

COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA TOMBAMENTO DO PATRIMÔNIO NATURAL

Ana Cristina Almeida Santana¹

Thyerrí José Cruz Silva²

Direito



**cadernos de
graduação**

ciências humanas e sociais

ISSN IMPRESSO 1980-1785

ISSN ELETRÔNICO 2316-3143

RESUMO

O presente artigo tem por escopo principal colaborar com a discussão sobre a ruptura do entendimento clássico acerca da competência legislativa para o tombamento do patrimônio cultural local, outrora visto apenas instrumento disposto à esfera administrativa ou ao legislador federal ou estadual. Teve-se como problema de pesquisa saber se, nos termos da Constituição Federal de 1988, o legislador municipal tem competência legislativa para tombamento do patrimônio cultural natural, em prol dos interesses sociais, culturais e na conservação de bens de interesse local. A fim de cumprir com os objetivos, a pesquisa foi exploratória, de caráter descritivo, em fontes bibliográficas e documentais, assim como na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça com o fito de enfrentar criticamente, o papel do município na proteção legal do patrimônio cultural.

PALAVRAS-CHAVE

Constitucional e Ambiental. Tombamento. Patrimônio Cultural. Competência Legislativa do Município.

ABSTRACT

The main purpose of this article is to collaborate with the discussion about the rupture of the classic understanding about the legislative competence for the preservation of the local cultural heritage, once seen only as an instrument disposed to the administrative sphere or to the federal or state legislature. The research problem was whether, under the Federal Constitution of 1988, the municipal legislature has legislative competence to overturn the natural cultural heritage, in favor of social and cultural interests and the conservation of local interest. In order to meet the objectives, the research was exploratory, descriptive, in bibliographic and documentary sources, as well as in the jurisprudence of the Supreme Federal Court and the Superior Court of Justice with the aim of critically facing the role of the municipality in protecting cultural heritage

KEYWORDS

Constitutional and Environmental. Tipping. Cultural Patrimony. Legislative Competence of the Municipality.

1 INTRODUÇÃO

No campo do reconhecimento e proteção legal do patrimônio cultural, as relações entre natureza e cultura têm se estreitado desde a década de 1990, com o estabelecimento de novas definições e nomenclaturas.

A ampliação das categorias de bens que podem ser classificados como patrimônio cultural deve-se, principalmente, ao incremento das noções sobre identidade, pertencimento, tradições e memórias, demandando instrumentos eficazes na conservação e proteção dos bens culturais, que incluem, também, as paisagens notáveis.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo principal colaborar com um novo entendimento do instituto do tombamento, abordando a possibilidade de tombamento do patrimônio cultural por lei municipal, quando presente o interesse local.

Nessa perspectiva, despontam como objetivos subsequentes do presente estudo: abordar o entendimento de patrimônio cultural natural; analisar a competência legislativa municipal sobre o instituto do tombamento por lei em prol da conservação de bens de interesse local.

Dois motivações principais levaram à elaboração deste trabalho, quais sejam: a pouca abordagem doutrinária sobre a realização do tombamento pelo Poder Legislativo municipal para conservar e preservar bens de interesse local e o reconhecimento de paisagens naturais notáveis como patrimônios culturais.

Para cumprir com os objetivos, o artigo foi dividido em quatro partes principais. Na primeira, aborda-se a ideia de patrimônio em seu sentido conceitual, com destaque para as noções recentes, que introduziram as vertentes ambientais como forma

de reconhecimento e preservação de paisagens notáveis, sobretudo; também o que preleciona o ordenamento jurídico brasileiro acerca deste instrumento de preservação e reconhecimento cultural, com base na Constituição Federal, no Decreto-Lei nº 25/1937 e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Em seguida, traz-se à baila a divergência doutrinária e o posicionamento atual do Supremo Tribunal Federal a respeito da possibilidade de o tombamento ser instituído pela via legislativa e não somente administrativa segundo a ótica divergente de administrativistas e ambientalistas, como Carvalho Filho (2015) e Machado (2013), Fiorillo (2013) e Sirvinskas (2018).

A terceira etapa do artigo discute a possibilidade jurídico-constitucional de se poder tornar um bem por meio de ação emanada pelo Poder Legislativo municipal, assunto que também gera embates, pela divisão doutrinária em defender a tese que a prerrogativa do tombamento pertence apenas à União – e, ainda, por ato administrativo, e não legislativo (CUNHA FILHO, 2008) – e o outro lado, que sustenta a extensão do instituto aos demais entes federados (SOUZA FILHO, 1991; MELO, 2003; MATOS, 2011, 2012; SIRVINSKAS, 2018), posição comungada pelo Superior Tribunal de Justiça (2005).

2 PATRIMÔNIO NATURAL E AMBIENTAL

O termo patrimônio origina-se do latim *patrimonium*, que diz respeito a algo herdado do pai ou dos antepassados, e, por extensão, a tudo que seja transmitido de uma geração para outra, dando ao patrimônio cultural um caráter de lembrança e memória, visto que estas heranças devem ser preservadas em função do vínculo que mantêm com as identidades culturais (PELEGRINI, 2006, p. 116), influenciando na maneira pela qual são interpretados e os sentidos que lhes são atribuídos (NASCIMENTO, 2011, p. 2).

A ampliação das discussões referentes à relação entre natureza e cultura no que tange ao patrimônio cultural novos conceitos surgiu a respeito do que se considera ou não patrimônio, como, por exemplo, a possibilidade de salvaguardar como patrimônio paisagístico de um povo uma árvore centenária ou significativa do ponto de vista histórico, social e cultural (MAGALHÃES, 2015, p. 179).

A esse respeito, os bens paisagísticos, estudados por Cristiane Maria Magalhães (2015), em sua tese de doutorado, receberam diversas denominações a cada nova carta internacional redigida nesse aspecto, dentre as quais se destacam: monumentos naturais, paisagem natural e patrimônio ambiental urbano, de modo que os monumentos são elementos “escultóricos que estão vinculados com um saber e uma sensibilidade que se enraízam no presente com vista no passado”, não abrangendo apenas monumentos históricos e obras de arte, mas também elementos etnográficos e entre outros, cujo significado não precisa estar estritamente associado à estética (PEREIRA JÚNIOR, 2018, p. 3-4).

Nos âmbitos de paisagem natural e patrimônio natural estão incluídas, dentre outros bens naturais, rochas e pedras com formação natural notável, visto que a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial define patrimônio natural “mo-

numentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por conjuntos de formações de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico” (SIRVINSKAS, 2018, p. 762).

No âmbito do Direito, no que diz respeito à ligação entre paisagem e estética, a partir da década de 1990, defende-se que as paisagens naturais não devem mais ficar em segundo plano, à mercê dos cuidados apenas da legislação ambiental, mas também das normas de cunho patrimonial (PEREIRA, 2017, p. 126; 137).

2.1 O PATRIMÔNIO PAISAGÍSTICO NO DIREITO BRASILEIRO E OS RESPONSÁVEIS PELO SEU RECONHECIMENTO

A Constituição Brasileira de 1988 expõe, em seu artigo 216, inciso V, que estão inclusos no patrimônio cultural brasileiro “os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.” (BRASIL, 1988, grifou nosso).

Anterior à Carta Magna, mas recepcionado por esta, o Decreto-lei nº 25/1937, em seu Art. 1º, *caput*, conceitua patrimônio histórico e artístico nacional como o “conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país, cuja conservação seja de interesse público, tanto pela sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil quanto pelo excepcional valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico” (BRASIL, 1937, on-line).

Segundo o aludido Decreto-lei, estão sujeitos ao tombamento, também, os “monumentos naturais, bem como sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza” (BRASIL, 1937, on-line).

Em sintonia com as normas jurídicas anteriormente citadas, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, também retrata a importância do patrimônio histórico do Brasil, no art. 2, *caput* e inc. XII, que afirma ser objetivo da política urbana, também, o desenvolvimento das funções da cidade, mediante a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.” (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Assim, é inegável a importância que o patrimônio cultural para o ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, seria simplista apenas mencioná-lo sem atribuir responsabilidades no que tange à sua conservação, uma vez que isto levou a sociedade a adquirir uma preocupação importante, em decorrência da transformação conceitual e da sensibilidade popular por monumentos singulares (PEREIRA JÚNIOR, 2018, p. 2).

Nessa perspectiva, essas leis imputaram ações de responsabilidade para evitar a degeneração dos bens culturais brasileiros, tanto os já tombados quanto os que podem vir a sê-lo. A Constituição de 1988 ampliou significativamente as responsabilidades pela preservação do patrimônio cultural entre a União, os Estados e os municípios, ao estabelecer, no Art. 23, III, como competência administrativa comum entre os três entes federados “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos” (BRASIL, 1988, on-line).

A esse respeito, alude Machado (2013, p. 1114), em relação ao dispositivo supracitado, que, embora o sistema brasileiro enseje a participação comum dos entes federados na proteção do patrimônio cultural, a implementação dessa participação conjunta não é razoavelmente suficiente, demandando uma maior vinculação entre Poder Público e sociedade, a fim de reconhecer, tomba, proteger e conservar o patrimônio cultural brasileiro.

Nessa perspectiva, surge o Plano Diretor, instrumento de política e desenvolvimento urbano com respaldo constitucional (Arts. 182 e 183) e não obrigatório para cidades com menos de 20 mil habitantes, embora muitas destas utilizem-no para se desenvolver. Dentro desse plano, torna-se importante a criação de instrumentos de proteção do patrimônio, nos quais a sociedade atribui valores significativos de interesse histórico e cultural em sentido amplo, incluindo, além dos bens de interesse arqueológico, paleontológico, científico e antropológico, os de interesse natural e ambiental (FERREIRA, 2017, p. 82-83).

Com a criação de órgãos específicos que atuem como verdadeiras ferramentas de reconhecimento e conservação do patrimônio local, o Plano Diretor contribui para o desenvolvimento e preservação do patrimônio de um município se forem considerados “o tombamento por lei municipal, as formas de proteção e conservação de bens tombados, os incentivos tributários para proteção dos bens tombados e as penalidades ao descumprimento da legislação”, dentre outros aspectos (FERREIRA, 2017, p. 83, grifo nosso).

3 O TOMBAMENTO NO BRASIL: DIVERGÊNCIAS DOUTRINÁRIAS E JURISPRUDÊNCIA

A origem do vocábulo tombamento é antiga e provém do verbo tomba, que no Direito português tem o sentido de inventariar, registrar ou inscrever bens, ações feitas no Livro do Tombo, assim denominado porque era guardado na Torre do Tombo, depósito estatal dos arquivos de Portugal, passando a representar, por extensão semântica, todo registro indicativo de bens sob a proteção especial do Poder Público (CARVALHO FILHO, 2015, p. 837).

Leciona Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 1107-1108) que o tombamento é uma maneira de implementar a função social da propriedade ao proteger e conservar o patrimônio, por meio da ação dos poderes públicos, tendo em vista seus aspectos históricos, artísticos, naturais, paisagísticos e outros relacionados à cultura, para o proveito das presentes e futuras gerações.

Assim, tradicionalmente, o tombamento é um ato administrativo, visto que o Poder Público conclui formalmente o sentido de que o bem integra o patrimônio público e o protege de destruições (CARVALHO FILHO, 2015, p. 843).

Contudo, não se pode olvidar que há outra modalidade de tombamento, que é aquele realizado por meio de lei. Entre os seus defensores, Luís Paulo Sirvinskis (2018, p. 753) conceitua: “tombamento instituído por lei é aquele regulamentado por

lei federal, estadual ou municipal proveniente do Poder Legislativo de cada ente da Federação”, e apesar de o tombamento ser um ato tipicamente administrativo, nada impede que o seja realizado por lei.

Assevera Fiorillo (2013, p. 432) que “a doutrina administrativa possui uma forte concepção de que o tombamento é ato exclusivamente administrativo”, embora não exista proibição expressa ou interpretativa de legislar-se sobre o tombamento, visto que isso representaria uma supressão à atividade legislativa sem qualquer amparo constitucional.

Todavia, é importante ressaltar que um tombamento instituído por lei só poderá ser desfeito se a medida de desfazimento também tiver sua origem em ato do Poder Legislativo (FIORILLO, 2013; MACHADO, 2013) – o que é uma decorrência lógica, respeitada assim, a competência legislativa constitucionalmente garantida aos outros entes federados.

Machado (2013, p. 1119) ainda acrescenta que se poderia argumentar a questão da competência do Poder Legislativo no que se refere à apreciação pericial do patrimônio a ser tombado, embora não seja necessário “ser um perito de nomeada para ser sensível à constatação de que um bem deva ser conservado” e que, além disso, o referido Poder pode ser assessorado por especialistas de notória sabedoria e idoneidade, como o faz em outras matérias, também relevantes para o país.

A menção à falta de parecer de órgão técnico e aos procedimentos de tombamento, supostamente não condizentes com um processo legislativo, também é feita por Corona & Grossi (2011, p. 4-5), os quais afirmam que, com uma justificativa clara e precisa e a indicação dos movimentos e meios determinantes de sua efetivação, o Poder Legislativo local poderá determinar por lei específica a preservação de um bem, o que a doutrina administrativa chama de tombamento provisório, uma espécie de “preliminar” do tombamento definitivo, no qual a lei cria órgãos para efetivar a condição de tombado ao determinado bem.

Ainda nessa discussão, houve, recentemente, em 2017, um julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tombamento por lei estadual de um bem da União – caso no qual não se estenderá, por se tratar de matéria com vertente alheia ao cerne deste trabalho –, ocasião na qual o Ministro Gilmar Mendes (2017) aproveitou para esclarecer um entendimento incorreto da comunidade jurídica sobre uma suposta decisão genérica do STF acerca do tombamento realizado por lei. Elucidou Gilmar Mendes (2017) que

[...] os fundamentos utilizados não permitem a generalização de que esta Corte teria vetado a edição de ato legislativo estipulando tombamento sobre determinado bem, tendo em vista que se referiu à julgamento não finalizado na Representação 1312, na qual apenas dois ministros da época haviam se manifestado, além de envolver questão de conflito entre os Poderes Legislativo e Executivo. Relembre-se que, naquele caso, entendeu-se que o ato legislativo de tombamento teria conflitado com tombamento anteriormente regulamentado pelo Poder Executivo, sendo inconstitucional por ofensa à harmonia entre os poderes. Ou

seja, o que estava em julgamento era a coexistência de dois atos de tombamentos sobre o mesmo bem [...]. Assim, aquele julgado não pode servir de precedente para análise deste caso concreto ou para concluir-se genericamente que haveria impedimento da realização de tombamento através de ato legal. (STF. ACO 1208 AgR MS. Relator: Min. GILMAR MENDES. DJ 24/11/2017, p. 10-11).

Com a transcrita decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes, tem-se que o Supremo Tribunal Federal não vislumbra qualquer impedimento ao tombamento pela via legal, desde que não esteja em conflito com um tombamento anteriormente realizado pela forma tradicional administrativa, como na situação analisada, sob pena de afronta ao princípio da harmonia entre os poderes.

Assim, nada obsta que haja o tombamento pela via legal, ademais pelo próprio ente municipal como se abordará a seguir.

4 COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE TOMBAMENTO

Dentro do assunto patrimônio cultural e tombamento por lei municipal, outra discussão reside na competência municipal para legislar sobre tombamento. Francisco Humberto Cunha Filho (2008, p. 11-12) adere à ideia de competência exclusiva da União sobre os tombamentos, dissertando que essa ‘confusão’ sobre o tombamento por lei municipal se assenta em uma tradição pretérita que dava ao município a prerrogativa de legislar sobre tombamento, habilitação suprimida pela Constituição Federal de 1988, que, segundo Humberto Cunha Filho (2008) preconiza a observação de normas estaduais e federais.

Outra justificativa para tal equívoco, segundo Humberto Cunha Filho (2008), reside em uma ‘questão cívica de inconformismo’, visto que quanto maior a proximidade com o bem cultural, pensa-se que há mais condições de determinar a adequada forma protetiva de tombamento, característica que ele considera nobre, mas também antidemocrática, porquanto tal noção desrespeita a hierarquia constitucional no que tange à preservação do patrimônio brasileiro, a qual incumbe municípios de, apenas, “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”, segundo os termos do art. 30, II, da Constituição Federal de 1988 (CUNHA FILHO, 2008, p. 12-13).

Conforme Bernardo Gonçalves Fernandes (2015, p. 778), a locução “no que couber” diz respeito a “a) matérias que envolvam assuntos de interesses locais; e b) matérias que envolvam o art. 23 (competências administrativas e comuns) e art. 24 (competência legislativas concorrentes), da CR/88.”

Outrossim, a suplementação também sofre uma confusão interpretativa, no entendimento de Cunha Filho (2008), pois essa atuação legislativa é acessória e visa apenas criar condições operacionais para a realização do tombamento, como órgãos administrativos locais, mas não utilizar o Poder Legislativo para tomar diretamente os bens, prerrogativa exclusiva da União, em seu âmbito administrativo (CUNHA FILHO, 2008, p. 13).

Em raciocínio contrário, Marcos Paulo de Souza Miranda (2006 apud MATOS, 2011, p. 49) afirma que, embora a análise literal e isolada do art. 24, *caput*, da CF/88 aponte para o fato de o município não possuir competência concorrente para legislar sobre o patrimônio ambiental e cultural, “é claro que o município tem competência para legislar sobre o patrimônio cultural referente ao seu território, a bens que tenham relevância para a cultura da municipalidade”, visto que o art. 30, IX, é claro ao conceder ao município a promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e ação fiscalizadora federal e estadual.

Federico Nunes de Matos (2011) considera que o art. 30, I, valida a atuação municipal ao estabelecer o trecho delimitador “interesse local”, visto que a proteção do patrimônio cultural, paisagens notáveis e monumentos naturais da cidade insere-se, indubitavelmente, na competência do município, sendo, portanto, de interesse local.

O mesmo Matos (2012) alerta que se for concluída a ideia de que o município carece de competência expressa para proceder ao tombamento, os bens culturais de relevância local estariam despidos de proteção, sem falar que essa impossibilidade de o município realizar tombamento contrariaria o próprio princípio constitucionalmente consagrado de proteção ao patrimônio cultural brasileiro.

Outrossim, o Poder Público municipal que não utilizar sua competência legislativa para proteger o patrimônio cultural local, estará “omitindo-se na preservação e cuidado deste, infringindo a Constituição e perdendo sua própria História” (SOUZA FILHO, 1991, p. 171).

Concordante, José Tarcízio Almeida de Melo prega que a autonomia municipal encontraria paradoxo se fosse vedada a iniciativa do Município para prover o tombamento e outras formas de preservar o patrimônio cultural, já que existem bens de inestimável valor histórico-cultural restritos a uma localidade – em geral, paisagens notáveis que têm relevância para a cultura da municipalidade –, não fazendo sentido a interferência da União ou do Estado, cabendo ao Município cumprir sua função constitucional autônoma e desempenhar o seu poder sobre esses bens (MELO, 2003, p. 52; SOUZA FILHO, 2008; MATOS, 2012, p. 117).

Alia-se a esses pensamentos o entendimento de Sirvinskas (2018, p. 203), o qual conclui que “nada obsta que eles [municípios] possam legislar sobre tais matérias [proteção ao patrimônio histórico], desde que esteja presente o seu interesse peculiar ou local”. O que não pode ocorrer, segundo ele, é a criação de uma lei municipal, fundada em um interesse local, que desrespeite as normas estaduais e federais, pois isso faria levaria alguns dispositivos constitucionais à perda de sentido.

Na mesma linha de pensamento, Gilmar Mendes (2018, p. 910-911) assevera que “não é dado ao município dispor no sentido que frustre o objetivo buscado pelas leis editadas no plano federal ou estadual”, pois mesmo para proteger interesse local, o município deve respeitar os princípios constitucionais enumerados, já que sua competência legislativa não é ilimitada (SOUZA FILHO, 1991, p. 171).

A esse respeito, sabe-se que a locução “interesse local” – anteriormente, “peculiar interesse” – é difusa e complexa por não apresentar conceito explícito na Constituição, fazendo com que o município se mova ao sabor da situação e do apelo que o tema tenha para a localidade (CUPERTINO, on-line, p. 4).

Contudo, a princípio, o conceito da dita expressão não se pauta pela exclusividade, e sim sobre a chamada “predominância do interesse local”, pois “os temas em questão podem também possuir interesse regional e até nacional, mas é a predominância do interesse local que define o terreno de atuação municipal”. Dessa forma, o Município tem legitimidade para dar contornos mais específicos e locais aos temas mais abrangentes, tendo como exemplo a questão ambiental, cujas leis são produzidas pela União, podendo ser suplementadas pelos Estados e os próprios municípios, mas podendo ter como importante desdobramento as características locais (CUPERTINO, on-line, p. 4; FERNANDES, 2015, p. 750).

Cupertino (on-line) expõe ainda que a problemática decorrente do conflito entre autonomia de competências legislativas e competências que se misturam acabam por dificultar a divisão de responsabilidades entre os entes federados, gerando uma forma de “atividade legislativa municipal bastante limitada e dependente dos Estados e da União, fazendo com que prefeitos e Câmaras aceitem a intromissão desses outros entes nos assuntos locais”, ficando a legislação a ser representada, de maneira expressiva, por assim dizer, somente pela Lei Orgânica, espaço para a designação da atuação do interesse local do município, seguindo um critério especialmente local (CUPERTINO, on-line, p. 5).

Por isso, faz-se necessário que o “Município legisle diretamente sobre o seu conceito de patrimônio cultural e os bens que o integram, de tal forma que cada Município pode ter um conceito diferente para estes bens”, editando, também, a forma e os instrumentos que utilizará nesta proteção, podendo criar inventários, registros, tombamento municipal, entre outras medidas (SOUZA FILHO, 1991, p. 170).

Além da análise doutrinária sobre o assunto, é propícia a citação da seguinte jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que entendeu a capacidade do município em legislar com relação ao interesse local no sentido de proteção do patrimônio cultural, nos termos:

Cabe ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, na medida em que o tombamento pretende preservar e conservar um bem intacto, imune à destruição ou a qualquer tipo de modificação, em face do interesse da comunidade pela manutenção estética do bem, seja por razões históricas, artísticas, arqueológicas ou paisagísticas. (STJ. RMS 18952/RJ. Rel.: Ministra ELIANA CALMON. Segunda Turma. Julgado em 26/04/2005 DJ 30/05/2005).

Por fim, alguns pontos cruciais podem ser elencados para encerrar a ideia de impossibilidade do município legislar sobre tombamento de bens que sejam relevantes para a cultura e interesse local, quais sejam: i) Não é competência administrativa exclusiva da União proceder sobre patrimônio cultural, nem legislativa privativa, pois nada consta nos Arts. 21 e 22 da Constituição Federal; ii) Não há disposição constitucional expressa, leis complementares ou ordinárias, ou jurisprudências dos tribunais superiores, vedando o município de legislar sobre patrimônio cultural.

Mediante as elucidações apresentadas, entende-se ser constitucional e plenamente viável o tombamento por lei, inclusive aquele realizado pelo Poder Legislativo Municipal – desde que observada a primazia constitucional, o interesse local, o respeito às legislações estaduais e federais, assim como a criação de órgãos que visam conservação e preservação do bem –, até mesmo pelas vantagens apresentadas, como a anulação possível apenas por lei e a celeridade de realização em relação aos burocráticos processos administrativos próprios do tombamento, que acabam, muitas vezes, e por desídia do Poder Público, tornando os processos morosos e ineficazes (HENKES; GASTAL; MIELKE, 2013, p. 234), negligenciando os sentidos, a relevância e a significância atribuídas pela sociedade a um determinado bem e/ou patrimônio cultural.

5 CONCLUSÃO

O reconhecimento do patrimônio cultural e da paisagem natural notável é fruto de recentes mudanças de concepção pelas quais passou a sociedade nas três décadas, especialmente pelo Direito brasileiro.

Nesse sentido, instituto do tombamento, classicamente entendido pela doutrina majoritária como um ato tipicamente administrativo passa por relevante transformação com o acolhimento da tese da possibilidade de tombamento pela via legal, inclusive com o acolhimento da competência constitucional municipal para legislar sobre o referido instrumento de conservação de bens culturais, conforme manifestações de doutrinadores e pontuais, esparsas, mas icônicas, manifestações dos tribunais superiores do Brasil.

Desse modo, concluiu-se que nada impede a realização do tombamento de um bem entendido como patrimônio por meio de medida oriunda do Poder Legislativo municipal, desde que esteja nos limites do interesse local – garantia constitucional ao ente federado em questão – e observadas as legislações estaduais e federais.

Por fim, entende-se que a omissão do legislador constituinte originário em dispor expressamente acerca da competência legislativa municipal para a realização de tombamento, pode plenamente ser sanada por meio de uma interpretação sistemática e extensiva, analisando o “interesse local” no caso concreto.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília-DF, 6 dez. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0025.htm. Acesso: 5 abr.. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Centro Gráfico, Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília-DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: 5 abr. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RMS Nº 18.952 - RJ nº 2004/0130728-5**. Relator: Min. Eliana Calmon. Brasília-DF, 30 maio 2005. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1695264&num_registro=200401307285&data=20050530&tipo=51&formato=HTML. Acesso: 18 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 1208 Agr - MS**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília-DF, de 24 de novembro de 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14164772>. Acesso: 5 set. 2019.

CARVALHO, Antônio Carlos de. Preservação do patrimônio histórico no Brasil: estratégias. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Museologia e Patrimônio** – PPG-PMUS Unirio | MAST, v. 4 n. 1, p. 117-126, 2011. Disponível em: <http://revistamuseologiaepatrimonio.mast.br/index.php/ppgpmus/article/viewFile/195/158>. Acesso: 5 abr. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015.

CORONA, Roberto Brocanelli; GROSSI, Naiara Souza. Proteção do patrimônio cultural brasileiro. Tombamento pela via judicial ou por lei. **Revista Estudos Jurídicos da Unesp**, v. 15, n. 21. 2011. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/336/333>. Acesso: 20 set. 2019.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Impactos da Constituição Federal de 1988 sobre o tombamento de bens do patrimônio cultural brasileiro. *ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, 4, 28 a 30 de maio de 2008. Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14209-02.pdf>. Acesso: 5 mar. 2019.

CUPERTINO, Luiz Roberto Boettcher. **Autonomia municipal e competência legislativa**. Disponível em: https://portal.al.go.leg.br/arquivos/asstematico/Autonomia_Municipal_Competencia_Legislativa.pdf. Acesso: 5 mar. 2019.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Salvador-BA: JusPODIVM, 2015.

FERREIRA, Anderson Saccol. O Plano Diretor como instrumento de planejamento do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico em pequenos municípios.

Unoesc & Ciência - ACSA, v. 8, n. 1, p. 77-84, jan.-jun. 2017. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/acsa/article/view/12620/pdf>. Acesso: 5 out. 2019.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo "Código" Florestal. São Paulo: Saraiva, 2013.

HENKES, Silvana Lúcia; GASTAL, Alexandre Fernandes; MIELKE, Priscila Venzke. O direito-dever à cultura e à preservação do patrimônio cultural. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, p. 231-255, jul.-dez. 2013. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/383/373>. Acesso: 10 fev. 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2013.

MAGALHÃES, Cristiane Maria. **O desenho da história no traço da paisagem: patrimônio paisagístico e jardins históricos no Brasil – memória, inventário e salvaguarda**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas-SP, 2015. Disponível em: repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281271/1/Magalhaes_CristianeMaria_D.pdf. Acesso: 5 mar. 2019.

MATOS, Federico Nunes de. Competência municipal quanto ao tombamento de bens públicos federais e estaduais: preservação do meio ambiente cultural local. **PHRONESIS: Revista do Curso de Direito da FEAD**, nº 7, jan.-dez. 2011. Disponível em: <http://revista.fead.br/index.php/dir/article/viewFile/330/239>. Acesso: 15 mar. 2019.

MATOS, Federico Nunes de. Competência dos municípios para proteção e preservação do meio ambiente cultural. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 12, n. 23, p. 111-131, jul.-dez. 2012. Disponível em: http://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/4022/1/ARTIGO_Compert%C3%A2nciaMunic%C3%ADpiosProte%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso: 5 junho 2019.

MELO, José Tarcízio de Almeida. Da proteção do patrimônio histórico-cultural e da competência do município para o tombamento. **Revista Jurídica do UNIARAXÁ**, v. 7, n. 6, 2003. Disponível em: <http://www.uniaraxa.edu.br/ojs/index.php/juridica/article/view/154/145>. Acesso: 5 set. 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

NASCIMENTO, Evandro Cardoso do. História, patrimônio e educação escolar: diálogos e perspectivas. XXVI Simpósio Nacional de História da ANPUH, 26, 2011, São Paulo-SP. **Anais [...]**. São Paulo-SP: ANPUH-SP, 2011, v. 1. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/fevereiro2012/historia_artigos/1nascimento_artigo.pdf. Acesso: 5 set. 2019.

PELEGRINI, Sandra C. A. Cultura e natureza: os desafios das práticas preservacionistas na esfera do patrimônio cultural e ambiental. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 26, n. 51, p. 115-140, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbh/v26n51/07.pdf>. Acesso: 5 set. 2019.

PEREIRA, Danilo Celso. A natureza como patrimônio cultural: entre o conceito e a prática federal de preservação. **Revista Memorare**, Tubarão-SC, v. 4, n. 1, p. 120-145, jan.-abr. 2017. Disponível em: http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/memorare_grupep/article/view/5015/3120. Acesso: 5 set. 2019.

PEREIRA JÚNIOR, Magno Vasconcelos. Patrimônio cultural e a institucionalização da memória coletiva no Brasil. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona. Biblio3W, v. XXIII, n. 1.239, 2018. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1239.pdf>. Acesso: 5 set. 2019.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A proteção jurídica dos bens culturais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, v. III, p. 153-173, 1991. Disponível em: http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1283280089.pdf. Acesso: 5 set. 2019.

Data do recebimento: 16 de outubro de 2019

Data da avaliação: 16 de janeiro de 2020

Data de aceite: 16 de janeiro de 2020

1 Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS; Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Sergipe – UFS; Especialista em Direito Processual pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT; Professora Titular do Departamento de Direito da Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: anacrist11@yahoo.com.br ana.cristina@souunit.com.br

2 Acadêmico do curso de Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: thyerri.jose@souunit.com.br