

Inventário é instrumento constitucional de proteção de bens culturais



Marcos Paulo Miranda
Promotor de Justiça

Não é de hoje que o inventário tem sido utilizado como instrumento

destinado a se conhecer e proteger o patrimônio cultural brasileiro.

Já no primeiro quartel do século XVIII o Frei Agostinho de Santa Maria efetuou o levantamento e a descrição das imagens da Virgem Maria e dos templos que se encontravam no Arcebispado de Bahia e nos Bispados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Maranhão, Pará, Rio de Janeiro e Minas Gerais, sendo o trabalho divulgado nos volumes 9 e 10 da obra denominada “Santuário Mariano e histórias das imagens milagrosas de Nossa Senhora”, que foi publicado em Lisboa no ano de 1722.

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

Importante ressaltar, contudo, que o inventário, enquanto instrumento de proteção ao patrimônio cultural, não é de origem brasileira. Na verdade, os inventários são uma das mais antigas formas de proteção do patrimônio cultural em nível internacional.

Na França, por exemplo, onde a política formal do inventário se iniciou em 1837, atualmente existem cerca de 40 mil monumentos inscritos no Inventário Complementar dos Monumentos Históricos.

Já no ordenamento jurídico de Portugal a Lei de Bases do Patrimônio Cultural (Lei 107/2001), estabelece:

1. Os proprietários, possuidores e demais titulares de direitos reais sobre bens que tenham sido



classificados ou inventariados estão especificamente adstritos aos seguintes deveres:

- a. Facilitar à administração do patrimônio cultural a informação que resulte necessária para execução da presente lei;
- b. Conservar, cuidar e proteger devidamente o bem, de forma a assegurar a sua integridade e a evitar a sua perda, destruição ou deterioração;
- c. Adequar o destino, o aproveitamento e a utilização do bem à garantia da respectiva conservação.

Destarte, fica absolutamente claro que no direito comparado o instituto do inventário é considerado como uma forma autônoma de proteção aos bens culturais, com regramentos jurídicos próprios, contribuindo decisivamente para uma maior preservação dos bens culturais, sem a necessidade de se lançar mão do instituto mais restritivo e obtuso da classificação, que se equivale ao nosso tombamento.

Feita a pequena digressão, ressalta-se que, com o advento da Constituição Federal de 1988, o inventário foi finalmente alçado, em nosso país, à condição de instrumento jurídico autônomo de preservação do patrimônio cultural, ao lado do tombamento, da desapropriação, dos registros, da vigilância e de outras formas de acautelamento e preservação (art. 216, § 1º).

Sob o ponto de vista prático, o inventário consiste na identificação e registro, por meio de pesquisa e levantamento, por profissionais das áreas da arquitetura, história etc., 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 em fichas onde há a descrição sucinta do bem cultural, constando informações básicas quanto a sua importância, histórico, características físicas, delimitação, estado de conservação, proprietário etc.^[1] Assim, o inventário tem natureza jurídica de *ato administrativo declaratório* porquanto importa no reconhecimento, por parte do poder público, da importância cultural de determinado bem, daí passando a derivar outros efeitos jurídicos objetivando a sua preservação, como será adiante abordado.

Assim, por força do novo texto constitucional, o tombamento — antes visto, já de forma equivocada, como o único instrumento de preservação do patrimônio cultural existente no ordenamento jurídico brasileiro — passou a ser considerado como apenas um deles, conquanto ainda seja recorrente o senso comum confundir tombamento com proteção ao patrimônio cultural. A proteção pode se dar por diversas formas, inclusive pelo tombamento, mas não somente por ele.

O instituto do inventário (enquanto garantia do direito fundamental ao patrimônio cultural) caracteriza-se constitucionalmente como forma autônoma e autoaplicável de preservação do meio ambiente cultural (art. 5º, § 1º da CF/88), prescindindo de lei infraconstitucional para que possa ser utilizado.

A propósito, o mestre constitucionalista José Afonso da Silva (Ordenação Constitucional da Cultura. São Paulo. Ed. Malheiros. 2001. p. 149; 155), nos ensina que os meios de atuação cautelar do patrimônio cultural — constituídos por formas, procedimentos ou instrumentos preordenados para promover e proteger tal bem jurídico — estão previstos no art. 216, § 1º da CF/88. Em seguida reconhece que: “[...] alguns desses meios são apropriados à formação oficial do patrimônio cultural, por constituírem técnicas jurídicas destinadas a elevar determinado bem à condição de participante desse patrimônio — tais são,



por exemplo, o *inventário*, os registros, o tombamento e a desapropriação”.

O mesmo autor destaca que a tutela dos bens identificados como de valor cultural tem por objetivo fundamental “defende-los de ataques, tais como a degradação, o abandono, a destruição total ou parcial, o uso indiscriminado e a utilização para fins desviados, que envilecem o patrimônio, desnaturando seus objetivos”. Assim, não se concebe que um bem inventariado como patrimônio cultural possa ser degradado ou destruído ao exclusivo alvedrio de seu proprietário ou detentor. Entendimento diverso, *permissa venia*, implicaria em negar vigência ao próprio texto constitucional.

Importante, entretanto, destacar que inventário e tombamento não se confundem, pois o inventário é instituto de efeitos jurídicos muito mais brandos, mostrando-se como uma alternativa interessante para a proteção do patrimônio cultural sem a necessidade da Administração Pública de se valer do instrumento mais obtuso e restritivo. Ademais, a inventariação de determinado bem cultural pode ser efetuada de forma muito mais célere do que o seu tombamento, mostrando-se como uma medida administrativa rápida e eficiente, principalmente em casos em que a atuação do poder público tenha que ser urgente.

Nesse sentido, em complemento ao texto constitucional, no ano de 2009 tivemos a edição do Estatuto dos Museus (Lei 11.904/2009), que em seu art. 38, § 2º. estabeleceu que: “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.”

Referido diploma, que tem natureza jurídica de Lei Nacional, e, portanto, vincula todos os entes federativos, enuncia, em complemento ao texto constitucional, que o inventário confere proteção especial ao bem sobre o qual incide com o objetivo de evitar o seu perecimento (destruição, perda, extinção) ou degradação (estrago, aviltamento), com vistas a promover a sua preservação (série de ações cujo objetivo é garantir a integridade e a perenidade de algo; defesa, salvaguarda), segurança (situação livre de perigos ou ameaças) e a divulgar a sua respectiva existência (difusão cultural).

Assim, referida norma nacional define o inventário como instrumento de proteção e delimita o feixe de objetivos (e consequentes efeitos) dos bens inventariados existentes nos museus brasileiros.

Entendemos que, até que haja o advento de lei tratando do instrumento do inventário de forma mais abrangente, em razão da unidade que deve nortear o regime jurídico dos bens protegidos, as regras do art. 38, § 2º. da Lei 13.904/2009 podem e devem ser aplicadas indistintamente a todos os bens inventariados existentes no país, estejam musealizados ou não.

Induz à mesma conclusão a Teoria do Diálogo das Fontes, podendo o Estatuto dos Museus, enquanto integrante do conjunto de normas que tutelam o patrimônio cultural brasileiro, “emprestar” seu regramento específico ao sistema protetivo em geral.

Com efeito, de acordo com a Teoria do Diálogo das Fontes (idealizada na Alemanha pelo professor Erik Jayme, da Universidade de Helderberg, e trazida ao Brasil por Claudia Lima Marques), as leis não devem ser aplicadas de forma isolada umas das outras, pois o ordenamento jurídico deve ser interpretado de forma unitária, sistemática e coordenada.

Logo, pode-se concluir que o bem inventariado como patrimônio cultural submete-se — conforme os



ditames da Constituição de 1988 e da Lei 13.904/2009 — a medidas restritivas do livre uso, gozo e disposição do bem, tornando-se, por outro lado, obrigatória a sua preservação e conservação para as presentes e futuras gerações, exceto se destino diverso for autorizado pelo órgão competente.

Tais restrições se coadunam com o princípio constitucional da função sociocultural da propriedade e ainda com o Novo Código Civil, que estabelece que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, o patrimônio histórico e artístico (art. 1228, § 1º).

Por isso, independentemente de tratar-se de bem público ou privado, os bens culturais inventariados passam a ser considerados pela doutrina mais moderna como sendo *bens de interesse público*, sujeitos a um especial regime jurídico e de poder de polícia.

Em resumo, a inventariação de um bem como patrimônio cultural brasileiro, implica nas seguintes consequências:

- aplicação, pelo diálogo das fontes, do disposto no art. 38, § 2º. da Lei 11.904/2009: “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”;
- os bens inventariados devem ser conservados adequadamente por seus proprietários e sua preservação respeitada por todos os cidadãos, uma vez que ficam submetidos ao regime jurídico específico dos bens culturais protegidos;
- os bens inventariados somente poderão ser destruídos, inutilizados, deteriorados ou alterados mediante prévia autorização do órgão responsável pelo ato protetivo, que deve exercer especial vigilância sobre o bem;
- os bens inventariados ficam qualificados como objeto material dos crimes previstos nos art. 62 e 63 da Lei 9.605/98. A autorização indevida que venha a possibilitar danos aos bens inventariados;
- as restrições resultantes do inventário se coadunam com o princípio da função sociocultural da propriedade previsto na Constituição Federal e no Código Civil (art. 1228, § 1º).

Comungando do entendimento doutrinário acima exposto, elencamos abaixo alguns recentes julgados que refletem como o instrumento do inventário vem sendo tratado na ótica de nossos tribunais:

O inventário é forma de proteção do patrimônio cultural brasileiro distinta do tombamento, mas também prevista no [art. 216, §1º da Constituição Federal](#), sendo certo que, inscrito o bem objeto da ação em inventário pelo Município de Ponte Nova, deve o ente municipal, juntamente com o proprietário do bem, tomar providências para preservá-lo ante o seu valor cultural e histórico para o município. (TJMG; AI 1.0521.16.009462-4/001; Rel. Des. Alberto Vilas Boas; Julg. 23/03/2018; DJEMG 06/04/2018)

APELAÇÃO CÍVEL. ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. Imóvel pertencente ao inventário de prédios preserváveis do Município de Jahu. Proteção as suas características arquitetônicas e localização ao redor de imóveis tombados pelo CONPPAC/JAHU. Pedido administrativo para demolição indeferido. Demolição realizada pelo proprietário. Inadmissibilidade. Dano moral coletivo caracterizado. Destruição do patrimônio histórico e cultural do município de Jahu. Indenização equivalente ao dobro do valor venal do imóvel. Montante adequado que observou os aspectos



reparador, punitivo e pedagógico da medida. Precedentes. Recurso desprovido. (TJSP; APL 1002040-80.2015.8.26.0302; Ac. 9338807; Jaú; Oitava Câmara de Direito Público; Rel^a Des^a Cristina Cotrofe; Julg. 14/12/2016; DJESP 31/01/2017).

DIREITO PENAL. ART. 67 DA LEI Nº 9.605/98. CONCESSÃO DE LICENÇA EM DESACORDO COM NORMAS AMBIENTAIS. ALVARÁ DE DEMOLIÇÃO. IMÓVEL PROTEGIDO POR INVENTÁRIO. [ART. 216, § 1º, DA CF](#). DOLO EVENTUAL. COMPROVADO. CONDENAÇÃO MANTIDA. O tipo do art. 67 da Lei nº 9.605/98 ilustra norma penal em branco, devendo ser apontadas, no caso concreto, as normas ambientais em desacordo com as quais tenha agido o funcionário público. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 216, § 1º, reconhece o inventário como instrumento de acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro. A norma ambiental infringida com a demolição do imóvel, portanto, foi o próprio dispositivo constitucional, incidente na hipótese em razão do ato administrativo do IPHAN que já havia inventariado o bem, tendo o instituto, ainda, oficiado a Prefeitura, bem como promovido reunião com a mesma, orientando que fossem envidados todos os esforços para proteger o imóvel. (TRF 4ª R.; ACR 5025395-29.2016.4.04.7200; SC; Oitava Turma; Rel. Des. Fed. Leandro Paulsen; Julg. 11/07/2018; DEJF 24/07/2018)

Enfim, o instrumento do inventário, de estatura constitucional, constitui importante ferramenta colocada à disposição dos entes federativos como ferramenta para uma proteção mais abrangente e efetiva do patrimônio cultural brasileiro.

[1] Nada obsta o levantamento preliminar de dados técnicos sobre determinado bem cultural sem que as informações sejam lançadas formalmente em ficha de inventário, se não constatadas características que justifiquem a proteção por tal instrumento. Esse levantamento preliminar de dados (que diante do ordenamento jurídico vigente não pode ser considerado inventário, que é instrumento de proteção do patrimônio cultural) poderia ser denominado de “levantamento cultural preliminar”, “pré-inventário” ou outra expressão equivalente. Mas nunca inventário.

Date Created

10/11/2018