

P A R E C E R

Nº 0709/2022¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Acrescenta dispositivo à lei municipal sobre patrimônio cultural. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que pretende acrescentar "os festejos religiosos, como a confecção do tapete para procissão e celebração" e o "badalar dos sinos das igrejas" como Patrimônio Cultural, Histórico, Artístico e Ambiental do Município.

RESPOSTA:

O patrimônio cultural é integrado, nos termos do **art. 216 da Constituição da República**, pelos 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, as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, bem como os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Para dar efetividade à proteção do patrimônio material e imaterial cultural do Brasil, a Constituição definiu como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger e impedir a destruição das obras e de outros bens de valor histórico, artístico

¹PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

e cultural (arts. 23, III e IV, da CRFB). Neste passo, o Município detém competência legislativa para discorrer sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB) e promover a proteção do patrimônio histórico cultural local (art. 30, IX, da CRFB), observadas as normas gerais federais e estaduais.

Além de outros instrumentos de proteção do patrimônio cultural previstos na Constituição e nas leis, destacam-se para essa finalidade o tombamento, o registro e o inventário (art. 216, § 1º, da CRFB). Tanto o tombamento quanto o registro são ferramentas pelas quais o poder público declara, ao fim de um processo administrativo em que sejam ouvidos técnicos e interessados economicamente, que um patrimônio deve ser preservado de mutilações ou destruição, porque o patrimônio tombado ou registrado é portador de valor cultural de interesse coletivo. A principal diferença do tombamento para o registro é seu objeto: apenas o patrimônio cultural e histórico material pode ser tombado, enquanto o **patrimônio cultural imaterial deve ser registrado**.

A previsão jurídica de proteção do patrimônio cultural imaterial é muito mais recente que a previsão da proteção ao patrimônio cultural material. Tanto que a legislação que criou o instituto do tombamento de bens móveis e imóveis e dos sítios naturais de valor cultural é o Decreto-lei nº 25/1937, que foi recepcionado pela Constituição de 1988, e se trata de lei nacional a ser observada por estados e Municípios em seus sistemas de cultura.

Já o **registro do patrimônio cultural imaterial**, equivalente ao tombamento, apenas encontrou previsão normativa no **Decreto nº 3.551/2000**, que o instituiu em nível federal, reconhecendo, quase 60 anos depois, a relevância cultural dos bens imateriais como patrimônio a ser protegido. Pertinente, a respeito do patrimônio imaterial, trazer à colação a conceituação da UNESCO na "Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural e Imaterial":

"Entende-se por "patrimônio cultural imaterial" as práticas, representações, expressões, conhecimentos, técnicas - bem como

os instrumentos, objetos, artefatos e espaços culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Esse patrimônio cultural intangível, transmitido de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e pelos grupos em função de seu ambiente, sua interação com a natureza e sua história, e proporciona-lhes um sentido de identidade e de continuidade, promovendo o respeito à diversidade cultural e criatividade humana". (UNESCO, 2003a, tradução de LIMA, Diana Farjalla Correia. (2012). Museologia-Museu e patrimônio, patrimonialização e musealização: ambiência de comunhão. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas, 7(1), 31-50. <https://dx.doi.org/10.1590/S1981-81222012000100004>)

Para o deslinde do presente parecer, afigura-se pertinente a comparação do registro com o tombamento, porque o tombamento é necessariamente um ato administrativo que decorre de um processo administrativo de inscrição no livro do tombo, não podendo ser declarado unilateralmente por lei. A respeito do assunto, pertinente a lição da Professora Sônia Rabello:

"O Decreto-lei nº 25/37 estabeleceu que o reconhecimento, pela atribuição de valor cultural a um bem material, será feito mediante ato administrativo precedido do respectivo processo, no qual se fundamentará esta decisão da administração pública. Nesse procedimento haverá a determinação do bem ao qual se atribui valor cultural, bem como se justificará o motivo dessa atribuição, dizendo das características que justificam essa escolha em função dos parâmetros simbólicos estabelecidos na lei e do interesse público na sua preservação.

Como é um processo de atribuição de valor que deve ser motivado, presume-se que essa determinação siga critérios técnicos razoavelmente reconhecíveis e compreensíveis. Não se trata, portanto, de uma escolha política, já que nas decisões

políticas não há qualquer necessidade de fundamentação técnica da escolha. Nas leis, atos políticos por excelência, os legisladores, ao votarem por ela, não necessitam explicitar o porquê de se manifestarem a favor ou contra, já que a sua legitimação ocorre a priori, ou seja, pela escolha democrática de quem faz a lei. Então, ao concretizar um ato legislativo - uma lei -, a motivação do porquê de cada ato é prescindível e não integra seu procedimento de validade". (RABELLO, Sonia. O Tombamento - RABELLO, Sonia. O tombamento. In: REZENDE, Maria Beatriz; GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Orgs.). Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural. 1. ed. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2015, <http://www.soniarabello.com.br/wp-content/uploads/2012/06/O-Tombamento.pdf>)

Vê-se que o tombamento representa uma atribuição administrativa, e diz respeito a bens culturais específicos após uma avaliação de natureza técnica, devidamente motivada. Assim, não podem os bens culturais serem tombados mediante lei de efeitos concretos. Sobre o assunto, é pertinente a lição de Hely Lopes Meirelles:

"O tombamento é ato administrativo que preserva o bem de modificação e destruição (...). A escolha dos bens a serem tombados não é nem deve ser discricionária, mas fundada em parecer técnico, e a decisão administrativa sobre o assunto deverá admitir recurso para órgão ou autoridade superior, na forma que a lei local estabelecer". (MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 579)

Idêntico raciocínio se aplica ao registro do patrimônio imaterial. A própria nomenclatura dá pista de que o "registro" não se trata de um ato legislativo declaratório de efeitos concretos, porque apenas se registra algo mediante atividade administrativa organizada de inscrição, matrícula, e ordenação em um livro. Mais importante, porém, que esse aspecto semântico, é notar que uma vez declarado patrimônio cultural imaterial, cabe ao poder público tomar medidas para sua preservação, difusão e promoção, de modo que esse registro deve ocorrer no âmbito de uma

política pública, isto é, de uma atuação planejada e sistemática. Daí que na Constituição se encontra a previsão de que os Municípios instituem seus sistemas de cultura (art. 216-A, da CRFB) alinhados ao Sistema Nacional de Cultura, que tem por objetivo promover o exercício dos direitos culturais pela população.

Em vista do exposto, concluímos acerca da **inviabilidade** de Projeto de Lei nesse sentido, uma vez que o registro e inventário de patrimônio imaterial são atos administrativos que devem ser precedidos de procedimento fundado em aspectos técnicos, não podendo a declaração de que um bem cultural é patrimônio cultural imaterial ser objeto de lei declaratória de efeitos concretos.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 15 de março de 2022.