



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

**PARECER Nº** 288/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU  
**PROCESSO Nº** 01450.005855/2015-86  
**INTERESSADO:** INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN  
**ASSUNTO:** PROJETOS DE LEI DE AUTORIA DO PODER LEGISLATIVO QUE DECLARAM DETERMINADO BEM COMO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL.

I - Projetos de Lei de autoria do Poder Legislativo.

II - Declaração de determinado bem como patrimônio cultural imaterial.

III - Proposta do IPHAN no sentido de haver um alinhamento da posição das unidades de assessoramento jurídico da referida autarquia e do Ministério da Cultura sobre o tema.

IV - Importância de se avaliar cada caso concreto.

Sr. Coordenador-Geral Substituto,

**I. RELATÓRIO.**

1. Pelo Despacho nº 9/SE/MinC (fl. 22), a Secretaria-Executiva deste Ministério da Cultura encaminhou à presente Consultoria Jurídica o Ofício nº 60/2016/PRESI/IPHAN.

2. No ofício acima mencionado, a Presidenta do IPHAN, a partir da análise das posições firmadas pela Procuradoria Federal junto à referida autarquia e pela CONJUR/MinC, no tocante ao Projeto de Lei da Câmara nº 100/2012, propõe que as duas unidades de assessoramento jurídico firmem *“um entendimento jurídico comum para o alinhamento das análises de projeto de lei, em fase de sanção ou não, referentes à preservação e proteção do patrimônio cultural, em especial os caso de reconhecimento de bens de natureza imaterial”*.

3. O Projeto de Lei da Câmara nº 100/2012, que gerou a Lei nº 13.130, de 03 de junho de 2015, teve por objeto declarar a Caminhada com Maria, realizada no dia 15 de agosto de cada ano, do Santuário de Nossa Senhora da Assunção na Barra do Ceará até a Catedral Metropolitana de Fortaleza, Estado do Ceará, Patrimônio Cultural Imaterial do Brasil.

4. Durante o trâmite do PLC nº 100/2012, quando da análise sobre sanção ou veto, a CONJUR/MinC se manifestou pela sanção do PLC por meio do Parecer nº **330/2015/CONJUR-MINC/CGU/AGU, nos seguintes termos:**

4. O registro, juntamente com os inventários, a vigilância, o tombamento e a desapropriação, constitui forma **não exaustiva** de acatamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro previstas no § 1º do art. 216 da Constituição Federal. Embora não possua disciplina legal específica, tal registro é atualmente da competência do IPHAN,

nos termos do art. 14, inciso IV, alínea b, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, combinado com o art. 2º da Estrutura Regimental do IPHAN (Anexo ao Decreto nº 6.844, de 7 de maio de 2009) e com o art. 3º do Decreto nº 3.551, de 2000, obedecendo ao rito definido neste último ato normativo. O grau de proteção conferido por meio do registro garante ao bem registrado o arquivamento e a preservação de sua documentação pelo IPHAN, bem como a ampla divulgação e promoção de tal bem por parte do Ministério da Cultura (art. 6º do Decreto nº 3.551/2000).

5. Considerando o regime constitucional de proteção do patrimônio cultural e tendo em vista que as competências atualmente existentes para registro de bens culturais decorre estritamente de regulamentos autônomos do poder executivo federal, não há como se negar validade jurídica à proposta legislativa em exame. Afinal, pela leitura do § 1º do art. 216 da Constituição Federal, nada obsta que outras formas de acautelamento não previstas de forma expressa na Constituição possam ser instituídas por iniciativa legislativa, podendo coexistir com o registro, o tombamento, os inventários etc. Neste sentido, o projeto de lei em apreço encontra-se dentro da competência do Congresso Nacional para legislar sobre matérias de competência da União, como é o caso da proteção ao patrimônio cultural, na forma do art. 24, VII, da Lei Maior.

6. Note-se, ademais, que o instituto constitucional do registro hoje se encontra regulamentado apenas por normas infralegais do poder executivo, no exercício de seu poder regulamentar, permanentemente sujeito às injunções legislativas autorizadas pelo regime constitucional e pelo estado democrático de direito. Portanto, não seria o decreto – tampouco resoluções do IPHAN – que afastariam a legitimidade do poder legislativo para exercer uma competência conferida pela Constituição nos termos supracitados.

(...)

7. Destarte, assim como pode dar novas conformações jurídicas ao instituto do registro, pode a lei também atribuir valor cultural a determinado patrimônio imaterial brasileiro, uma vez que seja reconhecida a sua notória importância para a cultura nacional, ainda que não registrado como tal nos termos e condições dos regulamentos dos órgãos e entidades competentes do poder executivo. Logo, tendo sido seguido o rito legislativo adequado, não vejo obstáculo ao reconhecimento do valor cultural intrínseco ao bem imaterial em apreço, com todos os efeitos inerentes ao mesmo reconhecimento dado por meio do ato administrativo do registro.

8. Diante de todo o exposto, recomendamos o encaminhamento de resposta ao Ofício nº 300-Supar/SRI (fls. 12) com a informação de que esta Pasta firma o entendimento pela constitucionalidade e técnica legislativa da lei, nada opondo à respectiva sanção presidencial.

5. A Procuradoria Federal junto ao IPHAN, por sua vez, ao analisar já a própria Lei nº 13.130, de 03 de junho de 2015, emitiu o Parecer nº 260/2015-PF/IPHAN/SEDE, no qual concluiu pela inadequação da referida lei *“como meio eficaz para a proteção de bens integrantes do Patrimônio Cultural Brasileiro*.

6. Para fundamentar a conclusão acima, a PF/IPHAN adotou três argumentos principais. Em primeiro lugar, aduziu que, embora o § 1º do art. 216 da Constituição Federal de 1988 estabeleça que, além de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, o Poder Público pode lançar mão de outras formas de acautelamento e preservação para proteger o patrimônio cultural brasileiro, o Poder Legislativo, por lei, pode criar outros instrumentos genéricos para a preservação em si, mas se afigura inadequado e inócuo o reconhecimento de um bem cultural específico por meio de lei. Veja-se:

08.- No entanto, quando se examina o reconhecimento conferido pelo projeto de lei em tela, transformado na Lei nº 13.130, de 13.06.2015, a Caminhada de Maria como patrimônio imaterial brasileiro, **verifica-se não a criação de um instrumento para a preservação, nos moldes que há para o tombamento, o registro, a vigilância, mas o reconhecimento em si de um bem cultural.**

09.- Ou seja, tal fato desvirtua a vontade do próprio legislador constitucional que prevê a

possibilidade de criação de outros instrumentos e não o reconhecimento de um bem cultural de moto próprio sem ter minimamente obedecido um critério de seleção que possa identifica-lo como bem cultural integrante do patrimônio brasileiro.

10.- Além disso, tal reconhecimento sem ter definido os mecanismos efetivos que assegurem a sua preservação, apresenta-se de forma inóqua. Haja vista, que a simples declaração da Caminhada de Maria como patrimônio cultural imaterial brasileiro, não indica a maneira pela qual esse bem deverá ser protegido, muito menos os efeitos que geram a partir da referida declaração.

**11.- ao contrário do que ocorreria com um bem cultural imaterial sujeito a registro que exigiria ações para a sua salvaguarda podendo ser compreendidas como as medidas encaminhadas a garantir a viabilidade do patrimônio cultural imaterial, preservação, proteção, promoção, valorização, transmissão (basicamente por meio do ensino formal e informal), revitalização desse patrimônio em seus distintos aspectos.**

7. O segundo argumento (itens 12 a 18 do retromencionado parecer) consiste na lógica de que, em face das especificidades dos bens imateriais, que possui *“processo dinâmico de evolução, possibilitando uma apreensão do contexto pretérito e presente dessas manifestações em suas diferentes versões”*, *“é necessário um conjunto de ações para assegurar tanto a sua identificação quanto a salvaguarda, o que não é possível de ser obtido apenas pela edição de um Projeto de Lei ao reconhecer um bem como patrimônio imaterial brasileiro (...)”*.

8. Ainda nessa linha de raciocínio, a PF/IPHAN destaca (item 17 do parecer), em consonância com a Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Imaterial, ratificada pelo Brasil por meio do decreto nº 5.753, de 2006, e com o Decreto nº 3.551, de 2000, que institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, três pressupostos para a salvaguarda dos bens culturais de natureza imaterial: i) participação das comunidades e coletividades detentoras dos bens culturais em todas as ações e processos que digam respeito ao seu patrimônio cultural, principalmente nas ações de reconhecimento de seu valor pelo poder público; ii) realização de produção de conhecimento e documentação técnica para reconhecer e proteger os bens imateriais; e iii) compromisso do estado com a realização de ações de salvaguarda após o reconhecimento do bem cultural como patrimônio.

9. O terceiro argumento (itens 19 a 27 do parecer) é no sentido de que *“a lei não seria o mecanismo adequado para o reconhecimento de um bem imaterial como patrimônio imaterial brasileiro”*. Segundo a PF/IPHAN, *“o reconhecimento de um bem imaterial integrante do patrimônio imaterial é ato administrativo da autoridade competente, e não função abstrata da lei, que estabelece as regras as quais deverão pautar o seu reconhecimento e assegurar a sua proteção”*.

10. Na defesa desse argumento, foram mencionados um precedente jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e um do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que julgaram inconstitucional o tombamento realizado de forma específica por uma lei, sob a justificativa de que haveria, nas hipóteses, violação do Princípio da Separação do Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, na medida em que estaria havendo a inserção do Poder legislativo em seara reservada ao Poder Executivo.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO.**

11. Conforme visto, a presente manifestação tem por objetivo avaliar demanda do IPHAN no sentido de que seja firmado posicionamento uniforme entre a PF/IPHAN e a Conjur/MinC quando da avaliação de projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo que declaram, de forma específica, um determinado bem como patrimônio cultural imaterial.

12. Toda a argumentação do IPHAN deixa claro que o modelo ideal de proteção e preservação do patrimônio cultural imaterial brasileiro demanda um criterioso procedimento administrativo que envolve: i) estudos e análises acerca do bem cultural a ser reconhecido como patrimônio

cultural de natureza imaterial; ii) a participação das comunidades, dos grupos e dos indivíduos que criam, mantém e transmitem esse patrimônio; e iii) o estabelecimento de mecanismos de proteção desse bem.

13. De fato, embora a proteção do patrimônio cultural, mediante a iniciativa da proposição de leis, possa ser exercida, no âmbito da União, tanto pelos membros do Congresso Nacional quanto pelo Presidente da República, conforme leitura conjunta do art. 27, inciso VII, do art. 61, *caput*, e respectivo § 1º (*contrario sensu*), abaixo transcritos, o próprio Congresso Nacional, por meio da aprovação da Lei nº 10.683, de 2003, que dispõe sobre a organização da presidência da República e dos Ministérios, estabeleceu que compete ao Ministério da Cultura a proteção do patrimônio histórico e cultural.

**Constituição Federal de 1988:**

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

(...)

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

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; e

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

**Lei nº 10.683, de 2003**

Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

(...)

IV - Ministério da Cultura:

a) política nacional de cultura;

b) proteção do patrimônio histórico e cultural;

c) regulação de direitos autorais; e

d) assistência e acompanhamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e do

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

14. No âmbito do “Sistema MinC”, por sua vez, compete ao IPHAN, entidade autárquica vinculada ao IPHAN, nos termos da legislação correlata e, em especial, conforme o Decreto nº 6.844, de 2009, que aprova a sua Estrutura Regimental, “*proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro*”. Veja-se:

Art. 2º O IPHAN tem por finalidade institucional proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, nos termos do art. 216 da Constituição Federal, e exercer as competências estabelecidas no [Decreto-lei nº 25](#), de 30 de novembro de 1937, no [Decreto-lei nº 3.866](#), de 29 de novembro de 1941, na [Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961](#), na [Lei nº 4.845, de 19 de novembro de 1965](#), no [Decreto nº 3.551](#), de 4 de agosto de 2000, na [Lei nº 11.483](#), de 31 de maio de 2007 e no Decreto nº [6.018, de 22 de janeiro de 2007](#) e, especialmente:

I - coordenar a implementação e a avaliação da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro, em consonância com as diretrizes do Ministério da Cultura;

II - promover a identificação, a documentação, o reconhecimento, o cadastramento, o tombamento e o registro do patrimônio cultural brasileiro;

III - promover a salvaguarda, a conservação, a restauração e a revitalização do patrimônio cultural protegido pela União;

IV - elaborar normas e procedimentos para a regulamentação das ações de preservação do patrimônio cultural protegido pela União, orientando as partes envolvidas na sua preservação;

V - promover e estimular a difusão do patrimônio cultural brasileiro, visando a sua preservação e apropriação social;

VI - fiscalizar o patrimônio cultural protegido pela União, com vistas a garantir a sua preservação, uso e fruição;

VII - exercer o poder de polícia administrativa, aplicando as sanções previstas em lei, visando à preservação do patrimônio protegido pela União;

VIII - desenvolver modelos de gestão da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro de forma articulada entre os entes públicos, a sociedade civil e os organismos internacionais; e

IX - promover e apoiar a formação técnica especializada em preservação do patrimônio cultural.

15. Por outro lado, no plano constitucional, especificamente sobre a forma de proteção do patrimônio cultural brasileiro, o art. 216, § 1º, estabelece que “*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*”.

16. O referido dispositivo é bastante abrangente e não afasta, por si só, a possibilidade de formas específicas e concretas de acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro. Todavia, assiste razão ao IPHAN quanto à constatação de que todo o sistema constitucional, legal e infralegal ora vigente no ordenamento jurídico pátrio estabelece que a maneira mais adequada de proceder à declaração de um bem como patrimônio cultural imaterial é no âmbito da execução administrativa das políticas culturais, e não por meio da edição pura e simples de lei em casos concretos.

17. Porém, considerando toda a complexidade e delicadeza da matéria acima exposta, e considerando ainda que cada projeto de lei que porventura venha a ser apresentado sobre o tema pode ter nuances e peculiaridades tanto em seu texto quanto na sua tramitação, que não são

conhecidas aprioristicamente em sua totalidade, recomenda-se que a avaliação sobre a sua constitucionalidade seja feita individualmente, em cada caso concreto.

18. A fim de possibilitar que a atuação do MinC e do IPHAN possa, na medida do possível, ser alinhada, sugere-se que as respectivas unidades de assessoramento jurídico, na análise de demandas como a do Projeto de Lei da Câmara nº 100/2012, que gerou a Lei nº 13.130, de 03 de junho de 2015, comuniquem-se para avaliar estratégia conjunta.

### III. CONCLUSÃO.

19. Nesse contexto, entende-se que a análise da constitucionalidade de projetos de lei que versem sobre a declaração de bens como patrimônio cultural imaterial deve ser realizada em face de cada caso concreto, valendo ressaltar que análises de projetos do gênero podem também comportar ponderações de mérito que justifiquem, também no caso concreto, não apenas o veto por razões de inconstitucionalidade, mas também e principalmente aquele por razões de interesse público, na forma do Art. 66, § 1º, da Constituição.

20. À consideração superior, sugerindo-se ainda o envio desta manifestação à Secretaria-Executiva do presente Ministério, para posterior envio ao IPHAN, em resposta ao Ofício nº 60/2016/PRESI/IPHAN.

Brasília, 07 de junho de 2016.

*(assinado eletronicamente)*

**Patrícia Lima Sousa**  
Advogada da União  
Siapa 1507471



Documento assinado eletronicamente por **Patrícia Lima Sousa, Coordenador(a)-Geral**, em 07/06/2016, às 20:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.cultura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0031051** e o código CRC **CB9F01AE**.