

## NOTA TÉCNICO / JURÍDICA nº 06/2018

Ref.: PAAF 0024.17.007560-0

1. **Objeto:** Imóvel residencial inventariado.
2. **Endereço:** Rua Major Jerônimo, nº 649, centro.
3. **Município:** Patos de Minas.
4. **Proprietário:** Aguiamar José da Silva e outros.
5. **Proteção:** Inventário
6. **Objetivo:** Apurar possível demolição irregular de imóvel inventariado
7. **Contextualização:**

Em 07/02/2017 a Diretoria de Igualdade Racial, Memória e Patrimônio Cultural da Prefeitura de Patos de Minas elaborou a Declaração nº 02/2017 onde consta que o imóvel situado na Rua Major Jerônimo nº 649 encontra-se listado no rol de bens inventariados do município. Salientam que qualquer intervenção no imóvel está sujeita a análise e aprovação do Conselho Deliberativo de Patrimônio Histórico e Cultural de Patos de Minas (CONDEPAHC) e havendo interesse em pleitear a liberação do imóvel do plano de inventário, seria necessário protocolizar pedido junto à prefeitura municipal, apresentando as razões da solicitação.

Em ofício datado de 21/02/2017 encaminhado pela Prefeitura Municipal de Patos de Minas à Promotoria de Justiça daquela cidade, foi informado que o proprietário do imóvel em análise havia sido orientado quanto às medidas a serem tomadas para solicitar a liberação do imóvel do plano de inventário, conforme Declaração 02/2017. Entretanto, realizou a demolição de forma irregular, sem qualquer consulta ao CONDEPAHC.

Em 03/03/2017 a Promotoria de Justiça solicitou informações à prefeitura Municipal quanto à expedição de Alvará de demolição ao proprietário. Em resposta, a prefeitura informou que a Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo não expediu Alvará de demolição ao proprietário, tendo ocorrido a demolição de forma irregular.

Em 04/04/2017 foi lavrado auto de infração pela prefeitura local ao proprietário com multa de 100 UFPM por ter executado a demolição do imóvel, sem autorização administrativa.

Em 06/03/2017 foi instaurada a Portaria nº MPMG-0480.17.000170-9, com o objetivo de apurar possível irregularidade na demolição de imóvel inventariado no município, localizado na rua Major Jerônimo, 649.

Em 22/05/2017 foi instaurado, nesta Promotoria Estadual de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico de Minas Gerais, o Procedimento de Apoio a Atividade Fim nº MPMG- 0024.17.007560-0, em apoio à Promotoria de Justiça de Patos de Minas na condução do Inquérito Civil supracitado.

## 8. Análise Técnica

O imóvel em análise localiza-se na rua Major Jerônimo, nº 649, centro, na cidade de Patos de Minas.

A edificação de esquina não segue um estilo definido, mas possui elementos que remetem à arquitetura colonial. Possui partido e volumetria e simplificados, sem ornamentos. Implanta-se em nível abaixo da via, no centro do lote, com afastamentos laterais das demais edificações. O telhado de quatro águas era executado em telhas cerâmicas francesas com engradamento em madeira e o acesso era feito por um alpendre na lateral esquerda da residência.

Apesar das formas simples, o imóvel foi protegido pelo instrumento do inventário, em reconhecimento ao seu valor cultural<sup>1</sup>. A ficha de inventário foi elaborada pelo município, com o apoio de especialistas da área de arquitetura e história, em abril de 2003 com revisão em setembro de 2004, e foi encaminhada ao Iepha para fins de pontuação no ICMS Cultural. Portanto, para qualquer intervenção no mesmo, é necessária prévia análise e aprovação do Conselho Municipal de Patrimônio Cultural. Na época do inventário, encontrava-se em bom estado de conservação.



<sup>1</sup> “O valor cultural não é intrínseco, mas criado, instituído historicamente, no seio da interação social e, por isso, nem é imutável, nem homogêneo. Mais ainda: o conflito é seu berço e trajetória naturais, pois não está desvinculado de interesses de indivíduos, grupos e sociedades e assim, por sua natureza política, precisa ser declarado, proposto, legitimado, tornado aceitável ou desejável”. BEZERRA DE MENESES. Valor cultural, valor econômico: encontros e desencontros.



Figura 03 – Fachada da edificação em 2003. Fonte: Ficha de Inventário do Imóvel



Figura 04 – Fachadas frontal e lateral da edificação antes da demolição em 2013. Fonte: Google mapas.

Conforme exposto nas considerações preliminares deste documento, a demolição do imóvel ocorreu de forma irregular, sem anuência do órgão de proteção competente e sem o alvará de demolição, infringindo a legislação municipal, especialmente o Código de Obras (Lei Complementar nº 14/1992) que estabelece:

Art. 8º - A construção, demolição, reforma, modificação ou ampliação de obras e edificações, bem como de suas dependências, muros e gradis, só poderá ser iniciada e executada, após a expedição de licença a ser concedida pela Prefeitura.

## 9. Fundamentação

### 9.1 - Regulamentação do instrumento do Inventário – Ausência de normas gerais federais e de legislação no Estado de Minas Gerais – Legislação municipal de Sabinópolis:

Nos últimos anos, as políticas e práticas desenvolvidas na área de preservação vêm adquirindo nova abrangência. O enfoque dado anteriormente apenas aos monumentos considerados de excepcional valor histórico, arquitetônico ou artístico amplia-se ao adotar o conceito de “patrimônio cultural” estendendo-se à memória social da coletividade.

Segundo definição do IEPHA/MG (Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais), bem cultural compreende todo testemunho do homem e seu



meio, apreciado em si mesmo, sem estabelecer limitações derivadas de sua propriedade, uso, antiguidade ou valor econômico.

O Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural deve decidir, juntamente com a comunidade, quais os bens culturais do município de Sabinópolis possuem relevância cultural que determinam sua proteção. Nesse sentido, o inventário, que é um instrumento legal de proteção do patrimônio cultural, deve ser utilizado como procedimento de análise e compreensão do acervo cultural local.

A proteção e a preservação dos bens culturais protegidos são de responsabilidade do Poder Público, com colaboração da comunidade, conforme a Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do 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;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

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

(...)

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, tombamen-



to e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (grifo nosso)

Nossa Carta Magna, como visto, estabelece que a preservação, conservação e manutenção dos bens pertencentes ao patrimônio cultural não é mera faculdade e sim uma imposição de ordem pública e interesse social em prol do bem coletivo, e exemplifica alguns instrumentos de proteção ao patrimônio cultural, dentre os quais o inventário, registros, vigilância, tombamento e desapropriação.

A competência para regulamentação dos institutos é prevista no artigo 24 da Carta política de 1988:

“Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre  
[...] VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”.

Neste sentido, os institutos do tombamento e vigilância foram regulamentados pelo Decreto-lei n. 25 de 1937, que se propõe a organizar “a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional”, instituindo, inclusive, atribuições ao então Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN). A desapropriação possui como ferramentas infraconstitucionais de regulamentação o Decreto-lei n. 3.365, de 1941, que trata das desapropriações por utilidade pública; e a Lei n. 4.132, de 1962, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Já o Decreto n. 3.551, de 2000, institui o registro de bens culturais de natureza imaterial e, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial.

Por sua vez, o inventário - conquanto seja instrumento protetivo do patrimônio cultural previsto tanto na Constituição Federal e seja, na prática, amplamente utilizado - não possui regulamentação em nível federal, carecendo ainda de normatização que venha melhor explicitar os seus efeitos jurídicos e os requisitos para sua publicidade, a fim de gerar maior segurança jurídica para a comunidade e Poder Público.

Tratando de competência concorrente - em que é reservada à União a primazia de legislar sobre normas gerais, havendo competência suplementar aos Estados e ao Distrito Federal -, no caso de vácuo legislativo por parte da União, os Estados e o Distrito Federal podem editar as normas gerais, suprimindo a omissão.

Em Minas Gerais, no ano de 2007, a deputada Gláucia Brandão, apresentou como proposta de projeto de lei para a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, uma regulamentação do “regime jurídico dos bens materiais inventariados como patrimônio cultural” através do projeto de nº 1698/2007, que foi anexado ao projeto de Lei nº 939/2011. O Projeto de Lei nº 939/2011 foi arquivado, sendo seu desarquivamento solicitado através do requerimento ordinário RQO 1830/2015. Elaborado novo projeto de

Lei nº 942/2015, que se encontra aguardando parecer na Comissão de Cultura da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Inexiste, pois, regulamentação do instituto em lei de nível estadual em Minas Gerais.

Não obstante, o plano de inventário é bastante utilizado como ferramenta de conhecimento e proteção do acervo cultural de um município, em razão do incentivo às políticas municipais de cultura dado pela Lei Estadual de Minas Gerais 18.030/2009, conhecida como Lei Robin Hood, que dispõe sobre critérios a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

Pela lei, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – IEPHA/MG deverá fornecer os dados para o cálculo do Índice de Patrimônio Cultural (PPC) do Município para efeito da transferência do ICMS aos municípios. Um dos atributos a ser considerado é a proteção, que abarca a “relação de procedimentos a serem documentados e informados sobre a elaboração do plano e a execução, pelo município, de Inventário do Patrimônio Cultural”.

Atualmente, a deliberação normativa CONEP 01/2016 regulamenta os critérios referentes ao patrimônio cultural para distribuição da parcela do ICMS e prevê:

O inventário é instrumento de preservação do patrimônio cultural previsto no § 1º do Art. 216 da Constituição da República, no Art. 209 da Constituição do Estado de Minas Gerais e no Anexo II da Lei Estadual nº 18.030, de 2.009. O inventário proporciona o reconhecimento de um bem cultural, objetivando sua proteção e caracteriza-se como um instrumento de gestão do município que auxilia na conservação e divulgação de seu patrimônio cultural.

No primeiro ano, o Plano de Inventário deverá ser elaborado relacionando as etapas de desenvolvimento do cronograma a um plano de ação. Nos anos seguintes, o município deverá executar o Inventário, segundo os critérios de identificação dos bens e o cronograma apresentado. Terminado o Inventário, o município deverá executar as ações de atualização das informações enviadas. Em ambas as fases, o município deverá divulgar o que foi realizado

A deliberação prossegue, estabelecendo os objetivos e a forma como será feito o Plano de Inventário:

Objetivos do Inventário: instrumento de proteção inserido na política de preservação do patrimônio cultural do município, com vistas a orientar o planejamento urbano, turístico e ambiental,

a definição de áreas e diretrizes de proteção, os planos e projetos de preservação de bens culturais e a educação patrimonial. (...)

Critérios de Identificação de Bens: Indicar os critérios de identificação e seleção dos bens culturais a serem inventariados, explicitando a forma de seleção e a priorização das áreas geográficas e/ou das categorias a serem inventariadas. Deverão ser considerados os seguintes aspectos:

a. Culturais – conjunto de elementos que sejam referência e suporte material ou imaterial para a ação dos diferentes grupos sociais formadores da sociedade local e que representem a produção e a diversidade cultural local;

b. Econômicos – cultura material e imaterial que surge a partir da instalação de atividades de trabalho e geração de renda;

c. Administrativos – divisão administrativa do distrito sede, distritos, zona urbana e zona rural.

(...)

Definidos os critérios de seleção, identificados os bens culturais (inventário individual ou grupos de bens a serem inventariados e/ou aqueles que já são tombados ou registrados no nível municipal) e identificadas as categorias prioritárias, deverá ser produzida uma listagem de bens e o respectivo interesse de proteção: **se inventário, tombamento e/ou registro.**

A Deliberação normativa também define que as fichas devem ser atualizadas, independentemente de os bens terem sido demolidos, suprimidos, terem desaparecido, terem sido descaracterizados, terem sofrido alterações de qualquer natureza etc.

Assim, em Minas Gerais, o plano de inventário e sua execução tem sido utilizado para conhecer e mapear todo o montante do patrimônio cultural edificado da área estudada, possibilitando identificar onde se encontram concentrados os bens, formando conjuntos ou percursos; ou onde estão isolados. O plano de inventário do patrimônio cultural edificado, assim, é uma eficiente ferramenta do planejamento urbano e deveria ser pré-requisito para a formulação de Plano Diretores e de Leis de Uso e Ocupação do Solo dos municípios, levando-se em conta as pré-existências e as vocações culturais das áreas. Além disso, pode auxiliar no planejamento turístico, com iniciativas de rotas e percursos turísticos a partir dos dados levantados em inventário. A execução do plano, com individualização dos bens a serem protegidos, permite seu conhecimento e efetiva proteção, com a indicação do grau de proteção que os mesmos terão (tombamento, registro ou o próprio inventário individual).

Por fim, não havendo regulamentação infraconstitucional, de âmbito nacional ou estadual, que estipule normas relativas aos seus efeitos, há que se averiguar a possibilidade de regulamentação em âmbito municipal.

O artigo 30 estabelece que compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Desta feita, podem também os Municípios legislar sobre o assunto, deste que observados os limites do interesse local e respeitados os princípios constitucionais que regem a matéria ambiental, e, especificamente, de patrimônio cultural, dentre os quais pode-se citar:

*.Princípio da solidariedade intergeracional:* impõe a efetiva solidariedade entre as gerações futuras e presentes no sentido de que todos possam usufruir um meio ambiente ecologicamente equilibrado. (CF, art. 225, caput).

*.Princípio da informação* (art. 3º, da Lei 12.527/11) e o *Princípio da participação* (art. 31, da Lei 8.313/91): prevêm, conjuntamente, que o Poder Público deve agir com a maior transparência possível, como forma de se garantir a conscientização e a participação popular na defesa do meio ambiente cultural e das políticas públicas envolvidas.

*.Princípio da prevenção* (CF, art. 225, caput): trabalha com o conhecimento do provável dano, ou seja, havendo conhecimento prévio dos danos ambientais que determinada atividade / obra pode causar deve ser dada prioridade às medidas que evitem o nascimento do dano ao meio ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade.

*.Princípio da função socioambiental da propriedade:* encontra arrimo nos arts. 5º, XXIII, 170, III, 182, §2º, 186, I e II, todos da CF/88 e art. 1.228 do CC. O *Princípio da fruição coletiva* (art. 215, caput, CF/88) ou gozo público concretiza-se, principalmente, no direito ao acesso / visitação e no direito de informação que devem ser assegurados à sociedade.

*.Princípio da proibição de retrocesso ambiental,:* como núcleo essencial do direito ambiental, impõe que os direitos constitucional e infraconstitucionalmente garantidos não podem ter sua carga protetiva já consolidada reduzida ou suprimida, seja de forma parcial ou total. Ora, estabelecido um piso mínimo de protetivo, automaticamente tem-se limites preestabelecidos que vincularam qualquer eventual revisão legislativa / atividade legiferante com o objetivo de resguardar o legado ambiental às gerações futuras.

Especificamente, no caso em consulta, a Lei Orgânica do Município de Patos de Minas prevê:

Art. 135 – O Poder Público Municipal garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais, apoiará e incentivará a criação, valorização e difusão das manifestações culturais do Município, em especial:



(...)

IX – adoção de ação impeditiva da evasão, destruição e descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, científico, artístico e cultural;

X – adoção de medidas adequadas à identificação, proteção, conservação, revalorização e recuperação do patrimônio cultural, histórico, natural e científico do Município.

Art. 136 – Constituem patrimônio cultural do município os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, que contenham referência a identidade, a ação e a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, entre os quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, tecnológicas e artísticas;

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, científico, espeleológico e ecológico.

Art. 137 – O Município, com a colaboração da comunidade, protegerá o patrimônio cultural por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação de outras formas de acautelamento e preservação e, ainda de repressão aos danos e as ameaças a esse patrimônio.

Segundo a Lei Municipal nº 7.095, de 1º de abril de 2015, que dispõe sobre a proteção do Patrimônio Histórico e Cultural do Município de Patos de Minas; reestrutura o Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural do Município e dá outras providências:

Art. 1º O Patrimônio Histórico e Cultural do Município é constituído pelos bens móveis e imóveis, materiais e imateriais existentes no seu território, cuja preservação e conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história, quer por seu valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico, artístico, documental ou cultural.

Art. 22. Compete ao Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural do Município de Patos de Minas:

I - examinar, apreciar e decidir sobre questões relacionadas a tombamentos, a registros de bens culturais de natureza imaterial, a saídas temporárias do Município de bens culturais protegidos e opinar acerca de outras questões relevantes que lhes forem propostas por qualquer cidadão ou autoridades;



II - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política municipal de desenvolvimento e proteção do Patrimônio Histórico e Cultural do Município;

III - acompanhar e avaliar a implementação das políticas municipais, estaduais e nacionais de desenvolvimento da proteção do Patrimônio Histórico e Cultural no Município, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

IV – recomendar a edição de normas específicas de proteção do Patrimônio Histórico e Cultural no Município e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente à matéria;

V - emitir orientações sobre a aplicação das normas e demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento e proteção do Patrimônio Histórico e Cultural no Município;

(...)

Art. 28. O Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural do Município, no prazo de 360 (trezentos e sessenta dias) dias contados da vigência desta Lei, fará audiência pública para discussão e apresentação de levantamento de todos os bens inventariados e, logo em seguida, dará início ao processo de tombamento nos termos desta Lei.

De acordo com a Lei Municipal nº 271/2006, que institui a revisão do Plano Diretor de Patos de Minas:

Art. 27 – São diretrizes da política de preservação do patrimônio cultural:

I – promover ações que garantem o envolvimento da sociedade local na preservação dos valores culturais do patrimônio;

II – realizar proteção efetiva através de tombamentos conjugados das paisagens urbanas e rurais como forma de garantir a preservação do entorno e da ambiência dos bens preservados;

(...)

IX - tornar o Plano de Inventários instrumento contínuo de pesquisa, referenciamento dos resultados, disponibilização ao público e integração com o banco de dados do cadastro imobiliário;

X – conjugar instrumentos urbanísticos tais como a transferência do direito de construir, o direito de preempção, a operação urbana consorciada e o estabelecimento de áreas especiais de interesse de proteção ao patrimônio histórico e cultural para a efetiva preservação de bens imóveis e conjuntos urbanos.

Art. 28. Os objetivos da Política Municipal de Patrimônio Cultural serão

implementados através de Plano Municipal de Patrimônio Cultural, instituído através de lei específica, que conterà:

I - diagnóstico específico de patrimônio cultural;



- II - diretrizes para a preservação e proteção do patrimônio material e imaterial;
- III - forma de gestão da política de patrimônio cultural;
- IV - plano de Inventários;
- V - inventário de Proteção de Acervo Cultural;
- VI - definição de bens de interesse de preservação;
- (...)

Art. 68. O proprietário de imóvel localizado na Macrozona de Interesse Social, Ambiental e Urbanístico, poderá exercer em outro local, passível de receber o potencial construtivo, ou alienar, total ou parcialmente, o potencial construtivo não utilizado no próprio lote, mediante prévia autorização do Poder Executivo Municipal

Assim, embora em sua legislação reconheça que o patrimônio cultural do município deve ser protegido, o município de Patos de Minas não regulamenta o instituto do inventário ou define os efeitos da inventariança de um bem.

Desta feita, apura-se que o instituto jurídico do inventário, não está expressamente regulamentado em leis federais, estaduais e, no caso concreto, municipais, não restando estabelecidas regras quanto ao efeito jurídico e fático que o inventário tem sobre o bem.

## 9.2 - Ausência de regulamentação do instituto do Inventário - Lacuna do direito – Forma de solução

Como exposto, o instituto jurídico do inventário não está expressamente regulamentado em leis federais, estaduais e, no caso concreto, municipais.

Diante de tal lacuna, ocorrem entendimentos diferentes sobre os efeitos jurídicos que o fato de um bem ter sido inventariado gerariam.

Por um lado, alguns técnicos entendem que se trata de apenas um instrumento de “conhecimento”, de forma que o inventário do bem não lhe conferiria qualquer proteção. Nesta linha de raciocínio, um bem inventariado por ser modificado, mutilado ou demolido, sem necessidade de maiores formalidades.

No entanto, diante da expressa previsão constitucional do Inventário como forma de acautelamento e proteção, este entendimento não pode prevalecer.

De fato, a partir do momento em que o bem foi submetido ao “inventário” significa que o mesmo passa a estar identificado como patrimônio cultural. Existe, portanto, a presunção de que o bem é portador de referência à identidade, memória, ação dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (art. 216 da CF), e, por isso, está protegido.

Neste sentido, o arquiteto Jorge Luiz Stoker Junior<sup>2</sup>

“desta forma, indiretamente todo inventário é de "proteção" ainda que esta não seja a intenção de quem o realiza, uma vez que identifica o patrimônio cultural, e todo o patrimônio cultural brasileiro tem proteção constitucional. É importante esclarecer que isso não significa que todo e qualquer bem que será estudado para a formalização do inventário passe a integrar o patrimônio cultural brasileiro, o que inviabilizaria qualquer pesquisa. A metodologia de formatação da pesquisa de inventário precisa estar bem alinhavada, pois ela que vai definir o que, afinal, integra e o que não integra de forma definitiva o inventário, tendo declarado seu status de patrimônio cultural. Eventualmente descobrir-se-á que algum bem pré-levantado não é portador dos valores culturais que se pensava inicialmente, e neste caso o bem não integrará o inventário”.

O alcance prático e limites dessa proteção - não estando expressamente determinado em leis federais, estaduais e, no caso concreto, municipais – deve ser encontrado no próprio ordenamento jurídico, pelas formas previstas para sua integração.

De fato, a constatação da existência da lacuna ocorre no momento em que o aplicador do direito vai exercer a sua atividade e não encontra, no corpo das leis, um preceito que solucione o caso concreto.

A lacuna seria, então, um vazio existente no ordenamento legislativo, caracterizando-se assim, a inexistência de uma norma jurídica para ser aplicada em concreto. Trata-se de questão polêmica no direito, a começar pela discussão sobre sua própria existência, que negada por uns (Zitelmann, Donati, Karl Berjbohm, Brinz e Santi Romano, Kelsen), é afirmada por tantos outros (Engisch, García Máynez e Serpa Lopes, que sustentam ainda que não existiriam lacunas no Direito, mas sim na lei).

Na linha dos autores que entendem que o Direito é lacunoso, mas reduzem as "lacunas" a uma questão de interpretação, afirmando e negando, ao mesmo tempo, a existência das "lacunas", podemos encontrar Maria Helena Diniz<sup>3</sup>, que conclui:

O direito apresenta lacunas, porém, concomitantemente, sem lacunas. O que poderia parecer paradoxal se se captar o direito estaticamente. É ele lacunoso, mas sem lacunas, porque o seu próprio dinamismo apresenta solução para qualquer caso subjudice, dada pelo Poder Judiciário ou Legislativo. O próprio

<sup>2</sup> STOKER JUNIOR, Jorge Luiz. Inventário: Instrumento de conhecimento ou de proteção? . 10/02/2015. Disponível em <<http://dzeit.blogspot.com.br/2015/02/desmistificando-os-inventarios-de.html>>. Acesso em 06/05/2018.

<sup>3</sup> DINIZ, Maria Helena. Lacunas no direito. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.



direito supre seus espaços vazios, mediante a aplicação e criação de normas. De forma que o sistema jurídico não é completo, mas completável. (DINIZ.1991 pp. 258/259.)

O fato é que quando não se consegue descobrir uma norma aplicável ao caso, deve-se servir-se de outros meios para a solução do caso concreto.

Nesse sentido, segundo Bobbio <sup>4</sup>(1995), para se resolver o problema das lacunas, dois são os mecanismos por meio dos quais se completa, dinamicamente, um ordenamento: a autointegração e a heterointegração. O primeiro consiste no método pelo qual o ordenamento se completa, recorrendo ao próprio ordenamento, valendo-se da analogia e dos princípios gerais do direito. Já a heterointegração é a técnica pela qual a ordem jurídica se completa, recorrendo-se a ordenamentos distintos ou a fonte diversas da norma legal, como o costume e à equidade.

No Brasil, como em diversos países do mundo, a própria ordem jurídica confere ao órgão judicante a função integradora, prevendo no artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/42, com redação dada pela Lei 12376/10) que “*quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito*” (artigo 4º).

Outrossim, o artigo 140 do Novo Código de Processo Civil, estabelece que “O juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico. Parágrafo único. O juiz só decidirá por equidade nos casos previstos em lei.”

A seu turno, o art. 108 do Código Tributário Nacional brasileiro impõe expressamente a utilização hierarquizada dos instrumentos referidos, ao dispor que:

Art. 108. Na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a legislação tributária utilizará sucessivamente, na ordem indicada:

- I. a analogia;
- II. os princípios gerais de direito tributário;
- III. os princípios gerais de direito público;
- IV a equidade.

Como se vê, as leis brasileiras estabelecem métodos de interação a serem utilizados, bem como a ordem de utilização dos métodos: primeiro, pela *analogia*, depois, pelos costumes e, por fim, pelos princípios gerais do direito (GUSMÃO, 2002. p. 246)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6ª ed., 1995.

<sup>5</sup> .GUSMÃO, Paulo Dourado de. Introdução ao Estudo do Direito. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.



Nesse diapasão, em relação à *existência de hierarquia* para a integração do Direito, manifesta-se expressamente Tércio Sampaio Ferraz Júnior<sup>6</sup>:

a imposição do costume como meio de integração da lei no artigo 4º da Lei de Introdução cria uma subordinação daquele a esta. Em princípio o costume será *praeter legem* ou prevalece a lei. Com isso é possível argumentar que também a analogia e a indução amplificadora (e, certamente, a interpretação extensiva, caso admitamos como meio de integração), por tomarem por base a lei, precedem, em hierarquia, o costume. (FERRAZ JÚNIOR, 1996, p. 304.)

Também autores como BOBBIO, DE RUGGIERO e CAPITANI, reconhecem que a analogia é o primeiro remédio para preencher as lacunas formais do direito (GUSMÃO, 2002. p. 144)<sup>7</sup>.

Desta forma, resta claro que a resposta para a questão sobre os efeitos que o inventário de um bem ocasionará deve ser buscada, inicialmente, no próprio ordenamento jurídico brasileiro, através da analogia.

A analogia, tida como a primeira forma de conhecimento mediato, consiste em se estender a um caso particular semelhante as conclusões postas pela observação de um caso correlato ou afim, em um raciocínio por similitude<sup>8</sup>. É definida por Norberto Bobbio<sup>9</sup> (1995 p. 150) como o “*procedimento pelo qual se atribui a um caso não-regulamentado a mesma disciplina que a um caso regulamentado semelhante*”.

Por seu próprio conceito, é possível perceber que a analogia implica algo de criador por parte do sujeito, exigindo certa contribuição positiva do intérprete, ao estender a um caso o visto em outro; razão pela qual deve ser bem delimitado o seu campo de incidência, toda vez que estiver em jogo a liberdade individual.

O seu fundamento está fulcrado na igualdade jurídica, já que o processo analógico constitui um raciocínio

baseado em razões relevantes de similitude, fundado na identidade de razão, que é o elemento justificador da aplicabilidade da norma a casos não previstos, mas, substancialmente semelhantes, sem contudo ter por objetivo perscrutar o exato significado da norma, partindo, tão-só, do pressuposto de que a questão *sub judice*, apesar de não se enquadrar no dispositivo legal,

<sup>6</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

<sup>7</sup> Op. Cit . p. 144

<sup>8</sup> REALLE, Miguel. Filosofia do Direito. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

<sup>9</sup> BOBBIO, Norberto. O Positivismo Jurídico, São Paulo: Icone Ltda, 1995.



deve cair sob sua égide por semelhança de razão (DINIZ, 1995. p. 411/412)<sup>10</sup>.

Neste sentido, DINIZ<sup>11</sup> complementa, esclarecendo que são pressupostos para a aplicação do raciocínio analógico:

1) que o caso *sub judice* não esteja previsto em norma jurídica. Isto porque direito expresso ou literal disposição legal não abrange a analogia; esta dilata a aplicação da lei a casos por ela não declarados e que, por identidade de razão devem submeter-se a ela. A analogia compara e, da semelhança, concluiu pela aplicação da norma ao caso em tela, sendo, portanto, um processo mental. Se houvesse lei regulando o caso, ter-se-ia interpretação extensiva;

2) que o caso não contemplado tenha com o previsto, pelo menos, uma relação de semelhança;

3) que o elemento de identidade entre os casos não seja qualquer um, mas sim fundamental ou de fato que levou o legislador a elaborar o dispositivo que estabelece a situação a qual se quer comparar a norma não contemplada. Terá de haver uma verdadeira e real semelhança e a mesma razão entre ambas as situações. Meras semelhanças aparentes, afinidades formais ou identidades relativas a pontos secundários não justificam o emprego da argumentação analógica (DINIZ, 1995. p. 412).

Sobre este último requisito, agrega Bobbio<sup>12</sup> que

Para que se possa tirar a conclusão, quer dizer, para fazer a atribuição ao caso não-regulamentado das mesmas conseqüências jurídicas atribuídas ao caso regulamentado semelhante, é preciso que entre os dois casos exista não uma semelhança qualquer, mas uma semelhança relevante, é preciso ascender dos dois casos a uma qualidade comum a ambos, que seja ao mesmo tempo a razão suficiente pela qual ao caso regulamentado foram atribuídas aquelas e não outras conseqüências. (BOBBIO, 1995, p.152)

Visto isto, há que se perquirir, no caso em análise, qual seria o regramento mais adequado a ser usada analogicamente no tratamento dos bens inventariados.

Na busca da relação de semelhança entre o instituto não regulamentado, interessante observar que a Constituição Federal de 1988 estabelece, além do inventário, a

<sup>10</sup> DINIZ, Maria Helena. Compêndio de Introdução à Ciência do Direito. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 411/412

<sup>11</sup> Op. cit. p. 412

<sup>12</sup> Op. Cit.



seguinte relação exemplificativa de mecanismos de proteção do patrimônio cultural brasileiro: a) registros, b) vigilância, c) tombamento, d) desapropriação.

Trataremos brevemente sobre cada uma delas.

A **Desapropriação** é o ato pelo qual o Poder Público, mediante prévio procedimento e indenização justa, em razão de uma necessidade ou utilidade pública, ou ainda diante do interesse social, despoja alguém de sua propriedade e a toma para si.

Desapropriar é a forma mais contundente do Estado intervir na propriedade privada em caráter supressivo, retirando e desapossando seus então proprietários, ou seja, provocando a perda da propriedade. Aplica-se apenas a bens tangíveis.

O DL 3.365/41, que trata das desapropriações por utilidade pública, dispõe que:

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;

Já a Lei 4.132/1962, que trata da desapropriação por interesse social, assim estabelece:

Art. 1º A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal.

(...)

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

O **Registro**, disciplinado pelo Decreto nº 3.551/2000, é um instrumento legal de preservação, reconhecimento e valorização do patrimônio cultural imaterial<sup>13</sup> brasileiro,

<sup>13</sup> “Entende-se por ‘patrimônio cultural imaterial’ as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares que lhe são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade, contribuindo assim para

composto por aqueles bens que contribuíram para a formação da sociedade brasileira. Consiste na produção de conhecimento sobre o bem cultural imaterial em todos os seus aspectos culturalmente relevantes.

A salvaguarda do patrimônio cultural imaterial consiste mais em documentação e acompanhamento do que em intervenção, sendo a finalidade principal do registro manter a memória dos bens culturais e de sua trajetória ao longo tempo.

O registro não possui qualquer constrição ao direito de propriedade intelectual; tampouco produz obrigações aos sujeitos envolvidos com o bem registrado. Entretanto, principalmente ao Estado, tem como efeito: a obrigação pública de documentar e acompanhar a dinâmica das manifestações culturais registradas; o reconhecimento da importância do bem e valorização mediante o título de Patrimônio Cultural do Brasil; e ações de apoio, no âmbito do Programa Nacional de Proteção do Patrimônio Imaterial.

Márcia Sant'Anna<sup>14</sup> explicita esse papel do Estado:

“O registro institui o reconhecimento de que essas expressões vivas da cultura também integram o patrimônio cultural brasileiro e estabelece, para o Estado, o compromisso de salvaguardá-las por meio de documentação, acompanhamento e apoio às suas condições de existência. É ainda, e principalmente, um instrumento de preservação adaptado à natureza dinâmica dessas manifestações [...]” (SANT'ANNA, 2005. p.7)

A **vigilância** representa manifestação do poder de polícia dos entes federados a fim de que a proteção ao patrimônio cultural seja efetiva. O próprio DL 25/37 (art. 20) prevê que os bens tombados ficam sujeitos à vigilância permanente do órgão de proteção que formalizou o tombamento do respectivo bem. Essa atuação administrativa do Poder Público é obrigatória e indelegável (arts. 23, incisos II e IV; art. 30, inciso IX, todos da CF/88).

Por fim, há o **tombamento**, o mais antigo instrumento de proteção em utilização pelos órgãos de proteção, instituído pelo DL 25/37, proíbe a destruição de bens culturais tombados, colocando-os sob vigilância do órgão que formalizou o tombamento. O tombamento trata-se de um procedimento administrativo que deve passar por uma série de atos até sua conclusão, ou seja, até ser inscrito em pelo menos um dos quatro Livros do Tombo instituídos pelo DL 25/37: Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e

---

promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana.” (UNESCO, 2006). A dimensão imaterial do patrimônio possui características diferenciadas de sua versão material. Destacam-se a **dinamização do bem imaterial** - uma vez que o patrimônio imaterial sofre constante mutação em virtude dos elementos inovadores que são incorporados em seu aspecto - e a paradoxalmente mais visível que é a **intangibilidade**, ou seja, a natureza incorpórea do bem - apesar de se manifestar, quase sempre, materialmente.

<sup>14</sup> SANT'ANNA, Márcia. Políticas públicas e salvaguarda do patrimônio cultural imaterial, in: FALCÃO, Andréa (Org.). Registro e políticas públicas de salvaguarda para as culturas populares. Rio de Janeiro: Iphan, 2005. p. 7-13.



Paisagístico; Livro do Tombo Histórico; Livro do Tombo das Belas Artes; e Livro do Tombo das Artes Aplicadas.

O tombamento de bens culturais, visando à sua preservação e restauração, é de interesse do estado e da sociedade. O instituto do tombamento configura modalidade de intervenção do Estado em qualquer tipo de bem, dentre eles móveis ou imóveis, públicos ou privados, em virtude da preservação do patrimônio histórico ou artístico cultural.

Hely Lopes Meirelles<sup>15</sup> (1990) ao lecionar sobre o tombamento diz, peremptoriamente, que tal instrumento tem o condão de gerar restrições no uso do bem pelo proprietário. Veja-se:

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

O tombamento tanto pode acarretar uma restrição individual quanto uma limitação geral. É restrição individual quando atinge determinado bem – uma casa, p. Ex. – reduzindo os direitos do proprietário ou impondo-lhe encargos; é limitação geral quando abrange uma coletividade, obrigando-a a respeitar padrões urbanísticos ou arquitetônicos, como ocorre com o tombamento de locais históricos ou paisagístico.

Da mesma forma, JOSE DOS SANTOS CARVALHO FILHO<sup>16</sup> (2005), faz as seguintes ponderações a respeito do assunto:

Tombamento é a forma de intervenção na propriedade pela qual o Poder Público procura proteger o patrimônio cultural brasileiro.

(...) o proprietário não pode, em nome de interesses egoísticos, usar e fruir livremente seus bens se estes traduzem interesse público por atrelados a fatores de ordem histórica, artística, cultural, científica, turística e paisagística. São esses bens que, embora permanecendo na propriedade do particular, passam a ser protegidos pelo Poder Público, que, para esse fim, impõe algumas restrições quanto a seu uso pelo proprietário.

Nos termos do Estatuto da Cidade o tombamento é considerado um dos instrumentos para implementação da política urbana:

<sup>15</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 17ª Edição. Editora Malheiros, São Paulo: 1990.

<sup>16</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito administrativo. 14ª Edição revista e ampliada. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro: 2005.



Nos termos do Estatuto da Cidade (Lei n.10.257/2001), o tombamento é considerado como um dos instrumentos para implementação da política urbana (art.4º, V), posto que uma das diretrizes gerais para tal segmento, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, é exatamente a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico art.2º, XII). (MIRANDA 2014, p. 4)

O bem objeto de tombamento não terá sua propriedade alterada, nem precisará ser desapropriado, pelo contrário, porém, deverá manter as mesmas características que possuía na data do tombamento. Seu objetivo é a proibição da destruição e da descaracterização desse bem, não havendo dessa forma, qualquer impedimento para a venda, aluguel ou herança de um bem tombado, desde que continue sendo preservado.

Contudo, várias obrigações são impostas ao proprietário: a) Dever de conservação do bem destinado a preservação do mesmo, ou caso não houver meios, comunicar sua impossibilidade ao órgão competente, sob pena de incorrer em multa correspondente ao dobro da importância em que foi avaliado o dano sofrido pela coisa; b) Vedação à destruição, demolição ou mutilação, e, sem prévia autorização do respectivo órgão de proteção, repará-las, pintá-las ou restaurá-las. Ainda, quando se tem o tombamento de um bem, o que próximo a ele estiver, também sofre interferência do processo, mesmo que em menor grau de proteção; é, então, de responsabilidade do órgão que efetuou o Tombamento estabelecer os limites e as diretrizes para as possíveis interações sociais nas áreas próximas ao bem tombado.

Vistos os principais institutos de proteção do patrimônio cultural previstos na CF/88, verifica-se que o instituto do inventário, quando voltado à bens materiais, possui maior semelhança com o instituto do tombamento.

De fato, conforme apontado por Marcos Paulo de Souza Miranda<sup>17</sup> (2008):

Sob o 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 e antropológica, entre outros. Os resultados dos trabalhos de pesquisa para fins de inventário são registrados normalmente em fichas onde há a descrição sucinta do bem cultural, constando informa-

<sup>17</sup> MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro. *Jus Navigandi*, 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/11164/o-inventario-comoinstrumentoconstitucional-de-protecao-ao-patrimonio-cultural-brasileiro>>. Acesso: em ago. 2012.



ções básicas quanto a sua importância histórica, características físicas, delimitação, estado de conservação, proprietário etc.

A mesma identificação e registro de importância histórica, características físicas, delimitação, estado de conservação, proprietário, etc, realizada 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 e antropológica, entre outros, é feita para o tombamento, mas de forma mais aprofundada.

Ainda, nenhum dos institutos importa em privação da propriedade do bem.

Ambos institutos servem à orientação do planejamento urbano de um Município (art. 4º. V, “d” do Estatuto da Cidade e anexo II, “a” itens 1 e 2.3 da DN CONEP 01/2016).

Ante o exposto, embora inventário e tombamento sejam institutos diversos, considerando a necessidade de adequação da propriedade à correspondente função social e esta, por sua vez, se consubstancia na necessidade de proteção ao patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e científico, concluímos que o regramento mais adequado a ser usada analogicamente no tratamento dos bens inventariados é o do instituto do tombamento, ao menos até que se regule o instrumento do inventário em níveis federal, estadual ou municipal.

Assim, os bens inventariados são protegidos e não podem ser destruídos, demolidos ou mutilados, e nem reparados, pintados ou restaurados, sem prévia autorização do respectivo órgão de proteção. Mesmo os bens que foram indicados no Plano de Inventário Municipal para inventário individual já tiveram, mesmo que preliminarmente, o seu valor cultural reconhecido.

A alegação de que o bem inventariado já está descaracterizado ou em condições precárias não justifica o cancelamento do inventário, mas a adoção de medidas para reestabelecer as condições físicas da edificação ou suas características originais.

Não obstante, caso tenha ocorrido inventário de bens sem valor cultural, pode ocorrer o cancelamento do inventário; da mesma forma, se a indicação preliminar no Plano de Inventário de que o bem possui valor cultural não se comprovar, não subsiste a necessidade de proteção. Ressalte-se que, em ambos casos, a inexistência do valor cultural deve ser justificada e atestada por equipe multidisciplinar – composta, no mínimo, de arquitetos especialistas em patrimônio cultural, historiadores etc. A análise – que deve ser feita pelo Conselho Municipal de Patrimônio Cultural – tem que ser fundamentada por parecer de especialista, que deverá proceder a ampla pesquisa documental, estilística, urbanística e ambiental para fundamentar sua decisão. O estudo deve ser feito dentro do rigor técnico de pesquisas históricas acadêmicas.

### 9.3 - Especificidades do caso em consulta

Uma cidade como Patos de Minas certamente já passou por alterações na sua paisagem urbana, algumas delas certamente necessárias, outras não. Elas nos mostram que a cidade encontra-se em constante transformação e que segue a dinâmica de seu tempo de sua gente.

Muitas vezes as transformações pelas quais as cidades passam são norteadas por um entendimento equivocado da palavra progresso. Muitas edificações são demolidas, praças são alteradas, ruas são alargadas sem se levar em conta às ligações afetivas da memória desses lugares com a população da cidade, ou seja, sua identidade.

O direito à cidade, à qualidade de vida, não pode estar apenas ligado às necessidades estruturais, mas também às necessidades culturais da coletividade. Assim, a preservação do patrimônio cultural não está envolvida em um saudosismo, muito menos tem a intenção de “congelar” a cidade, ao contrário esta ação está no sentido de garantir que a população através de seus símbolos possa continuar ligando o seu passado a seu presente e assim exercer seu direito à memória, à identidade, à cidadania.

Destaque-se que nos últimos anos, as políticas e práticas desenvolvidas na área de preservação vêm adquirindo nova abrangência. O enfoque dado anteriormente apenas aos monumentos considerados de excepcional valor histórico, arquitetônico ou artístico, amplia-se ao adotar o conceito de “patrimônio cultural” estendendo-se à memória social da coletividade, compreendendo todo testemunho do homem e seu meio, apreciado em si mesmo, sem estabelecer limitações derivadas de sua propriedade, uso, antiguidade ou valor econômico.

Em outras palavras, a identidade de uma população se faz, também, através da preservação do Patrimônio Cultural. Este patrimônio deve ser visto como um grande acervo, que é o registro de acontecimentos e fases da história de uma cidade. O indivíduo tem que se reconhecer na cidade; tem que respeitar seu passado. O trabalho de identificar, documentar, proteger e promover o patrimônio cultural de uma cidade também deve acompanhar o conteúdo dessas vivências e experiências da população e estar diretamente ligado à qualidade de vida e a cidadania.

Especificamente, no caso em consulta, a Lei Orgânica do Município de Patos de Minas prevê:

Art. 135 – O Poder Público Municipal garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais, apoiará e incentivará a criação, valorização e difusão das manifestações culturais do Município, em especial:

(...)



IX – adoção de ação impeditiva da evasão, destruição e descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, científico, artístico e cultural;

X – adoção de medidas adequadas à identificação, proteção, conservação, revalorização e recuperação do patrimônio cultural, histórico, natural e científico do Município.

Art. 136 – Constituem patrimônio cultural do município os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, que contenham referência a identidade, a ação e a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, entre os quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, tecnológicas e artísticas;

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, científico, espeleológico e ecológico.

Art. 137 – O Município, com a colaboração da comunidade, protegerá o patrimônio cultural por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação de outras formas de acautelamento e preservação e, ainda de repressão aos danos e as ameaças a esse patrimônio.

Segundo a Lei Municipal nº 7.095, de 1º de abril de 2015, que dispõe sobre a proteção do Patrimônio Histórico e Cultural do Município de Patos de Minas; reestrutura o Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural do Município e dá outras providências:

Art. 1º O Patrimônio Histórico e Cultural do Município é constituído pelos bens móveis e imóveis, materiais e imateriais existentes no seu território, cuja preservação e conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história, quer por seu valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico, artístico, documental ou cultural.

Art. 22. Compete ao Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural do Município de Patos de Minas:

I - examinar, apreciar e decidir sobre questões relacionadas a tombamentos, a registros de bens culturais de natureza imaterial, a saídas temporárias do Município de bens culturais protegidos e opinar acerca de outras questões relevantes que lhes forem propostas por qualquer cidadão ou autoridades;

II - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política municipal de desenvolvimento e proteção do Patrimônio Histórico e Cultural do Município;



III - acompanhar e avaliar a implementação das políticas municipais, estaduais e nacionais de desenvolvimento da proteção do Patrimônio Histórico e Cultural no Município, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

IV – recomendar a edição de normas específicas de proteção do Patrimônio Histórico e Cultural no Município e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente à matéria;

V - emitir orientações sobre a aplicação das normas e demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento e proteção do Patrimônio Histórico e Cultural no Município;

(...)

Art. 28. O Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural do Município, no prazo de 360 (trezentos e sessenta dias) dias contados da vigência desta Lei, fará audiência pública para discussão e apresentação de levantamento de todos os bens inventariados e, logo em seguida, dará início ao processo de tombamento nos termos desta Lei.

De acordo com a Lei Municipal nº 271/2006, que institui a revisão do Plano Diretor de Patos de Minas:

Art. 27 – São diretrizes da política de preservação do patrimônio cultural:

I – promover ações que garantem o envolvimento da sociedade local na preservação dos valores culturais do patrimônio;

II – realizar proteção efetiva através de tombamentos conjugados das paisagens urbanas e rurais como forma de garantir a preservação do entorno e da ambiência dos bens preservados;

(...)

IX - tornar o Plano de Inventários instrumento contínuo de pesquisa, referenciamento dos resultados, disponibilização ao público e integração com o banco de dados do cadastro imobiliário;

X – conjugar instrumentos urbanísticos tais como a transferência do direito de construir, o direito de preempção, a operação urbana consorciada e o estabelecimento de áreas especiais de interesse de proteção ao patrimônio histórico e cultural para a efetiva preservação de bens imóveis e conjuntos urbanos.

Art. 28. Os objetivos da Política Municipal de Patrimônio Cultural serão

implementados através de Plano Municipal de Patrimônio Cultural, instituído através de lei específica, que conterà:

I - diagnóstico específico de patrimônio cultural;

II - diretrizes para a preservação e proteção do patrimônio material e imaterial;

III - forma de gestão da política de patrimônio cultural;



- IV - plano de Inventários;
- V - inventário de Proteção de Acervo Cultural;
- VI - definição de bens de interesse de preservação;
- (...)

Art. 68. O proprietário de imóvel localizado na Macrozona de Interesse Social, Ambiental e Urbanístico, poderá exercer em outro local, passível de receber o potencial construtivo, ou alienar, total ou parcialmente, o potencial construtivo não utilizado no próprio lote, mediante prévia autorização do Poder Executivo Municipal

Ou seja, o município de Patos de Minas, em sua legislação reconhece que o patrimônio cultural do município deve ser protegido.

Vale ressaltar que Patos de Minas possui Fundo Municipal do Patrimônio Cultural, instituído através da Lei nº 6157 de 28/10/2009, instituído com a finalidade de prestar suporte e apoio financeiro para a implantação e manutenção de programas e projetos relacionados ao patrimônio cultural do município.

Dentre as diversas fontes de recursos destinados ao FUMPAC constam os repasses recebidos pelo município a título de ICMS Cultural (Lei Robin Hood)<sup>18</sup>. Neste sentido, vale destacar que o município tem recebido muitos recursos provenientes do ICMS Cultural, conforme demonstrado na tabela abaixo.

O município de Patos de Minas vem desenvolvendo políticas de proteção de seu patrimônio cultural ao longo dos anos e, conseqüentemente, obtendo repasses de recursos advindos do ICMS Cultural. A tabela a seguir demonstra a arrecadação do município a partir do ano de 2014.

Ano	2014	2015	2016	2017	2018 (até setembro)
R\$	<b>273.101,81</b>	<b>332.833,68</b>	<b>251.833,55</b>	<b>172.612,23</b>	<b>209.612,48</b>

Patos de Minas possui Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e Natural<sup>19</sup>, cujas principais atribuições são a identificação, catalogação, preservação e valorização dos bens culturais e naturais de propriedade pública ou particular, existentes no município, que dotados de valor histórico, artístico, ético, filosófico ou científico, justifiquem o interesse público na sua conservação, proteção ou recuperação.

## 8. Conclusões

<sup>18</sup> inciso V do artigo 5º.

<sup>19</sup> Reestruturado pela Lei Municipal nº 7095 de 1º de abril de 2015.

A edificação situada na Rua Major Jerônimo, nº 649, possui valor cultural<sup>20</sup>, que foi reconhecido pelo município ao selecioná-lo para integrar o Inventário do Patrimônio Cultural do município. Tratava-se de edificação dos meados do século XX, construída em uma das ruas mais antigas do município, remanescente da estrutura primitiva da formação da cidade, cujo traçado irregular é devido ao delineamento da antiga lagoa, hoje inexistente.

Conforme exposto, a demolição do imóvel ocorreu de forma irregular, sem anuência do órgão de proteção competente e sem o alvará de demolição, infringindo o Código de Obras Municipal (Lei Complementar nº 14/1992).

Os inventários são uma das mais antigas formas de proteção do patrimônio cultural em nível internacional e, após a Constituição Federal de 1988 o inventário foi expressamente reconhecido como instrumento jurídico de proteção do patrimônio cultural, ao lado do tombamento, da desapropriação, dos registros, da vigilância e de outras formas de acautelamento e preservação (art. 216, § 1º). Diferentemente do tombamento e do registro, ainda não há regulação federal, estadual e municipal dos efeitos do inventário.

Enquanto não se regulamenta o instrumento do inventário no Estado de Minas Gerais e no município de Patos de Minas tem-se que:

1 - Aqueles bens que já foram inventariados, ou seja, cujas fichas de inventário já foram elaboradas, tiveram o reconhecimento e a formalização da sua importância como bem cultural pelo município, passando a ser protegido por ato administrativo. Assim, os bens inventariados são protegidos e não podem ser destruídos, demolidos ou mutilados, e nem reparados, pintados ou restaurados, sem prévia autorização do respectivo órgão de proteção.

2 - Não cabe o cancelamento da proteção, a não ser que as informações levantadas no inventário sejam técnica e comprovadamente equivocadas. Neste caso, a inexistência do valor cultural deve ser justificada e atestada por equipe multidisciplinar – composta, no mínimo, de arquitetos especialistas em patrimônio cultural, historiadores etc.

3 - A alegação de que o bem inventariado já está descaracterizado ou em condições precárias não justifica o cancelamento do inventário, mas a adoção de medidas para reestabelecer as condições físicas da edificação ou suas características originais.

4 - Eventual pedido de intervenção em bem cultural inventariado deverá ser sempre previamente analisado pelo Conselho Municipal de Patrimônio Cultural do município, com apoio de equipe técnica especializada, que deverá emitir parecer prévio, para fundamentar a decisão do conselho.

<sup>20</sup> O valor cultural não é intrínseco, mas criado, instituído historicamente, no seio da interação social e, por isso, nem é imutável, nem homogêneo. Mais ainda: o conflito é seu berço e trajetória naturais, pois não está desvinculado de interesses de indivíduos, grupos e sociedades e assim, por sua natureza política, precisa ser declarado, proposto, legitimado, tornado aceitável ou desejável. BEZERRA DE MENESES. Valor cultural, valor econômico: encontros e desencontros.

5 - Caso se entenda, tecnicamente, que a intervenção não causará prejuízo ao acervo cultural local, a mesma pode ser aprovada. Caso negativo, deve ser negada.

Eventual decisão sobre a demolição sem argumentos consistentes pode ensejar ação judicial contra os conselheiros que a autorizaram por configurar crime contra o patrimônio cultural municipal indicado na Lei Federal 9.605/98 já citada.

Cabe à Diretoria de Patrimônio Cultural e ao Conselho Municipal de Patrimônio Cultural de Patos de Minas a decisão sobre os efeitos da demolição irregular e da destinação do terreno.

Para o imóvel que foi demolido, como alternativa para compensação dos danos, segue em anexo a Valoração de Danos ao Patrimônio Cultural. Entretanto, não deve haver prejuízo da responsabilização em âmbito cível, administrativo e criminal dos responsáveis pela demolição irregular, tanto a agentes públicos quanto a particulares.

Também sugere-se:

- Suspensão de qualquer obra ou intervenção no lote onde encontrava-se edificado o imóvel até que haja reparação dos danos causados ao patrimônio cultural;
- Nova edificação que porventura venha a ser construída no terreno deverá ter a mesma volumetria e altimetria da antiga edificação.
- Elaborar o Registro Documental do imóvel, seguindo a metodologia sugerida em documento anexo, como forma de preservar a memória da edificação. Este documento deverá ser aprovado pelo Conselho Municipal de Patrimônio Cultural e estar disponível para consulta.
- Para qualquer intervenção no local, deverá haver prévia análise do Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural e qualquer deliberação deverá estar baseada em parecer técnico de profissional habilitado.

## 9. Encerramento

Sendo só para o momento, este Setor Técnico se coloca à disposição para outros esclarecimentos que se julgarem necessários.

Belo Horizonte, 09 de novembro de 2018.

Andréa Lanna Mendes Novais  
Analista do Ministério Público – MAMP 3951  
Arquiteta Urbanista – CAU A27713-4

Rita Nitzsche  
Analista do Ministério Público  
Advogada

### **ANEXO 1 – VALORAÇÃO DE DANOS**

O critério metodológico utilizado, denominado Condephaat, foi elaborado por uma equipe multidisciplinar de profissionais atuantes nas áreas do patrimônio cultural e ambiental, representando a Administração Pública direta, indireta e autárquica, o Ministério Público e segmento da sociedade civil organizada do Estado de São Paulo, entre eles o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (Condephaat).

Os parâmetros utilizados para a valoração da lesão consideraram dois aspectos:

- que tipo de bem foi atingido, atributo este que, em última análise, foi determinante para considerá-lo como merecedor de tratamento especial através dos vários instrumentos administrativos.
- que tipo de dano foi causado a este bem, sua extensão, reversibilidade, causas e efeitos adversos decorrentes.

Para cada critério, foram atribuídos pontos que são maiores ou menores de acordo com a importância do bem, e conforme os danos causados ao mesmo, potencial de recuperação destes danos e os prejuízos gerados pelo dano ao imóvel. Estes pontos são lançados em uma fórmula juntamente com o valor venal do imóvel que sofreu a lesão, resultando no valor total da indenização.

Para facilitar a sua utilização, esta metodologia e suas fórmulas foram aplicadas em uma tabela, que foi elaborada pelo Engenheiro de Minas Reinaldo Pimenta, lotado na Central de Apoio Técnico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Para o cálculo da indenização é necessário informar o valor venal do imóvel. Conforme Certidão de Valor Venal emitida pela Prefeitura Municipal de Patos de Minas em 2017, o valor venal total do imóvel é R\$82.994,85 (oitenta e dois mil novecentos e noventa e quatro reais e oitenta e cinco centavos).

O valor total a ser indenizado, seguindo a metodologia descrita acima, tendo sido utilizado para cálculo o valor venal do imóvel, foi de R\$ 237.520,31 (duzentos e trinta e sete mil quinhentos e vinte reais e trinta e um centavos).



Coordenadoria  
das Promotorias de Justiça de  
Defesa do Patrimônio Cultural  
e Turístico



Andréa Lanna Mendes Novais  
Analista do Ministério Público – MAMP 3951  
Arquiteta Urbanista – CAU A 27713-4



## ANEXO 2 – Registro Documental

### APRESENTAÇÃO DO DOCUMENTO

- Pasta catálogo do formato A4
- Etiqueta de capa com endereço do imóvel (rua, número, bairro) sessão, quadra e lote

### CONTEÚDO

O Registro Documental deverá atender, de forma completa, aos seguintes requisitos:

#### Apresentação

- Responsável pelo levantamento histórico
- Responsável pelo levantamento arquitetônico
- Responsável pelo levantamento fotográfico
- Cópia da carta de grau de proteção na qual é solicitada a elaboração do registro documental do imóvel

#### Identificação do imóvel

- Nome(s) do(s) proprietário(s) atual(s)
- Apresentação das cópias em papel do projeto original ou cópia em papel do microfilme<sup>21</sup> das modificações posteriores (se for o caso) e levantamento arquitetônico atual em escala com plantas, 2 cortes, 4 fachadas e indicação de materiais, tais como piso, teto, paredes, cobertura (telhado cerâmico, laje, telha plana, etc)
- Cópia do registro do imóvel no Cartório competente

Obs. : O levantamento arquitetônico deve ser elaborado seguindo normas da ABNT.

#### Histórico do imóvel

- Indicação do arquiteto/engenheiro responsável pelo projeto e/ou construção, bem como data da sua edificação e/ou aprovação<sup>22</sup>.
- Usos originais e posteriores, tais como residencial, serviço, comercial ou misto (no caso de uso comercial ou de serviço, identificar as atividades realizadas e o nome do estabelecimento comercial)
- Identificação do primeiro proprietário e de todos os posteriores, com a data em que ocuparam o imóvel
- Informações históricas sobre as famílias que ocuparam o imóvel, tais como membros que compunham o núcleo familiar, atividades profissionais, relações estabelecidas com o bairro (lugares que freqüentavam como igreja, escolas, espaços de lazer e comércio)
- Descrição histórica sobre o entorno imediato do imóvel (rua e vizinhança), seu processo de ocupação, transformações (físicas e sociais)
- Reprodução de fotos antigas do imóvel, do seu entorno imediato e das famílias que ocuparam
- Para os imóveis que são ou já foram de uso coletivo (bares, teatros, cinemas, escolas, casas comerciais e industriais, galerias de arte, por exemplo) apresentar

<sup>21</sup>

Caso a prefeitura não localize o microfilme, apresentar certidão negativa do mesmo, que deve ser expedida pela própria prefeitura.

<sup>22</sup> Essa informação pode ser obtida através de leitura de fichas de obra e microfilme do imóvel.

material histórico informativo referente ao período de funcionamento, desde sua inauguração (cartazes, programação, propagandas, fotos antigas, artigos de jornais e revistas, entrevistas, entre outros)

- No caso de imóveis que possuem acervo (mobiliário de época, painéis, vitrais, quadros, esculturas, entre outros) identificar, se possível, dimensões, materiais, autoria e fotos.

Obs. : Para realização da pesquisa histórica, as informações devem ser obtidas primeiramente a partir da entrevista com os moradores e/ou ex moradores do imóvel e com a antiga vizinhança

As entrevistas realizadas devem ser transcritas na íntegra e anexadas ao registro documental. Todas as informações obtidas devem ter a sua fonte (entrevista, artigos de jornais, livros) devidamente citadas com referencia bibliográfica. As cópias dos artigos de jornais e revistas, se possível, devem ser anexadas ao registro.

### **Registro fotográfico**

- Vista geral do conjunto, mostrando a edificação entre as construções vizinhas mais próximas. Se possível deve ser feita fotografia a partir de algum edifício vizinho mais alto, mostrando sua implantação.
- Fachadas frontal, laterais e posterior, destacando os elementos compositivos, tais como acesso, esquadrias, varandas, sacadas, colunas, pisos, revestimentos, ornamentos, etc.
- Interior: devem ser fotografados todos os cômodos, sem exceção, destacando-se também todos os elementos característicos do imóvel, inclusive mobiliário.
- Devem ser indicadas em planta a posição e o ângulo de onde foi feita a foto.

Obs: Todas as fotos devem apresentar legendas de identificação do espaço e elemento fotografado, além de data de sua realização.

