

PARECER nº: 762/93

PROCESSO nº: 01.026971.92.5

INTERESSADO: GABINETE DO PREFEITO

ASSUNTO: Inventário do Patrimônio Cultural

**EMENTA:** Inventário dos bens culturais de interesse cultural e histórico do Município.  
A proteção legal está contida em disposições constitucionais, orgânicas e na legislação ordinária municipal.  
A inclusão dos bens ora inventariados deverá obedecer o art. 234, da Lei Complementar nº 43/79, a qual preconiza a edição de lei específica que contenha a relação das edificações de interesse sócio-cultural ou poderá o Município, utilizando sua competência legislativa relativamente à matéria, legislar sobre o seu patrimônio cultural, indicando as formas e os instrumentos que utilizará nesta proteção, conforme autorizado pelo art. 216, da Constituição Federal.

Solicita o Gabinete do Prefeito, através do Assessor Engenheiro, a esta Procuradoria Geral, alternativas de viabilização do trabalho realizado pela Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural/SMC, nominado "Inventariação e Cadastramento dos Bens Culturais Imóveis do Município de Porto Alegre - Area Central".

Foram inventariados bens imóveis de interesse cultural do Município, localizados na área central, através de metodologia explanada e em conformidade com a urgência dos registros necessários.

Em 16 de agosto de 1992, o então Coordenador da Memória Cultural/SMC, manifestou-se favoravelmente ao trabalho efetuado, alertando, entretanto, para a necessidade de apenas tornar público o inventário dos bens quando os mesmos estivessem protegidos legalmente, "...sob pena de o mesmo, ao invés de cumprir suas metas, sirva de subsídio aos especuladores e às demolições desenfreadas." (fl. 155, verso)

ju

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |



O Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural, através do Parecer nº 048, de 31.8.92, manifestou-se pela aprovação, na íntegra, da referida "listagem", solicitando a sua inclusão nos programas de preservação do Sistema Municipal de Planejamento, especialmente na expedição da Declaração Municipal (DM). Tal parecer pende de homologação pelo Sr. Prefeito Municipal.

E o relatório.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da preservação cultural, estabelecendo o alcance e os limites desta preservação, de acordo com o previsto nos arts. 215 e, especialmente, 216.

O parágrafo 1º do art. 216, prevê, exemplificativamente, as formas de proteção do patrimônio cultural. Ele dispõe que o Poder Público, modo genérico, "promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acatamento e preservação.

A Constituição Estadual reproduz, em seu art. 222, caput, a supracitada norma.

Em âmbito municipal, também está previsto o dever do Poder Público na proteção e na preservação do seu patrimônio cultural. A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, dispõe acerca da matéria em seu art. 196.

A Lei Complementar nº 43/79, que estabeleceu o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, prevê, em artigos esparsos, a proteção a ser conferida às edificações de interesse sócio-cultural. Sendo que, ao tratar da Paisagem Urbana, nos artigos 232 a 234, conceitua, indentifica e prevê a lei como instrumento para relacionar as referidas edificações.

Das disposições legais invocadas, não há dúvidas quanto ao poder/dever da Administração Pública Municipal em preservar seu patrimônio cultural através de inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação ou de qualquer outra forma de acatamento e preservação que se façam necessárias e/ou adequem-se às peculiaridades do Município de Porto Alegre.

Ju

FL N° .....

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |



A importância conferida à preservação dos bens culturais vem evoluindo, estando, atualmente, seu conceito, inserido em disposições constitucionais. É de ressaltar que o termo **inventário** foi introduzido na legislação pátria através da Constituição Federal de 1988. Legislação anterior a ela é a Lei Complementar nº 43/79 que, apesar de não conter o inventário como forma acautelatória, contém termo similar ao prever a relação dos referidos bens.

#### O INVENTARIO COMO FORMA DE ACAUTELAR O PATRIMONIO CULTURAL DO MUNICIPIO:

Para maior elucidação, inicialmente, visando o conceito de inventário, é de referir Carlos Frederico Mares de Souza Filho, in "A Proteção Jurídica dos Bens Culturais", Revista da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, vol. III, ano V, Curitiba, julho 1991:

"O inventário é forma de proteção que carece de lei reguladora, embora como tal reconhecido constitucionalmente. Independentemente da existência de lei reguladora, porém, o Poder Público pode e deve promover o inventário dos bens móveis e imóveis, para se ter fonte de conhecimento das referências de identidade cultural de que fala a Constituição. O inventário nada mais é do que uma relação oficial dos bens culturais portadores de referência de identidade, cujo efeito jurídico, hoje, é ser prova em Juízo".(grifei)

Efetivamente, por disposição constitucional, **deve** o Município proteger seu patrimônio cultural através do inventário que, in casu, representará a enumeração minuciosa de bens que contenham interesse cultural ao Município e que deverão ser preservados, ficando, os mesmos, sob a tutela do Poder Público.

Até este momento, é possível entender o inventário como um instrumento de preservação do patrimônio, porém, por carecer de lei reguladora, seus efeitos só poderão ser entendidos como um lastro que possibilitará ao Município expedir um ato administrativo de tombamento, ou obter, através do inventário, uma listagem que identifique os bens a preservar.

Neste sentido, é de ponderar que já contempla a legislação municipal alternativas de viabilização do inventário - as restrições contidas nas normas urbanísticas.

|   |  |
|---|--|
|   |  |
| <p>[Faint, illegible text and markings are scattered throughout this large rectangular area, possibly representing a document or a set of data that has been scanned with low contrast or is otherwise obscured.]</p> |  |



O inventário utilizado como forma de proteção do patrimônio cultural e, apesar de carecer de lei reguladora, é dever do Poder Público e como tal está afeto às limitações administrativas.

Limitações administrativas, no dizer de Hely Lopes Meirelles, in "Direito Administrativo Brasileiro", São Paulo, RT, pág. 532, "...é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social."

As imposições urbanísticas são limitações administrativas, consistindo em preceitos de ordem pública e que derivam do poder de polícia, inerente e indissociável da Administração. Segundo Hely Lopes Meirelles, in "Direito Municipal Brasileiro", São Paulo, Malheiros Ed., pág. 382, ao tratar das imposições urbanísticas, diz: "...Exteriorizam-se em limitações de uso da propriedade ou de outros direitos individuais, sob a triplice modalidade positiva (fazer), negativa (não fazer) ou permissiva (deixar fazer)... as limitações urbanísticas protegem a coletividade na sua generalidade."

Com efeito, a pretensão preservacionista do Poder Público Municipal em relação aos bens imóveis culturais inventariados é translúcida, sendo que a viabilização legal deverá se efetuar através do preconizado pelo Lei Complementar nº 43/79, que em seu art. 234, in litteris, prevê:

"Art. 234 - As edificações de interesse sócio-cultural, **serão relacionadas em Lei**, ouvido o Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural." (grifei)

Logo, uma das formas de viabilização legal do presente inventário, de acordo com o que determina o dispositivo invocado, é relacionar em lei as edificações de interesse sócio-cultural, ouvido o Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural.

No caso em tela, o Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural já se manifestou através do Parecer 048, de 31 de agosto de 1992, ainda não homologado pelo Prefeito. Resta, portanto, a edição da lei correspondente.

ju

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |



E, os efeitos jurídicos decorrentes deste inventário serão os precípuos das normas urbanísticas.

Neste sentido já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 114.468, Boletim de Direito Municipal, junho/90, pág. 359/361, cuja ementa é a seguinte:

"LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA - REQUERIMENTO PARA DEMOLIÇÃO INDEFERIDO - PREDIO CONSIDERADO UNIDADE DE INTERESSE DE PRESERVAÇÃO

Limitação Administrativa. Prédio considerado Unidade de Preservação, por decreto do Prefeito Municipal de Curitiba. Limitação genérica, gratuita e unilateral ao exercício do direito dos proprietários, em prol da memória da cidade, que tem base no parágrafo único do art. 180 da Constituição da República. Recusa de autorização para demolição que não importa afronta ao direito de propriedade. Recurso não conhecido."

Cabe citar, igualmente, trecho do voto do Ministro Carlos Madeira (Relator): "O Município tem poderes para editar limitações administrativas às propriedades mobiliárias que tenham valor histórico. Confere-lhe tais poderes o parágrafo único do art. 180 da Constituição, que coloca sob a proteção do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico, ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas."

Apesar do julgamento ter sido realizado sob a égide da Constituição Federal anterior, ressalta-se que a atual ampliou a proteção que pelo Poder Público deve ser deferida aos bens integrantes do patrimônio cultural.

O inventário realizado poderá servir de base a tombamento dos bens que sejam de significação excepcional, bem como externa, pela complexidade do trabalho e pelos dados técnicos que engloba, a memória, ainda erguida, da cidade em sua área central.

Enquanto figura jurídica isolada, o inventário, não é uma restrição ao direito dos proprietários. Trata-se, sim, de uma **limitação administrativa**, caracterizada por ser uma imposição geral, gratuita e unilateral, e que condiciona o exercício do direito de propriedade. O objetivo desta limitação é a não desfiguração da memória da cidade.

*hu*

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |



Importante ressaltar a necessidade de edição de lei relacionando as edificações de interesse sócio-cultural, ato que estará amplamente motivado no presente expediente, face a riqueza de detalhamento técnico que o embasa.

E importante ressaltar, ainda, que o tombamento não é a única forma de incluir bens no patrimônio cultural. A Administração Pública Municipal dispõe, igualmente, das suas normas urbanísticas, do inventário e da desapropriação que, são instrumentos que podem servir a tal finalidade.

Outra forma de viabilização legal ao presente inventário é o Município, utilizando-se de sua competência legislativa relativamente à matéria, legislar sobre o seu patrimônio cultural, indicando as formas e os instrumentos que utilizará nesta proteção, a teor do art. 216, da Constituição Federal.

Neste sentido, é de referir passagem do texto retroreferido, de Carlos Frederico Mares de Souza Filho, que diz:

"Mais do que poder legislar sobre o patrimônio cultural, o Município brasileiro tem obrigações em relação a ele... Para cumprir esta obrigação, compete à Administração municipal organizar serviços próprios, não apenas para que no Plano Diretor sejam respeitados estes bens, mas para que coisas muito mais concretas e imediatas possam ser aferidas, como, por exemplo, não sejam expedidos alvarás ou licenças que ponham em risco o bem pela poluição, perda de visibilidade ou qualquer outra contingência nociva ao uso...

.....  
 Para a proteção do seu patrimônio cultural, porém, é necessário que o Município legisle diretamente sobre o seu conceito de patrimônio cultural e de bens que o integram, de tal forma que cada Município pode ter um conceito diferente para estes bens. Mas não apenas o conteúdo destas leis deve estar editado, é necessário que o Município diga a forma e os instrumentos que utilizará nesta proteção, podendo criar inventários, registros, tombamento municipal, desapropriação ou ainda, como autoriza a Constituição Federal, criar novas e diversificadas formas de acautelamento.  
 .....

*hu*

|   |  |
|---|--|
|   |  |
| <p>[Faint, illegible text covering the majority of the page, likely bleed-through from the reverse side.]</p> |  |



O Poder Público municipal que não se utilizar de sua competência legislativa para proteger o seu patrimônio cultural local e, por não legislar, omitir-se na preservação e cuidado, estará infringindo a Constituição Federal, além, é claro, de perder a sua própria História." (grifei)

Considerando a consulta formulada e, principalmente, a preocupação externada no processo no sentido do presente inventário, ao invés de ser instrumento hábil a demonstrar a memória da cidade possa vir a se transformar em um guia à especulação imobiliária para futuras demolições, preocupação esta extremamente procedente e alicerçada em fundamentos fáticos que se tem notícia não apenas no âmbito do Município de Porto Alegre mas na história urbanística das cidades modernas e que tomam vulto nas páginas da imprensa, a conclusão é no seguinte sentido:

1. Objetivando a preservação dos bens inventariados, os mesmos deverão ser objeto de bloqueio administrativo, o que deverá estar registrado para a expedição da Declaração Municipal. Se o proprietário ingressar, administrativamente, com o pedido de demolição do imóvel, o mesmo deverá ser indeferido com base na inventariação realizada, forma de proteção jurídica dos bens culturais constitucionalmente reconhecida.

2. Do ponto de vista do direito urbanístico e face às disposições legais invocadas, os bens constantes do presente inventário poderão, igualmente, ser relacionados em lei de forma a serem incluídos nos programas de preservação do Sistema Municipal de Planejamento, conforme Parecer nº 048/92, do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural. Desta forma a Administração Pública Municipal estará impedindo a demolição dos prédios que inventariou, através de disposição legal.

Caso o Município de Porto Alegre pretenda a preservação daqueles bens que possuem significação excepcional, deverá utilizar-se de outros institutos jurídicos como o tombamento ou a desapropriação.

Ju

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |



Dependendo do caso concreto, a Administração Pública poderá, ainda, ou utilizar-se de seu poder de policia ou ajuizar ações, como, por exemplo, a ação civil pública - Lei nº 7.347/85, abrindo, desta forma ampla possibilidade de defesa de seu patrimônio cultural.

3. Visando procedimentos futuros, deverá o Município legislar acerca da matéria objetivando a proteção efetiva do patrimônio cultural do Município.

Finalmente, é de realçar, que prevalece o interesse público ao interesse privado, princípio indissociável da Administração Pública da mesma forma que a preservação é poder/dever do Poder Público Municipal. Neste sentido, o Município afrontaria a Constituição Federal se, ao temor da especulação imobiliária, não resgatasse a memória cultural e histórica da cidade.

E o parecer.

Porto Alegre, 4 de junho de 1993

*Laura Mattos*  
Laura Antunes de Mattos  
Procuradora do Município

FL N° .....

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |



Para que possa obter seus efeitos,  
homologo o Parecer nº 762/93 lavrado pela Dra. Laura Antunes  
de Mattos.

Em 10.08.93



João Pedro Rodrigues Reis  
Procurador-Geral do Município.

FL Nº .....

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |