

## NOTA TÉCNICA / JURIDICA N ° 04/2020

Ref: PAAF 0024.18.008300-8 IC: 0480.18.000115-2

1. **Município:** Patos de Minas
2. **Objetivo:** Análise da minuta do Projeto de Lei apresentado pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Histórico e Cultural de Patos de Minas – CONDEPAHC para regulamentar o instituto do inventário no Município.

### 3. Considerações preliminares

Trata-se de Procedimento de Apoio a Atividade Fim instaurado para prestar apoio à Promotoria de Justiça da Comarca de Patos de Minas no Inquérito Civil 0480.18.000115-2, instaurado para análise da minuta do Projeto de Lei apresentado pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Histórico e Cultural de Patos de Minas – CONDEPAHC para, dentre outros, regulamentar o instituto do inventário no em nível municipal. 1

Aos 22 de fevereiro de 2018, a Promotora Natural de Patos de Minas requisitou apoio para análise do projeto de dispositivo legal que, dentre outros, regulamenta o Inventário no Município de Patos de Minas. Solicitou-se que, nos casos de incongruência, fossem apontadas alterações que poderiam ser feitas para adequar o conteúdo do referido projeto de lei.

Às fls. 03/10, consta o pedido de apoio, cópia do Projeto de Lei apresentado pelo CONDEPAHC e informações de que o Município não possui legislação de incentivo tributário para bens culturais tombados.

Não obstante o MPMG não possa servir como ente consultivo ao Poder Executivo e/ou Legislativo, a CPPC apresenta sua análise do projeto de lei, buscando contribuir com as discussões legislativas, sem prejuízo de outras discussões e ações cabíveis em seu âmbito de atribuição, caso o PL venha a ser aprovado.

### 4. Análise

#### 4.1. Sobre o Instituto do Inventário

Os inventários de bens históricos surgem da necessidade de sistematizar informações e levantamentos, tanto da materialidade quanto dos valores atribuídos.

Esta prática já existe em muitos países e há muitos séculos, mas foi com a Revolução Francesa que tomou corpo, pela primeira vez, uma inventariação sistemática dos bens culturais. Neste contexto, aponta Choay<sup>1</sup> (2001), o inventário servia para identificar a herança “deixada” pelas classes hegemônicas do Antigo Regime (Nobreza e Clero) para a França revolucionária, caracterizando e descrevendo o real estado de conservação dos bens do espólio que havia sido nacionalizado. Era, portanto, um levantamento de bens já protegidos, ou melhor, que se encontravam sob a guarda do novo Estado até que se decidisse o que se fazer com eles.

No Brasil, os inventários ganham força a partir da década de 1920, quando a sociedade brasileira, através de seus intelectuais e lideranças, iniciou a luta pela preservação do nosso patrimônio cultural, movimento que se fortaleceu com a criação, em 1937, do SPHAN - Serviço de Proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, precursor do atual IPHAN. Eram realizados inicialmente pelos técnicos em viagem às cidades históricas, com fins de subsidiar tombamentos nacionais. 2

Em 1939, Rodrigo Mello Franco de Andrade já apontava para a necessidade desta ação, como pressuposto básico para a proteção do nosso patrimônio. Diz ele<sup>2</sup>:

“[...] torna-se necessário proceder pelo país inteiro a um inventário metódico dos bens que pareçam estar nas condições estabelecidas para o tombamento e, em seguida, realizar os estudos requeridos para deliberar sobre a respectiva inscrição”. (ANDRADE, 1987. p.51 e 52)

Marcos Olender<sup>3</sup>, a partir de pontos cardeais na implementação da política de patrimônio no Brasil – Rodrigo Melo Franco de Andrade e Lúcio Costa – marca a gênese desse instrumento em nosso país:

Institucionalmente, a preocupação com a inventariação do nosso patrimônio encontra-se presente desde os primórdios do SPHAN. Em 1939, Rodrigo Melo Franco de Andrade já apontava para a necessidade desta ação, como pressuposto básico para a proteção do nosso patrimônio. Diz ele: “[...] torna-se necessário proceder pelo país

inteiro a um inventário metódico dos bens que pareçam estar nas condições estabelecidas para o tombamento e, em seguida, realizar os estudos requeridos para deliberar sobre a respectiva inscrição”. Neste mesmo sentido, Lúcio Costa em seu Plano de Trabalho para a Divisão de Estudos e Tombamento da DPHAN, escrito em 1949, ano no qual assume a direção da citada divisão, aponta para a necessidade vital, para o bom funcionamento da instituição, de coletas de informações para a especificação do “acervo histórico-monumental de interesse artístico que nos incumbe preservar”. Coletas estas que se dividem entre aquelas “de natureza técnico-artística” como as de um

“inventário de fotografias e plantas”, somadas “as decorrentes da observação direta” e as “informações de natureza histórico-elucidativa”. A importância deste trabalho é tão grande que Lúcio não se furta em afirmar que, se fosse necessário não se: “[...] vexaria de recomendar a paralisação quase completa das obras em andamento e o cancelamento dos novos serviços [...] a fim de que as verbas da dotação anual do DPHAN fossem integralmente aplicadas, durante dois ou três exercícios consecutivos, nessa empresa de colheita e compilação maciça de informações – fundamento sobre o qual deverão assentar todas as iniciativas da repartição”. Só que, orientado por uma visão historicista do que devia ser considerado patrimônio nacional, ou seja, privilegiando os bens oriundos do nosso passado colonial, Lúcio compara esta coleta de informações com uma “espécie de aventura que deverá ser levada a cabo sem pressa, com o espírito esportivo próprio dos caçadores”. A utilização da figura do “caçador”, não é, porém a mais apropriada para caracterizar o trabalho do inventariante, pois, “diferente da ideia do explorador, já parte para a aventura sabendo o que deseja encontrar”. Lúcio desobedece, pois, uma das regras fundamentais da inventariação, segundo Melot, a de que: “A resposta não é dada antes da questão. A escolha não é feita antes do inventário” (OLENDER, 2010).

Somente, porém, na década de 1970, o inventário desenvolve-se de forma mais estruturada no Brasil, com a atuação de Paulo Ormino de Azevedo, que implementou, a partir de 1973, o “Inventário de Proteção do Acervo Cultural da Bahia - IPAC-BA”. O IPAC-BA não se restringia ao levantamento do patrimônio já reconhecido legalmente, mas procurava-se realizar um cadastramento cultural sistemático do território, que pudesse servir de



base ao planejamento urbano-territorial e não apenas à preservação de alguns edifícios isolados.

Segundo descrito no site do Iphan<sup>4</sup>:

O termo inventário está associado ao termo patrimônio em seu primeiro sentido, como uma descrição detalhada de bens patrimoniais. Na trajetória da instituição, o conceito de inventário pode ser considerado chave, não somente porque remete ao necessário trabalho de identificação e seleção dos bens passíveis de proteção, mas porque permite a gestão da sua preservação, uma vez que, idealmente, manter atualizados os dados sobre os bens protegidos é condição para o desenvolvimento das ações de preservação e de promoção do patrimônio cultural.

Em 1984 inicia-se o IPAC-MG, desenvolvido desde então pelo Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG) e que, segundo suas próprias normas publicadas pelo Instituto em 1985, objetivava a identificação dos bens de interesse de preservação, com vistas a estimular sua proteção e estudo posterior.

4

A partir da Constituição Federal de 1988, o inventário, por opção do legislador, passou a ser previsto como um instrumento autônomo de proteção e preservação do patrimônio cultural, nos termos do § 1º do art. 216 da Constituição da República:

Art. 216, § 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.

Da mesma forma, segundo a Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 209 – O Estado, 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 às ameaças a esse patrimônio.



## 2.2. Regulamentação do instrumento do Inventário – Ausência de normas gerais federais e de legislação no Estado de Minas Gerais

1. 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.

2. 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”.

2.1. 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<sup>5</sup> 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.

2.2. Em relação ao inventário, o instituto é citado na Lei nº 11.904/2009, que institui o Estatuto de Museus e dá outras providências, que dispõe:

Art. 39. É obrigação dos museus manter documentação sistematicamente atualizada sobre os bens culturais que integram seus acervos, na forma de registros e inventários.

§ 1º O registro e o inventário dos bens culturais dos museus devem estruturar-se de forma a assegurar a compatibilização com o inventário nacional dos bens culturais.

§ 2º **Os bens inventariados ou registrados gozam de proteção com vistas em evitar o seu perecimento ou degradação,**



**a promover sua preservação e segurança e a divulgar a respectiva existência.**

Art. 40. Os inventários museológicos e outros registros que identifiquem bens culturais, elaborados por museus públicos e privados, são considerados patrimônio arquivístico de interesse nacional e devem ser conservados nas respectivas instalações dos museus, de modo a evitar destruição, perda ou deterioração.

Parágrafo único. No caso de extinção dos museus, os seus inventários e registros serão conservados pelo órgão ou entidade sucessora.

Art. 41. A proteção dos bens culturais dos museus se completa pelo inventário nacional, sem prejuízo de outras formas de proteção concorrentes.

§1o Entende-se por inventário nacional a inserção de dados sistematizada e atualizada periodicamente sobre os bens culturais existentes em cada museu, objetivando a sua identificação e proteção.

§2o O inventário nacional dos bens dos museus não terá implicações na propriedade, posse ou outro direito real.

§3o O inventário nacional dos bens culturais dos museus será coordenado pela União. 6

§4o Para efeito da integridade do inventário nacional, os museus responsabilizar-se-ão pela inserção dos dados sobre seus bens culturais.

**A norma prevê, portanto, que o inventário é instrumento de proteção e conhecimento dos bens.**

**Não obstante, o inventário - conquanto seja instrumento protetivo do patrimônio cultural previsto tanto na Constituição Federal e seja, na prática, amplamente utilizado - não possui regulamentação específica 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.**

3. 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, suprindo a omissão.



3.1. Há exemplos em alguns Estados em que o instrumento de inventário já foi reconhecido como instrumento de proteção.

3.2. 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. Mencionado projeto de lei em seu artigo 3º define o instituto da seguinte forma:

O inventário consiste na identificação das características, particularidades, histórico e relevância cultural, objetivando a proteção dos bens culturais materiais, públicos ou privados, adotando-se, para sua execução, critérios técnicos objetivos e fundamentados de natureza histórica, artística, arquitetônica, sociológica, paisagística e antropológica, entre outros (ALMG, 2012).

Apregoa o artigo 4º do projeto citado acima que:

Os bens culturais inventariados somente poderão ser<sup>7</sup> demolidos, destruídos, deteriorados, descaracterizados ou alterados mediante prévia análise e autorização, tecnicamente justificada, do órgão do patrimônio cultural competente.

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.

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

3.2.2. 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 20/2018 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~~ 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: Apresentar os objetivos do inventário como 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 para o patrimônio cultural.

2.3.2 Critérios de Identificação de Bens Culturais: 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) e identificadas as categorias prioritárias, deverá ser produzida uma listagem de bens e o respectivo interesse de proteção: **se inventário, tombamento e/ou registro.**

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).

5. 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.

2.1. O artigo 30 estabelece que compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar 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.

2.2. 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:

*O 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).

*O Princípio da informação* (art. 3º, da Lei 12.527/11) e o *Princípio da participação* (art. 31, da Lei 8.313/91): preveem, 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.

*O 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 <sup>10</sup>nascimento do dano ao meio ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade.

*O 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.

*O 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.

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

1. 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.

1.1. 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.

1.2. 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>5</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”.



2. 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.

3. 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>6</sup>, que conclui:

O direito apresenta lacunas, porém, concomitantemente, <sup>12</sup>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 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.)

3.1. 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>7</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.

3.2. 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.

13

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>8</sup>.

Nesse diapasão, em relação à *existência de hierarquia* para a integração do Direito, manifesta-se expressamente Tércio Sampaio Ferraz Júnior<sup>9</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>10</sup>.

4. 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>11</sup>. É definida por Norberto Bobbio<sup>12</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.

14

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, deve cair sob sua égide por semelhança de razão (DINIZ, 1995. p. 411/412)<sup>13</sup>.

Neste sentido, DINIZ<sup>14</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>15</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 <sup>15</sup>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.

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

5.1. 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 <sup>16</sup>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.

5.2. O **Registro**, disciplinado pelo Decreto nº 3.551/2000, é um instrumento legal de preservação, reconhecimento e valorização do patrimônio cultural imaterial<sup>16</sup> brasileiro, 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>17</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)

5.3. 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 <sup>17</sup>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).

5.4. 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 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>18</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>19</sup> (2005), faz as seguintes ponderações a respeito do assunto:

Tombamento é a forma de intervenção na propriedade<sup>18</sup> 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:

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.

19

6. 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>20</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 informações 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 regulamente o instrumento do inventário em níveis federal, estadual ou municipal.

20

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.

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 <sup>21</sup> 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<sup>22</sup> 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.

23

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 ainda não regulamentou o instituto do inventário ou define os efeitos da inventariança de um bem.

O município elaborou minuta de projeto de Lei para regulamentar o instrumento do inventário, que foi encaminhada a esta Coordenadoria para análise. Em contato feito na junto com o setor responsável pelo patrimônio cultural do município, fomos informados que o projeto de lei não avançou pois aguarda manifestação desta Coordenadoria. A seguir, teceremos nossas sugestões e recomendações em relação ao projeto de Lei que nos foi encaminhado.

## 2.4 Da Análise do Projeto de Lei que Regulamenta o Inventário de Patos de Minas

### Considerações iniciais – artigos 3º, 4º e 5º

Art. 3º - O inventário é o instrumento permanente de levantamento e pesquisa para o reconhecimento dos bens de interesse de preservação e proteção cultural na circunscrição do Município, com objetivo de garantir uma visão geral e ampla do espectro cultural, social e humano, condição determinante para o entendimento da identidade <sup>24</sup>de Patos de Minas.

Art. 4º - O inventário classificará os bens de Interesse de Preservação designados pela sigla IP e os bens para Pesquisa e Informação designados pela sigla PI.

I. Os bens classificados como IP – Interesse de Preservação, terão proteção prévia automática, a partir da avaliação do Conselho Deliberativo Municipal de Patrimônio Histórico e Cultural (Condepahc).

II - Os bens classificados como PI – Pesquisa e Informação, poderão ser liberados após avaliação em reunião do Conselho, conforme análise dos critérios e estabelecimento das condicionantes previstas em norma interna.

Art. 5º - O inventário constitui-se em um dos instrumentos administrativos de preservação do patrimônio cultural do Município, que tem por objetivo preservar, como patrimônio cultural, imóveis de valor histórico, arquitetônico, urbanístico, ambiental, simbólico e também de valor afetivo para a população, impedindo que venham a ser destruídos ou descaracterizados.



Parágrafo único: inventário é a primeira ação do poder público que deve procedê-lo sempre que houver indícios ou fragmentos de uma determinada ação humana material e imaterial digna de apontamento inicial.

Conforme explanado, apesar de não existir, atualmente, uma legislação específica regulamentando o instituto do Inventário em nível Federal, ou mesmo Estadual, é possível fazer a análise do Projeto de Lei municipal supracitado, observadas as balizas impostas nos dispositivos Constitucionais e outras normas.

Inicialmente, com relação ao conceito do instituto do Inventário previsto no presente Projeto de Lei, nota-se que o conceito de inventário descrito no artigo 3º leva a entender que o mesmo poderia ser um instrumento de mero conhecimento e não de proteção, o que contrariaria a CF/88 e Estatuto dos Museus. Isso é esclarecido no artigo 5º, em que também propõe um conceito de inventário. Sugere-se a revisão da redação para que não coexistam dois conceitos para o mesmo instituo jurídico, de forma que o conceito do inventário: esteja presente em apenas um artigo, preferencialmente na parte inicial da Lei, deixando-se claro que trata-se de instrumento de proteção autônomo.

Da redação do caput artigo 5º, verifica-se que a legislação restringiu o <sup>25</sup>inventário a “imóveis”. Tal restrição é limitação injustificável, já que o inventário também pode proteger bens móveis ou mesmo bens do patrimônio imaterial. O art. 7º esclarece isso e a lei deve guardar coerência entre seus dispositivos.

A redação do artigo 4º também pode ser aprimorada uma vez que, no inciso II, consta que os bens classificados como PI – pesquisa e Informação, poderão ser “liberados” após avaliação em reunião do Conselho. É importante que a norma utilize expressão mais clara do que consiste a “liberação” e que já imponha a obrigação, ao menos, do registro documental, de todos os bens inventariados, como forma mínima de proteção.

Propõe-se ainda a inserção de parágrafo único no artigo 4º onde conste que esta classificação (interesse de preservação ou pesquisa / informação) deverá ser realizada por profissionais habilitados, especialista em patrimônio cultural.

Considerações sobre o artigo 6º , 7º e 10º



Art. 6 - O Inventário é um ato administrativo elaborado por técnico do setor de patrimônio cultural constando no mínimo das seguintes informações:

- I- Designação do bem cultural;
- II - Localização ou endereço do bem cultural;
- III - Responsável ou proprietário do bem cultural;
- IV - Histórico do bem cultural;
- V - Descrição física e/ou espacial/ambiental do bem cultural;
- VI - Análise do entorno e ambiência;
- VII - Descrição de intervenções;
- VIII - Estado de conservação e análise do estado de conservação;
- IX-Medidas protetivas sugeridas;
- X- Croquis ilustrativo e/ou fotografia;
- XI - Descrição de fontes de pesquisas (referências);
- XII - Ficha técnica com discriminação de autores.

Art. 7º - Compete ao Poder Público Municipal elaborar, no âmbito do Município, o inventário de natureza material e imaterial de modo a garantir um amplo registro da produção cultural e humana, cujo conjunto documental e banco de dados resultante servirão de base para elaboração de políticas públicas de patrimônio cultural, bem como para o planejamento físico e territorial.

(...)

Art. 10º - O Município manterá o rol de bens inventariados atualizado em tempo real em sitio eletrônico ou outro meio que o venha a substituir, garantindo o amplo acesso do cidadão.

No art. 6º., entendemos que deve constar que a equipe responsável pela identificação dos bens a serem inventariados e pelo preenchimento da ficha de inventário deverá ser composta por equipe multidisciplinar (e não apenas “técnico do setor de patrimônio cultural, sem especificação de qualificação) de forma que possam identificar e caracterizar todos os bens integrantes do acervo cultural do município (bens moveis, imóveis, patrimônio imaterial, arqueológico, espeleológico, entre outros).

Sugerimos incluir junto às informações elencadas sobre o conteúdo da ficha de inventário: a motivação do inventário, uso atual / usos antigos e informações complementares.



O art. 7º guarda coerência com a deliberação normativa CONEP 01/2016, ou seja: “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.”

Em relação à publicidade das fichas de inventário (artigo 10º), recomenda-se que as fichas de inventário, além de disponíveis em sítio eletrônico, estejam acessíveis, física ou eletronicamente na Prefeitura Municipal, na secretaria de cultura, Casa de Cultura e biblioteca, que devem receber uma cópia para consulta. Além disso, esta base de dados deve integrar o sistema de cadastro municipal de forma que eventual pedido de intervenção em bens inventariados sejam previamente encaminhados ao CONDEPAHC para análise.

Sugere-se que haja previsão legal de que, no procedimento do Inventário, haja a notificação dos proprietários dos imóveis inventariados.

O legislador municipal também perdeu a oportunidade de fazer delimitações quanto ao entorno dos bens inventariados.

Segundo a doutrina, o entorno é sinônimo de área envoltória que circunda o bem protegido conformando uma paisagem. São aptos a integrarem o entorno, além dos imóveis que envolvem o bem, todos os elementos que compõem um determinado espaço<sup>27</sup> urbano ou construído (tais como o mobiliário urbano, a pavimentação, cartazes e painéis publicitários) e o meio natural (vegetação, topografia do terreno).

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 de proteção.

Uma das definições mais claras de entorno consta da recente Decisão Normativa nº 83, de 26.09.08, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA), que objetiva disciplinar os procedimentos para a fiscalização do exercício das atividades profissionais referentes a monumentos, sítios de valor cultural e seu entorno ou ambiência. De acordo com o artigo 2º, inciso I, alínea “c”, desse ato normativo, entorno é:

[...] espaço, área delimitada, de extensão variável, adjacente a uma edificação, um bem tombado ou em processo de tombamento, mas reconhecido pelo significado às gerações presentes e futuras pelo

poder público em seus diversos níveis por meio de mecanismos legais de preservação (BRASIL, 2008).

A preservação de um entorno coerente com o bem cultural – além de ser fundamental para conservar sua autenticidade e sua história – ajuda a manter a memória dos habitantes do local onde esse bem se situa, favorecendo os sentidos de identidade e pertencimento, os quais contribuem ao equilíbrio emocional da população e melhor qualidade de vida<sup>21</sup>. Transformações mal planejadas em paisagens urbanas em cujo contexto aparecem bens tombados acabam por abrumar e carcomer a própria identidade do bem protegido. Na percepção de Choay, “o entorno do monumento mantém com ele uma relação essencial”<sup>22</sup>, razão pela qual, na maior parte dos casos, isolar ou destacar um monumento equivale a mutilá-lo.

Victor Horta, citado por Macarrón, sugere uma série de pautas para preservação da ambiência na qual se situa o bem tombado, partindo basicamente do controle das novas construções. São elas: a) respeito à altura entre o edifício principal e os do entorno; b) valorização nos novos edifícios dos cheios e dos vazios, das luzes e das sombras em harmonia com as linhas dominantes; c) atendimento à largura e comprimento das vias de acesso, em função da sensação de grandeza ou intimidade que se pretenda obter; d) utilização de materiais em consonância com o edifício principal e seu entorno, inclusive no tocante à<sup>28</sup> escolha das cores; e) valorização da vegetação como meio de recordar extintos volumes arquitetônicos ou como forma de qualificação e embelezamento de espaços vazios<sup>23</sup>.

Por sua vez, Hely Lopes Meirelles sintetiza:

O conceito de redução de visibilidade, para fins da lei de tombamento, é amplo, abrangendo não só a tirada de vista da coisa tombada, **como a** modificação do ambiente ou da paisagem adjacente, a diferença de estilo arquitetônico, e tudo o mais que contraste ou afronte a harmonia do conjunto, tirando o valor histórico ou a beleza original da obra ou do sítio protegido.<sup>24</sup>

Assim, de lege ferenda, sugere-se menção a toda a área de projeção localizada na vizinhança dos imóveis, esclarecendo-se sobre a possibilidade ou não de que novos elementos obstruam ou reduzam sua visibilidade, harmonia, integração e ambiência.

### Considerações sobre os artigos 11, 12 e 13

O Projeto de Lei que disciplina o Inventário em Patos de Minas, dispõe nos artigos 11º, 12º e 13º sobre as formalidades necessárias para que um bem seja inventariado ou para que, em se tratando de bens culturais, possa haver sua alteração ou remoção. Vejamos:

Art. 11 - Todo bem cultural passível de inventário deverá ser apresentado ao Conselho do Patrimônio Cultural que poderá anuir ou impugnar sua inscrição no rol dos bens inventariados pelo Município.

Parágrafo Único – o inventário serve como instrução inicial para o processo de tombamento.

Art. 12 – Uma vez inscritos, os imóveis arrolados no inventário não poderão ser removidos, alterados ou obstruídos até que sejam avaliados pelo Conselho do Patrimônio Cultural.

Art. 13 – Os bens inscritos no rol de inventário passam a ter regime de proteção prévia e só poderão ser intervencionados ou removidos com base em parecer do Conselho, com quórum qualificado de 2/3 dos membros, sendo necessária apresentação de justificativa técnica que respalde a decisão.

No caso em tela, o projeto de lei determinou, em seu art. 11º, parágrafo ~~único~~<sup>2º</sup>, que o inventário servirá como instrução inicial ao processo de tombamento. Não restou claro se trata-se de obrigatoriedade ou faculdade. De fato, o inventário pode servir como instrução inicial para o processo de tombamento. No entanto, não pode haver obrigatoriedade, visto que não há tal previsão no Decreto Lei 25/37. Considerando que o inventário e o tombamento são instrumentos distintos, sugerimos o aprimoramento da redação do art. 11º, parágrafo único a fim de que o inventário “possa” e não “deva” servir como instrução inicial para o processo de tombamento.

Anda bem o art. 11 ao determinar que a decisão final sobre o inventário ou não de um bem seja do Conselho Municipal. No entanto, é fundamental a previsão de que a decisão do Conselho deve enfrentar necessariamente o embasamento técnico. Ressalta-se, mais uma vez, que o CONDEPAHC deverá ser composto ou assessorado por equipe multidisciplinar de forma que possa analisar tecnicamente todos os bens integrantes do acervo cultural do município (bens moveis, imóveis, patrimônio imaterial, arqueológico, espeleológico, entre outros), a pertinência da proteção do mesmo, assim como a aprovação de intervenções nos bens culturais.



A leitura do art. 12 e 13, especialmente a expressão “até que avaliados” e “proteção prévia” conduz ao entendimento equivocado de que o inventário seria algo “provisório”. Não se pode ter essa compreensão sob pena de inconstitucionalidade, de forma que sugere-se a retirada dessas expressões dos dispositivos. Os bens inventariados, assim como os bens tombados, têm proteção conferida diretamente pela Constituição, assim que realizada e aprovada sua inclusão no rol dos bens inventariados.

Após decisão pelo inventário de um bem, a mesma apenas poderia ser revista, se comprovado que foi eivada de nulidade, já que a decisão deve ter embasamento técnico. Neste sentido, anda bem a previsão do art. 13 no sentido de que o bem só poderá deixar o rol de bens inventariados por decisão qualificada do Conselho, com embasamento técnico.

É importante que a norma preveja que descaracterização ou condições precárias do bem não justificam a desproteção do bem, mas a adoção de medidas para reestabelecer as condições físicas da edificação ou suas características originais.

Lado outro, o que se extrai dos referidos artigos, de forma geral, é que cabe ao Conselho do Patrimônio Cultural de Patos de Minas anuir ou impugnar à inscrição dos bens no rol de bens Inventariados e, ainda, emitir parecer quanto à “remoção”, alteração ou “obstrução” destes bens. As expressões “remoção” e “obstrução” não são claras quanto ao seu significado; não se sabe se o legislador quis dizer “removidos da lista de bens inventariados” ou removidos no sentido de demolidos. Tampouco se conhece o alcance da expressão “obstruído”.

Dispõe a Lei Complementar 95/98 que versa sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica

A legislação deve ser objetiva, evitando interpretações dúbias e, especificamente se tratando de Patrimônio Cultural, pois, em muitos casos, o bem cultural não poderá ser reproduzido pois são bens únicos.

Assim, sugere-se que o legislador municipal utilize as mesmas expressões usadas no Decreto Lei 25/37 ou na Lei 9.605 (“demolição”, “alteração”, “deterioração” etc).



## Considerações sobre os artigos 14 e 15

No presente caso, alguns dispositivos do projeto de lei se encontram confusos e de difícil entendimento, como por exemplo os artigos 14º e 15º.

Art. 14 No caso da não liberação para eventual pedido de demolição de bem edificado, após observância dos Critérios de Votação para Liberação de Imóveis do Plano de Inventário ou Tombamento, regulamentados por meio de decreto, o Município deverá proceder ao rito do processo de tombamento atinente.

Art. 15 A liberação poderá ser total ou parcial, com a solicitação de preservação de parte do todo, sugerido pelo requerente ou pelo próprio Poder Público Municipal.

Parágrafo único: a preservação parcial apenas se justifica na medida em que a parte possa servir de registro histórico, artístico e cultural coerente com a história do todo ou mesmo que apresente valor de arte em si.

(...)

Art. 17 – Os imóveis desobrigados da preservação permanente terão o caráter do inventário definido como documental, ~~sendo que a~~<sup>31</sup> liberação definitiva para intervenções será feita seguindo critérios estabelecidos pelo Conselho do Patrimônio Cultural, com justificativa técnica, amplo registro informacional do objeto feito pelo órgão municipal de patrimônio cultural, conjuntamente com o requerente, para efeito de pesquisa de informação.

Pela leitura do artigo 14, nota-se que o PL permite a demolição de um bem imóvel inventariado após aprovação do Conselho do Patrimônio Cultural. O dispositivo não faz menção à diferenciação existente no artigo 4º entre “bens inventariados de interesse de preservação” e “bens inventariados para fins de pesquisa e informação”. Se a opção legislativa for pela possibilidade de demolição de bens inventariados, pela análise sistêmica da lei, apenas aqueles inventariados “para fins de pesquisa e informação” poderiam sofrer essas intervenções e desde que: após a avaliação qualificada do Conselho Municipal; garantida alguma forma de proteção residual (como, por exemplo, o registro documental do bem); a perda daquele bem não cause prejuízo ao acervo cultural do município como um todo. É necessário que o trâmite seja o mais técnico e rigoroso possível. Aparentemente o art. 17 sana essa dúvida, mas seria importante o art. 14 já deixar claro que apenas imóveis inventariados para pesquisa e informação poderia ser demolidos, mediante condições.



Ressalta-se ainda que o mesmo raciocínio deve-se aplicar à liberação da demolição de parte de um imóvel ou ainda no conjunto qual pertence o bem inventariado: apenas nos casos de inventário de pesquisa e informação e ainda se comprovado que essa intervenção não provocaria a descaracterização do conjunto ou do bem cultural protegido, realizada a proteção ao menos documental.

Ainda, fundamental ainda que haja uma norma de transição, contemplando os bens atualmente inventariados e que não foram classificados na forma do art. 4º visto que presume-se que todos eles tem inventário de interesse de preservação. De fato, a CPPC entende que 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 protegidos 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<sup>1</sup>.

Lado outro, o Conselho pode reavaliar o valor cultural de bem inventariado, na forma do art. 4º, sendo que qualquer decisão deverá 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~~ <sup>de</sup> pesquisas históricas acadêmicas. A documentação técnica produzida pelo especialista deverá ser arquivada pela Prefeitura e disponibilizada para consulta, sempre que necessário, para permitir acesso de pesquisadores e interessados, servindo de fonte documental.

### **Considerações sobre o artigo e 18**

Os artigos 17 e 18 do Projeto de Lei que Regulamenta o Inventário determinam que:

---

1 A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, determina em seu artigo 62, que é crime contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural:

Destruir, inutilizar ou deteriorar:

I - bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial;

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



Art 18 – Em caso de autorizada a demolição, o Requerente deverá, a título de compensação:

I- Pagar taxa que varia de 5% a 10% por cento do valor do imóvel, conforme Laudo de Avaliação da Comissão da Prefeitura, observados os Critérios de Votação para desobrigação de proteção permanente de Imóveis do Plano de Inventários ou Tombamento, regulamentados por meio de Decreto do Executivo, destinada diretamente ao Fundo Municipal de Patrimônio Cultural, de acordo com a tabela abaixo.

II- Atender as Condicionantes para desobrigação de proteção permanente de Imóveis do Plano de Inventários, regulamentadas por meio de decreto.

Parágrafo I – O valor da qual se refere a alínea I poderá ser convertido em serviços, materiais e equipamentos equivalentes para o Museu da Cidade de Patos de Minas.

Parágrafo II – A compensação não pecuniária será feita mediante assinatura de convênio de cooperação técnica celebrado entre a Prefeitura e o requerente.

Trataremos primeiramente do artigo 18º que trata sobre a compensação<sup>33</sup> devida pelo proprietário nos casos de demolição. Seria importante reafirmar-se que apenas nos casos de bens inventariados para fins de de pesquisa e informação.

Observa-se que foi instituída a cobrança de “taxa que varia de 5% a 10% do valor do imóvel”. Neste ponto ressalta-se que a Constituição Federal determinou que:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

As taxas, como tributo de competência comum de todos os entes, possuem natureza contraprestacional, ou seja, são instituídas em razão de uma ação realizada pelo Estado, seja no exercício do poder de polícia do Município ou ainda a prestação de serviços. Neste caso, é



possível a existência de uma taxa a ser cobrada pela expedição de um Alvará de demolição por exemplo, entretanto as taxas, ou qualquer outro tributo, nunca poderão ser cobradas de forma compensatória, visto que o Código Tributário Nacional determina expressamente que os tributos não constituem sanção. Vejamos:

**Art. 3º** Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, **que não constitua sanção de ato ilícito**, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Quanto ao valor cobrado, necessário suscitar que a base de cálculo das taxas deverá ser um valor suficiente para satisfazer as despesas que o Ente Federado teve com a prestação dos serviços ou poder de polícia.<sup>25</sup>

Os parágrafos do referido artigo também trazem incorreções. Os parágrafos I e II preveem que o valor da taxa poderá ser convertido em serviços, materiais e equipamentos e que a compensação não pecuniária será feita por convênio. Entretanto, com base no já mencionado artigo 3º do CTN, os tributos deverão ser pagos em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir. Assim, impossível instituição de tributos in natura ou in labore, cujo pagamento seja feito em bens ou serviços, respectivamente. 34

Em relação a destinação, não se justifica a destinação apenas ao Museu de Patos de Minas. O correto é a destinação dos valores ao Fundo Municipal de Patrimônio Cultural, para que o Conselho faça a devida gestão dos valores, que pode inclusive serem destinados ao Museu, mas não com exclusividade.

### Considerações sobre os artigos 19 a 26

Art. 19º - O incentivo construtivo é a autorização de alteração de parâmetros urbanísticos em favor do imóvel objeto de proteção por tombamento, feita pelo Poder Público conferido aos respectivos Proprietários.

Art. 20º - Para efeito de incentivos construtivos, são parâmetros passíveis de alteração:

- I- Coeficiente de aproveitamento;
- II- Taxa de ocupação;
- III- Altura máxima na divisa;



IV- Afastamentos laterais e de fundos; V-Taxa de permeabilidade,  
VI-Número de vagas de estacionamento.

Art. 21 - O coeficiente de aproveitamento poderá ser majorado em até 30% do estabelecido por lei complementar específica.

Art. 22º - Ficará livre de taxa de ocupação até sete metros de altura em todas as macrozonas, desde que garantida condições mínimas de iluminação e ventilação estabelecidas par lei específica.

Art. 23º- Os afastamentos laterais serão no mínimo de 1,50 metros (um metro e cinquenta) e poderá ser reduzido em até 30% do coeficiente de afastamento das laterais e fundos a partir de 7 metros de altura da edificação.

Art. 24º - A taxa de permeabilidade poderá ser reduzida em até 50% (cinquenta por cento) do estabelecidos em lei complementar específica;

Art. 25º - A área acrescida em virtude do acréscimo decorrente de ampliação do coeficiente de aproveitamento não incorrerá em aumento do número mínimo de vagas de garagem.

Art. 26º - As alterações de parâmetros construtivos deverão ser aprovadas conjuntamente pelo Conselho do Patrimônio Cultural e Conselho de Política Urbana, após análise do projeto a ser<sup>35</sup> construído, garantindo-se a preservação do objeto, seu entorno e ambiência.

O artigo 19 prevê que o incentivo construtivo e a autorização de alteração de parâmetros urbanísticos em favor do imóvel objeto de proteção por tombamento, feita pelo Poder Público conferido aos respectivos proprietários. A redação dá a entender que estes incentivos serão utilizados no terreno no qual o bem cultural protegido se implanta, onde poderão ser realizados acréscimos.

Em relação ao incentivo conferido aos proprietários de bens tombados, sugerimos condicioná-los somente à comprovação de que: a) o bem cultural está e será mantido em bom estado de conservação; b) o terreno onde se situe o bem cultural protegido comporte a construção de uma nova edificação, sem prejuízo à ambiência, visibilidade, insolação e ventilação do bem tombado; c) respeito às diretrizes estabelecidas pelos respectivos Dossiês de Tombamento, d) não sobrecarregar a infraestrutura urbana existente no local .

Deve-se avaliar, de lege ferenda, a concessão de benefícios, de forma proporcional, também aos bens inventariados, que também devem obedecer às condicionantes elencadas acima.



Em relação ao artigo 21, entendemos que ao invés de se estabelecer um percentual fixo de majoração, seria mais coerente excluir do cálculo do coeficiente de aproveitamento a área do bem cultural protegido existente no terreno. O coeficiente de aproveitamento seria, portanto, o mesmo estabelecido para aquela zona, desconsiderando a área existente da edificação protegida.

Em relação ao artigo 22, entendemos ser prematuro e perigoso se permitir a ocupação total do terreno em todas as macrozonas pois além do prejuízo à insolação e ventilação, haverá impermeabilização total do terreno, podendo causar outros problemas à cidade. Recomendase, para se estabelecer um parâmetro mais adequado, a realização de estudo em que a taxa de ocupação possa ser maior ou menor conforme o tamanho do terreno e o percentual já ocupado pelo imóvel de valor cultural.

Em relação aos afastamentos, é necessário o cumprimento simultâneo da legislação urbanística e do Código Civil de forma a não causar prejuízos aos imóveis vizinhos ao bem cultural protegido.

Também poderão ser estudados benefícios para que o proprietário de bens tombados ou inventariados exerçam, em outro local, seu direito de construir até o coeficiente<sup>36</sup> estipulado em Lei. O Estatuto da Cidade, em seu artigo 35, e o artigo 68 da Lei Municipal nº 271/2006, que institui a revisão do Plano Diretor de Patos de Minas, trouxeram o instituto da transferência do direito de construir a fim de possibilitar que o proprietário de bem imóvel a ser preservado fosse compensado pelo fato de não poder exercer em plenitude seu direito de construir no terreno onde situa o seu imóvel. Obviamente, as áreas que podem receber o potencial construtivo devem ser aquelas em que a densificação seja desejável ou, ao menos, tolerável e devem ser estabelecidas através de normativa municipal.

#### 4) Considerações sobre os artigos 48 a 56

Art. 48º - Aplicam-se medidas compensatórias em caso de adição, subtração ou descaracterização total irreversível de bens culturais de interesse de preservação, podendo ser pecuniária ou em bens, materiais e serviços.

Art. 49º - Os valores pecuniários referentes deverão ser liquidados diretamente ao Fundo Municipal de Patrimônio Cultural, em conformidade com os parâmetros estabelecidos nesta lei.



Art. 50º - As medidas traduzidas em bens, materiais e serviços serão correspondentes em valor às multas estabelecidas nesta lei e serão aplicadas em bens públicos municipais de interesse de preservação, museus e arquivos indicados pelo Conselho do Patrimônio Cultural.

Art. 51º - Aplicam-se medidas mitigadoras em caso de adição, subtração ou descaracterização parcial reversível e irreversível de bens culturais de interesse de preservação, podendo ocorrer antes, durante ou depois das intervenções no objeto protegido.

Parágrafo Único - As medidas visam diminuir danos aos bens objetos de preservação ou minimizar impactos ao ambiente construído e apenas serão autorizadas, com exposição de motivos que as tornam imperativas, sob a ótica cultural, social ou econômica.

Art. 52º - As medidas serão aplicadas diretamente no bem intervencionado, utilizando-se os princípios e procedimento previstos em documentos ou recomendações técnicas de natureza pública de órgãos estadual e federal de Patrimônio Cultural, bem como em Cartas Patrimoniais das quais o Brasil é signatário.

Art. 53º - A adoção de medidas mitigadoras não exclui eventuais aplicações de penalidades e multas.

Art. 54º - O empréstimo a terceiros de espaços públicos<sup>37</sup> municipais tombados geram medidas mitigadoras, que deverão ser tomadas pelas partes requerentes na forma não pecuniária, destinados a minimizar impactos diretos no objeto tombado, cujo valor mínimo será de 75 (setenta e cinco) UFPM (Unidade Fiscal de Patos de Minas).

§ 1º - O valor referente à taxa mínima de utilização deverá ser direcionado diretamente para o Fundo Municipal de Patrimônio Cultural-FUMPAC.

§ 2º - São isentos das medidas estabelecidas no caput as associações de promoção e defesa de bens registrados ou tombados pelo Município, ou ainda quaisquer entidades/empresas, públicas ou privadas que promovam o patrimônio cultural, com necessária comprovação.

Art. 55º - Compete ao órgão de patrimônio (DIMEP) indicar equipamentos, serviços e materiais de uso cotidiano para o bem cultural cedido, a título de mitigação, que deverão ser apresentados ao Conselho de Patrimônio Cultural e lavrados em Termo de Cooperação Técnica.

Art. 56 - O Conselho indicará, por meio de resolução interna, percentual de valor para medidas mitigadoras, baseado no valor do



projeto de preservação de acervo arqueológico, fornecido por terceiros, a ser convertido em bens e serviços para aceitação de endossos e posterior acolhimento de material arqueológico do Estado de Minas Gerais.

As medidas mitigadoras apresentam identidade técnica própria, referindo-se às providências, obras, atividades ou ações destinadas a atenuar ou contingenciar impactos ambientais negativos.

**Medidas Mitigadoras Preventivas:** estas têm como principal objetivo erradicar ou minimizar ocorrências que se revelem com capacidade de causar danos aos elementos ambientais do meio natural – biótico, físico e antrópico. As medidas preventivas procuram preceder os impactos negativos.

**Medidas Mitigadoras Corretivas:** têm por finalidade reconstruir o cenário precedente à ocorrência de um evento danoso sobre o recurso ambiental destacado nos meios físico, biótico e antrópico, por meio de atividades de controle ou de erradicação do agente provocador do impacto.

**Medidas Mitigadoras Compensatórias:** são as medidas que visam à <sup>38</sup>reposição dos patrimônios socioambientais lesados.

**As medidas compensatórias não podem ser consideradas como uma forma de indenização prévia,** assentada no princípio da responsabilidade ambiental objetiva consagrada no art. 14, §1º da Lei nº 6.938/1.981. A responsabilidade civil pressupõe o dano concreto e efetivamente causado, gerando ônus ressarcitório para quem lhe tenha dado causa. Não há responsabilidade sem dano, a ninguém pode ser imposto o dever de indenizar se não existe um ato lesivo. O dano é um ilícito (contrário à ordem jurídica), inexistente responsabilidade por ato lícito. A licitude não gera ônus ressarcitório. O que faz surgir o dever de indenizar é o dano, o qual representa um ato ou evento ilícito.

## 5 - Conclusões:

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).



De forma geral, toda legislação deve ser escrita da forma mais completa e clara possível, possibilitando a compreensão de seu sujeito passivo de forma a evitar seu descumprimento.

Embora o MPMG não possa funcionar como ente consultivo, sem prejuízo de outras questões que possam ser futuramente aventadas, a Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Histórico, Cultural e Turístico sugere o aprimoramento do Projeto de Lei nos termos acima expostos.

### 3 – Encerramento

São estas as considerações do Setor Técnico e Jurídico da CPPC, que se colocam à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Belo Horizonte, 01 de setembro de 2020.

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

39 \_\_\_\_\_  
Rita Nitzsche  
Analista do Ministério Público  
Advogada

**Giselle Ribeiro de Oliveira**  
Promotora de Justiça  
Coordenadora das Promotorias de Justiça de Defesa  
do Patrimônio Cultural e Turístico