícios de ilegalidade o Poder Judiciário pode exercer controle sobre o ato para determinar sua anulação”.<sup>64</sup> É o caso, por exemplo, de se utilizar do inventário para a ordenação de determinado espaço urbano, quando o instrumento correto para tanto seria a implantação de um plano diretor. Ou seja, mesmo que

---

<sup>61</sup> GOIÁS. Tribunal de Justiça. AC nº 156769-1/188, Rel. Desembargador Vitor Barbosa Lenza, 1ª Câmara Cível, DJe 09-06-2010.

<sup>62</sup> FIGUEIREDO JÚNIOR. Hélio Rodrigues. **Bens culturais, função social da propriedade e instrumentos jurídicos para a sua preservação**. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, vol. 05, nº 02, 2013, p. 44. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9737>>. Acesso em 27 mai. 2014.

<sup>63</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 409.

<sup>64</sup> SCHMITZ, Gabriele Ana Paula Danielli. Omissões administrativas: hipóteses em que se torna ilegal a omissão. Rev. Âmbito Jurídico, nº 115, ago. 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13559](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13559)>. Acesso em: 18 mai. 2014.

legítima a finalidade (proteção do ambiente urbano), inadequado seria o procedimento escolhido pelo Administrador, o que ensejaria a declaração de nulidade por parte do Poder Judiciário.

Em suma, o ato de incluir uma edificação no rol do patrimônio cultural é de natureza declaratória (pois se limita a reconhecer o valor do bem por simples enquadramento da situação de fato à norma constitucional) e vinculada (na medida em que, perfectibilizada a subsunção, outra alternativa não resta ao administrador público senão impor o gravame), admitindo-se a discricionariedade em hipóteses excepcionais, sempre acompanhada da necessária motivação, de modo a permitir ao Poder Judiciário o controle da sua legalidade.

## 5.8 A OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Se é cabível a intervenção do Poder Judiciário para aferir a legalidade do ato de inclusão de um imóvel no inventário (ou de negativa expressa em fazê-lo), poderia o mesmo reconhecer o valor cultural do bem ante a inércia do Administrador?

De plano já se ressalta que, neste caso, não existe um ato administrativo, pois, como bem refere Celso Antônio Bandeira de Mello, “o silêncio não é ato jurídico”.<sup>65</sup>

Estaria configurada, assim, uma “ilegalidade por omissão”, a qual decorre do fato de que, “se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade”.<sup>66</sup> Dada a indisponibilidade do interesse público, aqui concretizado na proteção a um bem imóvel revestido de valor cultural, não pode a Administração renunciar à sua efetivação, sob pena de ensejar a interferência do Judiciário.

Tal entendimento decorre de interpretação do art. 216, parágrafo 1º, da CF/88, segundo o qual o Poder Público, “com a colaboração da comunidade”, protegerá e promoverá o patrimônio cultural através, dentre outros instrumentos, do tombamento e do inventário. Ou seja, aqui está a autorização para que o Judiciário possa determinar que o administrador aja em prol do patrimônio cultural quando este for

---

<sup>65</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 418.

<sup>66</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 110.

omisso. Aliás, seria mais correto dizer que a lacuna deixada pela Administração está sendo preenchida, não pelo Judiciário, mas pela sociedade, de modo que não há falar em usurpação de competências.

Mais uma vez, a larga experiência com o instituto do tombamento fez com que doutrina e jurisprudência se debruçassem sobre o tema, cujas reflexões podem ser perfeitamente aplicáveis no âmbito do inventário.

De acordo com Hélio Rodrigues Figueiredo Júnior:

Não sendo legítima a omissão no exercício da competência de proteção ao patrimônio cultural, verifica-se grande correlação entre o tombamento como um ato declaratório e não constitutivo do valor cultural de um bem e o amplo grau de vinculação do Poder Público no exercício da proteção ao patrimônio cultural brasileiro.

Entende-se que verificado o valor cultural do bem, não há como ser negada a sua qualificação. Não há liberdade discricionária do Administrador no reconhecimento ou na declaração do valor cultural do bem.

Da mesma forma, uma vez demonstrada a relevância cultural do bem e o risco de seu desaparecimento ou deterioração, a omissão do poder Público não seria legítima.<sup>67</sup>

Existem, também, precedentes de tribunais pátrios endossando esse entendimento:

Não há de se falar em ofensa ao princípio da separação dos poderes, quando o Poder Judiciário impõe ao ente municipal o dever de proteger os bens que foram reconhecidos na sentença como integrantes do patrimônio histórico cultural do Município, mediante a respectiva inscrição no Livro do Tombo, uma vez que tal dever não está inserto no âmbito de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

.....  
Quando a Administração Pública descure de seu dever de alcançar o interesse público, valendo-se dos instrumentos adequados e necessários postos pela ordem jurídica, sobretudo quando esta disposição mandamental se reveste de natureza vinculante, é perfeitamente lícito o controle judicial.<sup>68</sup>

DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO DE VALOR HISTÓRICO E CULTURAL DE PRÉDIO SITUADO NO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO DO SUL. CONDENAÇÃO DO ENTE PÚBLICO E DO PROPRIETÁRIO DO BEM A RESTAURAR O BEM IMÓVEL. DESNECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE TOMBAMENTO. REGRAS DISPOSTAS NOS ARTIGOS 23 E 216 DA CF-88 E 223 DA CE-89 QUE TRATAM DO DEVER DOS ENTES PÚBLICOS DE PROTEÇÃO E CONSERVAÇÃO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL.

<sup>67</sup> FIGUEIREDO JÚNIOR. Hélio Rodrigues. Bens culturais, função social da propriedade e instrumentos jurídicos para a sua preservação. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, vol. 05, nº 02, 2013, p. 55. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9737>>. Acesso em 27 mai. 2014.

<sup>68</sup> GOIÁS. Tribunal de Justiça. Duplo grau de jurisdição nº 437259-27.2008.8.09.0011, 4ª Câmara Cível, Rel.<sup>a</sup> Des.<sup>a</sup> Elizabeth Maria da Silva, j. 01-12-2011.

MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. A pretensão do Município de São Lourenço do Sul é ser desonerado da responsabilidade de proteção e conservação de bem declarado judicialmente de valor histórico e cultural em seus limites geográficos. Impossibilidade. O dever dos entes públicos de proteção e conservação de patrimônio histórico e cultural advém de normas previstas na CF-88 e CE-89, que possuem caráter cogente, não podendo ser afastada sob a alegação de ausência de recursos financeiros ou de necessidade de realização de tombamento. Alegação de ofensa ao princípio da independência dos Poderes que não merece guarida, pois a declaração judicial de valor histórico e cultural do imóvel situado no Município de São Lourenço se mostrou necessária diante da omissão do ente público municipal em cumprir com seu dever previsto constitucionalmente. Sentença de procedência mantida. Apelação desprovida.<sup>69</sup>

Portanto, a resposta é positiva para a indagação feita anteriormente: omissa a Administração, pode o Judiciário, provocado pelo Ministério Público ou pela sociedade civil organizada, mediante ação civil pública (art. 1º, inciso III, da Lei nº 7.347/1985), ou por qualquer cidadão, pelo manejo de ação popular (art. 1º, § 1º, da Lei nº 4.717/1965), determinar àquela a preservação de um imóvel em sendo reconhecido o seu valor cultural.

## 5.9 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Como visto anteriormente, o inventário concretiza-se, via de regra, pela confecção de fichas individualizadas contendo informações a respeito de determinado bem, como denominação, proprietário, localização, datação, características externas, área, uso original e atual, além de seu estado de conservação.

Diz-se “via de regra” porque o fichamento é o método mais tradicional de se proceder a um inventário, podendo a legislação prever outra forma para sua materialização, do que é exemplo a Lei nº 8.895/2003, do Estado da Bahia, a qual determina a manutenção de “livros” de inscrição do patrimônio cultural – seja para o tombamento ou inventário, seja para o registro dos bens imateriais -, ressaltando que os mesmos poderão ser, paulatinamente, substituídos por “bancos de dados” (art. 5º, *caput* e parágrafo único).

Deixando de lado essa questão de somenos importância, cabe analisar a estrutura e os principais elementos do processo administrativo do inventário.

---

<sup>69</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. AC nº 70020292934. Relator: Des. Nelson Antônio Monteiro Pacheco, 25 set. 2008.

Inicialmente, cumpre apontar quem possui legitimidade para propor o arrolamento de um bem imóvel e qual autoridade administrativa detém atribuição para o ato de inventariar.

A legitimidade, ou, em outras palavras, a iniciativa da proposta, pode ser da Administração ou de qualquer cidadão (art. 6º da Lei Complementar nº 601/2008, de Porto Alegre; art. 6º da Lei nº 8.895/2003, da Bahia; art. 3º, incisos I e II, do Decreto nº 2.044/2012, de Curitiba), devendo o interessado, no último caso, instruir o processo com todos os elementos necessários.

Já a atribuição (competência) para a inscrição do bem no inventário é, em geral, de órgãos vinculados às Secretarias de Cultura: assim, no Estado da Bahia, cabe à direção do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural (IPAC), após deliberação do Conselho Estadual de Cultura (art. 19, incisos III e IV, da Lei nº 8.895/2003); na capital paranaense, é tarefa da Comissão de Avaliação do Patrimônio Cultural (CAPC), após consulta ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC) e à Fundação Cultural de Curitiba, para parecer técnico, e à Procuradoria-Geral do Município, para parecer jurídico (art. 3º, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 2.044/2012).

Outro elemento de suma importância, sem o qual todo o procedimento administrativo do inventário estaria fadado à anulação, é a possibilidade de o proprietário do imóvel de interesse cultural manifestar-se nos autos.

Trata-se, a toda evidência, de ato tendente a concretizar o comando insculpido no artigo 5º, inciso LV, da Constituição, segundo o qual “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

A Lei Estadual nº 8.895/2003 determina, inclusive, a expedição de duas notificações ao proprietário do imóvel – antes e depois da inclusão no inventário -, nos termos do art. 19, embora não preveja recurso administrativo específico, nem estabeleça o prazo para a sua apresentação:

Art. 19 – O Inventário para a Preservação de bem cultural ou conjunto de bens imóveis obedecerá ao seguinte procedimento:  
I – aberto o processo, o Diretor Geral do IPAC notificará o proprietário do bem para que conheça o regime de proteção;  
II – no caso da proteção ser aplicada a conjuntos, a notificação inicial dos proprietários far-se-á por edital;  
III – depois de completada a instrução, o processo será remetido ao EC para deliberação;  
IV – aprovada a aplicação do instituto, o IPAC procederá à inscrição do bem ou conjunto de bens no livro de registro competente;

V – o Diretor Geral do IPAC notificará o proprietário do bem inventariado, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data de inscrição, dando publicidade do ato de listagem através de edital.

Ao contrário da Lei Estadual nº 8.895/2003, os diplomas municipais de Porto Alegre (art. 7º) e de Curitiba (art. 3º) determinam seja o proprietário do imóvel cientificado só após a inclusão do bem no inventário; contudo, preveem, expressamente, recurso e prazo para impugnação do ato:

Art. 7º Os imóveis arrolados para inclusão no Inventário do Patrimônio Cultural de Bens Imóveis do Município são passíveis de impugnação pelo proprietário nos termos de parecer do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural (COMPAHC), homologado pelo Prefeito Municipal.

§ 1º O proprietário do imóvel será notificado e terá o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de impugnação.

.....  
 § 4º Após manifestação do COMPAHC, será dada ciência aos proprietários dos imóveis incluídos no Inventário do Patrimônio Cultural de Bens Imóveis do Município, de forma coletiva, por meio de chamado em veículo de comunicação de grande circulação, para conhecimento da listagem publicada no Diário Oficial de Porto Alegre (DOPA).

Art. 3º A iniciativa para deflagração do procedimento de inclusão de bens no Inventário de Bens Imóveis do Patrimônio Cultural do Município compete:

.....  
 § 2º Após parecer da Procuradoria-Geral do Município serão os autos encaminhados ao CAPC – Comissão de Avaliação do Patrimônio Cultural para deliberação, a qual, se houver necessidade, poderá solicitar parecer técnico de outros órgãos e entidades competentes.

§ 3º Havendo decisão de inclusão, será dada ciência aos proprietários dos bens imóveis incluídos no Inventário, por meio de publicação de decreto do Diário Oficial do Município de Curitiba.

§ 4º Das decisões da CAPC caberá pedido de reconsideração no prazo de 15 dias.

Por outro lado, tal como ocorre no regime do tombamento (art. 10, ‘caput’ e parágrafo único, do Decreto-Lei nº 25/1937), também aqui pode existir o “inventário provisório”. Na lei estadual baiana, encontra-se previsto no seguinte dispositivo:

Art. 6º A abertura dos processos de Tombamento e Inventário para Preservação, por ato do Diretor Geral do IPAC, após instrução sumária, deferindo proposta apresentada por qualquer pessoa, ou de ofício, assegura ao bem, até o ato de instrução, o mesmo regime dos bens protegidos.

É possível falar em inventário provisório nos termos dessa Lei, pois, tal como no rito do tombamento, há uma notificação prévia para o proprietário do imóvel, logo ao ser instaurado o procedimento, quando se inicia o levantamento de informações tendente a embasar a inclusão do bem no rol do patrimônio protegido.

Já em relação ao procedimento adotado nas duas capitais sulinas – em que primeiro é promovida a inclusão do bem, sem prévia notificação, e só após aquele ato é dada ciência ao interessado -, há uma espécie de medida cautelar, com efeitos equivalentes, cujo objetivo é, justamente, impedir a demolição ou descaracterização do imóvel enquanto se desenvolvem as pesquisas destinadas a amparar o futuro ato de inventariação. Tome-se como exemplo a Lei Complementar nº 601/2008:

Art. 4º Durante os levantamentos necessários à inclusão dos imóveis no Inventário do Patrimônio Cultural de bens Imóveis do Município não será expedida Licença de Demolição ou aprovação de projeto para os imóveis situados nos limites da área em estudo, sem a prévia avaliação pela Equipe de Patrimônio Histórico e Cultural (EPAHC), da Secretaria Municipal da Cultura (SMC), referente ao respectivo interesse na preservação.

Parágrafo único. Durante os levantamentos a que se refere o “caput” deste artigo, será consignado nas respectivas certidões e declarações o registro de que o imóvel se encontra com restrição à Licença de Demolição ou aprovação de projeto.

No que se refere aos critérios para o arrolamento, são comumente fixados em lei de forma genérica, cabendo à área técnica da Administração esmiuçá-los. Atente-se para o que dispõe o Decreto nº 2.044/2012, da Municipalidade de Curitiba:

Art. 2º O procedimento de Inventário de bens Imóveis do Patrimônio Cultural do Município consistirá na identificação e compilação das características e peculiaridades históricas e de relevância cultural dos bens imóveis, públicos ou privados, do Município.

§ 1º O procedimento de Inventário classificará os bens imóveis como de interesse de preservação.

§ 2º Na execução do procedimento do Inventário serão adotados critérios técnicos e fundamentados, podendo ser de natureza histórica, artística, arquitetônica, sociológica, paisagística e antropológica, entre outros.

§ 3º Como critérios técnicos de natureza histórica, serão considerados o significado social e presença na paisagem; como critérios técnicos de natureza artística, serão considerados a qualidade estética e qualidade construtiva do bem imóvel.

Como se pode constatar, há muita variação procedimental nas poucas leis que promoveram a regulamentação do instrumento constitucional do inventário, particularmente no que se refere ao patrimônio edificado. No entanto, como não poderia deixar de ser, possuem em comum a indicação da autoridade a quem é atribuída a função de inventariar, os critérios mínimos para o enquadramento do bem como patrimônio cultural e, principalmente, a previsão de que o interessado seja notificado do ato, de modo a garantir a publicidade e o direito de defesa, constitucionalmente assegurados.

## 5.10 EFEITOS

Como ato jurídico que é, a inventariação de um bem imóvel de interesse cultural produz um gama variada de efeitos, seja em relação ao seu destinatário (o proprietário), seja em relação a terceiros, seja em relação ao próprio agente (o Estado).

O primeiro desses efeitos já vem expresso na Constituição:

§ 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.

A preservação do bem imóvel é o mais importante e imediato dos efeitos emanados do ato de inventariar, pois preservar significa “livrar de algum mal; manter livre de corrupção, perigo ou dano; conservar [...]”.<sup>70</sup>

Assim, as edificações inventariadas não podem ser destruídas, alteradas, mutiladas, inutilizadas ou deterioradas, como dispõem os artigos 10, caput, da Lei Complementar nº 601/2008 e 6º do Decreto nº 2.044/2012.<sup>71</sup>

A preocupação em evitar intervenções que possam vir a desfigurar o bem chega a tal ponto que até mesmo “a aplicação da legislação referente à acessibilidade e à proteção contra incêndio deverá estar devidamente compatibilizada com as características arquitetônicas, históricas e culturais do imóvel” (art. 12 da Lei Complementar nº 601/2008; art. 7º do Decreto nº 2.044/2012).

<sup>70</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 1388.

<sup>71</sup> “Salienta-se, ainda, que o inventário dos bens integrantes do acervo cultural localizado no ente municipal, realizado pelo órgão competente, constitui meio hábil a assegurar a proteção do patrimônio histórico, paisagístico e arquitetônico local, não podendo, em nenhuma hipótese, ser destruído, demolido ou mutilado, ainda que pendente o tombamento definitivo do bem. [...]”

Ainda, tendo os proprietários do bem imóvel objeto da Ação Civil Pública sido devidamente citados naquela demanda, inclusive, apresentado contestação em momento anterior à fatídica demolição da construção de valor histórico e cultural, não se mostra crível a afirmativa do agravante no sentido de que não tinha ciência da realização do inventário do bem, mormente em se tratando de imóvel localizado no entorno da Praça Oswaldo Costa, devidamente tombada por decreto municipal”. (ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. AI nº 1.0472.12.004169-5/001. Agravante: Fagner Martins. Agravado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relatora: Des.<sup>a</sup> Tereza Cristina da Cunha Peixoto. 11 jul. 2013. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=10472120041695001&comrCodigo=0024&nomePessoa=Nome+da+Pessoa&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&si tuacaoParte=X&comrCodigo=0024&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=24&numero=20&listaProcessos=10472120041695001&select=2](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=10472120041695001&comrCodigo=0024&nomePessoa=Nome+da+Pessoa&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&si tuacaoParte=X&comrCodigo=0024&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=24&numero=20&listaProcessos=10472120041695001&select=2)>. Acesso em: 16 jun. 2014.

Com a necessária autorização dos órgãos competentes, são permitidos a reforma da edificação, a reciclagem do uso e o acréscimo de área construída, desde que mantidos os elementos históricos e culturais determinantes para a sua inclusão no inventário (art. 10, parágrafo único, da Lei Complementar nº 601/2008; art. 6º, parágrafo único, do Decreto nº 2.044/2012). O diploma da municipalidade porto-alegrense, mais liberal nesse aspecto, chega a permitir a demolição parcial do imóvel, observada aquela condicionante.

No julgamento da Apelação nº 70025709932, a 21ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul assim se manifestou sobre caso envolvendo imóvel inventariado pelo Município de Pelotas/RS:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO ORDINÁRIA COM ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO. BEM INVENTARIADO. IMPOSSIBILIDADE DE UNIFICAÇÃO COM OUTRO IMÓVEL. RESTRIÇÃO IMPOSTA PELA LEI MUNICIPAL Nº 4.568/2000. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO DIREITO DE PROPRIEDADE.

.....  
 III – No caso, o bem inventariado como de patrimônio cultural, porque submetido ao regime jurídico próprio dos bens protegidos, deve ser adequadamente conservado pelo proprietário e somente poderá ser destruído ou alterado mediante prévia autorização do órgão competente.

Pois o imóvel de propriedade do Apelante acha-se incluído entre os que devem manter preservada a fachada pública e a volumetria, como dispõem os artigos 2º, I e 3º, parágrafo 1º da Lei Municipal 4.568/2000, e inventariado como tal e em razão do que não foi autorizada a unificação com outro imóvel tal como pretendida.

Apelo desprovido. Unânime.<sup>72</sup>

A preservação do imóvel inventariado, importante ressaltar, é dever do proprietário, não havendo, em qualquer das leis até aqui mencionadas, dispositivo semelhante ao art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937, o qual determina sejam procedidas obras de conservação ou de reparo, às expensas do Poder Público, caso o proprietário não disponha de recursos financeiros para executá-las.

Pelo contrário, os dois diplomas municipais estabelecem a imposição de penalidades para os proprietários que não providenciarem as intervenções necessárias à recuperação do imóvel (art. 20, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 601/2008; artigos 12 a 15 do Decreto nº 2.044/2012). No entanto, tal como a “Lei do Tombamento” (art. 19, §§ 1º e 2º), a Lei Estadual nº 8.895/2003 prevê as hipóteses

---

<sup>72</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação nº 70025709932. Relator: Desembargador Genaro José Baroni Borges, j. 24-09-2008.

de desapropriação ou exclusão do inventário caso haja impasse envolvendo a realização das referidas obras de conservação (art. 22, incisos III e IV).

Essa limitação que sofre o imóvel inventariado com vistas à manutenção de suas características originais ou, ao menos, as presentes no momento de sua inclusão no rol do patrimônio cultural, estende-se aos imóveis vizinhos.

Trata-se de um outro efeito do ato administrativo, desta vez em relação a terceiros, consistente na proteção do entorno do bem protegido.

Discorrendo a respeito desse assunto, embora sob o ponto de vista do tombamento de um bem imóvel, Ana Maria Moreira Marchesan preleciona:

O entorno é sinônimo de área envoltória que circunda o bem tombado, conformando uma paisagem que pode ser composta de vazios, cheios, bens imóveis, móveis, naturais e artificiais. A constituição da área de entorno pode ser extremamente ampla, contando com todos os elementos que integram aquele espaço previamente delimitado como tal e que, por sua natureza, pode ser tanto urbano como rural (RUIZ, 1997, p.237). São aptos a integrarem o entorno, além dos imóveis que envolvem o bem tombado, todos os elementos que compõem um determinado espaço urbano ou construído (tais como o mobiliário urbano, a pavimentação, cartazes e painéis publicitários) e o meio natural (vegetação, topografia do terreno).

Não configurando um fim em si mesmo, o entorno entranha um meio para concretização da proteção maximizada do bem tombado. Dessa forma, pode-se defini-lo como uma técnica de proteção, um aliado a mais na compreensão do bem cultural tombado.

As áreas de entorno – também designadas como circundantes ou envoltórias – encarnam espaços geográficos que, mesmo não sendo eles próprios portadores de valor cultural, exercem uma influência direta na conservação e desfrute dos bens culturais patrimonializados através do vínculo do tombamento.<sup>73</sup>

A proteção do entorno, portanto, objetiva o controle sobre a área em que situado o bem imóvel – no caso, inventariado -, de modo a permitir o desfrute de sua visualização no seu contexto e pelos mais variados ângulos possíveis.<sup>74</sup>

Com esse intento, a Lei Complementar nº 601/2008, do Município de Porto Alegre, criou a figura da edificação Inventariada de Compatibilização, que, como visto anteriormente, nada mais é do que uma forma de vincular os imóveis circundantes ao Inventariado de Estruturação (o de interesse cultural propriamente dito):

<sup>73</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **O entorno dos bens tombados na legislação brasileira**. MPMG Jurídico Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, Julho de 2013, p. 43.

<sup>74</sup> Aqui sobressai a função social da cidade, que vincula não só o Poder Público como também a coletividade. Num paralelo com o art. 186, inciso II, da Constituição, o qual dispõe especificamente sobre o imóvel situado na área rural, pode-se afirmar que a preservação do meio ambiente cultural é uma das condições ou requisitos para o cumprimento da função social da cidade.

Art. 11. As edificações Inventariadas de Compatibilização poderão ser demolidas ou modificadas, por meio de Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), devendo a intervenção ou a edificação que a substituir observar as restrições necessárias à preservação cultural e histórica da edificação de Estruturação e do entorno a que estiver vinculado, bem como à paisagem urbana.

Esse dispositivo da Lei porto-alegrense – ao permitir o inventário de construções sem valor cultural intrínseco, mas tão só pelo fato de se situarem nas proximidades do bem efetivamente protegido – encontra semelhança com outro existente na legislação francesa (*Code du Patrimoine - Partie Legislative*), o qual faculta à autoridade administrativa a inventariação até mesmo de um imóvel sem qualquer construção, situado no campo de visibilidade de um edifício já “classificado” (tombado). Confira-se:

Art. L. 621-25 – os edifícios ou partes de edifícios públicos ou privados que, sem estar a justificar um pedido de classificação imediata nos termos dos monumentos históricos, apresentam um interesse de história ou de arte suficiente para tornar desejável a preservação, podem, à qualquer época, ser inscritos, por decisão da autoridade administrativa, em um inventário suplementar.

Pode-se inscrever igualmente nas mesmas condições o imóvel sem construções ou construído situado no campo de visibilidade de um edifício já classificado ou inscrito no registro dos monumentos históricos.<sup>75</sup>

Por outro lado, a questão da propaganda, como elemento potencial de poluição visual e, conseqüentemente, de interferência no entorno do bem protegido pelo inventário, não ficou de fora do regramento do Município de Porto Alegre:

Art. 14. O licenciamento de anúncios, publicidades e divulgações, as instalações de equipamento de infra-estrutura aparente no mobiliário urbano e autorizações de comércio ambulante em edificações Inventariadas de Estruturação e em seu entorno deverão observar a preservação das características arquitetônicas, históricas e culturais da edificação e do entorno, além do Potencial Turístico, evitando-se a poluição visual e paisagística.

Razoável essa preocupação do legislador com a ambiência do bem inventariado, pois pouca valia teria a aplicação desse instituto caso permitissem

---

<sup>75</sup> FRANÇA. *Code du Patrimoine - Partie Legislative* apud MIRANDA. **O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro**. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Repositório de Informações. Doutrina. Belo Horizonte, mar. 2008, p. 2. Disponível em: <<http://www-antigo.mpmg.mp.br/portal/public/interno/repositorio/id/24667>>. Acesso em 23 jan. 2014.

construções outras a lhe embaraçar a visão, ou aquiescessem com a colocação de peças publicitárias, principalmente em sua fachada, a desviar a atenção das linhas arquitetônicas e, de modo particular, dos elementos estéticos lá existentes. Com efeito, “tratando-se de bens imóveis edificados [...] a área de entorno confere coerência entre o bem protegido e a ambiência que o envolve, ampliando a legibilidade que dele se faz e a eloquência o testemunho que ele pode prestar”.<sup>76</sup>

Aliás, não é de se admirar que a Lei nº 10.116/1994, do Estado do Rio Grande do Sul, ao regular o inventário do patrimônio construído em apenas um artigo, compreendendo o caput e três parágrafos, tenha dedicado um destes exclusivamente ao trato do entorno.

A propósito do tema, calha trazer o magistério de Sônia Rabello de Castro, que, não obstante trate do instituto do tombamento, mostra-se de todo aplicável em favor dos imóveis inventariados:

A restrição que se impõe à vizinhança é decorrente da própria existência de um bem tombado, logicamente bem imóvel, no intuito de que ele seja visível e, conseqüentemente, admirado por todos.

É interessante ressaltar que a visibilidade do bem tombado exigida pela lei tomou, hodiernamente, interpretação menos literal. Não se deve considerar que o prédio que impeça a visibilidade seja tão-somente aquele que, fisicamente, obste, pela sua altura ou volume, a visão do bem; não é somente esta a hipótese legal. Pode acontecer que prédio, pelo tipo de sua construção ou pelo seu revestimento ou pintura, torne-se incompatível com a visão do bem tombado no seu sentido mais amplo, isto é, a harmonia da visão do bem, inserida no conjunto que o rodeia. Entende-se, hoje, que a finalidade do art. 18 do Decreto-lei 25/37 é a proteção da ambiência do bem tombado, que valorizará sua visão e sua compreensão no espaço urbano.

Neste sentido, não só prédios reduzem a visibilidade da coisa, mas qualquer obra ou objeto que seja incompatível com uma convivência integrada com o bem tombado. O conceito de visibilidade, portanto, ampliou-se para o de ambiência, isto é, harmonia e integração do bem tombado à sua vizinhança, sem que exclua com isso a visibilidade literalmente dita.<sup>77</sup>

Outro efeito da inclusão no inventário consiste nas restrições à utilização do bem imóvel. Trata-se, na verdade, de efeito decorrente de outro já abordado, qual seja, a conservação do bem.

A Lei Complementar nº 601/2008, seguida pelo Decreto nº 2.044/2012 (art. 8º), assim estabelece:

<sup>76</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **O entorno dos bens tombados na legislação brasileira**. MPMG Jurídico Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, Julho de 2013, p. 44.

<sup>77</sup> CASTRO, Sônia Rabello de. **O Estado na preservação de bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991, p. 118-119.

Art. 13. A atividade proposta para as edificações Inventariadas de Estruturação deverá ser compatível com os critérios de preservação determinados pelo órgão municipal competente.

Embora passível de inventariação o imóvel, seu uso não o é. Contudo, a partir da necessidade de conservar a edificação inventariada, busca-se evitar possível descaracterização e, inclusive, eventuais danos à sua estrutura. Neste caso, caberá à Administração tão só impedir uma destinação inadequada, sem determinar um uso específico para o bem.

Essa atuação do Poder Público insere-se no poder-dever de fiscalização do bem inventariado e encontra guarida nos diplomas já mencionados: art. 8º da Lei Estadual nº 8.895/2003, art. 15 da Lei Complementar nº 601/2008 e art. 10 do Decreto nº 2.044/2012. Todos são unânimes em rejeitar qualquer atitude do proprietário ou do possuidor no sentido de impedir a inspeção, havendo, inclusive, sanção pecuniária para tal comportamento (art. 8º, parágrafo único, da Lei nº 8.895/2003).

No mais, se direitos (poderes-deveres) assistem ao Estado na proteção ao patrimônio cultural, também é certo que lhe tocam obrigações, como a de mitigar as restrições sofridas pelos proprietários de imóveis inventariados. Com efeito, a limitação imposta à propriedade privada, nesses casos de arrolamento, dá-se em nome da preservação da memória coletiva. Logo, nada mais justo do que toda a sociedade, através do Poder Público, participe de tal empreitada.

Não por outro motivo a Constituição Estadual gaúcha estabeleceu, em seu art. 222, § 1º, que “os proprietários de bens de qualquer natureza tombados pelo Estado receberão incentivos para preservá-los e conservá-los, conforme definido em lei”.<sup>78</sup> Não obstante refira-se aos casos de tombamento, não restam dúvidas da aplicabilidade de tal norma também para as hipóteses de inventário, já que, do ponto de vista da preservação e conservação do bem edificado, as consequências de um e de outro instrumento são as mesmas. Pensar de forma contrária implicaria grave ofensa ao princípio da isonomia, porque se estaria tratando iguais de forma desigual.

Assim é que o Município de Porto Alegre, na já citada Lei Complementar nº 601/2008, criou incentivo para os proprietários de bens inventariados:

---

<sup>78</sup> RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Constitui%C3%A7%C3%A3oEstadual/tabid/3683/Default.aspx>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

Art. 16. Na restauração ou na preservação das edificações Inventariadas de Estruturação, a critério do órgão municipal competente, poderá ser autorizada a transferência de parte do Potencial Construtivo do imóvel para outro imóvel situado na mesma Macrozona, quando não houver possibilidade ou interesse ambiental de utilização no mesmo imóvel inventariado, observado o disposto no art. 5º desta Lei Complementar.

§ 1º É passível de Transferência o Potencial Construtivo resultante do somatório da parcela de 50% (cinquenta por cento) do Potencial Construtivo Ocioso do imóvel e de 50% (cinquenta por cento) da área construída da edificação a ser preservada.

§ 2º O Potencial Construtivo Ocioso, para fins de Transferência de Potencial Construtivo, é a diferença entre a capacidade construtiva do imóvel antes de inventariado e a área construída do imóvel inventariado.

§ 3º O somatório da Transferência de Potencial Construtivo de que trata o § 2º deste artigo com a área construída da edificação a ser preservada não poderá ultrapassar o total do Potencial Construtivo do imóvel.

§ 4º Poderá ser autorizada a Transferência de Potencial Construtivo relativa à edificação Inventariada de Compatibilização, quando a preservação da edificação Inventariada de Estruturação assim justificar, limitada a 50% (cinquenta por cento) do Potencial Construtivo original.

§ 5º A liberação da Transferência de Potencial Construtivo deverá ser parcelada, observando as etapas de acordo com cronograma físico-financeiro das obras de restauração, salvo na hipótese de o imóvel encontrar-se nas condições adequadas de preservação, caso em que a Transferência poderá se dar em única parcela.

§ 6º A utilização do Potencial Construtivo decorrente de Transferência de Potencial Construtivo é condicionada à comprovação de sua averbação na matrícula do imóvel originário junto ao Registro Imobiliário.

Lançando mão de outros tipos de vantagens, a Lei nº 8.895/2003, do Estado da Bahia, prevê:

Art. 45 – A negociação direta entre o proprietário do bem e o Estado, a fim de assegurar-lhe a boa conservação em razão da aplicação dos institutos relacionados nos incisos I a IV do artigo 1º desta Lei, far-se-á nas seguintes bases:

- a) redução de taxas e impostos;
- b) subvenção, mediante linhas especiais de crédito;
- c) utilização das leis de incentivo à cultura.

Medidas como essas, além de representarem uma contrapartida do Poder Público no esforço pela preservação da ambiência cultural de nossas cidades, certamente o levam – nas relações com os particulares – a manter “vínculos mais de colaboração e menos de sujeição”,<sup>79</sup> participando da criação de “soluções econômicas para a conservação sustentável do patrimônio histórico”.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> PASQUALINI, Alexandre. **Preservação do patrimônio cultural e dever de indenizar**. Jornal do Comércio, Porto Alegre, 25 mar. 2014, p. 4.

<sup>80</sup> PASQUALINI, Alexandre. **Preservação do patrimônio cultural e dever de indenizar**. Jornal do Comércio, Porto Alegre, 25 mar. 2014, p. 4.

Por fim, dentre os efeitos emanados do ato de inventariar está a sujeição do proprietário do imóvel e de terceiros a penalidades tanto de cunho administrativo quanto criminal.

Assim, no âmbito administrativo, existem as multas e as limitações do regime urbanístico para novas construções, como se observa na Lei Complementar nº 601/2008:

Art. 18. Para mutilação, destruição parcial ou demolição do imóvel inventariado sem a devida licença, ou se efetuada em desacordo com as orientações do Município de Porto Alegre, será aplicada multa no valor de 6.028,4098 (seis mil e vinte e oito inteiros e quatro mil e noventa e oito décimos de milésimos) a 473.660,77 (quatrocentos e setenta e três mil, seiscentos e sessenta inteiros e setenta e sete centésimos) UFMs, a ser especificada por decreto.

§ 1º No caso de mutilação, destruição ou demolição, o proprietário, às suas expensas, realizará o salvamento arqueológico do terreno, sob orientação do Município de Porto Alegre, observada a competência federal sobre a matéria.

§ 2º A demolição total do imóvel implicará também, para fins de nova construção no terreno, a limitação do regime urbanístico, nos termos do art. 87 da Lei Complementar nº 434, de 1999, e alterações posteriores, ou do total edificado do imóvel inventariado antes da demolição, o que for menor.

Além do pagamento de multa, o Decreto nº 2.044/2012, do Município de Curitiba, estabelece, nos casos de destruição, inutilização ou deterioração do bem inventariado, seja o mesmo restaurado ou, na impossibilidade de sua recomposição, o levantamento de nova construção com observância de idêntica área e volumetria (art. 14). Essa cumulação de penalidades – pagamento de multa e dever de restaurar – é reforçada mais adiante (art. 18).

Há previsão de multa, inclusive, para a hipótese de o proprietário do bem inventariado impedir a inspeção a cargo do órgão público responsável pelo patrimônio cultural. É o que dispõe o Decreto nº 10.039/2006, que regulamentou a Lei Estadual nº 8.895/2003:

Art. 8º - Caberá ao IPAC o monitoramento e a inspeção dos bens protegidos.  
Parágrafo único – O impedimento à inspeção acarretará a imposição de multa no valor de até 0,1% (hum décimo por cento) do valor venal do bem protegido.

O referido diploma também fixa multa caso o proprietário não notifique o adquirente do bem imóvel inventariado, no ato de alienação, do gravame que sobre o bem incide (art. 21). Embora não tenha a mesma abrangência da norma do art. 13 da Lei do Tombamento (que determina a averbação do ato administrativo definitivo no

registro imobiliário a fim de dar ciência geral e irrestrita), constitui medida tendente a preservar a lisura do negócio em face de terceiro.

No âmbito criminal, os efeitos advêm da aplicação de dois dispositivos da Lei nº 9.605/1998:

Art. 62. Destruir, inutilizar ou deteriorar:

I - bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial;  
II - arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial:

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena é de seis meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.

Art. 63. Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

Portanto, a conduta consistente em destruir, inutilizar, deteriorar ou alterar aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido pelo inventário sujeita-se, de forma concomitante, a sofrer penalidades de cunho administrativo e criminal, dada a independência destas esferas.

Em suma, os efeitos decorrentes do inventário de uma edificação poderão variar conforme o diploma legal que o regule, mas, certamente, dois destes sempre estarão presentes, por mais singela que seja a lei: a obrigação de o proprietário preservar o imóvel (não destruir, não alterar, não mutilar e não utilizar de maneira indevida) e a sua sujeição a sanções criminais (por incidência dos artigos 62 e 63 da Lei nº 9.605/1998), caso não cumprida aquela obrigação.

## 5.11 INDENIZAÇÃO

No contexto das restrições impostas ao proprietário do imóvel inventariado – que abrange desde a proibição de sua demolição ou descaracterização até a destinação que lhe é dada -, importante salientar a inexistência de previsão legal quanto ao pagamento de indenização por parte do Poder Público inventariante.

Essa observação é feita, mister frisar, presumindo-se a legalidade do ato de arrolamento, quando preenchidos todos os requisitos formais, não se considerando as hipóteses de ilicitude previstas nos artigos 186 (violação de direito ou causação de

dano a outrem por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência) e 187 (excesso no exercício de um direito) do Código Civil, pois o artigo 927 deste diploma não deixa dúvidas quanto ao direito à indenização.<sup>81</sup>

O inventário das edificações de interesse cultural constitui, como visto – e nunca é demais repisar –, uma forma de intervenção do Estado na propriedade particular, com amparo em dispositivo constitucional desde 1934 e mantida nas Constituições subsequentes.

Isso, porém, não afasta o fato de que tal interferência acaba, geralmente, impingindo perdas econômicas para o proprietário, já que – ao ser vedada a demolição da edificação – estaria ele impedido de dar uma destinação mais vantajosa para o terreno, com a construção de um novo prédio.

Dada a recente aplicação do inventário como instrumento autônomo de proteção ao patrimônio edificado, a questão do direito à indenização ainda não foi objeto de estudos pela doutrina, nem há notícia de casos submetidos à apreciação do Judiciário.

No entanto, a partir da larga experiência com o tombamento, há muito os juristas vêm se debruçando sobre o tema, o que permite colocar, em linhas gerais, os posicionamentos a respeito e que, certamente, podem servir de subsídio para uma reflexão envolvendo o inventário.

Assim, para Celso Antônio Bandeira de Mello,

Como regra, o tombamento exige uma indenização ao particular cujo bem seja dessa sorte afetado. Sem embargo, quando abrange toda uma cidade ou quase toda, como ocorreu com Parati ou Ouro Preto, os imóveis não se desvalorizam e o tratamento a que se sujeitam os administrados é uniforme, inexistindo razão para que sejam indenizados, até porque, em muitos casos, ocorrerá valorização dos imóveis atingidos. Pelo contrário, na esmagadora maioria dos casos de tombamento pelo Patrimônio Histórico, quando são atingidos algum ou alguns especificados bens há uma individualização do bem objeto de ato imperativo da Administração, que traz consigo um prejuízo

---

<sup>81</sup> BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 janeiro de 2002:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 25 mai. 2014.

econômico manifesto para o proprietário e, assim, sendo, é de rigor que este seja indenizado.<sup>82</sup>

A indenização, em tese, pode abranger desde a limitação de uso da edificação inventariada/tombada até a impossibilidade de o proprietário promover uma nova construção no lugar daquela. Esta última restrição é a que mais pesa, pois, como bem ressalta Hely Lopes Meirelles, “ninguém adquire terreno urbano em que seja vedada a construção”.<sup>83</sup> E prossegue o mestre administrativista:

Se o Poder Público retira do bem particular seu valor econômico, há de indenizar o prejuízo causado ao proprietário. Essa regra, que deflui do princípio da solidariedade social, segundo o qual só é legítimo o ônus suportado por todos, em favor de todos, não tem exceção no Direito pátrio, nem nas legislações estrangeiras.<sup>84</sup>

Foi com base nessa tese do “esvaziamento econômico” do direito de propriedade que o Superior Tribunal de Justiça reconheceu o direito à indenização decorrente de tombamento de imóvel situado no centro financeiro de São Paulo:

ADMINISTRATIVO. TOMBAMENTO. INDENIZAÇÃO. BEM GRAVADO EM CLÁUSULAS DE INALIENABILIDADE, INCOMUNICABILIDADE, IMPENHORABILIDADE, USUFRUTO E FIDEICOMISSO.

.....  
3. O ato administrativo de tombamento de bem imóvel, com o fim de preservar a sua expressão cultural e ambiental, esvaziar-se, economicamente, de modo total, transforma-se, por si só, de simples servidão administrativa em desapropriação, pelo que a indenização deve corresponder ao valor que o imóvel tem no mercado. Em tal caso, o Poder Público adquire o domínio sobre o bem. Imóvel situado na Av. Paulista, São Paulo.<sup>85</sup>

Constou no voto condutor do acórdão:

O tombamento, por si só, quando importa apenas em limitações administrativas, provoca indenização restrita a esse fato que o imóvel passou a sofrer, continuando o proprietário a exercer os seus direitos de usar, gozar e dispor do bem, porém, vinculado a essa situação. Quando o tombamento provoca o esvaziamento total do imóvel, em face de sua localização e possibilidade de ser aproveitado para outros fins comerciais

<sup>82</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 927-928.

<sup>83</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 703.

<sup>84</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 703-704.

<sup>85</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 220.983. Relator Ministro José Delgado, j. 15-08-2000.

e industriais, o ato administrativo de tombamento tem a configuração de efeito desapropriatório. O fato de não haver apossamento direto do imóvel é de pouca importância. O que torna relevante é o fato do Poder Público, com a prática do ato administrativo questionado, haver tombado um bem particular situado em área de grande valorização imobiliária, para fins de preservação cultural considerando-o de interesse histórico-arquitetônico e ambiental.

Já em sentido oposto, Paulo Affonso Leme Machado sustenta:

Somente a situação de prejuízo ou diminuição dos direitos do proprietário não lhe garante qualquer indenização perante os atos legais da Administração Pública. A vida social exige constantemente renúncias legais no exercício pessoal da liberdade (da liberdade de dirigir veículos, da liberdade de construir, da liberdade de exercer uma profissão, etc.). A legalidade da imposição de limitações aos direitos individuais, no tombamento, precisa ser analisada, caso a caso, no sentido de saber se houve ou não abuso de direito, por parte da Administração Pública, conforme o art. 187 do CC/2002.<sup>86</sup>

Não bastasse esse critério de legalidade/ilegalidade da Administração, um argumento deduzido por quem se posiciona contra a indenização decorrente do ato de tomar é o fato de que, via de regra, o imóvel atingido não sai da disponibilidade do proprietário, que continuará no seu uso e gozo, sem configurar o aniquilamento do direito dominial. Nesse sentido, o voto proferido pelo Desembargador Osvaldo de Oliveira, do Tribunal de Justiça de São Paulo, no julgamento da Apelação nº 0161160-30.2006.8.260000:

De outro lado, é importante ressaltar que o tombamento, "declaração do Poder Público do valor histórico, artístico, paisagístico, turístico, cultural ou científico de coisas ou locais (...)" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 33a ed., São Paulo: Malheiros, p. 577) é sempre uma restrição parcial, não impedindo o particular de exercer os direitos inerentes ao domínio e, por isso, em regra, não importa indenização. Entrementes, se essa restrição representar interdição do uso da propriedade, a coisa tombada ou afetada deverá ser indenizada.<sup>87</sup>

Nessa mesma linha de raciocínio, Hélio Rodrigues Figueiredo Júnior pondera:

Se a garantia constitucional da propriedade tem por objeto primário a garantia da manutenção do valor de uso concreto do imóvel, o mero reconhecimento com declaração do seu valor histórico, decorrente de características

<sup>86</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Gestão do patrimônio cultural brasileiro e tombamento**. In: MARQUES, Cláudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem a Jacqueline Morand-Deviller*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 160.

<sup>87</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação nº 0161160-30.2006.8.260000. Relator: Des. Osvaldo de Oliveira, j. 31-03-2010.

antecedentes que imponham a sua conservação para atendimento da função social, que não altera a utilização concreta, efetiva e atual dada ao bem, não gera direito à indenização. É neste sentido que se cita o entendimento de Edimur Ferreira de Faria, que considera que o ato administrativo que não acarreta modificação em uma situação concreta e atual de utilização de um imóvel não deve gerar indenização.

Em outros termos, especulações não estão abrangidas pela garantia constitucional da propriedade privada e, portanto, não são indenizáveis.<sup>88</sup>

Essa ideia de indenização por prejuízo futuro e presumido é outro ponto sempre suscitado na discussão a respeito do assunto. A propósito, atente-se para os termos do voto proferido por ocasião do julgamento da Apelação nº 59.508.5/3-00, em cuja demanda se buscava a anulação do tombamento de um conjunto de edificações industriais localizados no Município de Marília/SP:

Realmente, ainda que não se descarte a indenizabilidade da restrição à propriedade decorrente do tombamento, o prejuízo efetivo, para fins de ressarcimento, haverá de ser comprovado. A respeito a lição de YUSSEF SAID CAHALI é conhecida: “prematura a responsabilização da Fazenda do Estado... se o imóvel... continua na posse do proprietário; seria efetivamente de discutir-se apenas a eventualidade de indenização em decorrência da limitação administrativa” (Responsabilidade civil do Estado, 2ª ed. Malheiros editores, págs. 576/577).

Em outras palavras, ainda que pese restrição administrativa sobre o imóvel, que continua em mãos do proprietário que dele, eventualmente, pode utilizá-lo para alguma finalidade, o ressarcimento exige a comprovação de prejuízo real, não apenas presumido.

.....  
Fatos presumíveis, por certo, não ensejam perdas e danos ou lucros cessantes, pois a apuração destes exige “fatos certos”, devidamente demonstrados.<sup>89</sup>

Como se pode constatar, a dificuldade nesse tópico não está apenas no reconhecimento de um direito à indenização em si, em decorrência de eventuais prejuízos a serem suportados pelo proprietário do imóvel inventariado, mas, também, na fixação dos critérios para sua quantificação, caso tal hipótese venha a ser admitida.

De qualquer forma, independente disso, é certo caber ao titular do imóvel atingido pelo gravame estatal, no mínimo, uma compensação pelas restrições, o que já foi objeto de análise quando se abordou os efeitos do ato de inventariar, mais precisamente ao se apontar a existência de incentivos a serem concedidos pelo Poder

---

<sup>88</sup> FIGUEIREDO JÚNIOR. Hélio Rodrigues. **Bens culturais, função social da propriedade e instrumentos jurídicos para a sua preservação**. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, vol. 05, nº 02, 2013, p. 37. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9737>>. Acesso em 27 mai. 2014.

<sup>89</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação nº 59.508.5/3-00. Relator: Desembargador José Santana, j. 16-08-2000.

Público (transferência do potencial construtivo, redução de taxas e impostos e subvenção, através de linhas especiais de crédito, para a manutenção do imóvel). Compensação que seria, utilizando-se o entendimento de Hélio Rodrigues Figueiredo Júnior para situações ainda mais restritas, “decorrência direta dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da igualdade e não da garantia constitucional da propriedade”.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> FIGUEIREDO JÚNIOR. Hélio Rodrigues. **Bens culturais, função social da propriedade e instrumentos jurídicos para a sua preservação**. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, vol. 05, nº 02, 2013, p. 38-39. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9737>>. Acesso em 27 mai. 2014.

## 6 CONCLUSÃO

Utilizado pela Administração Pública desde muito cedo como método de pesquisa das características de determinado bem com vistas ao seu futuro tombamento, o inventário tornou-se instrumento autônomo de proteção do patrimônio cultural brasileiro, com o advento da Constituição Federal de 1988.

Isso foi possível graças a um processo que começou já nas primeiras décadas do século XX no sentido de valorização preservação dos elementos da cultura brasileira, que culminou com a incorporação, pela Constituição Federal de 1934, da ideia de limitação da propriedade em favor do bem comum, com o reconhecimento da função social de um direito até então tido como absoluto.

Complementar ao tombamento, o inventário assumiu um papel de relevância no cenário das políticas culturais ao permitir que não apenas os elementos materiais revestidos de excepcional valor artístico ou vinculados a fatos memoráveis da História gozem de prestígio e sejam distinguidos como suportes da memória coletiva: assegura, também, a preservação daquelas construções levantadas pelo homem comum e para uso comum, consolidando a ideia de que “a história não se passou apenas nos palácios, nas igrejas, nas fortificações; que a história também ficou registrada nas ruas e cidades que testemunharam o cotidiano das multidões anônimas”.<sup>1</sup>

Com isso, o inventário é o instrumento - por excelência - de proteção da ambiência cultural de nossas cidades, na medida em que consegue abarcar um número muito maior de edificações do que o tradicional instituto do tombamento, além de servir para reforçar a proteção do entorno de um bem tombado.

Tal abrangência, contudo, longe de representar, por si só, uma garantia de preservação do nosso acervo cultural, exige que a aplicação desse instrumento se dê no contexto de uma sólida política pública, sob pena de comprometer sua eficácia e, por que não dizer, a própria credibilidade do sistema.

Com efeito, na prática, não se mostra suficiente o Poder Público apenas reconhecer o valor cultural dos bens, inventariando-os, sem um acompanhamento do estado de conservação e um trabalho pedagógico junto à população, no sentido da

---

<sup>1</sup> MESENTIER, Leonardo Marques de. **Patrimônio urbano, construção da memória social e cidadania**. P. 13 Disponível em: <[artigoscientifico.uol.com/uploads/artc\\_1151514709\\_69.pdf](http://artigoscientifico.uol.com/uploads/artc_1151514709_69.pdf)>. Acesso em 07 jun. 2014.

importância de serem mantidos esses referenciais da nossa identidade cultural. Acompanhamento que deve se dar, principalmente, com os proprietários afetados, inclusive com a concessão de benesses fiscais e disponibilização de linhas de crédito facilitadas para fins de manutenção dos imóveis, de modo a compensar as restrições advindas com a classificação.<sup>2</sup>

No tocante ao reconhecimento de valor cultural, vale a pena repisar a abordagem sobre a natureza do inventário, haja vista a importância deste tópico para as consequências daí decorrentes: trata-se de ato administrativo, de cunho declaratório, que se limita a reconhecer qualidades preexistentes no bem, à luz da noção de “patrimônio cultural brasileiro” estabelecida na Constituição (art. 216), com efeitos constitutivos (para o futuro), o qual se mostra vinculado pelo fato de não ter o administrador público outra opção senão promover o gravame uma vez verificado o enquadramento do imóvel nos parâmetros lá fixados.

Os efeitos, por sua vez, variam de uma legislação para outra, mas a obrigação de conservar o imóvel nas suas características originais e a sujeição a sanções criminais, caso aquela não seja cumprida, são consequências comuns do ato de inventariar em qualquer normatização.

No mais, como ato eminentemente administrativo que é, cabe ao Poder Executivo sua concretização, admitindo-se a intervenção do Poder Judiciário nas hipóteses de ilegalidade do ato ou de omissão do administrador público na efetivação da tutela constitucional ao meio ambiente cultural (art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal).

A importância do tema não deixa dúvidas: como bem ressaltou Sandra Cureau, “cada bem cultural é único. Uma vez perdido, não há qualquer possibilidade de recuperação. Portanto, cada desaparecimento representa um empobrecimento cultural e uma perda identitária irremediáveis”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> “O tombamento não é um castigo, mas um prêmio para quem incorpora a noção de sociabilidade e do caminhar da história. Eterniza no tempo uma efêmera passagem pela terra. Dessa forma o proprietário passa a ter interesse na conservação do bem tombado. O interesse não é só da sociedade e do poder público. O proprietário, sabendo conservar, ou tendo a possibilidade financeira de fazê-lo, ganhará com a classificação do bem que lhe pertence” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Gestão do patrimônio cultural brasileiro e tombamento**. In: MARQUES, Cláudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem a Jacqueline Morand-Deviller. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 155).

<sup>3</sup> CUREAU, Sandra. **O patrimônio cultural brasileiro e seus instrumentos de proteção**. In: MARQUES, Cláudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem a Jacqueline Morand-Deviller. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 180.

Urge, pois, aprofundar a reflexão sobre a matéria, máxime quando a sua crescente aplicação vem suscitando controvérsias. Nesse sentido, a contribuição do presente trabalho acadêmico.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, José de Souza Azevedo Pizarro e (1753-1830). **O Rio de Janeiro nas visitas pastorais de Monsenhor Pizarro: inventário da arte sacra fluminense**. 2v. Concepção e coordenação Marcus Antonio Monteiro Nogueira. Rio de Janeiro: INEPAC, 2008.

BAHIA. **Decreto nº 10.039, de 3 de julho de 2006**. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/76282/decreto-10039-06#>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 8.895, de 16 de dezembro de 2003**. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85799/lei-8895-03>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**, 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. **Relatório do Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes**. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI. Câmara Responde: Projeto de lei relativo ao “inventário” dos bens culturais materiais e art. 216 da Constituição [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jbacchin@hotmail.com> em 04 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. **Relatório Complementar do Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes**. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI. Câmara Responde: Projeto de lei relativo ao “inventário” dos bens culturais materiais e art. 216 da Constituição [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jbacchin@hotmail.com> em 04 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Congresso. **Assembleia Nacional Constituinte. Panorama do Processo Constituinte. Anexo**. Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI. Câmara Responde: Projeto de lei relativo ao “inventário” dos bens culturais materiais e art. 216 da Constituição [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jbacchin@hotmail.com> em 04 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 27 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em 28 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 29 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 29 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm)>. Acesso em: 29 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 7 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=17743&sigla=Institucional&retorno=paginaInstitucional>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 21 mar.2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 753.534/MT. Recorrente: IPHAN. Recorrido: Sebastião da Silva Gregório. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, 25 out. 2011. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 15 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 168917-0/RJ. Recorrente: Espólio de Giácomo Gavazzi. Recorridos: União, Fundação Nacional Promemória e Município de Nova Iguaçu. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, 19 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28imiss%E3o+e+provis%F3ria+e+nova+e+igua%E7u%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/qywmtw4>>. Acesso em 17 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. HC nº 87.610/SC. Pacientes: José Evaldo Fernandes e Edson Jair Fernandes. Impetrante: Gladstom de Lima Donola. Relator:

Ministro Celso de Mello. Brasília, 27 out. 2009. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>> Acesso em: 25 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADIn nº 1.706-4/DF. Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerido: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Ministro Eros Grau. 09 abr. 2008. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1689222>>. Acesso em: 01 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Embargos Infringentes em Apelação Cível nº 89.02.10905-4/RJ. Relator p/ acórdão: Des. Federal D'Andrea Ferreira, 26 mar. 1992. *apud* Supremo Tribunal Federal. RE nº 182782-3/RJ. Recorrente: União. Recorridos: Maria da Glória Mallet de Souza Aguiar Nina Ribeiro e outro. Relator: Ministro Moreira Alves. 14 nov. 1995. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em 13 mar. 2014.

CASTRO, Sônia Rabello de. **O Estado na preservação de bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

CAVALCANTI, Afonso de Sousa. **A história explica as mudanças da sociedade contemporânea**. Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas. Fundação Fafiman. Diálogos e Saberes, Mandaguari, v. 7, n. 1. Disponível em:  
<[seer.fafiman.br/index.php/dialogosesaberes/article](http://seer.fafiman.br/index.php/dialogosesaberes/article)>. Acesso em: 15 fev. 2014.

CUREAU, Sandra. **O patrimônio cultural brasileiro e seus instrumentos de proteção**. In: MARQUES, Cláudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem a Jacqueline Morand-Deviller. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 167-182.

CURITIBA. **Decreto nº 2.044, de 28 de dezembro de 2012**. Disponível em:  
<<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/legislacao-smu-smu/211>>. Acesso em: 29 jan. 2014.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. **Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, promulgada em 05 de fevereiro de 1917**. Disponível em:  
<<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>. Acesso em 06 fev. 2014.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**: 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FERNANDES, José Ricardo Oriá. **Muito antes do SPHAN: a política de patrimônio histórico no Brasil (1838-1937)**. Seminário Internacional – Políticas Culturais: teoria e práxis. Rio de Janeiro. 2010. Disponível em:  
<<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/2010/09/23/comunicacoes-individuais-artigos-em-pdf/>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FIGUEIREDO JÚNIOR. Hélio Rodrigues. **Bens culturais, função social da propriedade e instrumentos jurídicos para a sua preservação**. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, vol. 05, nº 02, 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9737>>. Acesso em 27 mai. 2014.

GOIÁS. Tribunal de Justiça. Duplo grau de jurisdição nº 437259-27.2008.8.09.0011. Apelante: Município de Aparecida de Goiânia. Apelado: Ministério Público do Estado. Relatora: Des.<sup>a</sup> Elizabeth Maria da Silva. 01 dez. 2011. Disponível em: <http://www.tjgo.jus.br/index.php/consulta-atosjudiciais>. Acesso em: 08 jun. 2014.

GONÇALVES, Cristiane Souza. **Restauração arquitetônica: a experiência do IPHAN em São Paulo, 1937-1975**. São Paulo: Annablume-Fapesp, 2007, p. 25.

GUSTAFSON, Jessica. **Projeto prevê autorização da Câmara para inventariar**. Jornal do Comércio, Porto Alegre, 09 abr. 2014, p. 26.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Gestão do patrimônio cultural brasileiro e tombamento**. In: MARQUES, Cláudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem a Jacqueline Morand-Deville. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 153-166.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

\_\_\_\_\_. **O entorno dos bens tombados na legislação brasileira**. MPMG Jurídico Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, Julho de 2013, p. 43-55.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, José Antônio Gonsalves de. **Tempo dos flamengos: influência da ocupação holandesa na vida e na cultura do Norte do Brasil**. 2. ed. Recife: Estado de Pernambuco; Secretaria de Educação e Cultura, 1978. Disponível em: <<http://www.arquivojudaicope.org.br/2012/pt/compilacoes/mello-2.html>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MESENTIER, Leonardo Marques de. **Patrimônio urbano, construção da memória social e cidadania**. Disponível em: <[artigocientifico.uol.com/uploads/artc\\_1151514709\\_69.pdf](http://artigocientifico.uol.com/uploads/artc_1151514709_69.pdf)>. Acesso em 07 jun. 2014.

MG – Congonhas respira poeira. DEFENDER Defesa Civil do Patrimônio Histórico. Cachoeira do Sul/RS, 17 set. 2011. Disponível em: <[www.defender.org.br](http://www.defender.org.br)>. Acesso em 02 fev. 2014.

MINAS GERAIS. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA). **Curso de capacitação – Diretrizes para a proteção do patrimônio cultural**. Disponível em: <[www.iepha.mg.gov.br/component/.../34-apostila-diretrizes-pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/component/.../34-apostila-diretrizes-pdf)>. Acesso em: 27 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA). Disponível em: <[www.iepha.mg.gov.br/sobre-cultura-e-patrimonio-cultural](http://www.iepha.mg.gov.br/sobre-cultura-e-patrimonio-cultural)>. Acesso em: 08 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. AI nº 1.0472.12.004169-5/001. Agravante: Fagner Martins. Agravado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relatora: Des.<sup>a</sup> Tereza Cristina da Cunha Peixoto. 11 jul. 2013. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=10472120041695001&comrCodigo=0024&nomePessoa=Nome+da+Pessoa&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&comrCodigo=0024&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=24&numero=20&listaProcessos=10472120041695001&select=2](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=10472120041695001&comrCodigo=0024&nomePessoa=Nome+da+Pessoa&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&comrCodigo=0024&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=24&numero=20&listaProcessos=10472120041695001&select=2)>. Acesso em: 16 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. APCV 3943120-89.2009.8.13.0672. Apelante: Ministério Público do Estado. Apelados: Constantino Alves Farinha e outros. Relator: Des. Wander Paulo Marotta Moreira. 29 mar. 2011. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=39431208920098130672&comrCodigo=0024&nomePessoa=Nome+da+Pessoa&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&comrCodigo=0024&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=24&numero=20&listaProcessos=39431208920098130672&select=2](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=39431208920098130672&comrCodigo=0024&nomePessoa=Nome+da+Pessoa&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&comrCodigo=0024&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=24&numero=20&listaProcessos=39431208920098130672&select=2)>. Acesso em: 28 mai. 2014

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro**. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Repositório de Informações. Doutrina. Belo Horizonte, mar. 2008. Disponível em: <<http://www-antigo.mpmg.mp.br/portal/public/interno/repositorio/id/24667>>. Acesso em 23 jan. 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NOIRTIN, Célia Regina Ferrari Faganello; MACEDO, Maria Amélia Cavalcante; RIBEIRO, Alex Borges de Barros. **Tombamento como precípua mecanismo de**

**proteção do patrimônio cultural material nacional.** Revista de Direito Ambiental, abr.-jun. 2013, São Paulo, v. 70, p. 215-244.

O DILEMA dos profetas. DEFENDER Defesa Civil do Patrimônio Histórico. Cachoeira do Sul/RS, 02 mar. 2013. Disponível em: <[www.defender.org.br](http://www.defender.org.br)>. Acesso em 02 fev. 2014.

OLENDER, Marcos. **Uma ‘medicina doce do patrimônio’: o inventário como instrumento de proteção do patrimônio cultural - limites e problematizações.** In: XVI Encontro Regional da Associação Nacional de História – Minas Gerais, 2008. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.124/3546>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

PASQUALINI, Alexandre. **Preservação do patrimônio cultural e dever de indenizar.** Jornal do Comércio, Porto Alegre, 25 mar. 2014, p. 4.

PELOTAS. **Lei Municipal nº 4.568, de 7 de julho de 2000.** Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2000/456/4568/lei-ordinaria-n-4568-2000-declara-area-da-cidade-como-zonas-de-preservacao-do-patrimonio-cultural-de-pelotas-zppcs-lista-seus-bens-integrantes-e-da-outras-providencias-2000-07-07.html>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

PIRÂMIDE maia de 2.300 anos é destruída por escavadeira. DEFENDER Defesa Civil do Patrimônio Histórico, Cachoeira do Sul/RS, 14 mai. 2013. Disponível em: <[www.defender.org.br](http://www.defender.org.br)>. Acesso em 02 fev. 2014.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 601, de 23 de outubro de 2008.** Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030092.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 28 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 434, de 01 de dezembro de 1999.** Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=205](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=205)>. Acesso em: 21 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Cultura. Disponível em: <[www2.portoalegre.rs.gov.br/smc](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smc)>. Acesso em: 01 jun. 2014.

RIBEIRO, Ana Georgina Ferreira. **A proteção jurídica do patrimônio histórico e cultural diante de um processo de degradação do Centro Principal: Análise das transformações socioespaciais do Centro Principal de Belém ao longo do eixo João Alfredo-Santo Antônio.** 2009. 172 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano) – Universidade da Amazônia, Belém. Disponível em: <[www.unama.br](http://www.unama.br)>. Acesso em: 28 mai. 2014.

RIBEIRO, Darci Guimarães. **Eficácia da sentença constitutiva.** Revista Eletrônica de Direito Processual Civil, vol. VI. Disponível em: <<http://www.arco.org.br/periodicos/revista-eletronica-de-direito-processual/volume-vi/efetividade-da-sentenca-constitutiva>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

RIO DE JANEIRO. Rio Prefeitura. **Patrimônio Cultural**. Disponível em: <<http://www0.rio.rj.gov.br/patrimonio/apac.shtm>>. Acesso em: 02 mar. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 3 de outubro de 1989**. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Constitui%C3%A7%C3%A3oEstadual/tabid/3683/Default.aspx>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado (IPHAE). Modelo de ficha adotado pela Secretaria Estadual da Cultura. Disponível em: <<http://www.iphae.rs.gov.br/Main.php?do=DownloadAc&Clr=1>>. Acesso em 02 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 10.116, de 23 de março de 1994**. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=13479&hTexto=&Hid\\_IDNorma=13479](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13479&hTexto=&Hid_IDNorma=13479)>. Acesso em: 25 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. AI nº 70058842915. Agravante: Município de Porto Alegre. Agravado: Nelson Guimarães Telles. Relator: Desembargador Carlos Eduardo Zietlow Duro. 24 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em: 15 mai. 2014.

ROCHA, Thaíse Sá Freire. **Refletindo sobre memória, identidade e patrimônio: as contribuições do programa de Educação Patrimonial do MAEA-UFJF**. In: XVIII Encontro Regional (ANPUH-MG), Mariana, jul. 2012. Disponível em <[www.encontro2012.mg.anpuh.org](http://www.encontro2012.mg.anpuh.org)>. Acesso em: 08 jun. 2014.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação nº 0161160-30.2006.8.260000. Apelante: Sociedade Imobiliária Guarujá Ltda. Apelado: Fazenda do Estado de São Paulo. Relator: Des. Osvaldo de Oliveira. 31 mar. 2010. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/cpo/sg/search.do;jsessionid=EF6CCADA8318CDEF4E6999E2E494EB73.cpo2?conversationId=&paginaConsulta=1&localPesquisa.cdLocal=5&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigitoAnoUnificado=0161160-30.2006&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=0161160-30.2006.8.26.0000&dePesquisaNuAntigo=>>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. Apelação nº 59.508.5/3-00 (9048561-10.1997.8.26.0000). Apelantes: Miniterras Agropastoril Ltda. e Fazenda do Estado de São Paulo. Relator: Desembargador José Santana, j. 16-08-2000. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

SCHLEE, Andrey Rosenthal. Departamento de Patrimônio Material/IPHAN. **Inventário** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <[jbacchin@hotmail.com](mailto:jbacchin@hotmail.com)> em 13 fev. 2014.

SCHMITZ, Gabriele Ana Paula Danielli. **Omissões administrativas: hipóteses em que se torna ilegal a omissão**. Rev. Âmbito Jurídico, nº 115, ago. 2013. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13559](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13559)>. Acesso em: 18 mai. 2014.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SOBRANE, Sérgio Turra. Ementa: 1) Incidente de inconstitucionalidade. Lei nº 7.444/2011, do Município de Araraquara, de iniciativa parlamentar que determinou tombamento de fachada de imóvel. 2) Violação da regra da separação de poderes (art. 5º, art. 47, II e XIV, e art. 144 da Constituição Paulista). Ato normativo que revela, na prática, verdadeiro ato de gestão administrativa. 3) Parecer no sentido do conhecimento e acolhimento do incidente. 10 abr. 2013. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Civel/Controle\\_Constitucionalidade/Incid\\_Inconst\\_Pareceres/TJ%20-%2000031652-84.2013.8.26.0000%20-%20ARARAQUARA](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Civel/Controle_Constitucionalidade/Incid_Inconst_Pareceres/TJ%20-%2000031652-84.2013.8.26.0000%20-%20ARARAQUARA)>. Acesso em: 01 mai. 2014.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

VERRAN, Rossana Samarani. **Inventário Científico do Brasil no Século XVIII: a contribuição de Alexandre Rodrigues Ferreira para o conhecimento da natureza e dos índios**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br:8080/dspace/handle/10923/3897>>. Acesso em 22 jan. 2014.

VIEIRA, Gléna Salgado; OLIVEIRA, Isabela Moraes de; SOUZA, Cristiane Feitosa Cordeiro de. **IPAC – Inventário de Proteção do Acervo Cultural: os modelos da Bahia e Pernambuco nas décadas de 1970 e 1980**. Revista Tempo Histórico, Recife, vol. 4, nº 1, 2012. Disponível em: <[www.revista.ufpe.br/revistatempohistorico](http://www.revista.ufpe.br/revistatempohistorico)>. Acesso em 30 mar. 2014.