

Meio ambiente cultural, regulação, poder administrativo sancionador e responsabilidade civil do Estado

*Cultural environment, regulation, sanctioning
administrative power and liability of the State in tort*

Magno Federici Gomes*
Walter Veloso Dutra**

Resumo: A temática objeto do presente artigo refere-se ao Patrimônio Cultural-Imaterial e a possibilidade de utilização dos instrumentos do Poder de Polícia sobre esse. A dimensão imaterial do patrimônio cultural constitui-se de bens portadores de referência à ação, memória e identidade das diversas culturas e grupos que formam a sociedade brasileira. A análise, por recorte metodológico, é feita a partir dos instrumentos do Inventário Nacional de Referências Culturais, o Registro e o Plano de Salvaguarda do Bem Imaterial, salientando que o bem intangível a ser protegido não pode ser analisado num modelo minimalista e reducionista de interpretação e aplicação da legislação existente. Por se tratar de um patrimônio “vivo”, o bem imaterial tem que estar protegido por um regime jurídico diferenciado, potencializado pela atuação administrativa e tendo em vista o seu caráter essencialmente

* Pós-doutor em Direito Público e Educação pela Universidade Nova de Lisboa-Portugal. Pós-doutor em Direito Civil e Processual Civil, Doutor em Direito e Mestre em Direito Processual, pela Universidad de Deusto-Espanha. Mestre em Educação pela PUC Minas. Professor do Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor Adjunto da PUC Minas e Professor Titular licenciado da Faculdade de Direito Arnaldo Janssen. Advogado Sócio do Escritório Raffaele & Federici Advocacia Associada. Integrante dos grupos de pesquisa: Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA)/CNPQ-BRA, Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS)/FCT-PT e Núcleo de Estudos sobre Gestão de Políticas Públicas (NEGESP)/CNPQ-BRA.

** Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara com a distinção acadêmica magna *cum laude*. Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PucMinas/IEC), com extensão em Docência do Ensino Superior pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e graduação em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Gerenciais de Manhuaçu (*Doctum*). Associado ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito (CONPEDI). Autor de artigos científicos e capítulos de livros publicados na área do Direito Ambiental e Direitos Culturais. Pesquisador. Advogado. Professor Universitário.

dinâmico. Ao final do estudo, concluiu-se que, apesar dos instrumentos que vêm sendo utilizados na proteção do patrimônio imaterial (inventário, registro e plano de salvaguarda), necessário se faz a conjugação desses com a atuação do Estado e seu Poder de Polícia, que, no cenário atual, ainda se mostra tímida e ineficaz, seja pela novidade do tema, seja mesmo pela ineficiência dos órgãos que detêm tal responsabilidade, sob pena de configuração de responsabilidade civil da Administração Pública por omissão.

Palavras-chave: Poder de Polícia. Patrimônio Cultural-Imaterial. Instrumentos administrativos. Responsabilidade civil por omissão.

Abstract: The object of the article refers to the Intangible Cultural Heritage and the possibility of using the instruments of Police Power on this. O intangible cultural heritage it is composed by the action, memory and identity of different cultures and groups that form the Brazilian society. The analysis, by methodological approach, is made from the instruments of the National Cultural Inventory, registration and Protection Plan, noting that the intangible heritage to be protected cannot be analyzed in a minimalist and reductionist model of interpretation and application of existing legislation. Because it is a heritage “alive” must be protected by a different legal system, given its essentially dynamic character. At the end of the study, it was concluded that although the devices for the protection of intangible heritage (inventory, record and safeguard plan), the combination of these with the actions of the state and its Police Power is required, which in this scenario still shows shy and ineffective, given the novelty or the inefficiency of the organs that hold this responsibility, under penalty of liability of the State in tort by omission.

Keywords: Police Power. Intangible Cultural Heritage. Administrative instruments. Liability of the State in tort by omission.

1 Introdução

Objetiva-se, com o presente trabalho, o estudo do Patrimônio Cultural-Imaterial e a forma como o Poder de Polícia atua sobre esse. A delimitação do tema se justifica pelos questionamentos que se tem feito sobre esse novo patrimônio afeto ao Direito brasileiro, que, regulamentado pela Constituição da República de 1988 (CF/88) e delimitado pelo Decreto-Lei 3.551/2000, ainda se vê diante de diferentes visões acerca de sua salvaguarda e da forma como o Poder Público deve atuar na sua preservação, visto que diverge do patrimônio material e da aplicabilidade do tombamento, regulamentado pelo Decreto 25/1937.

O tema abordado é de suma importância por afetar diretamente o direito ao pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, estatuído no art. 215, da CF/88.

Trata-se de um trabalho dogmático, isto é, teórico-documental, em que são analisados a teoria e os conceitos doutrinários da matéria abordada, como fonte para a formação argumentativa. O trabalho está estruturado em quatro tópicos: no primeiro, conceitua-se o patrimônio cultural e sua dimensão imaterial. No segundo, examinam-se o Poder de Polícia e a Polícia Ambiental Cultural. No terceiro tópico, analisam-se os instrumentos de salvaguarda do Patrimônio Cultural-Imaterial. E, por fim, a efetividade do Poder de Polícia na gestão do Patrimônio Cultural-Imaterial.

2 Patrimônio cultural geral e imaterial

O patrimônio cultural encontra-se vinculado à ideia de memória coletiva, numa conjugação de aspectos históricos do tempo passado com as múltiplas dimensões culturais do tempo de hoje. O termo *patrimônio*, em sentido lato, pode ser entendido como quaisquer bens materiais ou morais, pertencentes a uma pessoa, instituição ou coletividade; complexo de bens, materiais ou não, direitos, ações, posse e tudo o mais que pertença a uma pessoa ou empresa e que seja suscetível de apreciação econômica; herança paterna; riqueza como patrimônio moral, cultural e intelectual.¹

Reisewitz² ressalta que o patrimônio pode ser entendido como um conjunto de bens que tem valor, mas não necessariamente valor econômico. A autora (2004) sustenta que o direito vem afastando a visão predominantemente privatista e economicista do termo patrimônio, abarcando inúmeros valores, tais como valores culturais e de pertencimento, que vão além das garantias individuais em relação à propriedade.

A cultura se torna patrimônio a partir da vivência e dos processos de construção das comunidades e do Estado, que atribuem valor a determinada coisa, que se torna bem, e esse bem se torna patrimônio, sendo esse objeto de proteção jurídico-estatal. Fonseca destaca que “são essas práticas

¹ Nesse sentido: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Aurélio século XXI: o dicionário da Língua Portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 1.292.

² REISEWITZ, 2004.

e esses atores que atribuem a determinados bens valor enquanto patrimônio, o que justificaria sua proteção”.³

Moreno, ao analisar a cultura como patrimônio, destaca que essa é

el conjunto acumulativo de bienes y de valores del espíritu creados por el hombre a través de su genuína facultad de simbolización. Por outra parte, sus concretas manifestaciones sócio-históricas, la cultura étnica, que expresa un modo de ser determinado de una comunidad, de un pueblo o de una nación, portadoras de un sistema cohesionado de contenidos e valores culturales.⁴

Assim, considera-se bem tudo aquilo que tem valor, e, na esfera jurídica, analisa-se o bem cultural como aquele bem, material ou não, significativo como produto e testemunho da tradição artística e/ou histórica, ou como manifestação dinâmico-cultural de um povo ou de uma região.⁵

O patrimônio cultural (como bem jurídico de significativo valor) encontra-se cada vez mais presente no contexto social, fazendo surgir novas relações jurídicas e novos direitos. Ao analisar esses novos direitos, verifica-se o *deficit* na elaboração dos instrumentos jurídicos de salvaguarda dos bens culturais valorados pela sociedade, exigindo-se, assim, uma maior reflexão e análise a fim de se formular um aparato normativo que respalde e proteja o patrimônio cultural.

No Brasil, as discussões a respeito da salvaguarda e proteção de objetos de valor artístico e histórico começam a ter relevância a partir da década de 1920. O Movimento Modernista de 1922 inaugura o debate acerca da valorização e proteção do patrimônio cultural brasileiro, propondo uma revolução artística com forte crítica aos modelos anteriores.

A partir do Movimento Modernista, buscou-se uma maior atenção com a constituição da identidade nacional como patrimônio cultural, é o que afirma Choay acerca da capacidade de construir o valor nacional baseado

³ FONSECA, Maria Cecília Londres. *O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2009. p. 35.

⁴ MORENO, Beatriz Gonzáles. *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa*. Madrid: Civitas, 2003. p. 90.

⁵ Conforme SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 26.

no poder afetivo que o patrimônio possui para a Nação; valor cognitivo caracterizado pela importância da multiplicidade histórica, política, costume e artes que o patrimônio cultural assume, funcionando, também, como pedagogia geral do civismo e sua importância para a memória social; o valor econômico que gera políticas públicas específicas voltadas à exploração financeira que o patrimônio possui, como, por exemplo, o turismo que proporcionam e o valor artístico baseado na sua importância pedagógica para a formação de artistas.⁶

Para Fonseca

a temática do patrimônio surge, portanto, no Brasil, assentada em dois pressupostos do modernismo, enquanto expressão da modernidade: o caráter ao mesmo tempo universal e particular das autênticas expressões artísticas e a autonomia relativa da esfera cultural em relação às outras esferas da vida social. A atuação dos modernistas no SPHAN vai mostrar como eles puseram em prática, num campo cultural e político específico, e sob um regime autoritário, esses pressupostos.⁷

Em 1937 foi aprovado o Decreto-lei 25/1937 que organizou a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, marcando nova fase à proteção do patrimônio, ou seja, o texto inaugural de uma legislação específica sobre o patrimônio cultural no Brasil.

O Decreto-lei 25/1937 organizou a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e instituiu o tombamento como forma de proteção, mas somente estavam protegidos os bens físicos, em razão do seu excepcional valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico e bibliográfico.⁸

O conceito tradicional de patrimônio artístico-cultural vigorou por longos anos, vindo a ser modificado através da CF/88, que, diante do processo de redemocratização do País, deu especial tratamento ao

⁶ Em sentido equivalente, CHOAY, Françoise. *Alegoria do patrimônio*. São Paulo: Edunesp, 2001. p. 116-123.

⁷ FONSECA, Maria Cecília Londres. *O patrimônio em processo*, 2009. p. 92.

⁸ “Art. 1º. Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, que por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”. (BRASIL, 1937).

patrimônio cultural brasileiro, alargando a concepção restrita trazida pelo Decreto-lei 25/1937. A partir da CF/88, abandona-se a ideia de “fatos memoráveis da história” e parte-se da noção de cultura e passa-se a considerar patrimônio cultural brasileiro o bem que é portador de referência à identidade, à ação ou à memória dos grupos formadores da sociedade brasileira.

A CF/88 representa um grande avanço na proteção do patrimônio cultural brasileiro, inaugurando uma nova concepção, mais abrangente e democrática em relação ao conceito restritivo de “Patrimônio Histórico e Artístico Nacional” definido no Decreto-Lei 25/1937. Nas palavras de Santilli:

Os novos conceitos constitucionais são frutos de um longo processo histórico de institucionalização de políticas de preservação cultural, que procuraram abandonar a perspectiva elitista, monumentalista e sacralizadora de patrimônio cultural, e valorizar a cultura viva, enraizada no fazer popular e no cotidiano das sociedades.⁹

Com o fito de abandonar o autoritarismo dos anos anteriores, a CF/88 buscou proteger os bens dos mais diversos grupos sociais e/ou étnicos nacionais, reafirmando a pluralidade cultural brasileira. O art. 216 da CF/88 estabelece que constituem o patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, abarcando as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver e as criações científicas, artísticas e tecnológicas dos diferentes grupos sociais brasileiros.

Pela nova visão trazida pela CF/88, no momento em que determinado bem é individualizado e reconhecido como parte do patrimônio cultural brasileiro, esse passa a ser regido por um regime jurídico especial que o difere dos demais bens. Isso não implica o abandono e o esquecimento dos demais, mas o torna bem de interesse público, sendo relevante sua preservação.¹⁰

⁹ SANTILLI, Juliana. Patrimônio imaterial e direitos intelectuais coletivos. In: CUNHA, Manuel Carneiro da (Org.). *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. Patrimônio Imaterial e Biodiversidade. Brasília: Iphan, n. 32, p. 62, 2005.

¹⁰ Nesse sentido, MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela do patrimônio cultural brasileiro: doutrina, jurisprudência e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 53.

Nesse sentido, Souza Filho acrescenta:

Pela leitura da lei e da Constituição de 1988, bem cultural é aquele bem jurídico que, além de ser objeto de direito, está protegido por ser representativo, evocativo ou identificador de uma expressão cultural relevante. Ao bem cultural assim reconhecido é agregada uma qualidade jurídica modificadora, embora a dominialidade ou propriedade não se lhe altere. Todos os bens culturais são gravados de um especial interesse público – seja ele de propriedade particular ou não.¹¹

A partir de então, o patrimônio cultural desenvolve novo olhar na maneira de representar a Nação e seu povo, liberta-se do olhar unitário que engessava as diferenças para ser analisado pela diversidade e pluralidade culturais que compõem o Brasil. Hoje se fala em um patrimônio cultural aberto, vivo e capaz de interagir com a sociedade que o identifica e o individualiza como tal.

O Patrimônio Cultural-Imaterial é a possibilidade que outras manifestações da memória coletiva possam ser protegidas. A CF/88, nos arts. 215 e 216, ampliou a noção de patrimônio cultural ao abrigar a existência de bens culturais de natureza material e imaterial e ao reconhecer outras formas de preservação – como o Registro e o Inventário – além do Tombamento, instituídos pelo Decreto-Lei 25/1937. Assim, os bens culturais de natureza imaterial dizem respeito às práticas e aos domínios da vida social que se manifestam em saberes, ofícios e modos de fazer; celebrações; formas de expressão cênica, plástica, musical ou lúdica; e nos lugares (como mercados, feiras e santuários que abrigam práticas culturais coletivas).¹²

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura define como Patrimônio Cultural-Imaterial “as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados

¹¹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Proteção jurídica dos bens culturais*. São Paulo: RT, 2005. p. 36.

¹² Conforme Iphan. *Manual de aplicação do Inventário Nacional de Referências Culturais*. Brasília: Iphan, 2000. p. 12.

– que as comunidades, os grupos e, em alguns casos os indivíduos, reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural”.¹³

Perante os anseios de atender às determinações legais e criar instrumentos adequados ao reconhecimento e à preservação desses bens imateriais, foi editado o Decreto 3.551/2000 – que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e criou o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI), consolidando o Inventário Nacional de Referências Culturais (INCR). Tais instrumentos serão analisados no tópico: “Os instrumentos de salvaguarda do Patrimônio Cultural-Imaterial”.

Souza Filho comenta acerca da importância da existência de um regime jurídico especial de proteção aos bens culturais por possuírem especial interesse público, esses de propriedade pública ou privada. Diante de tal interesse há que se pensar em um regime de bens que vá além do controle e do exercício do Poder de Polícia da administração sobre o bem e as limitações gerais que já produzem obrigações pessoais aos proprietários que devem tornar seus bens dotados de valor cultural socialmente úteis. Para os bens culturais

as limitações impostas a esses bens de interesse público são muito mais profundas pois modificam a coisa mesma, passando o Poder Público a, diretamente, controlar o uso, a transferência, a modificabilidade e a conservação da coisa, gerando direitos e obrigações que ultrapassam a pessoa do proprietário, atingindo o corpo social, que passa a ser co-responsável, interessado e legitimado para a sua proteção, além do próprio Poder Público. (Grifo próprio).¹⁴

Assim, para que ocorra a efetiva proteção jurídica do patrimônio com dimensão imaterial é necessária a implicação de obrigações e direitos aos titulares dos bens tutelados, à sociedade como um todo e também ao Estado. A aplicabilidade das normas protetivas irá variar de acordo com a natureza jurídica do bem e a realidade do contexto em que esse está inserido.

¹³ Segundo UNESCO, 2003: Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural-Imaterial, Decreto 28, de 26 de março de 2008, *Diário da República* n. 60, p. 1.685-1.704.

¹⁴ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Proteção jurídica dos bens culturais*, 2005. p. 21.

Por parte do Estado, através de seu poder administrativo sancionador, na hipótese de qualquer ameaça ou dano ao horizonte imaterial e intangível dos bens imateriais protegidos, cabe, no exercício do seu Poder de Polícia e de forma vinculada, utilizar os mecanismos administrativo-judiciais disponíveis e possíveis em busca da melhor solução ao caso concreto, inclusive, a cessação do dano e sua reparação. Por se tratar de um bem de natureza intangível, é necessário que tal atuação ocorra se for do interesse das comunidades, analisando-se, sempre, a situação real que lhe é posta e sempre ouvindo os interessados diretos, detentores e produtores.

Com o fito de melhor entender o papel do Estado na salvaguarda do Patrimônio Cultural-Imaterial, no tópico seguinte, busca-se entender o poder administrativo-sancionador no exercício do Poder de Polícia e sua utilização a favor do Patrimônio Cultural-Imaterial.

3 Poder de Polícia e a polícia ambiental cultural

O Poder de Polícia surgiu da necessidade de ordenação do convívio coletivo, e, a partir dessa necessidade, ele se desenvolveu não somente acompanhando a evolução dos aglomerados urbanos e cidades, mas também em razão da própria expansão dos direitos individuais e sociais, cumprindo sempre o papel primordial de preservar a estrutura social dos povos e a existência do próprio Estado, é o que sustenta Meirelles e a visão necessária para que se analise a sua necessária utilização na proteção do bem cultural imaterial.

No Brasil, a Constituição de 1824 já fazia menção a posturas municipais a serem exercidas pelas Câmaras Municipais; a Lei de 1º de janeiro de 1828 já trazia a expressão “posturas policiais” referindo-se a essas atividades. O pioneiro na utilização da expressão *Poder de Polícia* no Direito brasileiro foi Rui Barbosa, em 1915, seguido por Aurelino Leal que, em 1918 lançou o livro *Polícia e Poder de Polícia*, fixando a expressão no Direito pátrio, como explica Medauar.¹⁵

Conceituando o Poder de Polícia, esse deve ser entendido como a atividade da Administração Pública que, por meio de atos, impõe limites ao exercício de direitos e liberdades do particular. Tal atividade pode, ainda, ser entendida como uma faculdade de que dispõe a administração

¹⁵ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 3. ed. São Paulo: RT, 1999.

de, em benefício da coletividade, restringir ou condicionar o exercício daqueles direitos.

Para Mello, o Poder de Polícia é conceituado como a

atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo o fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.¹⁶

Na visão de Di Pietro, o conceito adotado pelo Direito brasileiro é o de que “o Poder de Polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.¹⁷

Na legislação pátria, o conceito de Poder de Polícia é trazido pela Lei 5.172/1966, denominado Código Tributário Nacional (CTN), que, em seu art. 78, o define como

atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.¹⁸

Toda essa ação do Estado decorre do Poder de Polícia que lhe é outorgado, valendo-se como o instrumento que esse tem para perseguir e compatibilizar os interesses públicos com os privados, buscando o bem-estar social.

O Poder de Polícia confere ao Estado o poder/dever de restringir, limitar, frear a atuação do particular em nome do interesse público, atingindo

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 795.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 104.

¹⁸ BRASIL, 1966, art. 78.

basicamente os direitos à liberdade e à propriedade. Mas, apesar de atuar na liberdade e propriedade, como instrumento do Poder Público, não atinge diretamente a pessoa do particular, mas os direitos e atividades da pessoa em busca do atendimento ao interesse público.

O denominado interesse público refere-se às mais diversas áreas da sociedade, como: segurança, saúde, defesa do consumidor, sanitária, de águas, da saúde, e o meio ambiente, que abarca o meio ambiente cultural e, conseqüentemente, o patrimônio cultural material e imaterial, objeto do presente estudo.

No tocante ao Direito Ambiental, Machado¹⁹ define Poder de Polícia Ambiental como as atribuições conferidas à Administração Pública para limitar e disciplinar, ato ou omissão diverso do interesse público, evitando a degradação do meio ambiente, através da prevenção ou da reparação do dano. É dessa forma que a administração, identificada como a guardiã, se encontra no centro do conceito de Poder de Polícia, procurando resguardar a relação do homem com o meio ambiente.

O Direito Ambiental, somando os conceitos do Direito Administrativo, trouxe para si a incumbência de analisar o patrimônio cultural por entender que esse faz parte do meio ambiente, mais precisamente, do meio ambiente cultural. Assim, o Poder de Polícia Ambiental é exercido como forma de proteção do interesse coletivo/público de preservação de bens de valor cultural, passando esses bens a estar sob a tutela especial do Estado, restringindo direitos de particulares, com o fim de resguardar o interesse da coletividade.²⁰ Segundo Pires,

assim, é certo que, uma vez reconhecido o caráter social do bem, em função de seu valor cultural, o qual justifica a medida de proteção, caberá ao Estado exercer o necessário Poder de Polícia para a garantia daquela preservação. Daí por que o Poder de Polícia fundamenta a ação protetora do estado em seus desdobramentos limitativos específicos, a partir do reconhecimento formal do valor social do bem via tombamento ou outro instrumento.²¹

¹⁹ MACHADO, 2015, p. 383.

²⁰ Em sentido equivalente, CASTRO, Sonia R. de. *O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento*. Rio de Janeiro: Iphan, 2009. p. 45-52.

²¹ PIRES, Maria Coeli Simões. *Da proteção ao patrimônio cultural: o tombamento como principal instituto*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 98.

Na esfera federal, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) tem o dever legal e regimental conferido pelo Decreto 6.844/2009 de exercer o Poder de Polícia Administrativa Ambiental, visando à preservação do patrimônio protegido pela União.

Nos âmbitos estadual e municipal, os demais órgãos ligados à cultura também devem exercer esse poder na proteção de seus respectivos patrimônios. O Estatuto do Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG) atribui ao órgão esse dever:

Art. 2º. O IEPHA-MG tem por finalidade pesquisar, proteger e promover o patrimônio cultural do Estado, nos termos do disposto na Constituição Federal e na Constituição do Estado, competindo-lhe: [...]

VIII – fiscalizar o cumprimento da legislação de proteção do patrimônio cultural, aplicar penalidades, multas e demais sanções administrativas e promover arrecadação, cobrança, execução de créditos não tributários, ressarcimentos devidos e emolumentos decorrentes de suas atividades, *exercendo o Poder de Polícia administrativa*, nos termos da legislação vigente. (Grifo próprio).²²

O bem cultural-material desde o mencionado Decreto 25/1937 vem sendo fiscalizado pelo Estado, que, no uso do seu Poder de Polícia, promove atos de fiscalização, preventiva e repressiva, com o fito de verificar se o referido bem está sendo preservado, transformado, mutilado, destruído em sua materialidade.

No campo do patrimônio imaterial, o uso do Poder de Polícia, sua abordagem e os efeitos jurídicos que esses geram se diferenciam, substancialmente, do campo do bem material. A ação do Estado deverá ser para garantir a continuidade histórica desses bens culturais “vivos”, com caráter inventivo e dinâmico. O problema ora analisado, quando se pensa em preservação do patrimônio cultural-imaterial, são inaplicáveis algumas noções próprias ao campo do material, como, por exemplo, a

²² MINAS GERAIS. Decreto 45.850, de 28 de dezembro de 2011. Estatuto do Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG). *Diário Oficial*, Belo Horizonte, 29 dez. 2011, art. 2º.

ação fiscalizatória sobre bens culturais. Como agirá o Estado com seu poder administrativo-sancionador diante de um Patrimônio Cultural-Imaterial? Quais os limites de intervenção na busca de sua salvaguarda?

No campo do patrimônio imaterial, não cabe as ações adotadas na esfera material, os bens culturais salvaguardados pelo Registro relacionam-se a modos de fazer, saberes, relações sociais e simbólicas, experiências dos grupos humanos que se constituem fundamentos de identidades sociais.

O bem intangível se transforma e se modifica constantemente, com adaptações e modificações acarretadas pela ação do tempo e pela dinâmica das relações socioculturais e econômicas. Visto que tais modificações não podem ser entendidas como contrárias à proteção do bem, na esfera imaterial, busca-se muito mais do que o simples registro com fins históricos: busca-se a construção de meios para que bem imaterial prossiga referenciando o grupo social que o detém, até o momento em que esse lhe interessa.

O Poder de Polícia deve ser utilizado no âmbito do Patrimônio Cultural-Imaterial para potencializar os efeitos dos instrumentos de salvaguarda. Os atos administrativos deverão ser dirigidos àqueles que atuarem negativamente à continuidade dos bens registrados, prejudicando as práticas ou atingindo bens associados a esses.

4 Instrumentos de salvaguarda do Patrimônio Cultural-Imaterial

No exercício do Poder de Polícia, as competências material e legislativa sobre o patrimônio cultural repartem-se entre todos os entes políticos da Federação, podendo legislar e gerir políticas patrimoniais a União, os Estados e os Municípios, segundo Rodrigues.²³

Relacionadas ao patrimônio cultural-imaterial, diferentes políticas culturais vêm sendo adotadas, em nível federal tem-se como os instrumentos mais importantes, o Registro, o Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC) e os Planos de Salvaguarda. Diante da efetividade de tais instrumentos é que se busca o poder administrativo sancionador do Estado com o fito de garantir os efeitos destes.

²³ RODRIGUES, 2008.

A referência cultural é o ponto de partida desses instrumentos. “Falar em referências culturais significa dirigir o olhar para representações que configuram uma ‘identidade’ da região para seus habitantes, e que remetem à paisagem, às edificações e aos objetos, aos ‘afazeres’ e saberes, às crenças e hábitos”.²⁴

Acerca da referência cultural a ser observada, o *Manual de aplicação do Inventário Nacional de Referências Culturais*, exemplifica:

Referências são edificações e são paisagens naturais. São também as artes, os ofícios, as formas de expressão e os modos de fazer. São as festas e os lugares a que a memória e a vida social atribuem sentido diferenciado: são as consideradas mais belas, são as mais lembradas, as mais queridas. São fatos, atividades e objetos que mobilizam a gente mais próxima e que reaproximam os que estão distantes, para que se reviva o sentimento de participar e de pertencer a um grupo, de possuir um lugar. Em suma, referências são objetos, práticas e lugares apropriados pela cultura na construção de sentidos e identidades, são o que popularmente se chama “raiz” de uma cultura.²⁵

Os instrumentos de salvaguarda ponderam que os modos de vida das coletividades humanas e o respeito às diferentes configurações culturais e aos valores e referências devem ser abarcados a partir de seus contextos. A salvaguarda do Patrimônio Cultural-Imaterial é baseada na ampla divulgação, na valorização, no apoio, no fomento e na garantia das condições de produção e reprodução de bens culturais expressivos da diversidade cultural do Brasil.

A criação de um instrumento legal sobre a salvaguarda do Patrimônio Cultural-Imaterial foi proposta em 1997, durante o “Seminário Internacional Patrimônio Imaterial: estratégias e formas de proteção”, que resultou na Carta de Fortaleza. O referido documento recomendou a efetivação do inventário dos bens imateriais nacionais e a integração das informações produzidas ao Sistema Nacional de Informações Culturais (SNIC).

²⁴ FONSECA, Maria Cecília Londres. Referências culturais: base para novas políticas de patrimônio. In: *Manual de aplicação do INRC*. Brasília: MinC/IPHAN/Departamento de Documentação e Identificação, 2000. p. 11.

²⁵ IPHAN. *Manual de aplicação do Inventário Nacional de Referências Culturais*. Brasília: Iphan, 2000. p. 29.

Em 1998, o Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial (GTPI), liderado pelo Iphan, apresentou a proposta técnica do Decreto 3.551/2000, criando o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI).

Para que ocorra a salvaguarda dos bens culturais intangíveis, é primordial e necessária a participação das esferas sociais que o cultivam, bem como o seu consentimento. O objetivo da salvaguarda é a realização de ações que valorizem as pessoas e garantam adequadas condições de produção e reprodução do bem cultural em seu contexto.

A seguir, analisa-se o INRC, o Registro e o Plano de Salvaguarda como instrumentalização de salvaguarda do Patrimônio Cultural-Imaterial, para que, no tópico 4, possa ser verificado de que forma o Poder de Polícia atua na efetividade desses instrumentos.

4.1 Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC)

Desenvolvido pelo Iphan como uma metodologia de pesquisa, o INRC busca detalhar as informações sobre os modos de vida social aos quais são atribuídos os sentidos que constituem as referências de identidade para determinado grupo social. Considera-se, além das categorias estabelecidas no Registro, edificações associadas a certos usos, significações históricas e imagens urbanas, independentemente de sua qualidade arquitetônica ou artística.

Segundo Fonseca,²⁶ a noção de referência cultural pressupõe a produção de informações e as pesquisas dão os suportes materiais para documentá-las, com a elaboração de dados, de compreensão da ressemantização de bens e das práticas realizadas por determinados grupos sociais, tendo em vista a construção de um sistema referencial da cultura daquele contexto específico.

O INRC não se pauta sobre um bem material ou imaterial específico, mas por um lugar, uma região, procurando entender todas as suas referências culturais relevantes. Entretanto, é necessário entender que

²⁶ FONSECA, Maria Cecília Londres. Referências culturais: base para novas políticas de patrimônio. In: *Manual de aplicação do INRC*. Brasília: MinC/IPHAN/Departamento de Documentação e Identificação, 2000. p. 11.

para projetar um inventário não basta adotar os limites e as subdivisões administrativas de uma área geográfica. Os sistemas culturais, e portanto as referências de um grupo social, têm, por assim dizer, uma geografia própria, que dependerá da natureza das relações sociais existentes num determinado espaço físico: a segmentação ou estratificação social corresponderá a clivagens e diferenças culturais, com graus variados de permeabilidade, que deverão ser levadas em consideração na delimitação da área do inventário.²⁷

A demarcação da área a ser realizado o INRC ocorre a cargo das referências culturais presentes naquele determinado território. Tais áreas podem ser distinguidas em distintas escalas, podendo corresponder a uma vila, a um bairro, a uma zona urbana, a uma região geográfica culturalmente diferenciada ou a um conjunto de segmentos territoriais.

O Inventário, por fim, é um procedimento de investigação que se desenvolve em três níveis de complexidade: inicialmente, um levantamento preliminar e o mapeamento cultural; em seguida, a fase de identificação e descrição das referências culturais relevantes; e, por fim, a documentação e o desenvolvimento de estudos técnicos para inserção do banco de dados do INRC.

4.2 Registro de bens culturais de natureza imaterial

Previsto pelo Decreto 3.551/2000, o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial é um instrumento legal de preservação, reconhecimento e valorização do Patrimônio Cultural-Imaterial do Brasil. O registro não se preocupa com a imutabilidade do bem e sua possível mutação estética. Este deve ser compreendido como

uma forma de reconhecimento e busca a valorização desses bens. Sendo visto mesmo como um instrumento legal, resguardas as suas especificidades e alcance. Em síntese: tombam-se objetos, edificações e sítios físicos; registram-se saberes, celebrações, rituais e formas de expressão e os espaços onde essas práticas se desenvolvem.²⁸

²⁷ IPHAN. *Manual de aplicação do Inventário Nacional de Referências Culturais*. Brasília: Iphan, 2000. p. 32.

²⁸ CASTRO, Maria Laura Viveiros de; FONSECA, Maria Cecília Londres. *Patrimônio Imaterial no Brasil*. Brasília: Unesco; Educarte, 2008. p. 18.

O Registro é tanto a identificação quanto a produção de conhecimentos sobre os bens culturais imateriais, aplicado àqueles bens que obedecem às categorias estabelecidas pelo decreto, quais sejam, as celebrações, os lugares, as formas de expressão e saberes. Assim, práticas, representações, expressões, lugares, conhecimentos e técnicas que os grupos sociais reconhecem como parte integrante do seu patrimônio cultural podem ser registrados e, ao serem, recebem o título de Patrimônio Cultural-Imaterial e são inscritos em um dos quatro *Livros de Registro*, de acordo com a categoria correspondente.

O Decreto 3.551/2000 estabelece, ainda, o compromisso do Estado de inventariar, documentar, produzir conhecimentos e apoiar a dinâmica dessas práticas socioculturais, favorecendo um amplo processo de conhecimento, comunicação, expressão de aspirações e reivindicações entre diversos grupos sociais.

Isso significa documentar – pelos meios técnicos adequados – o Patrimônio Cultural-Imaterial, revelando o passado e o presente da manifestação e suas diferentes versões, além de tornar as informações amplamente acessíveis ao público, mediante a utilização dos recursos proporcionados pelas novas Tecnologias de Informação e Comunicação. Os pedidos de registro de bens culturais imateriais devem ser feitos de acordo com os arts. 2º, 3º e 4º da Resolução 001/2006.

A instrução de um processo de registro requer pesquisa documental e de campo, mobilização e consenso social sobre motivações e propósitos; argumentação sobre o valor patrimonial da expressão cultural; diagnóstico sobre vulnerabilidade e recomendações para salvaguarda do bem cultural. Trata-se tanto de um processo administrativo quanto de um processo social de mobilização, culminando com a inscrição do bem em um dos livros do Patrimônio Imaterial: Celebrações, Lugares, Saberes, Formas de Expressão.

O registro do bem imaterial é a fase final de um processo jurídico-administrativo e social em torno da salvaguarda do bem cultural em questão, e, a cada dez anos, é realizada uma reavaliação do registro obtido pelo bem cultural imaterial.

4.3 Plano de Salvaguarda

O Plano de Salvaguarda do bem cultural de natureza imaterial fundamenta-se em sua continuidade de modo sustentável, atuando para a melhoria das condições sociais e materiais de transmissão e reprodução do

conhecimento. O conhecimento suscitado, no decorrer dos processos de inventário e registro, permite identificar as formas mais apropriadas de salvaguardar o bem imaterial, que pode ser desde uma ajuda financeira a detentores de saberes específicos com vistas à sua transmissão, até a organização comunitária ou a facilitação de acesso a matérias-primas.

Vianna afirma:

A salvaguarda do bem registrado é prevista para ser iniciada no decorrer da primeira década após o Registro, com vistas ao fortalecimento da autonomia dos detentores/produtores do bem cultural na produção, reprodução e gestão de seu patrimônio; e a continuidade do bem cultural no médio e longo prazos. [...] É esperado que possa decorrer algum tempo entre o Registro e o início da elaboração e execução do que se convencionou chamar Plano de Salvaguarda do bem registrado. Não é possível, *a priori*, definir quanto tempo será necessário para que se apresentem as condições consideradas fundamentais para a implementação do Plano de Salvaguarda, [...]. Entretanto, não obstante a possível demora no alcance destas condições, o IPHAN é responsável pela elaboração e execução de ações de salvaguarda imediatamente após o Registro do bem cultural, conforme a urgência, sempre a partir das recomendações de salvaguarda indicadas no dossiê de Registro e em diálogo com os detentores e eventuais instituições parceiras.²⁹

Dentre as ações a serem desenvolvidas no Plano de Salvaguarda estão a adoção das medidas administrativas e judiciais de proteção em caso de ameaça ou dano ao bem registrado, seja de qual for a natureza do objeto.

O Plano de Salvaguarda é um instrumento de apoio e fomento de bens intangíveis aos quais são atribuídos sentidos e valores que constituem referências de identidade para os grupos sociais envolvidos, e que são registrados como Patrimônio Cultural-Imaterial Brasileiro, conforme o estabelecido no Decreto 3.551/2000.

²⁹ VIANNA, Letícia C. R. Legislação e preservação do patrimônio imaterial: perspectivas, experiências e desafios para a salvaguarda da cultura popular. *Textos Escolhidos de Cultura e Artes Populares*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 82, 2004.

Para a implantação do Plano, o requisito básico é a inscrição de um bem cultural em um dos Livros de Registro do Iphan. O Registro tem essa função, obrigar a construção desse Plano de Salvaguarda, o que o tombamento não faz. Ao registrar um bem imaterial, o Estado fica comprometido a desenvolver um Plano de Salvaguarda.

O Plano de Salvaguarda deve estabelecer objetivos e metas a serem alcançados em curto, médio e longo prazos; as estratégias para a obtenção dos resultados esperados, a divisão das atribuições dos segmentos signatários de um termo de cooperação, as ratificações e retificações periódicas na condução da política e um monitoramento sistemático para efeito de avaliação. Conforme explana Vianna, a concretização de experiências nesse sentido – de elaboração do Plano de Salvaguarda – foi possível, inicialmente, pela observação de procedimentos adotados e exigidos pela Unesco no tratamento dos bens por ela reconhecidos e que também são registrados, como a Arte Kusiwa e o Samba de Roda.³⁰

A implantação de um Plano de Salvaguarda estabelece uma nova relação entre as bases sociais e o Estado, e é com esse instrumento de gestão que se espera alcançar autonomia e sustentabilidade da proteção de um bem cultural em médio e longo prazos.

5 A efetividade do Poder de Polícia na gestão do Patrimônio Cultural-Imaterial

No Brasil, a ideia de patrimônio cultural, por muito tempo, foi vista como fator de distinção entre as pessoas por suas origens e classes sociais. Salientava-se uma concepção de refinamento, em que deveria ser preservado aquilo que fizesse alusão à cultura europeia, restando clara a distinção entre os europeus colonizadores *civilizados cultos* e suas ações colonizadoras com o intuito de dominar povos *selvagens*, não civilizados e sem referências culturais a serem preservadas.

A partir do século XX, rompe-se o conceito de patrimônio cultural como fator de distinção, e movimentos sociais começam a pautá-lo pelo conceito de diversidade; volta-se ao reconhecimento e à valorização dos traços comuns do povo brasileiro, fundamentalmente diverso, inventivo e fonte dos mais diversos protagonismos.

³⁰ Conforme VIANNA, Leticia C. R. *Legislação e preservação do patrimônio imaterial*, 2004, p. 78.

Diante de tal reconhecimento e valorização, está o dever público de preservação do patrimônio cultural e de normas que ajustem o exercício das liberdades a essa finalidade. O Poder Público deve valer-se do dever de Polícia Ambiental no âmbito cultural, que decorre da afirmação expressa no *caput* do art. 215 da CF/88 ao determinar que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”.³¹

Machado salienta que “ainda que não seja fácil balizar o conteúdo desse dever, pela sua magnitude e profundidade, a afirmação constitucional coloca mais uma obrigação ao Poder Público. Desamparar a cultura é estar omissa e faltosa para com uma das faces de sua missão”.³²

No momento em que os bens culturais são elevados a bens coletivos relevantes para o direito, é necessário que a Administração Pública quer municipal, quer estadual, quer federal controle e reprima as atividades potencialmente degradadoras desses bens. É o que sustenta Reiszewitz ao analisar a necessidade de atuação estatal para a proteção e fruição do bem cultural individualizado e que referencie determinada coletividade. O Poder Público tem o poder/dever de intervir na preservação dos bens culturais cumprindo sua função, a fim de promover a ordem jurídica.³³

As atividades do Estado que visam a restringir, condicionar e limitar a atuação do particular em nome do interesse público é o Poder de Polícia, o poder administrativo sancionador. Tal poder atua na busca do bem-estar social e é alcançado por meio da compatibilização dos interesses públicos e privados.

Apesar dos instrumentos neste estudo analisado (Inventário, Registro e Plano de Salvaguarda), a dinâmica sociocultural do Patrimônio Cultural-Imaterial vem exigindo do Estado diversas respostas aos possíveis danos e ameaças que os bens registrados podem sofrer.

A efetividade do Poder de Polícia, na salvaguarda do patrimônio imaterial, diverge consideravelmente da aplicabilidade na seara do patrimônio material, cuja atuação consiste na fiscalização e vigilância, postos pelo Decreto 25/1937. Conforme delineado no início do presente estudo, no

³¹ BRASIL, 1988, art. 215.

³² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 738. (Trecho inexistente na 23. ed. de 2015, mas semelhante ao da p. 1.152).

³³ Segundo REISZEWITZ, Lúcia. *Direito Ambiental e patrimônio cultural: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro*. São Paulo: J. de Oliveira, 2004. p. 123.

campo imaterial, pretende-se evitar, ao máximo, a interferência fiscalizatória do Poder Público.

Na esfera do intangível, a atuação para o reconhecimento oficial pelo Estado deve pautar-se pela livre-vontade dos grupos detentores de saberes e práticas imateriais. A partir do momento em que um bem imaterial é individualizado e registrado, questões peculiares vão surgindo envolvendo os bens tutelados, incluindo temáticas de direitos intelectuais, indicações geográficas, propriedade, posse, repartição de acervos, reclamando do Estado uma atuação que não se encaixa nos modos de aplicabilidade do Poder de Polícia hoje estabelecidos.

No campo material, é perceptível a fiscalização ostensiva pelo Estado, com o fim de se verificar se o bem cultural está (ou não) sendo preservado, transformado, mutilado, destruído na sua materialidade, com aplicação de multas e medidas coercitivas. Já no campo imaterial, tal atividade mostra-se inexecutável, já que não se verifica a possibilidade de fiscalização, vigilância e qualquer outra ação restritiva, mediante o Poder de Polícia conferido ao Estado.

Diante do bem registrado, é impensável o exercício do Poder de Polícia para se observar se o frevo está sendo dançado da forma como foi registrado. Em seu plano de salvaguarda, estão reunidos os aspectos culturalmente relevantes para sua compreensão, analisando

suas origens, transformações e continuidade histórica; suas diferentes modalidades musicais, instrumentais, rítmicas; seus emblemas e iconografias; seus compositores, músicos e poetas; suas bandas e orquestras; seus dançarinos, coreógrafos e brincantes; seus passos, gestos, danças, coreografias; os sentidos atribuídos pelos sujeitos, apreciadores e estudiosos do frevo às suas diferentes expressões; os conflitos e tensões que também constituem o frevo, e/ou são constituídos por ele; seus lugares de preparação e ocorrência, os roteiros dos cortejos e desfiles, as retretas, as ruas e praças de Recife e Olinda; os clubes, blocos e troças que fazem do Carnaval frevente a expressão mais significativa de sua identidade cultural.³⁴

³⁴ Conforme IPHAN. *Manual de aplicação do Inventário Nacional de Referências Culturais*. Brasília: Iphan, 2000. p. 48.

O mesmo há que se pensar acerca do ofício das paneleiras de Goiabeiras/ES, primeiro bem imaterial registrado em nível federal, o Poder de Polícia não há que analisar se o barro utilizados por essas está na consistência ideal, ou ainda, se o modo de fazer queijo artesanal da região do Serro/MG está correto porque, nos documentos do seu plano de salvaguarda, assim consta: tais manifestações se alteram e se modificam constante e inevitavelmente. A intervenção ou proteção do Estado não se dá, portanto, no âmbito da prática cultural em si, mas em meios para que essa possa fruir e prosseguir sem a intervenção de terceiros.

É necessário pensar o exercício do Poder de Polícia do Estado de forma que possibilite a continuidade dessas práticas para que atenda aos anseios das comunidades interessadas e às exigências do contexto em que estão inseridas.

A resposta do Estado aos danos e ameaças ao Patrimônio Cultural-Imaterial deverá sempre estar alinhada àquelas delimitadas nos planos e ações de salvaguarda e ao diálogo com as comunidades que os detêm, exigindo certo desapego às fórmulas engessadas, prontas e acabadas.

O desafio do Estado, na reformulação de seu Poder de Polícia diante do patrimônio imaterial, se vê ainda ante situações em que os bens registrados compõem o universo cultural de comunidades tradicionais, como os povos indígenas, cujos hábitos, costumes e visões de mundo muito se diferenciam da lógica com a qual o Poder Público vem trabalhando.

Oliveira ressalta que “a riqueza das políticas referentes ao Patrimônio Cultural-Imaterial situa-se na possibilidade de conhecer respostas diferentes a antigas perguntas, assim como compreender outras possibilidades de ser.”³⁵

O Poder de Polícia, no âmbito do Patrimônio Cultural-Imaterial, será utilizado para potencializar os efeitos do Registro. Os atos de polícia administrativa deverão ser dirigidos àqueles que atuarem negativamente à continuidade dos bens registrados, prejudicando as práticas ou atingindo bens associados a esses.

³⁵ OLIVEIRA, David Barbosa de. A solidariedade intergeracional do Patrimônio Cultural-Imaterial. *Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v. 4, n. 7, p. 63, jul./dez. 2009.

A título exemplificativo, a possibilidade do exercício do Poder de Polícia no Patrimônio Cultural-Imaterial, o art. 70 da Lei 9.605/1998 dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicadas à hipótese de crimes e infrações cometidos em face do meio ambiente. Nesse conceito abarca o meio ambiente cultural e conseqüentemente o Patrimônio Cultural-Imaterial.

O art. 72 da Lei 9.605/1998 enumera diversas possibilidades de sanção administrativa que podem ser aplicadas por quem exerce a atividade fiscalizatória, tais como: multa, apreensões, destruição e inutilização de produtos, suspensão de venda e fabricação, ações restritivas de direito, etc. Existem, ainda, leis especiais de proteção ao meio ambiente cultural e ao patrimônio cultural que preveem outras formas de sanção eficazes na esfera administrativa.

Vieira salienta que “paira certa timidez dos órgãos e entidades incumbidos da fiscalização do patrimônio cultural, padecendo as instituições de verdadeira omissão no exercício das competências e atribuições que possuem ao seu encargo”.³⁶

Nesse sentido, conclui-se que por se tratar de um patrimônio cultural relativamente novo, o que se tem verificado é certa dificuldade de se conjugar os poucos instrumentos que se compatibilizam com o bem intangível. É necessário conclamar a aplicação de tais instrumentos existentes na ordem jurídica para a efetiva proteção desse patrimônio.

6 A responsabilidade civil da Administração Pública por omissão na fiscalização do meio ambiente cultural, à luz do princípio da sustentabilidade

Ao se considerar que a temática deste artigo é nova para o Direito brasileiro, existem poucos patrimônios imateriais registrados no País, não havendo jurisprudência acerca do Poder de Polícia sobre os referidos bens.

Sem embargo, existem decisões relacionadas à responsabilidade da Administração Pública na omissão do Poder de Polícia, especialmente no acórdão proferido pela 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), no julgamento do Reexame Necessário Cível

³⁶ VIEIRA, Jamerson. *Patrimônio cultural: um estudo sobre a tutela administrativa das paisagens culturais no contexto dos instrumentos de proteção previstos no ordenamento jurídico brasileiro*. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. p. 89.

10317110096383001, relatado pelo Eminentíssimo Desembargador Washington Ferreira, do qual participaram os Desembargadores Belizário de Lacerda como revisor e o Desembargador Peixoto Henriques, cujo acórdão foi assim ementado (MINAS GERAIS, 2013, internet):

REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MEIO AMBIENTE. ATIVIDADES CAUSADORAS DE DEGRADAÇÃO AO MEIO AMBIENTE. AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. DESCUMPRIMENTO DO “TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA”. SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES EMPRESARIAIS E CASSAÇÃO DE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO E LOCALIZAÇÃO. PODER DE POLÍCIA. OMISSÃO POR PARTE DO MUNICÍPIO DE ITABIRA. SENTENÇA MANTIDA. I. A ação civil pública constitui o meio processual hábil conferido ao Ministério Público para a defesa do patrimônio público, sendo cabível quando se objetiva à defesa do meio ambiente. II. Atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação ao meio ambiente dependerão de prévio licenciamento ambiental municipal. III. Em havendo riscos à segurança da coletividade e ao meio ambiente nas atividades desenvolvidas por empresa prestadoras de serviços nocivas ao meio ambiente, que se encontra irregular em suas atividades, torna-se, de fato, necessária a interdição do estabelecimento empresarial que encontra em funcionamento sem a regular autorização ambiental de funcionamento.³⁷

O acórdão ora comentado foi proferido em sede de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) em desfavor da Retífica Delta Motores Silva Ltda. e do Município de Itabira, objetivando que a pessoa jurídica ré suspendesse suas atividades empresariais por contrariar a legislação ambiental, e que o Município, com amparo em seu Poder de Polícia, suspenda toda e qualquer atividade desenvolvida pela referida empresa até sua regularização, além da cassação da licença/alvará de funcionamento que lhe foi concedida irregularmente.

³⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Sétima Câmara Cível. Reexame Necessário-Cível n. 10317110096383001. Rel. Des. Washington Ferreira, Belo Horizonte, 19 fev. 2013. *Diário de Justiça*, Belo Horizonte, 22 fev. 2013.

Em 6/3/2009, a empresa ré, diante de todas as irregularidades apuradas no Inquérito Civil Público 0317.09.000028-0, assinou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a Promotoria de Justiça de Itabira, obrigando-se a apresentar o Formulário de Orientação Básico Integrado ao Órgão Ambiental Estadual, no prazo de 30 (trinta) dias, para obtenção de autorização ambiental de licenciamento municipal.

Houve o descumprimento pela pessoa jurídica ré das obrigações assumidas no TAC, e o Município foi notificado, em 26/1/2011, com amparo em seu Poder de Polícia, para que providenciasse o fechamento do estabelecimento da Retífica Delta Motores Silva Ltda., pois a referida empresa funcionava em desacordo com as normas ambientais.

Embora notificada pela municipalidade, a retífica ré continuou operando sem licença ambiental.

Logo, a pessoa jurídica ré, de fato, não preencheu os requisitos autorizadores à concessão de alvará de funcionamento para prestação de seus serviços, razão pela qual os desembargadores concordaram tanto com a sentença proferida no juízo singular quanto com a necessidade de cassação do alvará que lhe foi concedido pelo Município de Itabira.

Em consonância com o próprio Estado Democrático de Direito, a polícia administrativa deve funcionar adequadamente e com eficiência. Fato é que o princípio da eficiência se faz presente no *caput* do art. 37 da CF/88, veja-se:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:³⁸

Nota-se que a Administração Pública não deve apenas funcionar para sua eficiência e eficácia; ela deve “azeitar” suas engrenagens de maneira que preste um bom serviço público na busca dos objetivos constitucionais.

Os poderes da Administração Pública devem ser analisados sob a ótica do dever-poder, já que tanto a ação quanto a omissão dos agentes públicos podem acarretar danos e prejuízos a toda a coletividade,

³⁸ BRASIL, 1988, art. 37.

principalmente em matéria de patrimônio imaterial. Necessário é que se aperfeiçoe um trabalho permanente e constante de prevenção, fiscalização e repressão de qualquer conduta lesiva ao interesse público e ao meio ambiente cultural.

A respeito desse poder-dever de fiscalização e controle, são de grande valia as lições de Borges:

Na condução da política de proteção ao meio ambiente o Poder Público, tanto nos empreendimentos próprios como naqueles propostos pela iniciativa privada, tem o poder-dever de adotar medidas preventivas e mitigadoras de danos. A forma mais adequada de efetivação dessa sua missão está no regular exercício do Poder de Polícia, que tem a finalidade de constatar, por intermédio dos respectivos agentes administrativos, não só na ocasião do licenciamento, mas também na instalação e na operação, a observância dos padrões postos nas normas reguladoras editadas, punindo-se os infratores que deixarem de cumprir com sua obrigação de observar as regras próprias e, sobretudo, de preservar o meio ambiente, já que se trata de dever de todos.

É oportuno demonstrar que o Estado – compreendido nas diferentes esferas – enquanto ente condutor das políticas que levam à preservação dos recursos ambientais tem o dever de adotar ações que efetivamente assegurem a incolumidade ambiental. Para isso, dispõe de instrumentos de ordem legal que lhe permitem assegurar, inclusive por meios repressivos, condutas daqueles administrados, pessoa física ou jurídica, que se põem a ameaçar ou mesmo degradar os recursos ambientais. Esse é seu dever, do qual resulta responsabilidade.³⁹

Como mencionado anteriormente, o Iphan tem o dever legal e regimental conferido pelo Decreto 6.844/2009 de exercer o Poder de Polícia Administrativa Ambiental, visando à preservação do patrimônio protegido pela União na esfera federal. Por sua vez, nas esferas estaduais e municipais, os demais órgãos ligados à cultura também devem exercer esse poder na proteção de seus próprios patrimônios.

³⁹ BORGES, Guiomar Theodoro. Responsabilidade do Estado por dano ambiental. *Revista Amazônia Legal de Estudos Sócio-Jurídico-Ambientais*, Cuiabá, v. 1, n. 1, p. 94-95, jan./jun. 2007.

A tais órgãos cabe o dever de vigilância e fiscalização, quando provocados ou mesmo de ofício.

Com relação à responsabilidade administrativo-ambiental, sabe-se que a mesma é fruto de infração às normas administrativas, levando o infrator a uma sanção também administrativa, tais como: advertência, multa simples, suspensão de benefícios ou interdição de atividade.

Ao ente público se dá essa responsabilidade administrativa, em virtude da capacidade que as pessoas jurídicas de direito público possuem de exigir certas condutas de seus administrados, é claro, limitando-se às suas competências constitucionais. É o Poder de Polícia do ente estatal agindo.

O Poder de Polícia, como visto anteriormente, se constitui em uma faculdade inerente ao Estado para limitar, restringir o uso da propriedade, das liberdades e atividades dos particulares individualmente considerados, em benefício da coletividade. Esse poder se manifesta por meio de determinações e vedações, mas, principalmente, através de normas limitadoras e sancionadoras, decorrentes da supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

Na hipótese ora em estudo, houve a condenação do Município em virtude de sua omissão quanto ao seu Poder de Polícia, na medida em que deixou de tomar providências eficazes para interditar atividades comerciais da pessoa jurídica ré, colocando em risco o meio ambiente e a própria coletividade. *In casu*, existia o dever-agir da municipalidade.

Com relação à responsabilidade civil do Poder Público por omissão, existem divergências doutrinárias. Alguns doutrinadores, dentre eles Mello⁴⁰

⁴⁰ Mello, em seu artigo publicado na RT 552/11-20, citado por Gonçalves em 2013, apresenta algumas conclusões sobre a responsabilidade extracontratual do Estado:

a) A responsabilidade do Estado no Direito brasileiro é ampla. Não obstante isso, não é qualquer prejuízo patrimonial relacionável com ações e omissões do Estado que o engaja na obrigação de indenizar.

[...]

f) Quando o comportamento lesivo é comissivo, os danos são causados pelo Estado. Causa é o evento que produz certo resultado. O art. 107 da Carta Constitucional estabelece que o Estado responde pelos danos causados.

g) No caso de dano por comportamento comissivo, a responsabilidade do Estado é objetiva. Responsabilidade objetiva é aquela para cuja irrupção basta o nexos causal entre a atuação e o dano por ela produzido. Não se cogita de licitude ou ilicitude, dolo ou culpa.

h) Quando o comportamento lesivo é omissivo, os danos são causados pelo Estado, mas por evento alheio a ele. A omissão é condição do dano, porque propicia sua ocorrência. Condição é o evento cuja ausência enseja o surgimento do dano.

e Gonçalves, defendem que a responsabilidade civil do Estado, nos casos de ausência de atuação, deve ser subjetiva, exigindo-se o nexo de causalidade entre a omissão do agente público, que age com dolo ou culpa, e o evento danoso. Deve-se demonstrar que o Poder Público se omitiu de forma ilícita ou se comportou aquém do padrão exigido por lei, não impedindo a ocorrência de danos. Para outros doutrinadores, dentre eles, Milaré e Machado, a responsabilidade civil do Estado por omissão é de natureza objetiva, ou seja, independentemente da existência de dolo ou culpa, o Poder Público é responsável pela omissão no seu dever de dar proteção ao meio ambiente.

Crê-se, pois, que, no Brasil, o ordenamento jurídico-ambiental determina a responsabilidade civil objetiva do Estado por dano ambiental, fundamentado na teoria do risco integral.⁴¹ A inércia, ou ineficiência ou omissão do Poder Público só poderá ser considerado para a valoração da responsabilidade estatal.

Sob o crivo da sustentabilidade, sugere-se que a responsabilidade do Estado (tanto nas ações quanto nas omissões) assumam a roupagem objetiva, principalmente quando esse dano comprometer, direta ou indiretamente, a sadia qualidade de vida, o equilíbrio ecológico e o bem-estar social duradouro (intergeracional).

Em outras palavras, emergindo a sustentabilidade como um objetivo constitucional, caberá ao gestor público (profissional, qualificado e preparado para assumir a função) impedir (dever de agir), como garantidor do bem-estar social duradouro, qualquer dano ao Patrimônio Cultural-Imaterial.

Ao explicar a necessária releitura da responsabilidade do Estado, Freitas argumenta:

i) No caso de dano por comportamento omissivo, a responsabilidade do Estado é subjetiva. Responsabilidade subjetiva é aquela cuja irrupção depende de procedimento contrário ao Direito, doloso ou culposo.

j) O Estado responde por omissão quando, devendo agir, não o fez, incorrendo no ilícito de deixar de obstar àquilo que podia impedir e estava obrigado a fazê-lo.

E continua Gonçalves: “A omissão do Estado em debelar o incêndio, em prevenir as enchentes, em conter a multidão, em obstar ao comportamento injurídico de terceiro, terá sido condição da ocorrência do dano, mas causa não foi e, assim, a responsabilidade do Estado será subjetiva”. (MELLO apud GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil brasileiro: responsabilidade civil*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 179, v. 4).

Por todo o exposto, para que se instaure o Estado Sustentável, relevante que não persista o acintoso quadro de omissivismo inconstitucional, especialmente nas relações administrativas e ambientais (exemplificando: os editais precisam, como sublinhado no capítulo anterior, incorporar os critérios paramétricos de sustentabilidade; a população não pode continuar a ser envenenada pelo enxofre em nossas ruas; o transporte coletivo deve ter primazia; os financiamentos não podem ser dados com o fito exclusivo no crescimento de curto prazo; as reformas estruturais, que ampliam a produtividade, não podem tardar, à espera da próxima crise; novos leitos precisam ser cobrados de hospitais públicos e privados; as penas cruéis não podem prosseguir e assim por diante). Indispensável, para tudo isso, taxa de investimento compatível com o desenvolvimento duradouro, à base de poupança interna, sem restar tão excessivamente dependente do capital externo.⁴²

Freitas continua:

Assim, a ousada releitura da responsabilidade do Estado, coibindo ações e omissões desproporcionais, implica fazer frente aos desafios complexos da gestão pública sustentável, notadamente para lidar (a) com a formação de poupança pública; (b) com os investimentos urgentes em infraestrutura; (c) com o uso das energias renováveis, sem formação de bolhas especulativas; e, não menos importante, (d) com todos os itens que compõem a Agenda da Sustentabilidade [...]. O Estado Sustentável é, resumidamente, aquele capaz de cumprir tal Agenda de ofício.⁴³

⁴¹ Como afirmam Bredan e Mayer (2013, p. 62-63), as teorias *do risco criado* (ou *mitigado*) e *do risco integral* vêm sendo adotadas pelos tribunais brasileiros em questões ambientais, também sem um posicionamento unísono. Para aprofundamentos, ver (BREDAN, Karina Marcos; MAYER, Elizabeth. A responsabilidade civil por danos ambientais no Direito brasileiro e Comparado: teoria do risco criado *versus* teoria do risco integral. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 45-88, jan./jun. 2013).

⁴² FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 269-270.

⁴³ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*, 2012. p. 270.

Essa amplitude e abrangência da responsabilidade civil objetiva do Estado, nas omissões que afetam o *status* de sustentabilidade, advém, também, da influência dos princípios prevenção (risco real de ocorrência de dano) e precaução (risco potencial de ocorrência de dano) no Direito pátrio, haja vista que a observância deles acarreta a obrigação do gestor público de prever e de se precaver contra situações que produzem riscos de dano, devendo agir antecipadamente para evitá-los. Esta é a lição de Machado:

Ao aplicar o princípio da precaução, “os governos encarregam-se de organizar a repartição da carga dos riscos tecnológicos, tanto no espaço como no tempo. Numa sociedade moderna, o Estado será julgado pela capacidade de gerir os riscos”.

Deixa de buscar eficiência a Administração Pública que, não procurando prever danos para o ser humano e o meio ambiente, omite-se no exigir e no praticar medidas de precaução, ocasionando prejuízos, pelos quais será corresponsável.⁴⁴

No que tange à responsabilização do Poder Público ser subsidiária ou solidária, entende-se que, na reparação dos danos ambientais culturais, ela é solidária. Nesse sentido, qualquer um dos agressores poderá ser acionado de forma isolada, visando à reparação dos prejuízos, facilitando, dessa forma, a responsabilização por danos à coletividade e aos bens imateriais do meio ambiente cultural.

Ao seguir esse norte (sustentabilidade), conclui-se que andou bem o Egrégio TJMG ao exigir uma maior intervenção e responsabilização do Poder Público, no caso municipal, que foi omissivo quando deveria ter agido para impedir qualquer resultado danoso ao meio ambiente, por intermédio de seu Poder de Polícia, o que deve ser estendido ao patrimônio imaterial.

7 Considerações finais

Demonstrou-se, neste artigo, a importância do Patrimônio Cultural-Imaterial como forma de referenciar as diversas culturas que compõem o Brasil e, no intuito de sua preservação e salvaguarda, qual é sua relação com o Poder de Polícia do Estado.

⁴⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*, 2015. p. 111.

O patrimônio cultural vincula-se à ideia de memória coletiva, de processos de construção das comunidades e de valores que elas vão atribuindo a determinado bem, individualizando-o dos demais e carecendo de proteção jurídico-estatal.

No Brasil, a partir da década de 1920, as discussões acerca da proteção dos patrimônios artístico e histórico tomaram forma, e, liderados pelo Movimento Modernista, inauguram os debates propondo a valorização e salvaguarda do Patrimônio Cultural Nacional com fortes críticas aos modelos até então propostos.

Com a edição do Decreto-Lei 25/1937, em vigor até hoje, o patrimônio artístico e histórico brasileiro passou a ter legislação específica, instituindo o tombamento como forma de proteção dos bens físicos, ou seja, o patrimônio cultural material.

A proteção constitucional do Patrimônio Cultural-Imaterial surge com a CF/88 e é efetivada legalmente pelo Decreto 3.551/2000. O Patrimônio Cultural-Imaterial compreende os saberes, ofícios e modos de fazer, celebrações, formas de expressão cênica, musicais ou lúdicas e os lugares que dizem respeito às práticas e aos modos de vida dos diferentes povos que compõem o Brasil.

Por se tratar de um instituto jurídico ainda recente e pouco analisado na esfera jurídica, muitos questionamentos ainda vêm sendo feitos acerca de sua aplicabilidade e da forma como o Estado pode atuar com seu Poder de Polícia, a fim de preservar o bem imaterial registrado.

O Poder de Polícia, entendido como a necessidade de ordenação do convívio coletivo exercido pelo Poder Público, tem o dever de impor limites ao exercício de direitos e liberdades do particular. E, nesse fito, tem-se a polícia ambiental como responsável por limitar e disciplinar o patrimônio cultural, visto que ele se enquadra no conceito de meio ambiente cultural.

A fim de realizar um estudo crítico sobre os bens de natureza imaterial protegidos pelo Poder Público, buscou-se analisar a possibilidade de atuação do poder administrativo sancionador sobre esses bens, apresentando os instrumentos para sua salvaguarda e o Poder de Polícia como potencializador de sua proteção, sob pena de configuração de responsabilidade civil-objetiva e solidária da Administração Pública pela omissão.

Verificou-se que os instrumentos utilizados na proteção do patrimônio imaterial (Inventário, Registro e Plano de Salvaguarda) servem de “norte” à atuação do Estado em sua preservação, mas não podem ser um fim. Faz-se, então, necessária a conjugação de tais instrumentos e a atuação do Estado com seu Poder de Polícia, que ainda se mostra tímida, seja pela novidade do tema, seja pela ineficiência dos órgãos que detêm tal responsabilidade.

Por fim, verificou-se a necessidade de uma maior interação do Direito no campo do patrimônio cultural, especialmente o imaterial, que, até então, se encontra muito discutido nos estudos de Antropologia e Sociologia, mas carecendo de uma visão jurídica acerca de sua salvaguarda.

Referências

BORGES, Guiomar Theodoro. Responsabilidade do Estado por dano ambiental. *Revista Amazônia Legal de Estudos Sócio-Jurídico-Ambientais*, Cuiabá, v. 1, n. 1, p. 83-100, jan./jun. 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. Decreto-Lei 25, de 30 nov. 1937. Organiza a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 dez. 1937. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. Decreto 3.551, de 4 ago. 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de natureza imaterial que constituem o patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 4 ago. 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. Lei 5.172, de 25 out. 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 fev. 1966.

BRASIL. Lei 9.605, de 12 fev. 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 fev. 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BREDAN, Karina Marcos; MAYER, Elizabeth. A responsabilidade civil por danos ambientais no Direito brasileiro e Comparado: teoria do risco criado versus teoria do risco integral. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 45-88, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/271>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

CASTRO, Maria Laura Viveiros de; FONSECA, Maria Cecília Londres. *Patrimônio imaterial no Brasil*. Brasília: Unesco; Educarte, 2008.

CHOAY, Françoise. *Alegoria do patrimônio*. São Paulo: Edunesp, 2001.

CURY, Isabelle. Carta de Fortaleza. In: CURY, Isabelle (Org.). *Cartas patrimoniais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2000. p. 363-365.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Aurélio século XXI: o dicionário da Língua Portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FONSECA, Maria Cecília Londres. *O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2009.

FONSECA, Maria Cecília Londres. Referências culturais: base para novas políticas de patrimônio. In: IPHAN, *Manual de aplicação do INRC*. Brasília: MinC/Iphan/Departamento de Documentação e Identificação, 2000. p. 11-21.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil brasileiro: responsabilidade civil*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 4.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico Nacional. *Manual de aplicação do Inventário Nacional de Referências Culturais*. Brasília: Iphan, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 3. ed. São Paulo: RT, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Édis. *Direito do meio ambiente*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MINAS GERAIS. Decreto 45.850, de 28 dez. 2011. Estatuto do Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG). *Diário Oficial*, Belo Horizonte, 29 dez. 2011, p. 28.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Sétima Câmara Cível. Reexame Necessário-Cível 10317110096383001. Rel. Des. Washington Ferreira, Belo Horizonte, 19 fev. 2013. *Diário de Justiça*, Belo Horizonte, 22 fev. 2013. Disponível em: <http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=E7C13764DF06F1917EB31FC616A1BC2B.juri_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0317.11.009638-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 7 jun. 2015.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela do patrimônio cultural brasileiro: doutrina, jurisprudência e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MORENO, Beatriz Gonzáles. *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa*. Madrid: Civitas, 2003.

OLIVEIRA, David Barbosa de. A solidariedade intergeracional do Patrimônio Cultural-Imaterial. *Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v. 4, n. 7, p. 55-68, jul./dez. 2009.

PIRES, Maria Coeli Simões. *Da proteção ao patrimônio cultural: o tombamento como principal instituto*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

RABELLO DE CASTRO, Sonia. *O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento*. Rio de Janeiro: Iphan, 2009.

REISEWITZ, Lúcia. *Direito Ambiental e patrimônio cultural: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro*. São Paulo: J. de Oliveira, 2004.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. *Patrimônio cultural: a propriedade dos bens culturais no Estado Democrático de Direito*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.

SANTILLI, Juliana. Patrimônio imaterial e direitos intelectuais coletivos. In: CUNHA, Manuel Carneiro da (Org.). *Revista do Patrimônio Histórico e*

Artístico Nacional nº 32/2005. Patrimônio Imaterial e Biodiversidade. Brasília: Iphan, 2005. p. 44-62.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Proteção jurídica dos bens culturais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

UNESCO. Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural-Imaterial, Decreto 28, de 26 de março de 2008. *Diário da República*, n. 60, p. 1685-1704. Disponível em: <<http://portal.UNESCO.org>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

VIANNA, Letícia C. R. Legislação e preservação do patrimônio imaterial: perspectivas, experiências e desafios para a salvaguarda da cultura popular. *Textos Escolhidos de Cultura e Artes Populares*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 75-83, 2004.

VIEIRA, Jamerson. *Patrimônio cultural: um estudo sobre a tutela administrativa das paisagens culturais no contexto dos instrumentos de proteção previstos no ordenamento jurídico brasileiro*. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

