

# O caráter instrumental do inventário do patrimônio cultural no Brasil: diferentes perspectivas a partir das políticas públicas e do Direito

*The instrumental nature of the cultural heritage inventory in Brazil: different perspectives from public policy and law*

Data de submissão: 07 jul. 2024  
Data de aprovação: 14 out. 2024

## **Carlos Magno de Souza Paiva**

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (MG). Mestre em Direito Público pela Universidade de Coimbra (Portugal). Professor da Universidade Federal de Ouro Preto (MG).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0117165544216528>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2528-5631>

## **Ana Paula Trindade Gomes**

Cientista Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (MG). Gerente de Identificação e Pesquisa do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3392236669808315>

---

**RESUMO:** O inventário, consagrado pelo artigo 216 da Constituição Federal de 1988, é um dos mais antigos mecanismos de salvaguarda do patrimônio cultural brasileiro, destacando-se pela sua importância na identificação e contextualização dos diferentes bens culturais materiais e imateriais. Embora careça de uma regulamentação infraconstitucional específica, o inventário desempenha um papel de destaque ao ser utilizado para impor efeitos restritivos sobre o direito de propriedade, que podem implicar uma desarticulação no processo de compreensão do bem cultural e da sua integração nas comunidades. Especificamente em Minas Gerais, o Projeto de Lei nº 1.698/2007 buscou regulamentar o inventário, enfrentando desafios na definição de suas finalidades e nos efeitos jurídicos decorrentes, principalmente distinguindo-o do tombamento. Este artigo é constituído por uma abordagem metodológica qualitativa, com análise descritiva realizada a partir da leitura das cartas patrimoniais e de pesquisa bibliográfica sobre a trajetória de utilização do inventário no IPHAN. Procedeu-se à pesquisa documental, no acervo arquivístico do IEPHA/MG, sobre a execução do Inventário de Proteção do Acervo Cultural de Minas Gerais – IPAC/MG. No site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, foi realizada pesquisa dos projetos de lei tramitados para a regulamentação do instrumento de proteção, e, por fim, no site do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, pesquisa de acórdãos sobre bens inventariados para análise de jurisprudência. Neste estudo, buscou-se uma síntese de análise que se desdobra na compreensão do inventário como instrumento de conhecimento e gestão, que possui caráter declaratório e cautelar, indicando o interesse de preservação e impondo restrições que protegem os bens culturais até a adoção de medidas definitivas, conforme tendência jurisprudencial observada. Nesse sentido, conclui-se que as iniciativas legislativas de regulamentação do inventário devem respeitar todos os pressupostos do Estado Democrático de Direito, bem como os princípios e garantias fundamentais.

**PALAVRAS-CHAVE:** inventário; patrimônio cultural; tombamento; propriedade cultural; gestão do patrimônio cultural.

**ABSTRACT:** The inventory, enshrined in Article 216 of the 1988 Federal Constitution, is one of the oldest mechanisms for safeguarding Brazil's cultural heritage, and stands out for its importance in identifying and contextualizing the different tangible and intangible cultural assets. Although it lacks specific infra-constitutional regulations, the inventory plays an important role in imposing restrictive effects on property rights, which can lead to a lack of coordination in the process of understanding cultural property and its integration into communities. In Minas Gerais, Bill 1.698/2007 sought to regulate the inventory, facing challenges in defining its purposes and the resulting legal effects, mainly by distinguishing it from tombamento. This article is based on a qualitative methodological approach, with a descriptive analysis based on a reading of the heritage charters and bibliographical research on the history of the use of the inventory at IPHAN. Documentary research was carried out in the archival collection of IEPHA/MG on the implementation of the Inventory for the Protection of the Cultural Heritage of Minas Gerais - IPAC/MG. On the website of the Legislative Assembly of Minas Gerais, research was carried out into the bills being processed to regulate the protection instrument and, finally, on the website of the Court of Justice of Minas Gerais, a search was carried out for judgments on inventoried assets in order to analyze case law. In this study, we sought a synthesis of analysis that unfolds in the understanding of the inventory as an instrument of knowledge and management, which has a declaratory and

precautionary character, indicating the interest of preservation and imposing restrictions that protect cultural assets until the adoption of definitive measures, according to the observed jurisprudential trend. In this sense, it can be concluded that legislative initiatives to regulate the inventory must respect all the presuppositions of the Democratic State of Law, as well as the fundamental principles and guarantees.

**KEYWORDS:** inventory; cultural heritage; listing; cultural property; cultural heritage management.

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 O inventário do patrimônio cultural sob diferentes perspectivas. 3 Projetos de lei para regulamentação do inventário em Minas Gerais. 4 O inventário do Patrimônio Cultural enquanto instrumento restritivo de direitos. 5 Conclusão. Referências

## 1 Introdução

**D**as formas de acautelamento dispostas no artigo 216 da Constituição Federal de 1988, o inventário é o instrumento mais antigo, presente desde as primeiras ações realizadas pelas políticas de preservação brasileiras (Miranda, 2008; Motta e Rezende, 2016, p. 2). Apesar de longo, o instituto ainda não possui norma infraconstitucional federal ou estadual que regulamente seus procedimentos e efeitos jurídicos, diferentemente do tombamento, do registro ou da desapropriação. Os conflitos inerentes a todos os instrumentos de proteção tornam-se ainda mais complexos no contexto da patrimonialização dos bens culturais inventariados. Isso ocorre devido à contestação da apropriação para o inventário dos efeitos previstos para o tombamento, levantando questionamentos sobre sua eficácia jurídica, apesar de sua pertinência constitucional.

Enquanto política pública patrimonial, o inventário consiste em procedimentos técnicos e administrativos para coleta, sistematização e análise de informações, sendo respaldado por cartas patrimoniais internacionais como a Carta de Atenas de 1931 e a Declaração de Amsterdã de 1975, que recomendam sua utilização para subsidiar a gestão do patrimônio cultural. No Brasil, instituições como o IPHAN e o IEPHA/MG desenvolveram metodologias específicas de inventário para a identificação de bens imóveis, móveis, integrados, acervos arqueológicos e bens imateriais.

Este artigo é constituído por uma abordagem metodológica qualitativa, com análise descritiva realizada a partir da leitura das cartas patrimoniais e de pesquisa bibliográfica sobre a trajetória de utilização do inventário no IPHAN. No acervo arquivístico do IEPHA/MG, procedeu-se à pesquisa documental sobre a execução do Inventário de Proteção do Acervo Cultural de Minas Gerais – IPAC/MG, no site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais sobre os projetos de lei tramitados para a regulamentação do instrumento de proteção, e, por fim, para análise de jurisprudência, pesquisa de acórdãos sobre bens inventariados no site do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Neste estudo, buscou-se uma síntese de análise que se desdobra na compreensão do inventário como instrumento de conhecimento e gestão utilizado pelos órgãos do poder executivo na execução de políticas públicas, mas também como instrumento de caráter declaratório e cautelar, indicando o interesse de preservação e impondo restrições que protegem os bens culturais até a adoção de medidas definitivas.

Sob uma dupla perspectiva, importa considerar que os procedimentos iniciais de conhecimento e identificação dos bens culturais presentes no inventário trazem elementos técnicos insuficientes para análise de diretrizes necessárias para garantir adequada intervenção ou salvaguarda dos bens culturais. Sem fim em si mesmo, constitui-se como um meio para a proteção, sendo forma instrumental do aparato técnico-administrativo do Estado, pelo qual as equipes técnicas cadastram os bens ou referências culturais e, a partir dele, devem indicar outras formas de proteção para serem aplicadas após a execução do inventário. E, tomado sob a forma contemporânea dos inventários culturais participativos, não somente os técnicos e especialistas, mas também, e principalmente, as comunidades e os

chamados grupos detentores passam a propor as medidas de proteção e indicações de salvaguarda.

Em que pesem as limitações postas, a identificação do interesse de preservação a que o inventário se propõe tem sustentado a proteção dos bens nas ações cautelares em caso de risco a bens imóveis, nos processos de licenciamento ambiental em caso de ações de mitigação de danos a grupos detentores de bens imateriais, nos processos de investigação e recuperação de bens sacros e obras de arte, tornando o inventário, portanto, como “garantia jurídica” de natureza fundamental.

Por outro lado, não se pode subestimar os impactos das possíveis restrições impostas pelo inventário durante os trabalhos de coleta de dados junto às comunidades detentoras e aos proprietários dos bens culturais em questão, pois ignorar tais efeitos pode comprometer tanto a eficácia quanto a legitimidade das ações de preservação e gestão patrimonial.

Tendo em vista a tendência jurisprudencial de considerar os efeitos restritivos do instrumento do inventário, importa ressaltar que os esforços legislativos para a regulamentação normativa do inventário devem respeitar todos os pressupostos do Estado Democrático de Direito, como o pluralismo, a inclusão, a participação social, o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a vedação de retrocesso social, a função social da propriedade, entre outros princípios afins.

## **2 O inventário do patrimônio cultural sob diferentes perspectivas**

Para entender o dilema que envolve a compreensão do inventário enquanto instrumento de proteção, importa abordá-lo a partir de uma dupla perspectiva: 1) das políticas públicas e 2) do Direito. No âmbito da implementação das políticas públicas patrimoniais, podemos definir o inventário como instrumento de identificação e gestão do patrimônio cultural, caracterizado por procedimentos técnicos e administrativos de coleta, sistematização e análise de informações sobre os bens culturais de interesse de preservação. Suas metodologias foram ampliadas ao longo dos anos de atuação dos órgãos estatais de proteção, de forma a se adequarem às dimensões materiais e imateriais do patrimônio, bem como ao princípio da participação social das comunidades, dispostos na Constituição de 1988, nas cartas patrimoniais e nas demais convenções e normativas deste campo de atuação.

Dito isso, ganham destaque as cartas patrimoniais que — segundo entendimento jurisprudencial no Brasil, constituem fonte material do Direito — consolidam conceitos e diretrizes, buscando orientar as práticas dos agentes públicos na preservação dos bens culturais. O inventário consta como recomendação em inúmeras cartas patrimoniais, sendo abordado pela primeira vez na Carta de Atenas, de 1931, resultante da Conferência Internacional de Atenas, organizada pela Sociedade das Nações. Neste documento, foi preconizado que os Estados criassem instituições competentes para o trabalho de publicação de um inventário dos monumentos históricos nacionais, acompanhado de fotografias e de informações, além de arquivos para reunião dos documentos relativos a seus monumentos históricos, ressaltando a importância da relação entre a produção de conhecimento e o acesso às informações para se alcançar os objetivos da preservação.

Outras cartas patrimoniais recomendaram e ressaltaram a necessidade de realização dos inventários em diferentes contextos e objetivos. A Convenção de Haia de 1954, ratificada pelo Brasil em 1958, no âmbito do acordo internacional para defesa do patrimônio cultural em caso de conflitos armados, estabelece o compromisso dos países elaborarem lista dos bens a serem preservados, com identificação e localização, resultando num grande inventário de bens de valor histórico de países de culturas muito diversas e em todos os continentes.

Em 1964, a Conferência Geral da Unesco elaborou a Recomendação de Paris com medidas para impedir a comercialização ilícita de bens culturais, preconizando o uso de inventários nacionais dos bens culturais, sem caráter restritivo (Cury, 2000, p. 100).

A Declaração de Amsterdã, de 1975, ressalta que o patrimônio é formado não somente por isoladas construções de valor excepcional e seus entornos, mas também pelos conjuntos, bairros e aldeias que apresentam interesse histórico ou cultural para seus habitantes (Cury, 2000, p. 200). Com essa premissa, recomenda a organização de inventários de conjuntos arquitetônicos e de sítios, para subsidiar a delimitação de zonas especiais de proteção e orientar a atuação da gestão dos espaços e do planejamento urbano, promovendo a articulação entre a prática dos restauradores e dos urbanistas.

A partir disso, o Conselho da Europa elaborou o Inventário de Proteção do Patrimônio Europeu para identificação dos conjuntos históricos, o que influenciou a realização de instrumentos similares no Brasil, como na Bahia e em Minas Gerais (Motta; Silva, 1998, p. 64).

Resultado do 1º Seminário Brasileiro para Preservação e Revitalização de Centros Históricos, a Carta de Petrópolis de 1987 considerou o inventário uma ferramenta essencial para o conhecimento do acervo cultural e natural. Este procedimento é fundamental na análise dos processos de preservação dos sítios históricos urbanos e deve ser realizado com a participação da comunidade para uma melhor compreensão dos valores atribuídos ao patrimônio.

Em 1990, no encontro internacional do ICOMOS na Suíça, foi elaborada a Carta de Lausanne, dedicada à proteção e gestão do patrimônio arqueológico, na qual os inventários são considerados fontes primárias de dados para pesquisa e estudo científico, cujo conhecimento “mesmo que superficial, pode fornecer um ponto de partida de proteção” (Cury, 2000, p. 307).

Em 2003, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial da Unesco determinou a elaboração e atualização regular de inventários do patrimônio cultural imaterial, conforme o sistema de salvaguarda do patrimônio de cada país.

Por fim, em 2023, a Carta de Ouro Preto para a Legislação Brasileira do Patrimônio Cultural, resultante do Seminário Nacional de Direito do Patrimônio Cultural, recomendou em suas diretrizes instrumentais regulamentar o instituto do inventário de bens culturais. De algum modo, as diretrizes de todas as cartas patrimoniais conduziram o desenvolvimento das práticas e dos instrumentos de trabalho dos órgãos de preservação.

Na implementação das ações de preservação, ao longo da trajetória das políticas públicas brasileiras, os inventários sempre foram utilizados, antes mesmo da criação do instituto do tombamento. Em 1926, a primeira Inspeção Estadual de Monumentos Nacionais, criada em Minas Gerais com a atribuição de produzir

listagens e inventários dos monumentos, realizou trabalho pioneiro de identificação de bens imóveis em Ouro Preto (Rangel, 2010, p. 120). Alguns anos após o tombamento da cidade, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - SPHAN, atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, realizou o inventário de Ouro Preto, entre 1949 e 1950, para definir critérios de seleção de imóveis a serem restaurados com os recursos arrecadados na campanha de doações para a preservação do centro histórico (Motta; Rezende, 2016, p. 18). Segundo o Dicionário de Patrimônio Cultural do IPHAN, esse tipo de inventário pode ser classificado como um inventário de proteção, porque reuniu os dados necessários à tomada de decisões sobre a gestão de um bem tombado.

Nesse mesmo sentido, inúmeros inventários foram realizados para identificação dos acervos dos bens tombados com vistas ao planejamento de ações de preservação e salvaguarda. Na década de 1970, o Inventário Nacional de Bens Móveis e Integrados (INBMI), focado nos acervos das igrejas tombadas, tornou-se um importante instrumento de proteção da arte sacra brasileira. Esse inventário permitiu, anos depois, a coordenação de ações para impedir a evasão de obras de arte e a recuperação de bens desaparecidos.

Já na década de 1980, foi realizado o Inventário Nacional de Bens Imóveis em Sítios Urbanos Tombados (INBI-SU) com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre os conjuntos arquitetônicos tombados, visando sua melhor gestão e preservação. A cidade de Tiradentes, em Minas Gerais, foi a experiência piloto desse inventário.

Na década de 1990, foi implementado o INCA - Inventário Nacional de Coleções Arqueológicas e o CNSA - Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos, constituindo a base para a elaboração das mais de 17.500 fichas de identificação do patrimônio arqueológico, disponíveis atualmente no SGPA - Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Arqueológico.

A partir dos anos 2000, o INRC - Inventário Nacional de Referências Culturais foi implementado como um instrumento destinado a identificar, documentar e registrar sistematicamente os bens culturais que expressam a diversidade cultural brasileira. O objetivo é identificar os valores e significados atribuídos pelos grupos sociais às suas referências culturais, como patrimônio cultural. O INRC, inclusive, pode recomendar o aprofundamento de estudos com a finalidade de registro ou tombamento.

A experiência piloto desse inventário foi realizada na cidade do Serro, em Minas Gerais (Brasil, IPHAN, 2000, p. 7). A partir de 2010, o instrumento do INRC passou por adaptações, contribuindo para a formatação dos Inventários Participativos, entendidos como ferramentas pedagógicas para levantamento e seleção das referências culturais (Florencio, 2016, p. 5). Também em 2010, foi criado o INDL - Inventário da Diversidade Linguística, voltado ao "reconhecimento da diversidade linguística como patrimônio cultural, por meio da identificação, documentação e ações de apoio e fomento" (Brasil, IPHAN, s.d.). A língua inventariada recebe o título de "Referência Cultural Brasileira", sendo incluída nas ações de valorização que visem a sua preservação.

Todos esses inventários, à exceção do INRC, que é voltado à identificação de valores de referências culturais com possibilidade de serem protegidas pelo Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial (Decreto nº 3.551/2000), os demais se dedicam à pesquisa e produção de conhecimentos sobre bens já

protegidos, portanto, considerados pelo IPHAN como inventários de proteção (Motta; Rezende, 2016, p. 24).

Rodrigo Melo Franco Andrade (1987, p. 52) justificava a necessidade de inventários não somente para auxiliar a gestão dos bens tombados, mas para que pudessem subsidiar a seleção de novos tombamentos, estabelecendo a ideia de que era preciso “conhecer para preservar”. Essa premissa incentivou o desenvolvimento dos inventários também com a finalidade de produzir conhecimento sobre os bens passíveis de tombamento, os quais, na época, eram identificados por sua ligação a eventos memoráveis da história ou por critérios de excepcionalidade. Quando os órgãos estaduais de proteção são criados, a partir de 1970, num contexto de compartilhamento das responsabilidades políticas entre os entes federativos, as primeiras ações de proteção também se baseavam em critérios de monumentalidade, tal como praticado pelo IPHAN. No caso do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais - IEPHA/MG não foi diferente, contudo, pouco tempo depois da sua criação, o órgão elaborou as bases metodológicas e um planejamento para a realização do Inventário de Proteção do Acervo Cultural de Minas Gerais - IPAC/MG, a partir de 1984.

Um grande projeto financiado com recursos do governo federal, caracterizado como “uma operação permanente, dinâmica e sistemática, visando o registro de manifestações humanas, em suas diferentes criações espontâneas e formais, e de potencialidades naturais” (Brasil, IEPHA, 1985), que partia da perspectiva da monumentalidade, fundadora das ações de preservação, em direção a uma noção ainda incipiente de diversidade cultural, que não alcançava a dimensão imaterial da cultura.

A concepção do IPAC/MG foi justamente identificar e documentar o acervo de bens imóveis em variadas tipologias arquitetônicas, de bens móveis e integrados e do patrimônio arqueológico, prioritariamente das regiões ainda pouco documentadas. Com isso, permitiu a ampliação da identificação do patrimônio cultural no Estado para além da excepcionalidade, promovendo o reconhecimento de outras arquiteturas, de conjuntos urbanos de importância regional, de acervos de bens móveis e de sítios arqueológicos. Sua metodologia previa o fichamento dos bens, com registro das informações coletadas em pesquisas documentais e trabalho de campo, nas chamadas fichas de identificação ou fichas de inventário. Posteriormente, o conjunto das fichas preenchidas seriam reunidas para publicação de um catálogo do acervo de cada Município inventariado, promovendo, assim, a divulgação dos bens inventariados e a difusão do conhecimento produzido.

Interessa perceber que a identificação e a produção de conhecimento constituíam o ideário do IPAC/MG, inspirado nas premissas de Rodrigo Melo Franco Andrade, ou seja, de que o conhecimento do acervo de interesse de preservação é condição fundamental para a proteção do patrimônio cultural. Na publicação do IPAC nº 0, Rodrigo Andrade, presidente do IEPHA na época, inicia a apresentação afirmando que “o primeiro passo e a atitude mais objetiva para a preservação do nosso acervo cultural é o seu conhecimento” (IEPHA, 1985). Além disso, entre as finalidades do inventário, enfatizava a de viabilizar a proteção do patrimônio e de orientar a formulação das políticas públicas estaduais de conservação, restauração e difusão do patrimônio cultural, conforme o planejamento do Estado.

Entre 1985 e 1999, o IPAC/MG inventariou aproximadamente 40 Municípios, enfrentando inúmeras dificuldades logísticas e orçamentárias, interrupções por

cutte de investimentos e de pessoal. O relatório de atividades da Superintendência de Pesquisa, Tombamento e Documentação desse período assevera para a “necessidade imperiosa de liberação de recursos para o IPAC” e ressalta que o instrumento é “pré-requisito indispensável ao planejamento das ações na área de preservação do patrimônio cultural do Estado” (IEPHA, 1990):

Para o conhecimento efetivo da realidade cultural do Estado, é fundamental o levantamento real e sistemático dos bens considerados de interesse de preservação. Através do INVENTÁRIO DE PROTEÇÃO DO ACERVO CULTURAL DE MINAS GERAIS - IPAC/MG é possível conhecer esses mesmos bens e, conseqüentemente, criar diretrizes para protegê-los e valorizá-los, com o objetivo de orientar os organismos governamentais em seus planos e ações (Planos Diretores), como também, fornecer subsídios, estudos e pesquisas às instituições culturais, educativas e científicas. Tudo isso visa suprir a necessidade de se efetuar uma análise objetiva para o resgate da memória histórica e, em seguida, formular políticas próprias para a preservação, conservação, restauração e valorização. Dessa forma, busca-se responder a uma necessidade social contemporânea e a uma preocupação governamental atuante, comprometida com sua comunidade e seus valores mais prementes, sejam eles históricos, arquitetônicos, urbanísticos, artísticos, arqueológicos e espeleológicos. (IEPHA, 1990)

Em 2005, seus dados foram migrados para uma plataforma digital para cadastramento de um banco de dados e acesso ao público das fichas de identificação. Entretanto, o sistema eletrônico do IPAC Digital foi descontinuado em 2011, por problemas de suporte operacional e ausência de recursos financeiros para a manutenção da plataforma. A partir de 2012, com base na metodologia do IPAC/MG, os inventários realizados pelo IEPHA incorporaram a noção de referências culturais, definida como “o universo cultural que circunda indivíduos e grupos, e no qual eles se reconhecem, valorizam e, portanto, adquirem sentido” (IPHAN, 2000).

Além disso, foram adotados procedimentos e estratégias de inventários participativos para assegurar a participação das comunidades na execução do inventário. A primeira experiência foi do Inventário Cultural de Proteção do Rio São Francisco, em parceria com o Núcleo de História Regional da Universidade Estadual de Montes Claros - NUHICRE/UNIMONTES e apoio do Ministério Público, resultando no levantamento das referências culturais mais representativas das comunidades ribeirinhas de 17 Municípios lindeiros do Rio São Francisco, em Minas Gerais. Essa ação é suplementar ao inventário realizado pelo IPHAN, que contempla da nascente até a foz do “Velho Chico” (Canfora, 2012, p. 24). Conforme as recomendações do inventário estadual, foram protegidos pelo instrumento do registro as “Folias de Reis de Minas Gerais” e os “Saberes, Linguagens e expressões musicais da viola em Minas Gerais”.

As experiências do IPHAN e do IEPHA/MG destacam os inventários sob a perspectiva das Políticas Públicas, nas quais os órgãos estatais utilizam um aparato burocrático e teórico-metodológico para a identificação e produção de conhecimento sobre bens culturais protegidos ou de interesse de preservação. Além disso, essas experiências contribuem para o planejamento necessário à gestão do patrimônio cultural. Todos esses inventários constituem, assim, uma política de produção de conhecimento sobre o patrimônio cultural, seja visando a gestão dos bens protegidos ou a proteção dos bens a serem conhecidos e

acautelados. Sempre houve esforços para realizar o levantamento, a catalogação, a identificação e o estudo dos bens culturais. À medida que a noção do que constitui o patrimônio cultural se expandia, as metodologias e os procedimentos para a realização dos inventários também foram se adaptando.

Identificação e conhecimento, planejamento e gestão são as perspectivas que estruturam a compreensão e a prática do instrumento do inventário no âmbito das políticas públicas, uma vez que, além de permitir a identificação e o conhecimento do acervo cultural existente, o inventário se consolidou como uma das atividades fundamentais para a gestão do patrimônio cultural, norteador do planejamento das suas ações de preservação.

Portanto, o inventário é compreendido simultaneamente como um instrumento de identificação do patrimônio e de planejamento de políticas públicas para sua preservação e salvaguarda. Ele também contribui para a articulação com outras políticas transversais, como as de cultura, educação, desenvolvimento social, fomento ao turismo e planejamento e gestão do território urbano ou natural.

### **3 Projetos de lei para regulamentação do inventário em Minas Gerais**

Desde 2007, tramita na Assembleia Legislativa de Minas Gerais proposições para a regulamentação estadual do instrumento do inventário. A primeira iniciativa foi da ex-deputada Gláucia Brandão, com o PL nº 1.698/2007, para regulamentar o regime jurídico dos bens materiais inventariados como patrimônio cultural no Estado de Minas Gerais. O texto definiu o inventário como instrumento de identificação visando a proteção somente dos bens culturais materiais, excluindo os bens de natureza imaterial, e apresentou restrições aos bens inventariados semelhantes às impostas aos bens tombados, como a necessidade de prévia análise e aprovação dos órgãos competentes para demolição ou descaracterização. Além dessa limitação, o artigo 5º determinava obrigações aos proprietários, tais como conservar o bem; franquear o acesso dos órgãos competentes, quando necessário; e adequar o uso do bem de modo a garantir sua conservação e promoção. Para o IEPHA, incidia o compromisso de manter registro atualizado e público de todos os bens culturais inventariados existentes no Estado.

Sobre a proposição, o IEPHA se manifestou por meio de nota técnica, enfatizando o inventário como ação administrativa do Poder Executivo, na qual a natureza de instrumento de conhecimento se desdobra em instrumento de gestão, na medida em que os procedimentos de identificação e cadastramento dos bens objetivam indicar ou dar subsídios para a adoção de outros instrumentos de proteção, como por exemplo a execução da política urbana, a elaboração dos planos diretores e normas de parcelamento e ocupação do solo, o tombamento, o registro, as ações de difusão e de educação patrimonial. Assim, enquanto instrumento de identificação e gestão, torna-se, portanto, instrumento de preservação e de acautelamento, visto que toda medida de proteção, intervenção e valorização do patrimônio cultural depende do conhecimento prévio dos acervos existentes.

Ressalta que os critérios de seleção e de identificação de bens culturais a serem inventariados obedecem aos fins administrativos e de planejamento da ação estatal, diferindo dos que são adotados para os tombamentos em conformidade ao Decreto-Lei Federal nº 25/1937. A nota conclui no sentido de que é inadequado impor aos proprietários de bens culturais inventariados as mesmas obrigações e restrições que são próprias do tombamento, pois, sendo tais procedimentos necessários, a medida de proteção a ser adotada pelo Poder Público seria o próprio tombamento e não apenas o inventário. Entende, por fim, desnecessária a normatização infraconstitucional do inventário, tendo em vista os fins administrativos de identificação e de planejamento a que se propõe respaldados nas práticas governamentais adotadas no Estado de Minas Gerais e na própria Constituição Brasileira. O PL nº 1.698/2007 foi arquivado no fim da legislatura.

No ano seguinte, em 2008, o IEPHA publicou a Portaria IEPHA nº 29/2008, que disciplinou os procedimentos para execução do IPAC/MG, reafirmando o inventário no contexto das medidas administrativas do órgão estatal, caracterizado como atividade sistemática e permanente de pesquisa, identificação e documentação, a ser realizada conforme o planejamento institucional, visando ao cadastramento de bens culturais.

Em 2011, por requerimento do ex-deputado Arlen Santiago, o PL nº 1.698/2007 foi desarquivado, o qual recebeu o número de PL nº 939/2011, sendo anexado ao PL nº 93/2011 do ex-deputado Sargento Rodrigues, por semelhança da matéria. O texto desta proposição amplia a proteção do inventário de bens materiais para bens culturais e naturais, buscando incluir nesta expressão os bens de natureza imaterial. Aos proprietários, exclui as restrições negativas de não demolir, descaracterizar ou alterar sem prévia autorização, mas mantém as restrições positivas de conservar o bem, adequar seu uso para garantir a conservação e facilitar acesso do Poder Público. Mantém para os órgãos competentes obrigação de disponibilizar acesso ao cadastro atualizado e público dos bens inventariados no Estado e dispõe sobre finalidades voltadas à gestão dos bens, visando orientar ações de preservação, divulgação e educação patrimonial.

O PL nº 93/2011 recebeu manifestação técnica do IEPHA enfatizando a necessidade de esclarecer, delimitar e explicitar os objetivos técnicos e os efeitos jurídicos desejáveis do inventário, valorizando-o como medida de cautela, de vigilância e de planejamento. Reiterou o inventário como instrumento de gestão, sem fim em si mesmo, a ser utilizado no planejamento, instrução e aplicação de todos os outros instrumentos de preservação, como ações de ordenamento do solo na política urbana; desapropriação; servidão administrativa; tombamento; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito; estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). O PL nº 93/2011 também foi arquivado ao final da legislatura.

Em 2015, novamente, foi desarquivado, recebendo o número PL nº 942/2015. A ele foi anexado o PL nº 2.614/2015 (ex- PL 939/2011). A proposição

do PL nº 942/2015 recebeu um substitutivo nº 01 que exclui qualquer limitação imposta aos proprietários, mantendo-se apenas algumas finalidades do inventário e obrigação dos órgãos competentes manter cadastro atualizado e público de todos os bens inventariados no Estado. O texto foi encaminhado ao IEPHA em 2023, que se manifestou mais uma vez no sentido de reforçar o entendimento sobre a eficácia do inventário para o acautelamento dos bens culturais enquanto instrumento administrativo de identificação e gestão, recomendando que a proposição trate dos efeitos decorrentes da inventariação de um bem cultural, atentando-se para que não haja sobreposição de instrumentos distintos, com atribuição ao inventário dos mesmos efeitos do tombamento. Além disso, apontou para que a regulamentação do inventário seja feita por meio de lei que disponha sobre a organização da política cultural do Estado e que a metodologia do inventário seja estabelecida em Portaria do órgão competente.

De modo que, as proposições que tramitaram no legislativo mineiro se alteraram no tempo para excluir os efeitos e procedimentos do tombamento que estavam sendo atribuídos também ao inventário, dispondo exatamente sobre suas finalidades de identificação do interesse social de preservação de determinados bens culturais e da gestão por parte do poder público com a indicação para outras medidas de proteção a serem adotadas posteriormente, conforme as características de cada bem cultural e da manutenção e acesso dos dados atualizados dos bens inventariados.

No âmbito das políticas públicas do patrimônio cultural realizadas pelos órgãos de proteção, o inventário é aplicado e melhor compreendido como sendo ato administrativo de natureza declaratória da indicação do interesse de preservação com efeito de proteção cautelar (Canfora, 2012, p. 33). As informações das fichas de inventário são relativas à localização e descrição sucinta de bens culturais possuidores de elementos identitários e de valores a eles atribuídos que indicam um relevante interesse público para sua preservação, de modo que o conhecimento produzido pelo inventário não traz diretrizes técnicas ou planos de salvaguarda consolidados para orientar a adequada intervenção e acompanhamento dos bens culturais, como é elaborado para os dossiês de tombamento ou de registro.

Dessa forma, inexistente no inventário um fim em si mesmo que o constitua como definidor de restrições específicas ou de parâmetros técnicos e diretrizes de ações que orientem a conservação e salvaguarda dos bens. Constitui-se mesmo como um meio, a forma instrumental do aparato técnico-administrativo do Estado, pelo qual as equipes técnicas devem indicar outras formas de proteção para serem aplicadas após a execução do inventário. E, tomado sob a forma contemporânea dos inventários culturais participativos, não somente os técnicos e especialistas, mas também, e principalmente, as comunidades e os chamados grupos detentores passam a propor as medidas de proteção e indicações de salvaguarda.

Em paralelo, para o campo do Direito e a atuação de seus operadores, até que outras formas de acautelamento indicadas sejam adotadas, qualquer ameaça pode ser evitada por medida cautelar solicitada por qualquer cidadão. Nesse sentido, torna-se um instrumento com parcial efeito restritivo, numa garantia jurídica temporária, até que atos protetivos posteriores sejam adotados por parte do Poder Executivo, que avaliará a pertinência da proteção proposta e a motivação que justifique a tutela do bem inventariado (Canfora, 2012, p. 33).

## 4 O inventário do patrimônio cultural enquanto instrumento restritivo de direitos

O presente tópico tem como título aquilo que vários patrimonialistas, justamente, têm resistência<sup>1</sup> em reconhecer enquanto forma de melhor compreensão ou tratamento do inventário do patrimônio cultural, ou seja, um instrumento apto a produzir efeitos restritivos em relação à propriedade, especialmente, de edificações e áreas consideradas de relevante valor cultural. Todavia, assim nominou-se o tópico não por acaso e nas linhas que se seguem tentar-se-á mostrar que o inventário também pode ser tratado como uma importante garantia jurídica, definidora sim de condutas ativas e omissivas, em prol das referências culturais de uma comunidade.

Para iniciar essa discussão sobre os efeitos do inventário, desde já assume-se a premissa de o considerar uma “garantia jurídica”, de natureza fundamental inclusive (sobre a natureza de garantia fundamental do inventário, tratar-se-á adiante). O inventário não constitui um valor em si mesmo, o bem jurídico em causa é o patrimônio cultural (seu acesso, fruição e criação) e o inventário representa apenas uma ferramenta de garantia em seu favor. Essa sua característica assecuratória é absolutamente relevante para se compreender adequadamente o inventário a partir do viés do Direito. As garantias jurídicas, de modo geral, visam assegurar, resguardar, proteger, viabilizar o exercício de um direito material. Trata-se de um “instrumental jurídico” que sempre estará vinculado a uma pretensão subjetiva, todavia, isso não diminui sua importância ou força normativa. As garantias, enquanto tal, por estarem previstas em normas jurídicas, não implicam em mera recomendação ou em uma faculdade do agente de as cumprir ou não. Não existe norma jurídica que não seja coercitivamente exigível e independente de se tratar de um direito material (por exemplo, o direito ao patrimônio cultural) ou de uma garantia (no caso, a inventariação dos bens culturais), o não atendimento à sua realização ou exercício, estará sempre sujeito às sanções jurídicas.

O Professor José Alfredo de Oliveira Baracho (1991, p. 278-279) chama a atenção de que as garantias “propõem conferir aos direitos garantidos a força que lhe é própria”. O Professor mineiro exemplifica, citando o caso da França, onde já na sua Constituição de 1791 restava claro que o Poder Legislativo não poderá elaborar qualquer lei que atente ou obstaculize o exercício dos direitos naturais e civis consignados no título das garantias constitucionais.

No Brasil, quem estabelece o inventário como uma garantia jurídica é a própria Constituição da República de 1988, no seu artigo 216, § 1º, quando prescreve que “o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”.

---

<sup>1</sup> Essa resistência não significa uma negativa categórica de que o Inventário não possa ter nenhum efeito jurídico restritivo à propriedade, e sim, uma preocupação em tratar esse instrumento, primordialmente, a partir do seu aspecto “protetivo”. Sobre esse ponto, *vide* a Nota Técnica nº 003/2016 da Diretoria de Proteção do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. Todavia, há na doutrina quem assuma postura mais incisiva, afirmando ser “uma incoerência atrelar ao inventário o efeito de restrição da propriedade” (Campos, 2013).

A locução “meio” adotada pelo legislador constituinte no *caput* do artigo 216, foi muito feliz ao enfatizar que o inventário é um “meio” e não um “fim”, o que evidencia, como dito, a sua natureza garantística. E aproveitando a semântica do dispositivo constitucional, uma outra expressão se mostra relevante para enfatizar o inventário do patrimônio cultural como um instrumento de efeitos restritivos sobre a propriedade: a locução “proteção”. E aqui é preciso levantar uma reflexão, justamente sobre a possibilidade, ou não, limitativa do inventário.

O Professor da Universidade Federal de Juiz de Fora, Marcos Olender (2010), ao se debruçar sobre a experiência francesa de tratamento jurídico dispensado ao inventário, destaca que, no Brasil, a exemplo do país francófono, deveria haver uma adjetificação do instituto para sua melhor compreensão. O autor mineiro sugere que, por aqui, poderia haver dois predicados distintos, sendo: o “inventário de conhecimento ou inventário de proteção” e o “inventário para preservação”. Repara-se que, conforme sugestão deste autor — e ele não é o único —, o vocábulo “proteger” equivale a “conhecer” e aqui talvez esteja o ponto chave de embate entre os que consideram que o inventário implica em efeitos restritivos sobre a propriedade e aqueles que se opõem a essa possibilidade, tratando-o exclusivamente como uma ferramenta de “conhecimento”, tal como trabalhado no tópico anterior. Afinal, “proteger” implica apenas em estudar, investigar, contextualizar e registrar a existência? Ou “proteger” significa estabelecer parâmetros de conduta e limitações de ação e omissão para os proprietários e demais interessados que convivem com um bem cultural? Não havendo, no Brasil, a predicação sugerida por Olender, o inventário “protege” ou não “protege”? Restringe ou não restringe? E de que forma?

Remetendo a questão para o ordenamento jurídico brasileiro, repare-se como este aborda a questão: o Decreto-Lei nº 25, de 1937, já em sua ementa, trata da “proteção” do patrimônio cultural do país, e o faz elencando diversas medidas restritivas, em um claro esforço de considerar a propriedade dos bens culturais, ainda que privada, sujeita ao melhor interesse da coletividade. Já a Lei nº 3.924, de 1961 (que dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos), dispõe que somente será possível o aproveitamento econômico de jazidas arqueológicas, quando for possível que uma parte significativa destas sejam devidamente “protegidas”, ou seja, submetidas a regime diferenciado quanto à sua destinação coletiva. Por fim, um último exemplo do emprego da expressão “proteção” no ordenamento pátrio, e que inequivocamente implica em efeitos restritivos, está na Lei nº 9.605, de 1998, que estabelece em seu artigo 62 que: destruir, inutilizar ou deteriorar bem especialmente *protegido* por lei, ato administrativo ou decisão judicial, implicará pena de reclusão, de um a três anos, e multa.

Enfim, diante daquilo que, sistematicamente, está estabelecido na legislação brasileira, não se pode esperar nada de diferente dos operadores do Direito quando enxergam na expressão “proteção” a vinculação a condutas ativas e omissivas diretamente voltadas para a salvaguarda dos bens culturais, sejam eles tombados, inventariados, chancelados, valorados ou por qualquer outro meio colacionados como patrimônio cultural. A ordem jurídica patrimonial brasileira não equivale o dever de proteção à mera possibilidade de estudar e pesquisar o bem cultural em causa. E é nesse sentido que Magistrados e membros do Ministério Público já se posicionaram publicamente durante a elaboração da III Carta de Princípios da Magistratura e do Ministério Público para o Meio Ambiente (3ª Carta de Araxá), aprovada em 9 de agosto de 2019, ao se referirem sobre a “proteção” constitucional estabelecida por meio do inventário ou demais instrumentos:

[...] conclui-se pelos ensinamentos dos estudiosos do tema e jurisprudência, que a ausência de regramento infraconstitucional não esvazia a proteção constitucional do direito fundamental à proteção do patrimônio histórico e cultural dada por meio do inventário, tampouco dos demais instrumentos, sendo que pela norma constitucional se depreende os deveres de conservação do bem de valor cultural, e com eles a obrigação dos bens inventariados não poderem ser destruídos, inutilizados, deteriorados ou alterados sem prévia autorização do órgão responsável pelo ato protetivo.

Não obstante os inequívocos efeitos restritivos próprios do inventário, decorrentes de sua subsunção legal aos casos práticos envolvendo bens culturais classificados enquanto tal, é possível encontrar, de modo esparso, alguns esforços normativos que buscam esclarecer melhor outras possibilidades de manejo do inventário. É o caso do recente Código Estadual de Patrimônio Cultural do Ceará, Lei nº 18.232/2022. Esta Lei traz a regulamentação do inventário distinguindo-o em três espécies: a) o “inventário de conhecimento”, voltado para a identificação do patrimônio cultural; b) o “inventário com efeitos restritivos”, visando a proteção do bem cultural imóvel por meio de limitações administrativas leves ou moderadas; e o c) inventário participativo, enquanto ferramenta de educação patrimonial.

A legislação cearense inova e traz interessantes contribuições para a compreensão do inventário, destacando, entre outros aspectos, a possibilidade do inventário de conhecimento poder ser instalado de ofício pela Secretaria de Estado da Cultura, afinal não há implicações a direitos dos proprietários e demais interessados; a determinação de que não há fixação de área de entorno para os imóveis sujeitos ao inventário com efeitos restritivos e também prevendo a possibilidade de restrições parciais ou totais para esses imóveis, conforme regulamentação ainda a ser editada.

Outro exemplo de regulamentação e possibilidades de manejo do inventário do patrimônio cultural é a Lei nº 12.585 - Lei do Inventário de Bens Imóveis -, de 9 de Agosto de 2019, do Município de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Diferentemente da legislação cearense, aqui não há distinção entre um “inventário de conhecimento” e um “inventário de restrição”. A norma do município gaúcho trata apenas do inventário enquanto forma de “identificar os bens imóveis com interesse de preservação”, visando estabelecer medidas administrativas limitativas ao livre manejo de tais bens. Sendo assim, no caso do município de Porto Alegre, o inventário, explicitamente, é tratado unicamente como instrumento com efeitos restritivos sobre a propriedade de bens culturais. E aqui, cabe um destaque para uma recente alteração desta norma, em 2022, e que alterou o inciso II do seu artigo 3º. De acordo com a norma sulista, as edificações afetas ao inventário podem ser classificadas em “imóveis de estruturação” e “imóveis de compatibilização”, sendo aqueles as edificações inventariadas propriamente ditas e estes as edificações que, apesar de não serem inventariadas, expressam relação significativa com as de estruturação e seu entorno.

Conforme o texto original, de 2019, a “edificação de compatibilização” é aquela que expressa relação significativa com a de “estruturação” e seu entorno, cuja volumetria e outros elementos de composição requerem tratamento especial, podendo ser até demolida, desde que a nova edificação qualifique a intervenção requerida. Repare-se que, mesmo no caso de um imóvel não ser propriamente inventariado, existia um cuidado com a ambiência dos “imóveis de estruturação”.

Havia, até então, um mínimo de preocupação com a qualificação da área onde estaria situado os imóveis inventariados (imóveis de estruturação), todavia, como dito, tal legislação municipal foi alterada em 2022 (Lei nº 13.288/2022) estabelecendo que a classificação em “imóveis de compatibilização” não implicaria mais “em qualquer gravame ou ônus administrativo sobre a propriedade urbana”, o que em nosso entender, significou em um “retrocesso cultural”, vedado inclusive, constitucionalmente.

Para além das experiências legislativas encontradas no país sobre a matéria, ainda bastante pontuais, o entendimento que já se consolidou nas Cortes Superiores brasileiras, notadamente no Superior Tribunal de Justiça, é que o inventário do patrimônio cultural, enquanto instrumento jurídico de proteção, implica em medidas restritivas à propriedade e pode ensejar, inclusive, a responsabilidade penal daqueles que praticam condutas danosas à sua conservação. Independentemente de qualquer norma regulamentadora do inventário, o mandamento constitucional que o consagra como meio de proteção do patrimônio cultural é tido como norma constitucional de eficácia plena. Esse entendimento é claramente extraído, por exemplo, do julgado de relatoria do Ministro Herman Benjamin, em decisão proferida em sede de Recurso Especial:

Nada a acrescentar ou retificar na análise que o Tribunal de origem fez do regime jurídico do patrimônio cultural. O tombamento constitui apenas um entre vários institutos de proteção de bens de valor histórico e artístico, sendo um deles o inventário, que, isoladamente, já assegura proteção legal. Uma vez inventariado, o bem deve ser salvaguardado pelo Estado, pelo proprietário e pela sociedade em geral. Por outro lado, a notificação, que deflagra o tombamento provisório, impõe ao proprietário dever de abstenção absoluta de realizar qualquer intervenção no bem sem expressa, inequívoca e válida autorização da autoridade competente.

(STJ. Recurso Especial 1.547.058/MG, Relator Ministro Herman Benjamin, j. 06/12/2016, DJe 26/08/2020)

Não obstante a tendência de uniformização da jurisprudência do país, no sentido de considerar o inventário como instrumento jurídico de proteção com efeitos restritivos sobre a propriedade, ainda persistem situações onde o Judiciário desconhece a força normativa deste instrumento, e não, exatamente, por o classificar como uma ferramenta de política pública voltada, exclusivamente, para a compreensão e contextualização do patrimônio cultural, mas por padecer de regulamentação infraconstitucional que melhor caracterize seus efeitos. Seria o caso de Mandado de Injunção?<sup>2</sup>

Abaixo, segue uma curiosa situação de dois imóveis com relevante valor cultural, localizados em uma mesma rua, a poucos metros de distância um do outro, na cidade de Patrocínio, Minas Gerais. Estes dois imóveis foram objeto de duas ações civis públicas distintas, ajuizadas pelo Ministério Público mineiro em momentos diferentes, todavia com fundamentos muito semelhantes, onde o

---

<sup>2</sup> Não trataremos dessa questão neste trabalho, mas certamente que a pergunta merece a adequada reflexão em oportunidades outras destes autores ou mesmo daqueles que se sentirem interessados em pesquisar a matéria. Apenas a título de curiosidade, em matéria de patrimônio cultural, o STF já se manifestou, em sede de Mandado de Injunção, no MI 6.627/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux, a despeito da falta de regulamentação do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural. Na oportunidade, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a falta de regulamentação do SNPC não era obstáculo para a implementação das políticas próprias do Conselho Nacional de Política Cultural.

*parquet* estadual requer a responsabilização do município pela autorização indevida de demolição dos respectivos imóveis, considerando que ambos eram formalmente reconhecidos como bens culturais inventariados pelo município de Patrocínio. Ambas as ações foram propostas no ano de 2018 e coincidentemente as respectivas decisões de 2ª Instância, para os dois processos, foram publicadas praticamente juntas, ocorre que, por Câmaras distintas do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

No primeiro caso, como dito, tem-se uma ação civil pública, proposta pelo Ministério Público de Minas Gerais em 2018, contra o município de Patrocínio, por ter autorizado a demolição de um imóvel localizado na Rua Governador Valadares, 228, Centro e que estava inscrito, desde o ano de 2008, no Acervo de Bens Culturais Inventariados da cidade. Apesar da extensão do caso em comento, para o se pretende neste artigo, interessa tão somente destacar um pequeno trecho do acórdão, de relatoria do Desembargador Oliveira Firmo, publicado em 27 de novembro de 2023, que julgou improcedente o pedido do Ministério Público, que buscava a reparação do dano pela efetiva demolição do bem cultural. Entre outros fundamentos, o acórdão acompanha a decisão de primeira instância que estabelece o seguinte:

Trata-se de imóvel que não foi tombado, de modo que não se submete às limitações ou às restrições administrativas que visam preservar o bem tombado, uma vez que não está protegido por lei que restringe as intervenções em imóveis tombados. O imóvel foi apenas objeto de procedimento administrativo de inventário. Inexiste nos autos comprovação da inscrição do tombamento do imóvel inventariado no respectivo Livro de Tombo. Embora se admita a importância cultural do imóvel em questão, conforme reconhecido pelo próprio Município, o que se afere é que, embora inventariado, o imóvel localizado à Rua Governador Valadares 228, centro, Patrocínio/MG, sequer estava em processo de tombamento, de modo que não está restrito à realização de obra, demolição, construção, inexistindo o dever de proteção, por parte do ente público municipal, da conservação do imóvel. Desse modo, não recai sobre o Município de Patrocínio o poder-dever de proteção à conservação do imóvel em questão, uma vez que, reitera-se, trata-se de imóvel não tombado. (TJ/MG. Ação Civil Pública 1.0000.23.096601-2/001, Relator Desembargador Oliveira Firmo, DJ 27/11/2023)

Já no segundo caso, a ação civil pública também foi proposta em 2018, contra o município de Patrocínio e também buscava a responsabilização do ente público pela autorização indevida de demolição do imóvel localizado na Rua Governador Valadares, 272, Centro, que estava inscrito desde o ano de 2001, no Acervo de Bens Culturais Inventariados da cidade. Diferentemente do caso anterior, que foi julgado pela 7ª Câmara Cível - Direito Público, o recurso a esta ação foi apreciado pela 6ª Câmara Cível - Direito Público do TJMG, todavia, com uma fundamentação e uma decisão totalmente distinta do caso anterior. Aqui, o Acórdão, de relatoria do Desembargador Edilson Olímpio Fernandes, foi pela condenação do município de Patrocínio e entre os fundamentos apontados, interessa aqui o posicionamento da Câmara a respeito dos efeitos jurídicos do inventário:

O inventário é instrumento de preservação do patrimônio cultural, incumbindo ao Poder Público a sua proteção. Comprovada a demolição de edificação inventariada mediante licença concedida pelo Município Patrocínio sem motivação e prévia consulta ao Conselho Deliberativo Municipal do Patrimônio

Cultural, atentando contra a memória e a identidade dos munícipes, forçoso concluir pela condenação do réu à compensação pelos danos morais experimentados diante da lesão irreparável de bem de valor cultural.

(TJ/MG. Ação Civil Pública 1.0000.23.198452-7/001. Relator Desembargador Edilson Olímpio Fernandes, DJ 23/11/2023)

Desse modo, resta claro que, ainda que haja uma tendência jurisprudencial em considerar o inventário como um instrumento jurídico de efeitos restritivos, isso não significa que tais efeitos prescindam de uma adequada regulamentação da matéria, haja vista que, por implicar restrições à propriedade, enquanto bem jurídico de natureza fundamental, sempre será preciso assegurar as garantias materiais e processuais que repercutem sobre o direito do titular de direitos reais impactados pelo patrimônio cultural. Ainda assim, os Enunciados do Conselho da Justiça Federal em matéria de patrimônio cultural, publicados em setembro de 2023, por iniciativa do Superior Tribunal de Justiça, confirmam tal tendência ao estabelecer que tanto o inventário como os demais instrumentos administrativos de proteção ao patrimônio cultural são mecanismos de tutela dos bens culturais. Preconiza o Enunciado 15:

ENUNCIADO 15. O tombamento é apenas um dos instrumentos de salvaguarda do patrimônio cultural, tal como preconiza o art. 216, § 1º, da Constituição da República. São igualmente tuteláveis os bens registrados, inventariados, chancelados, valorados, acautelados por outros instrumentos administrativos, protegidos *ex vi legis* ou, ainda, aqueles em que – por meio de lei de efeito concreto, de decisão judicial ou de outro meio – se evidencie a sua relevância, tudo em observância ao princípio da não taxatividade dos mecanismos de proteção do patrimônio cultural. (Brasil, CJF, 2023)

Para aqueles que defendem, legitimamente, que o inventário precisa ser considerado e tratado, especialmente, como uma ferramenta de política pública para conhecimento e promoção dos bens culturais, o maior receio em assumir os efeitos restritivos do instituto está no eventual prejuízo que essa característica restritiva pode causar nos estudos e na legitimidade das pesquisas que precisam, inevitavelmente, dialogar de modo espontâneo e genuíno sobre aspectos de afetividade, pluralidade e inclusão entre a comunidade e suas referências culturais. E talvez seja por isso mesmo que a Nota Técnica DPR nº 003/2016 da Diretoria de Promoção do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG) estabelece que, no procedimento de inventário, não é obrigatória a notificação formal do proprietário, sendo que o inventário se constitui primeiramente como:

[...] um instrumento de conhecimento para proteção dos bens culturais, uma operação permanente e sistemática de identificação, análise, conhecimento e monitoramento das áreas inventariadas. Constitui-se como um registro de informações de grande importância com vistas a conhecer e preservar a memória e identidade da comunidade. O inventário auxilia na pesquisa, planejamento, proposição e efetivação de ações de preservação e valorização cultural pelas equipes técnicas dos setores federais, estaduais e municipais responsáveis pelo patrimônio cultural. (Brasil, IEPHA/MG, 2016).

A referida nota técnica destaca ainda que, embora a notificação do proprietário não seja necessária, é importante que o inventário seja realizado de modo público “dando ciência aos proprietários e à coletividade do interesse de

preservação e ampliando as possibilidades de preservação e de valorização dos bens”.

Segundo o proposto no presente trabalho, dizer que o inventário do patrimônio cultural, em termos jurídicos, implica em efeitos restritivos sobre a propriedade não precisa anular a sua percepção enquanto política pública fundamental para identificar e contextualizar os bens culturais de uma comunidade. A referida Nota Técnica do IEPHA-MG destaca que o objetivo principal do inventário é a busca de “conhecimento de uma região, manifestação cultural, edificação ou objeto que se apresentam como de interesse cultural em determinados âmbitos, definindo uma metodologia de estudo e *indicando os demais instrumentos necessários para a proteção*” (grifos nossos).

É neste ponto que se concorda totalmente com o posicionamento de que o inventário é passível de se compatibilizar com os demais instrumentos de proteção, primeiro porque, ainda que não haja sua regulamentação legal, ele já reconhece, de forma autônoma, enquanto ato administrativo de natureza declaratória, o valor cultural do bem em causa; e segundo porque a mesma espontaneidade e empatia que se espera seja alcançada com os estudos de identificação dos bens culturais, pode ser alcançada, quando são apresentadas para a comunidade, de modo transparente e dialógico, as diferentes possibilidades de proteção complementar dos bens e manifestações culturais.

Assim, as pesquisas de identificação não precisam priorizar os aspectos restritivos, mas também não podem ignorá-los ou ocultá-los, já que para se alcançar o *status* de patrimônio cultural, e gozar de proteção jurídica constitucional, não seria preciso, sequer, que o Poder Público o reconhecesse como tal, bastando que exista, fatidicamente, o potencial de referencialidade identitária próprio de todos os bens culturais (Paiva, 2022). Resumindo: as obrigações positivas e negativas, tidas como efeitos restritivos, existem independentemente do inventário, não fazendo sentido dizer que a sua realização não geraria tais responsabilidades e limites<sup>3</sup>.

É importante destacar que o inventário não é o mesmo que o tombamento, e deve-se concordar que ele não pode ser tratado ou apresentado como tal. Por outro lado, como meio de proteção previsto constitucionalmente, o inventário constitui um predicado que qualifica o sujeito: “patrimônio inventariado”. Isso, por si só, é um ato jurídico relevante para o Direito e não pode ser negligenciado, seja: para garantir proteção do bem cultural em causa, seja para respeitar todos os pressupostos do Estado Democrático de Direito, como o pluralismo, a inclusão, o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a vedação de retrocesso social, a função social da propriedade, entre outros princípios afins.

Até agora se falou que o inventário gera restrições sobre a propriedade, mas afinal, diante de todos os pontos trazidos nesse trabalho, quais seriam elas? Sem a regulamentação legal do instituto, é difícil pormenorizar isso, ainda assim, quatro consequências jurídicas se apresentam como inevitáveis: 1) a necessidade de prévia manifestação do órgão responsável pelo inventário antes da realização de

---

<sup>3</sup> Esse entendimento também é compartilhado pela equipe técnica responsável pelos estudos, no âmbito do CNMP, de valoração econômica de danos ao patrimônio cultural, segundo a qual a responsabilidade do agente causador de dano ao patrimônio cultural decorre não apenas das lesões a bens tombados ou inventariados, mas também daquelas praticadas contra bens culturais “meramente” passíveis de proteção. (Brasil, CNMP, 2021, p. 134).

obras que impliquem em descaracterização ou demolição do bem inventariado, a fim de se avaliar a indicação para outra forma de acautelamento prevista; 2) a necessidade de motivação da decisão que autoriza a descaracterização ou demolição — sujeita, inclusive, ao controle do mérito do ato administrativo<sup>4</sup> —, de modo justificado e sustentado nas referências culturais em causa; 3) A necessidade de, qualquer que seja a intervenção pretendida, seja assegurada a preservação do bem cultural inventariado por meio de proposta que dialogue e respeite os seus elementos e atributos culturais; e 4) a necessidade de notificação dos interessados sobre o inventário produzido, haja vista que, se o mesmo gera obrigações, isso deve se dar à luz dos princípios constitucionais do devido processo legal.

Por fim, o Enunciado 19 da I Jornada de Direito do Patrimônio Cultural do Conselho da Justiça Federal enfatiza que todos os instrumentos de proteção que declaram a relevância cultural dos bens, definindo obrigações positivas e negativas para garantir a preservação e salvaguarda do patrimônio cultural, o fazem sustentados nos princípios estruturantes da tutela do patrimônio cultural, como o da função social da propriedade e o da fruição coletiva.

ENUNCIADO 19. Tanto o tombamento como os demais instrumentos que declaram a relevância cultural de bem material, estatuinto obrigações de fazer, não fazer e suportar, originam-se, como pressupostos intrínsecos, dos princípios da função memorativa e da função ecossocial da propriedade. Não implicam, como regra, indenização aos proprietários ou possuidores de bens materiais de relevante valor cultural. (Brasil, CJF, 2023)

Seja para garantir sua proteção, seja para viabilizar os estudos de identificação e contextualização dos bens culturais, todas as ações que envolvem o inventário, sempre devem se pautar em princípios fundamentais consolidados ao longo de quase um século de normatização da matéria e que se estruturam em torno do pluralismo, da função social da propriedade cultural, da inclusão, da justiça restaurativa, do devido processo legal, da vedação de salvaguarda deficiente, do *in dubio pro* patrimônio público, da proibição do retrocesso cultural e/ou ambiental, da prevenção de dano, da precaução, da responsabilização *in integrum*, da solidariedade intergeracional, da participação pública, da fruição coletiva e do respeito à ancestralidade e à diversidade.

## 5 Conclusão

A partir das diferentes perspectivas, políticas públicas e Direito, a reflexão construída neste artigo posiciona o inventário como uma garantia jurídica da preservação do patrimônio cultural, ao mesmo tempo que ressalta a importância do processo de construção coletiva de identificação e contextualização das principais referências culturais de uma comunidade.

Desse modo, é possível compreendê-lo como um instrumento de conhecimento que enseja uma proteção cautelar, constituído a partir de um ato

---

<sup>4</sup> Inequivocamente admitido, conforme esclarece o Professor Edmur Ferreira de Faria (2016).

administrativo declaratório, próprio do aparato técnico e burocrático dos órgãos de proteção, em suas três esferas federadas de atuação.

Não tendo fim em si mesmo, o inventário é instituído pela Constituição da República como um meio de proteção, com vistas a garantir a preservação e salvaguarda dos bens materiais e imateriais de relevante valor cultural.

Tal proteção cautelar se sustenta pelo princípio da precaução, especialmente quando se trata de bens sob a iminência de perda de seu suporte físico ou dos valores e significados neles expressos (Paiva, 2022, p. 189). Nesses casos, resta clara a tendência jurisprudencial de considerar os efeitos restritivos do instrumento do inventário.

A Carta de Ouro Preto para a Legislação Brasileira do Patrimônio Cultural, de 2023 enfatiza a existência de lacuna legislativa relativa ao instrumento do inventário e preconiza em sua Diretriz nº 7 a sua regulamentação, uma vez que, a par da garantia de proteção dos bens inventariados, é preciso assegurar também a garantia do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, quando se tratar de restrições à propriedade.

## Referências

ANDRADE, Rodrigo Melo Franco de. *Rodrigo e o SPHAN: coletânea de textos sobre patrimônio cultural*. Brasil: Ministério da Cultura, Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Fundação Nacional Pró-Memória, 1987.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Direitos e garantias fundamentais (parte geral) direitos invioláveis; teoria geral dos direitos individuais, direitos e liberdades constitucionalmente garantidos, ensaio de enumeração. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, v. 33, n. 33, 1991.

BRASIL. Ceará. *Lei Estadual nº 18.232*, de 6 de novembro de 2022. Diário Oficial do Estado do Ceará. Atos do Poder Executivo. Série 3. Ano XIV. nº 222. Caderno 1/2. Fortaleza, 07 de novembro de 2022.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *I Jornada de Direito do Patrimônio Cultural e Natural*. Enunciados Aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2023. Disponível em: [https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/direito-do-patrimonio-cultural-e-natural/?\\_authenticator=ecdd75147a8b663d9c8abc5ac549d93eed8e44e8](https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/direito-do-patrimonio-cultural-e-natural/?_authenticator=ecdd75147a8b663d9c8abc5ac549d93eed8e44e8). Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Diretrizes para valoração de danos ambientais*. Brasília: CNMP, 2021.

BRASIL. Instituto do Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – IEPHA/MG. *Nota Técnica nº 003/2016 da Diretoria de Proteção*. Disponível em: [http://www.iepha.mg.gov.br/images/Documentos/Programas/Nota\\_Tecnica\\_DPR\\_003\\_2016\\_Invent%C3%A1rio\\_elei%C3%A7%C3%B5es\\_2.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/Documentos/Programas/Nota_Tecnica_DPR_003_2016_Invent%C3%A1rio_elei%C3%A7%C3%B5es_2.pdf). Acesso em: 06 jan. 2024.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Inventário nacional de referências culturais* (INRC): manual de aplicação. Brasília: DID, IPHAN, 2000. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Manual\\_do\\_INRC.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Manual_do_INRC.pdf). Acesso em: 16 out. 2023

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Inventário nacional da diversidade linguística* (INDL). Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/140>. Acesso em: 16 out. 2023

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Arqueológico*. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/sgpa/?consulta=cns>. Acesso em: 16 out. 2023

BRASIL. Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. *Inventário de Proteção do Acervo Cultural de Minas Gerais - IPAC/MG nº 0*. Belo Horizonte: IEPHA, 1985.

BRASIL. Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. *Portaria nº 29/2008*. Disciplina, no âmbito do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – IEPHA/MG, a execução do Inventário de Proteção do Acervo Cultural do Estado de Minas Gerais – IPAC/MG. Belo Horizonte: 2008. Disponível em: [http://iepha.mg.gov.br/images/Legisla%C3%A7%C3%A3o/PORTARIA\\_29\\_2008.pdf](http://iepha.mg.gov.br/images/Legisla%C3%A7%C3%A3o/PORTARIA_29_2008.pdf). Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. Minas Gerais. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 942/2015*. Parecer para o 1º Turno do Projeto de Lei nº 942/2015. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/documento/?tipo=PL&num=942&ano=2015&expr=\(PL.20150094204675%5bcodi%5d\)%5btxmt%5d](https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/documento/?tipo=PL&num=942&ano=2015&expr=(PL.20150094204675%5bcodi%5d)%5btxmt%5d). Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Minas Gerais. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 942/2015*. Dispõe sobre o inventário do patrimônio cultural do Estado. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/942/2015>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Minas Gerais. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 1.698/2007*. Regulamenta o regime jurídico dos bens materiais inventariados como patrimônio cultural no estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/1698/2007>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Minas Gerais. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 2.614/2015*. Regulamenta o regime jurídico dos bens materiais inventariados como patrimônio cultural no Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/2614/2015>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Minas Gerais. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 939/2011*. Regulamenta o regime jurídico dos bens materiais inventariados como patrimônio cultural no Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/939/2011>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Minas Gerais. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 93/2011*. Dispõe sobre o inventário do patrimônio cultural do Estado. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/93/2011>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1.547.058/MG*, Relator Ministro Herman Benjamin, j. 06/12/2016, DJE 26/08/2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=65827140&num\\_registro=201303328478&data=20200826&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=65827140&num_registro=201303328478&data=20200826&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção 6.627/DF*, Relator Ministro Luiz Fux, j. 22/05/2018, DJE 24/05/2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314423551&ext=.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Ação Civil Pública 1.0000.23.096601-2/001*, Relator Desembargador Oliveira Firmo, DJ 27/11/2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Ação Civil Pública 1.0000.23.198452-7/001*. Relator Desembargador Edilson Olímpio Fernandes, DJ 23/11/2023.

CAMPOS, Yusef Daibert Salomão de. O inventário como instrumento de preservação do patrimônio cultural: adequações e usos (des) caracterizadores de seu fim. *Revista CPC*, São Paulo, n. 16, p. 119-208, maio/out. 2013.

CANFORA, Ângela Dolabela. O inventário e a proteção dos bens culturais. *In: Patrimônio em textos*. Belo Horizonte: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais, 2012.

CURY, Isabelle (Org.). *Cartas patrimoniais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições do Patrimônio - IPHAN/Ministério da Cultura, 2000.

FARIA, Edimur Ferreira. *Controle do mérito do ato administrativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FLORENCIO, Sônia Rampim; *et al.* Educação patrimonial: inventários participativos: manual de aplicação. Brasília: IPHAN, 2016. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/inventariodopatrimonio\\_15x21web.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/inventariodopatrimonio_15x21web.pdf). Acesso em: 17 out. 2023

MIRANDA, Marcos Paulo Souza. O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 1754, 20 abr. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11164>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MOTTA, Lia; REZENDE, Maria Beatriz. Inventário. *In: GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Orgs.). Dicionário IPHAN de patrimônio cultural*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2016. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/64/inventario>. Acesso em: 09 out. 2023.

MOTTA, Lia; SILVA, Maria Beatriz Resende (Orgs). *Inventários de identificação: um panorama da experiência brasileira* Rio de Janeiro: IPHAN, 1998.

OLENDER, Marcos. Uma "medicina doce do patrimônio". *Vitruvius*, 11 set. 2010. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/index.php/revistas/read/arquitextos/%2011.124/3546>. Acesso em: 22 jan. 2023.

PAIVA, Carlos Magno de Souza. *Direito do patrimônio cultural: autonomia e efetividade*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

RANGEL, Márcio F. Políticas públicas e museus no Brasil. *In: GRANATO, Marcus; SANTOS, Cláudia Penha dos; LOUREIRO, Maria Lucia de Niemeyer Matheus (Orgs.). MAST Colloquia - o caráter político dos museus*. Rio de Janeiro: MCT, MAST, v. 12, 2010, p. 119-135.