



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR**

**JULIANA RODRIGUES BARRETO CAVALCANTE**

**CONFLITOS FEDERATIVOS EM MATÉRIA DE  
PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL: UMA  
ANÁLISE A PARTIR DO TOMBAMENTO**

**FORTALEZA  
2020**

**JULIANA RODRIGUES BARRETO CAVALCANTE**

**CONFLITOS FEDERATIVOS EM MATÉRIA DE  
PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL: UMA  
ANÁLISE A PARTIR DO TOMBAMENTO**

Dissertação apresentada como exigência  
para a obtenção do título de Mestre em  
Direito Constitucional no Programa de  
Pesquisa e Pós-Graduação em Direito  
Constitucional.

Área de Concentração: Direito  
Constitucional Público e Teoria Política.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Humberto  
Cunha Filho.

**FORTALEZA  
2020**

Ficha catalográfica da obra elaborada pelo autor através do programa de geração automática da Biblioteca Central da Universidade de Fortaleza

---

CAVALCANTE, JULIANA RODRIGUES BARRETO.

CONFLITOS FEDERATIVOS EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO TOMBAMENTO / JULIANA RODRIGUES BARRETO CAVALCANTE. - 2020  
117 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2020.

Orientação: FRANCISCO HUMBERTO CUNHA FILHO.

1. Patrimônio Cultural. 2. Direitos Culturais. 3. Competências constitucionais. 4. Tombamento. 5. Conflitos Federativos. I. CUNHA FILHO, FRANCISCO HUMBERTO. II. Título.

---

JULIANA RODRIGUES BARRETO CAVALCANTE

**CONFLITOS FEDERATIVOS EM MATÉRIA DE  
PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL: UMA  
ANÁLISE A PARTIR DO TOMBAMENTO**

Dissertação julgada e aprovada para  
obtenção do título de Mestre em Direito  
Constitucional, outorgado pela  
Universidade de Fortaleza.

Área de Concentração: Direito  
Constitucional Público e Teoria Política.

Aprovada em: 24/08/2020

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Doutor Francisco Humberto Cunha Filho  
(Orientador/Universidade de Fortaleza – UNIFOR)

---

Professor Doutor Mário Ferreira de Pragmácio Telles  
(Examinador/PEP-IPHAN)

---

Professor Doutor Antônio Jorge Pereira Júnior  
(Examinador/Universidade de Fortaleza – UNIFOR)

Dedico este trabalho aos meus pais, Julio e Helena, ao meu irmão, Guilherme, e aos meus avós (*in memoriam*), em gratidão a todo o amor e ensinamentos recebidos.

## AGRADECIMENTOS

Este é o momento em que se deve agradecer aos que contribuíram para o desfecho da minha trajetória no mestrado, um sonho que, há pouco parecia tão distante - embora fosse meta acadêmica - mas que finalmente foi alcançado. Uma jornada de 24 meses que causou submersão em conhecimentos diversos e experiências multidisciplinares.

Agradecer é, sem dúvida, uma tarefa difícil. Não pelo ato do reconhecimento, que é bastante prazeroso, mas pelo risco de a memória falhar e o manifesto de gratidão, que deve ser escrito neste pequeno espaço de emoções, não alcançar pessoas que me auxiliaram e torceram verdadeiramente por mim durante minha jornada, o que seria um tanto quanto injusto de minha parte. Com todo(a)s e com cada um(a) celebro este momento.

Agradeço aos meus pais, Julio e Helena, a quem inclusive dedico este trabalho, por seu apoio e amor dedicados, que me impulsionam todos os dias, e, sobretudo, por terem me proporcionado os estudos.

Ao meu irmão, Guilherme, pelo apoio irrestrito e preocupação constante. Estarei sempre ao seu lado quando precisar.

Aos meus avós paternos e maternos, *in memoriam*.

Aos amigos, que preenchem a vida de alegrias e sentido, pelo tanto de encorajamento que recebi, e pela compreensão em virtude das inúmeras horas de convívio que lhes foram tiradas.

Aos meus companheiros de trabalho do Núcleo do Fórum Clóvis Beviláqua, por terem me acolhido com atenção e amor.

Gratidão a todos que compõem a Associação Boa Terra, que, assim como eu, tentam viver em simplicidade o amor de Deus na prática do amor ao próximo. A Ele, minha gratidão maior.

Agradeço a todos os professores e colegas do Programa de Mestrado em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza, na esperança de que laços de amizade e diálogos reflexivos sempre permaneçam. Agradeço também à coordenação do curso, pelas oportunidades que me foram proporcionadas, e a todos os funcionários e funcionárias da instituição, que sempre me trataram com carinho e respeito, desenvolvendo suas atividades da melhor forma possível para atender aos alunos.

Gratidão aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais (GEPDC), pelas contribuições e discussões profícuas, me que auxiliaram a compreender melhor a esfera cultural.

Ao professor Humberto Cunha Filho, minha maior referência nos estudos de direitos culturais, gratidão por ter me instigado a explorar o tema que ora me proponho dissertar; por ter me orientado de forma inspiradora, e por ter me aconselhado, creditando confiança em mim mesmo quando o desânimo me alcançava.

Agradeço aos professores examinadores por me honrarem com suas participações e interlocuções enriquecedoras: Mário Pragmácio, desde sempre comprometido com os direitos culturais e conhecido por lançar grandes reflexões embaladas por suas inquietações acerca da matéria; e Antônio Jorge, uma das pessoas mais incríveis que já conheci na vida. Vê tudo com um olhar extremamente positivo e parece nunca se abalar. Mesmo enfrentando uma delicada situação de saúde, aceitou gentilmente compor minha banca, contribuindo com meu crescimento acadêmico desde a época do grupo de pesquisa do CNJ, onde trabalhamos juntos pela primeira vez.

Durante a produção deste trabalho acadêmico, muitos percalços foram enfrentados, desde a situação de saúde de meu pai à condição de isolamento social em decorrência da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus. Vivemos um momento de incertezas e angústia. Há, no Brasil, não só uma crise sanitária, mas também econômica e social, e este é o reflexo do cenário hodierno. Escrever com conforto mental e sentido, e ainda compatibilizando o horário de estudo com o expediente de trabalho remoto foi bem difícil. Assim, há grande importância para mim neste momento ímpar. Simboliza o fechamento de um ciclo e a esperança de que muitos outros possam se abrir.

A todas as pessoas que, de alguma forma contribuíram para realização deste trabalho, acreditando em mim ou estando presentes na minha vida nestes anos, agradeço profundamente, pois a cada uma delas devo um pouco do que sou.



## RESUMO

No Brasil, o reconhecimento dos direitos culturais de forma expressa na Constituição de 1988 significou um importante avanço. Dentre os deveres do Estado brasileiro na cultura estão os de protegê-la, financiá-la e estimulá-la. Para tanto, o texto constitucional prevê uma divisão de competências acerca do tema. Além disso, também conta com instrumentos acautelatórios do patrimônio cultural, quais sejam, tombamento, vigilância, inventários, registros, desapropriação, e outras formas de proteção, incluindo ação civil pública e ação popular. Essa dissertação versa sobre o mais antigo e consolidado deles, o tombamento, por fazer parte de uma fórmula jurídica potencialmente geradora de sobreposição de ações. Isso evidencia que há desafios a serem superados no sentido de assegurar com que os entes federativos tenham uma atuação eficiente, sobretudo com relação à proteção do patrimônio cultural, uma vez que a imprecisão com que se partilham atribuições acerca da matéria ocasiona conflitos federativos. Tais conflitos são reflexo do modelo de compartilhamento das competências entre a União e as demais unidades federativas. Sua natureza subjetiva-objetiva pode ser percebida pela identificação de conflitos envolvendo os entes da Federação atrelados a um potencial capaz de desequilibrar o próprio pacto federativo. O presente trabalho parte da hipótese de que o sistema de repartição de competências na matéria tombamento gera uma fórmula alimentadora de conflitos federativos no Brasil. Ademais, possui o objetivo de identificar se, efetivamente, tal hipótese confirma-se no plano jurisprudencial do Brasil, propondo-se a averiguar quais são os conflitos federativos existentes, do ponto de vista da proteção do patrimônio cultural, especificamente acerca do tombamento, haja vista sua peculiar sistemática que é balizada por competências multidirecionais; de que forma são enfrentados pelos tribunais do Brasil, e, a partir do estudo, poder contribuir para o aprimoramento do sistema protetivo brasileiro. Para tanto, a metodologia abordada nesta dissertação realiza-se por meio de um estudo descritivo-analítico, desenvolvido mediante pesquisa bibliográfica, com a utilização de livros, periódicos, publicações especializadas, bem como artigos e dados oficiais; e documental, por meio do exame de acórdãos de tribunais brasileiros, dentre outros materiais que abordam o tema. Com relação à pesquisa, esta caracteriza-se como pura, à medida que tem como fim a ampliação dos conhecimentos; quantitativa, pois seus resultados podem ser quantificados; qualitativa, à medida que busca compreensão sobre os conflitos federativos em matéria do patrimônio cultural; descritiva, posto que busca descrever, explicar, esclarecer e interpretar referido assunto; e exploratória, uma vez que procura aprimorar ideias, buscando maiores informações sobre o tema em foco. Os tribunais selecionados para a realização do presente estudo são Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) e Justiça Federal do Ceará (JFCE), por ser o Estado do Ceará o local em que a pesquisadora está inserida e pela proposta da pesquisa ter foco neste Estado da Federação; Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), por abarcar o Nordeste, e consequentemente, o Ceará; além das Cortes superiores: Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF), por serem palco de enfrentamento final dos conflitos judiciais no país. Concluiu-se, com base na pesquisa realizada, que não é possível confirmar a hipótese lançada no plano jurisprudencial brasileiro, uma vez que os conflitos federativos envolvendo o tombamento são, de acordo com o número de decisões coletadas, assunto de pouca judicialização.

**Palavras-chave:** Patrimônio Cultural. Direitos Culturais. Competências constitucionais. Tombamento. Conflitos Federativos.

## ABSTRACT

In Brazil, the recognition of cultural rights (expressed in the 1988 Constitution) meant an important advance. Among the duties of the Brazilian State in culture are those of protecting, financing and stimulating it. To this end, the constitutional text provides for a division of powers on the topic. In addition, it also has instruments for safeguarding cultural heritage, namely, heritage listing, surveillance, inventories, records, expropriation, and other forms of protection, including public civil action and popular action. This dissertation deals with the oldest and most consolidated one: the heritage listing, for being part of a legal formula potentially generating overlapping actions. This shows that there are challenges to be overcome in order to ensure that the federal entities have an efficient performance, especially in relation to the protection of cultural heritage, since the imprecision with which attributions are shared on the matter causes federative conflicts. Such conflicts are a reflection of the competence sharing model between the Union and the other federative units. Its subjective-objective nature can be seen by the identification of conflicts involving Federation entities linked to a potential capable of unbalancing the federative pact itself. The present work starts from the hypothesis that the system of division of competences in the matter of heritage listing generates a formula that feeds federative conflicts in Brazil. In addition, it aims to identify whether, in fact, this hypothesis is confirmed in the Brazilian jurisprudential plan, proposing to ascertain what are the existing federative conflicts from the point of view of the protection of cultural heritage, specifically regarding the heritage listing in view of its peculiar system that is guided by multidirectional competences; how they are faced by the courts of Brazil and, from the study, to be able to contribute to the improvement of the Brazilian protective system. For this purpose, the methodology addressed in this dissertation is carried out through a descriptive-analytical study, developed through bibliographic research, with the use of books, periodicals, specialized publications, as well as articles and official data; and documentary, by examining judgments of Brazilian courts, among other materials that address the theme. Regarding the research, it is characterized as pure, as it aims to expand knowledge; quantitative, as its results can be quantified; qualitative, as it seeks understanding about federative conflicts on cultural heritage; descriptive, since it seeks to describe, explain, clarify and interpret that subject; and exploratory, since it aims to improve ideas, seeking more information on the subject in focus. The courts selected for this study are the Ceará State Court of Justice (TJCE) and Ceará Federal Court (JFCE), as the State of Ceará is the place where the researcher is located and as the research proposal has a focus in this State of the Federation; Federal Regional Court of the 5th Region (TRF-5), for covering the Northeast, and consequently, Ceará; in addition to the upper courts: Superior Court of Justice (STJ) and Supreme Federal Court (STF), as they are the stage for the final confrontation of judicial conflicts in the country. It was concluded that, in order to improve our own protective system, it is necessary to face all the problems that may cause federative conflicts, so that decision parameters can be established by the courts, proving itself useful from the procedural point of view, for systematization, information and standardization of procedures with respect to the other organs of the Judiciary, and also from the factual point of view, taking into account the difficulties encountered by the Federation entities in the interpretation of their normative duties in the division of powers and in the budget structure for the cultural field. It was concluded, based on the research carried out, that it is not possible to confirm the hypothesis launched in the Brazilian jurisprudential plan, since the federative conflicts involving the heritage listing are, according to the number of decisions collected, matter of little judicialization.

**Keywords:** Cultural heritage. Cultural Rights. Constitutional competences. Heritage Listing. Federative conflicts.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF/88 – Constituição Federal de 1988

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

DL – Decreto- Lei

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EC – Emenda Constitucional

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

ICOMOS – Conselho Internacional de Monumentos e Sítios

IEPHA – Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais

IPHAE – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado

IPHAEP – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

JFAL – Justiça Federal de Alagoas

JFEC – Justiça Federal do Ceará

JFPB – Justiça Federal da Paraíba

JFPE – Justiça Federal de Pernambuco

JFRN – Justiça Federal do Rio Grande do Norte

JFSE – Justiça Federal de Sergipe

MPF – Ministério Público Federal

ONU – Organização das Nações Unidas

PNC – Plano Nacional de Cultura

PNPI – Programa Nacional de Patrimônio Imaterial

SPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

SNC – Sistema Nacional de Cultura

SNPC – Sistema Nacional do Patrimônio Cultural

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

TJCE – Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

TRF -5 – Tribunal Regional Federal da 5ª Região

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                 | <b>14</b> |
| <b>1 AS COMPREENSÕES DE PATRIMÔNIO CULTURAL .....</b>                                   | <b>19</b> |
| <b>1.1 Uma aproximação para uma definição de cultura .....</b>                          | <b>20</b> |
| <b>1.2 Percepções do Patrimônio Cultural .....</b>                                      | <b>23</b> |
| <b>1.3 O patrimônio cultural segundo a Constituição do Brasil .....</b>                 | <b>29</b> |
| <i>1.3.1 Instrumentos de Proteção do Patrimônio Cultural no Brasil .....</i>            | <i>33</i> |
| 1.3.1.1 Tombamento .....                                                                | 33        |
| 1.3.1.2 Vigilância .....                                                                | 37        |
| 1.3.1.3 Outros instrumentos acautelatórios .....                                        | 38        |
| 1.3.1.4 Inventários .....                                                               | 39        |
| 1.3.1.5 Registros .....                                                                 | 40        |
| 1.3.1.6 Desapropriação .....                                                            | 42        |
| <b>2 O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO .....</b>                                              | <b>45</b> |
| <b>2.1 O Estado Federal .....</b>                                                       | <b>46</b> |
| <b>2.2 O Federalismo no Brasil .....</b>                                                | <b>51</b> |
| <b>2.3 O Federalismo na Constituição Brasileira de 1988 .....</b>                       | <b>56</b> |
| <b>2.4 Federalismo cooperativo no âmbito da cultura .....</b>                           | <b>58</b> |
| 2.4.1 <i>Sistemas de Cultura no Brasil .....</i>                                        | <i>60</i> |
| 2.4.2 <i>O Sistema Nacional de Cultura (SNC) .....</i>                                  | <i>63</i> |
| 2.4.3 <i>O Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC) .....</i>                     | <i>67</i> |
| <b>3 CONFLITOS CULTURAIS NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DO TOMBAMENTO .....</b> | <b>69</b> |

|                                                                                                  |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>3.1 Identificação dos conflitos culturais: critérios de busca e metodologia de pesquisa..</b> | <b>69</b>  |
| <i>3.1.1 Conflitos entre entes da Federação x conflitos federativos.....</i>                     | <i>72</i>  |
| <b>3.2 Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE).....</b>                                    | <b>73</b>  |
| <i>3.2.1 Análise dos acórdãos em sede do TJCE .....</i>                                          | <i>74</i>  |
| <b>3.3 Portal da Justiça Federal do Ceará (JFEC).....</b>                                        | <b>78</b>  |
| <i>3.3.1 Análise dos acórdãos em sede da JFEC.....</i>                                           | <i>79</i>  |
| <b>3.4 Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF -5).....</b>                                  | <b>79</b>  |
| <i>3.4.1 Análise dos acórdãos em sede do TRF-5.....</i>                                          | <i>81</i>  |
| <b>3.5 Superior Tribunal de Justiça (STJ).....</b>                                               | <b>84</b>  |
| <i>3.5.1 Análise dos acórdãos em sede do STJ .....</i>                                           | <i>84</i>  |
| <b>3.6 Supremo Tribunal Federal (STF).....</b>                                                   | <b>86</b>  |
| <i>3.6.1 Análise dos acórdãos em sede do STF .....</i>                                           | <i>88</i>  |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>                                                                            | <b>95</b>  |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                         | <b>101</b> |
| <b>ANEXO A – INSTRUMENTO DE PESQUISA.....</b>                                                    | <b>110</b> |

## INTRODUÇÃO

Por meio do processo de construção do federalismo no Brasil surgiu a necessidade de se edificar uma sistemática distributiva de repartição de competências entre os entes da Federação. Assim, as constituições conferiram atribuições aos entes no decorrer dos anos, e a Constituição Federal de 1988 (CF/88) outorgou-lhes autonomia político-administrativa. Ocorre que, em determinadas matérias constitucionais, foram detectados problemas ocasionadas tanto por sua complexidade quanto pela partilha imprecisa de competências, e tal situação contribuiu para o surgimento de conflitos federativos.

Os conflitos federativos são reflexo do modelo de compartilhamento das competências entre a União e as demais unidades federativas. Sua natureza subjetiva-objetiva pode ser percebida pela identificação de conflitos envolvendo os entes da Federação atrelado a um potencial capaz de desequilibrar o próprio pacto federativo, divergindo, inclusive, de meros conflitos onde os entes apenas figuram nos polos das demandas, e do incidente processual originário que é o conflito de competência para julgar determinado caso.

Nesse sentido, é necessário averiguar se tal problemática também inclui a esfera da cultura, tendo em vista que o Sistema de Proteção do Patrimônio Cultural é, aparentemente, uma fonte de conflitos federativos decorrentes da imprecisão com que se partilham atribuições, haja vista que a legislação, ao definir competências comuns e concorrentes, não conduz a uma lógica hierárquica ou a uma amplitude geográfica. Portanto, este trabalho surgiu de uma inquietação que parte da hipótese de que o sistema de repartição de competências entre os entes gera uma fórmula alimentadora de conflitos federativos no Brasil.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 102, inciso I, letra f, a competência para processar e julgar conflitos envolvendo a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, é do Supremo Tribunal Federal, mas pode ocorrer de o nascedouro destes conflitos federativos provir de outros tribunais, como os federais e estaduais, por exemplo, razão pela qual este trabalho possui um percurso metodológico que atravessa a análise de vários tribunais, com ênfase no Ceará, no sentido de averiguar a

hipótese anteriormente narrada no plano jurisprudencial do Brasil, identificando quais são os conflitos federativos existentes, do ponto de vista da proteção do patrimônio cultural, especificamente acerca do tombamento, e de que forma são enfrentados pelos tribunais.

A metodologia utilizada nesta dissertação realiza-se por meio de um estudo descritivo-analítico, desenvolvido mediante pesquisa bibliográfica, com a utilização de livros, periódicos, publicações especializadas, bem como artigos e dados oficiais; e documental, por meio do exame de acórdãos de tribunais brasileiros, dentre outros materiais que abordam o tema.

A pesquisa também é pura, à medida que tem como fim a ampliação dos conhecimentos. Quanto ao método, é quantitativa, pois seus resultados podem ser quantificados; qualitativa, à medida que busca compreensão sobre os conflitos federativos em matéria do patrimônio cultural; descritiva, posto que busca descrever, explicar, classificar, esclarecer e interpretar referido assunto; e exploratória, uma vez que procura aprimorar ideias, buscando maiores informações sobre o tema em foco.

Acerca do método, de acordo com Mezzaroba e Monteiro (2009, p. 109), a pesquisa quantitativa possui “um perfil altamente descritivo”, onde o pesquisador pretende obter dados para trazer confiabilidade ao seu trabalho. No entanto, “os objetos (fenômenos) devem ser observados, medidos e descritos, mas não interpretados” (MEZZAROBA, MONTEIRO, 2009, p. 109).

Por outro lado, os autores entendem que “qualidade é uma propriedade de ideias, coisas e pessoas que permite que sejam diferenciadas entre si de acordo com suas naturezas. Assim, a pesquisa qualitativa não vai medir seus dados, mas, antes, procurar identificar suas naturezas” (MEZZAROBA, MONTEIRO, 2009, p. 110) interpretando os fenômenos estudados. Desse modo, busca-se, nesta dissertação, aplicar as pesquisas quantitativa e qualitativa com o objetivo de coletar dados, analisá-los e interpretá-los.

Mediante critério de busca pré-estabelecido, foram selecionados os seguintes tribunais para a realização do presente estudo: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) e Justiça Federal do Ceará (JFCE), por ser o Estado do Ceará o local em que a pesquisadora está inserida e pela proposta da pesquisa ter foco neste Estado da Federação; Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), por abarcar o Nordeste, e conseqüentemente, o Ceará; além das Cortes superiores: Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF).



Por causa da sistemática peculiar do tombamento em termos de repartição de competências, que, nesse caso, possui natureza concorrencial, quando um mesmo bem pode ser tombado por mais de um ente, e multidirecional, ou seja, pode ser feito por qualquer ente sobre os bens uns dos outros e de particulares, escolheu-se tal instrumento acautelatório como ponto de busca nos portais dos tribunais.

Além disso, no sentido de nortear o percurso metodológico escolhido e investigar a hipótese lançada, 3 (três) questionamentos foram previamente elaborados para serem respondidos no decorrer do trabalho: 1) O que representa o tombamento no contexto da compreensão constitucional do patrimônio cultural?; 2) Quais as peculiaridades do federalismo brasileiro em termos de ação profilática, ou seja, preventiva, aos conflitos federativos?; e, 3) A estrutura de atribuições normativas e administrativas do tombamento têm efetivamente propiciado conflitos federativos?

A fim de alcançar os objetivos supramencionados, o presente estudo foi dividido em três partes. O primeiro capítulo desta dissertação trata sobre aspectos introdutórios para contextualizar o restante do trabalho, perpassando pela necessária análise das compreensões do patrimônio cultural, que remete à ideia de construção social, desde suas noções mais antigas até a mais contemporânea de transmissão para as gerações futuras, e buscando responder ao primeiro questionamento, que possui ênfase na compreensão constitucional brasileira do patrimônio cultural.

Para tanto, realizou-se, preliminarmente, uma reflexão acerca da construção do termo cultura, cuja etimologia provém dos vocábulos gregos *georgia* (lavoura) e *matema* (conhecimentos adquiridos), tendo recebido diversos significados ao longo dos tempos. Historicamente, verificou-se que cultura perpassou pelo campo da intervenção do homem na natureza no sentido do desenvolvimento de utensílios e técnicas voltados à sua sobrevivência, para muito depois significar instrução, refinamento.

De acordo com o professor Humberto Cunha Filho (2004, p. 29), a cultura pode ser “identificada precisamente pelas suas manifestações [...] relacionadas à identidade dos diferentes grupos formadores da sociedade”. “Outrossim, é possível falar em cultura quando há referência ao conhecimento, ideias, ritos e crenças, assim como ao aludir acerca da formação do homem pelo aprimoramento da educação escolar” (BRASIL, 2010, p. 12).

A cultura se divide, ao menos para finalidades didáticas, nas esferas material e imaterial. Ao passo que a primeira expressão relaciona-se com o sentido que os objetos concretos têm para um povo ou a influência que exercem na definição da identidade cultural de uma sociedade, a segunda é intangível, caracterizada pela tradição e pela transmissão dos saberes. E ao reconhecimento deste conjunto material e imaterial, tomado individualmente ou não, que reporta à referência de identidade, ação e memória dos diferentes grupos formadores da sociedade atribui-se a ideia de patrimônio cultural.

Durante o primeiro capítulo, o patrimônio cultural é estudado dos pontos de vista sociológico, do Direito Administrativo e dos Direitos Culturais. Nesse sentido, buscou-se, a priori, por uma compreensão do termo considerando que sua inserção na história constitui um campo mutável que instiga a prática dialógica com diferentes grupos em busca de uma identidade.

Em seguida, buscou-se fazer uma identificação do patrimônio cultural no contexto do Brasil, mediante análise das legislações pertinentes sobre o tema. Além disso, foi feito um estudo acerca da divisão de competências assinaladas pela Constituição de 1988 no tratamento da matéria, e dos instrumentos jurídicos brasileiros destinados à proteção do patrimônio cultural, quais sejam, tombamento, vigilância, inventários, registros, desapropriação, e outras formas de acautelamento e proteção, incluindo ação civil pública e ação popular.

Já o segundo capítulo trata sobre a lógica de repartição de atribuições dada a organização federativa do estado, abordando sobre as peculiaridades do federalismo brasileiro, de modo a tentar responder ao segundo questionamento lançado. Portanto, inicialmente, o capítulo apresenta uma análise da construção da ideia de Federação (do latim *foedus, pacto*) e, posteriormente, demonstra as bases constitucionais e históricas do federalismo brasileiro; e, no âmbito da cultura, o federalismo cooperativo, que, por sua vez, prevê funções de atribuição de todos os entes federados de modo concorrente e coordenado.

Logo após, realizou-se uma análise envolvendo os sistemas brasileiros de cultura, com destaque para o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC), tendo em vista que tais sistemas são operacionalizações do federalismo no setor cultural.

Por fim, o terceiro capítulo carrega a análise dos dados coletados nos tribunais selecionados para a pesquisa, ou seja, a investigação compõe esta etapa do trabalho, cuja metodologia será especificada no referido capítulo, e, tanto o terceiro questionamento quanto a hipótese central serão averiguados.

Para tanto, buscou-se seguir um percurso metodológico com base na sistemática de proteção do patrimônio cultural brasileiro, mais especificamente tratando do tombamento, e com foco no Estado do Ceará, objetivando detectar conflitos federativos, para que, a partir de sua análise, fosse possível compreender de que forma os tribunais brasileiros têm enfrentado os problemas de usurpação de competências de entes federativos em matéria cultural e se, de fato, nosso sistema de repartição de competências gera uma fórmula alimentadora de conflitos federativos no Brasil.

Logo, neste capítulo, explanou-se a metodologia abordada e as dificuldades encontradas durante as buscas nos portais on-line dos tribunais, com relação às palavras-chave utilizadas para a filtragem das pesquisas. Além disso, cumpriu-se esclarecer o que são os conflitos federativos e qual sua diferença de meros conflitos envolvendo os entes da Federação e de conflitos de competência, também encontrados nos acórdãos dos tribunais.

Finalmente, explanou-se sobre a estrutura e o organograma de cada tribunal envolvido nesta pesquisa, e, logo depois, todos os resultados foram apresentados e verificados, levando-se em consideração que a análise da jurisprudência permite a identificação da posição dos decisores em relação ao problema e ou suas eventuais inclinações em relação às possibilidades de solução.

# 1 AS COMPREENSÕES DE PATRIMÔNIO CULTURAL

Diferentes movimentos sociais contextualizados ao redor do mundo têm sido acionados para discussões em prol da diversidade cultural e da proteção do patrimônio cultural, este como significativo fator da autoidentificação e da autorrepresentação de um povo. Em virtude disso, os estudos realizados sobre patrimônio cultural cresceram exponencialmente no decorrer dos últimos anos.

A reflexão em torno do termo patrimônio nos remete a uma ideia de construção social, desde suas noções mais antigas até a mais contemporânea de transmissão para as gerações futuras, nações e povos, se valendo de múltiplos valores, memórias e sentidos norteadores da seleção dos bens culturais nas sociedades.

Do ponto de vista do pertencimento, a proteção destinada a bens culturais é um imperativo social básico, dado que “a cultura, enquanto possibilidade transformadora de um ambiente, representa a sua valoração como eixo de sustentação de qualquer nação” (CARVALHO, 2018, p. 36). Todavia, um proeminente desafio que há no campo do patrimônio envolve sua contínua transformação, decorrente dos processos de mudanças experimentados pela sociedade.

É nesse sentido que compreende-se patrimônio como “uma palavra que nos deixa uma sensação de certo desconforto, um tema sobre o qual já se disse tudo e, todavia, ainda parece que está tudo para dizer” (OLIVEIRA JORGE, 2000, p. 19). “A representação do patrimônio enquanto símbolo de significado e identidade ainda segue como laço das discussões do tema no passado, presente e futuro” (FREDERICO; FUNARI, 2016, p. 17).

Discorrer acerca da distribuição constitucional de competências dos entes federativos para a proteção do patrimônio cultural impõe avaliar, inicialmente, noções sobre o que abrange o próprio patrimônio e a cultura, reconhecendo-os em um contexto preservacionista.

Nessa perspectiva, o presente capítulo pretende realizar, preliminarmente, uma análise da ideia de cultura e, seguidamente, identificar o que é o patrimônio cultural no Brasil, e quais

os instrumentos jurídicos disponíveis à sua proteção, observando de que forma tais mecanismos funcionam para uma efetivação dos direitos culturais correspondentes

## **1.1 Uma aproximação para uma definição de cultura**

Para a compreensão da própria existência humana, os indivíduos e as coletividades, ao longo dos anos, desenvolveram um profundo interesse em construir uma consciência histórica e, para tanto, recorreram à tradição historiográfica de sua cultura.

Etimologicamente, a palavra cultura tem origem no latim e é extraída do verbo *colére*, que significa cultivar, tratar, o que costuma designar, em termos atuais, a ideia de agricultura, lavoura, cultivo dos campos; e, tempos depois, passou a significar instrução. Cultura na designação grega era compreendida pelos vocábulos *georgia* (lavoura) e *matema* (conhecimentos adquiridos). Posteriormente, agregou-se a uma ideia de refinamento espiritual e material dessa intervenção (CUNHA FILHO, 2018).

De acordo com Carvalho (2020, p. 02), foi após o século XVI que o termo cultura passou a adquirir “um significado abstrato para designar o aperfeiçoamento de uma competência, capacidade ou vertente intelectual, e no século XVIII é que se assume a sua utilização corrente com esse significado”, posto que nichos de conhecimento, como “cultura das artes” ou “cultura das ciências” começaram a ser utilizados.

Durante muito tempo vários significados foram delineados no intuito aparentemente irrealizável de dimensionar todos os campos de abrangência que o termo cultura pudesse ter, e talvez, por isso, ainda hoje seja difícil reduzi-lo a uma compreensão. De acordo com Bauman (2013, p. 16), um desses campos primeiramente tentava relacionar a intervenção do homem para modificar a natureza por meio de utensílios que lhes fossem úteis à sobrevivência, incluindo a ação de semear, por meio da lavoura e do plantio.

Pesquisas arqueológicas mostram que as sociedades antes da escrita também tiveram de enfrentar adversidades, como mudanças climáticas, que obrigavam os hominídeos a se deslocarem pelos continentes à procura de proteção e alimento. “Vários são os vestígios encontrados nos fósseis sobre importantes modificações físicas: postura ereta, mãos livres, dentaduras com caninos atrofiados, capacidade craniana maior do que as dos outros primatas” (AQUINO; FRANCO; LOPES, 1985, p. 50).

Tais mudanças corporais surgiram em decorrência da necessidade de adaptação de nossos ancestrais no próprio contato com a natureza, o que ocasionou o desenvolvimento de habilidades para lascar ossos e pedras, confeccionar utensílios para a caça, ferramentas para construção de abrigos, controlar o fogo e, conseqüentemente, o processo de produção de alimentos, por meio da agricultura.

Reisewitz (2004, p.77), entende que a esfera cultural deve englobar também o contato da sociedade com a natureza. Decerto não se pode negar que a relação ser humano/natureza tem origem no próprio surgimento da espécie humana, pois somos parte integrante do meio ambiente, o que evidencia nossa conexão com o natural, rememorando, inclusive, a compreensão de cultura entre o povo heleno (Grécia, séc. XVII a. C.) como a ação humana praticada sobre a natureza (*phýsis*), ou natura, no caso da mitologia romana, conforme sua ideia de cosmogonia que atribuía personificações ao céu e a Terra. No entanto, a forma como interagimos dentro desse sistema pode vir a modificá-lo, sob influência da cultura, o que nos diferencia das demais espécies (COSTA, 2008, p. 23), mas a natureza existe independentemente do ser humano.

A este respeito, os primeiros estudos antropológicos defendiam a ideia de que o homem seria resultado de seu ambiente, e este seria um fator para definição da cultura, levando-nos ao desenvolvimento de línguas, hábitos e diferentes formas de agrupamentos, dado que encontrou oposição nas ideias de Franz Boas (1858-1942), que, por sua vez, não excluiu por completo a compreensão de que o meio ambiente poderia ser um fato determinante na formação cultural do indivíduo, mas somente em alguns aspectos, pois sua proposta girava em torno de que a cultura humana não seria apenas resultado do ambiente, mas sim das ideias.

A comprovação mais conclusiva observada por Boas (2004) foi o estudo que fez a partir da observação dos esquimós (Inuit ou Inuítes), em 1883, que se encontravam em uma mesma região, à época, dividida entre o Canadá e os Estados Unidos da América, mas possuíam diferentes histórias, ancestralidades, dialetos e costumes. Portanto, a cultura seria, a partir deste estudo, um elemento extremamente dinâmico e também mais complexo do que se pudesse imaginar; e as ideias daqueles povos residiam em suas próprias construções, motivo pelo qual o homem passou a ser conceituado como agente transmissor de ideias, e a fonte da diversidade cultural seria o próprio homem e seu pensamento, não o ambiente e suas imposições geográficas. Assim, questionou-se o determinismo geográfico a partir da

observação de que grupos historicamente habitantes de um mesmo território poderiam desenvolver-se culturalmente de formas distintas (LIDÓRIO, 2009).

Para Denys Cuche (1999, p. 09), a reflexão sobre cultura é inerente às ciências sociais “para pensar a unidade da humanidade da diversidade além dos termos biológicos”. Partindo dessa premissa, a questão sobre o que é cultura precisa ser analisada na perspectiva de seu uso social, uma vez que cultura se trata de um termo polissêmico. “Esta polissemia deveu-se, em parte, à divulgação da antropologia cultural, sendo utilizada inclusivamente nos círculos de poder, como a política, para validar e legitimar ideologias, ou em contextos sociais com a intenção de certos grupos se afirmarem” (CARVALHO, 2020, p. 02).

De acordo com Cunha Filho (2004, p. 29), a expressão “cultura tem múltiplos significados, sendo identificada precisamente por suas manifestações [...] relacionadas à identidade dos diferentes grupos formadores da sociedade”, o que faz relação, inclusive, com o sentido e a evolução dos direitos humanos, que, por sua vez, revelam que todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito, justificando-se no princípio da dignidade humana, que sobreveio com a descoberta de nosso processo evolutivo (COMPARATO, 2008, p. 01). Mas, se somos iguais em necessidades e direitos, quanto à cultura somos diferentes, isso porque cada grupamento humano possui sua cultura.

Cabe ressaltar, inclusive, que o texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 1948, compondo ideais de valores atinentes à dignidade da pessoa humana, prevê, em seu artigo 22, os direitos culturais como instrumentos para o livre desenvolvimento da personalidade (ONU, 1948). Vislumbram-se os direitos atinentes à cultura como espécie dos direitos humanos.

Deve-se, contudo, adentrar com cautela na matéria, para que não se atribua um conceito excessivamente estrito do que significa cultura, como apenas uma criação artística ou intelectual, por exemplo. É certo que há inclusão desse tipo de atividade humana, porém, não se limita a ela. Ademais, também não há que se construir um conceito elástico, amplo demais, pois se assim for, sua proteção em termos de legislação ficará sem parâmetros que delimitem sua incidência (SILVA, 2001, p. 20). É por isso que propõe-se a construção de uma compreensão do termo, e não uma conceituação.

Cultura não é um todo e nem tudo. A possível subjetividade dos termos ganha forma concreta de acordo com o ordenamento jurídico que disciplina as relações culturais. A compreensão de cultura está atrelada à produção humana vinculada ao ideal de aprimoramento, visando a dignidade da espécie e de cada um dos indivíduos (CUNHA FILHO, 2018, p. 24).

Desse modo é possível dividir, ao menos para finalidades didáticas, a cultura nas esferas material e imaterial, sendo a primeira aquela que se refere ao que deve ser apreendido, usado, preservado e guardado na memória, ou seja, o termo relaciona-se com o sentido que os objetos têm para um povo ou a influência que exercem na definição da identidade cultural de uma sociedade. Por outro lado, a cultura imaterial é intangível, caracterizada pela tradição e transmissão dos saberes. É o conhecimento transmitido na prática, de geração para geração.

Funari e Carvalho (2009, p. 04) trazem um enfoque acerca de cultura material ressaltando a valorização da diversidade como caminho para a construção de uma sociedade, apontando, para tanto, que “a cultura material é tudo aquilo que é produzido ou modificado pelo ser humano, ou seja, tudo aquilo que faz parte do cotidiano da humanidade, independente do tempo ou mesmo do espaço.” Esta seria, contudo, uma primeira análise dada a partir de estudos arqueológicos que se basearam por vestígios capazes de elucidar o funcionamento de determinadas culturas.

A partir da ideia de que a cultura material está incrustada às nossas vidas, observa-se que nascemos, crescemos e morremos interagindo com as mais diversas materialidades, criadas dentro de diferentes propósitos: são as estruturas, objetos e modificações que compõem os nossos espaços de lazer, trabalho, moradia, entre inúmeras outras possibilidades (FUNARI; CARVALHO, 2009, p. 04), ou seja, sua construção provém do processo de desenvolvimento humano. E ao reconhecimento deste conjunto de tradições materiais e imateriais, e de representatividade simbólico-valorativa para um povo atribui-se a ideia de *patrimônio cultural*.

## 1.2 Percepções do Patrimônio Cultural

Etimologicamente, a origem da palavra patrimônio faz referência ao termo latino *patrimonium*, que se relacionava, em primeiro plano, a tudo o que pertencia ao pai (“*patri*”) de uma família romana, e “*monium*”, que referia-se à herança familiar recebida. Essa perspectiva de direito privado estava intimamente ligada aos interesses de perpetuação das



propriedades da aristocracia romana, considerando que grande parte de sua população não possuía bens (FUNARI; PELEGRINI, 2007, pp. 11-12 apud STUDART, 2017, p. 21). A noção mais antiga do termo exprime a ideia de herança, de transmissão dos bens da família.

Considera-se, inclusive, as civilizações greco-romanas como bases históricas e culturais sobre as quais se erigiu o Ocidente. Ao lado disso, pode-se dizer que a produção cultural da Grécia e de Roma influenciou, de forma significativa, culturas subsequentes. Um exemplo, de acordo com Vicentino e Dorigo (2001, p. 37), é “a própria língua portuguesa, que deriva do idioma utilizado pelos romanos, o latim. O grego foi fundamental para a expansão do cristianismo e para a preservação de textos bíblicos”. Também “o sistema jurídico desenvolvido por esses povos é considerado como uma das principais fontes históricas para o Direito que conhecemos hoje” (CAVALCANTE, 2019, p. 01).

Daí em diante, o termo patrimônio passou por diferentes contextos sociais e históricos que alargaram sua compreensão ao longo do tempo. Do ponto de vista do Direito Privado, persiste uma concepção clássica de patrimônio como somatório de “bens e direitos economicamente apreciáveis” (POPP; PARODI, 2012, p. 372), interligando-se “à visão de propriedade legítima, visto que emana de um direito historicamente de enfoque proprietário ou patrimonialista” (POPP; PARODI, 2012, p. 356).

Tal caráter eminentemente privado percebido na ideia original do patrimônio difere de sua noção ligada à cultura, que veio à tona em meados do século XVIII, em um período de transformações trazidas pela Revolução Francesa, transferindo-se de uma representação individualista para outra, de natureza coletiva. Assim, as primeiras concepções de patrimônio cultural passaram a desenvolver-se durante a construção de um Estado-nação e da necessidade de legitimação da identidade do povo, o que instigou o Estado a criar instituições públicas voltadas à matéria do patrimônio cultural e também ambiental (CHAUÍ, 2006).

As informações que hoje vislumbramos e que permeiam conceitos como artístico, móvel e imóvel, histórico, paisagístico, arquivístico, genético, material e imaterial, tangível e intangível indicam uma ressemantização do termo, que sinaliza concepções de tempo e espaço. Aliás, quando se trata de patrimônio cultural, não se pode trabalhar com um conceito único, vindo exclusivamente de um ramo do conhecimento, dado que é multi e transdisciplinar.

O historiador francês Dominique Poulot (2009) entende que existem várias noções de patrimônio. É um campo em constante mutação que instiga a prática dialógica com diferentes grupos em busca de uma identidade. Poulot considera que o patrimônio se mantém vivo e pulsante graças às práticas de memória que o reveste para contribuir com a identidade de cada um como reflexo e comunicação com o outro, ou seja, um tipo de “investimento de identidade” a ser transmitido. Dessa forma, a história do patrimônio torna-se justamente aquela que a sociedade constrói, e tanto as noções mais antigas quanto a mais contemporânea derivam de construções sociais.

A herança cultural de um povo compreende toda uma construção de tradições, conhecimentos e técnicas, e, por meio da preservação do patrimônio cultural há uma perpetuação de suas marcas históricas no tempo, o que indica, de forma interdisciplinar, a necessária participação dos segmentos das comunidades locais para a construção e escolhas dos bens a serem valorizados e geridos mediante esforços dos entes da Federação. Dessa forma, importa salientar que a ideia de patrimônio cultural não só nos remete a uma herança natural, mas, principalmente, advinda de uma construção social. Nesse sentido:

(...) como referência de identidade, o patrimônio cultural não é uma mera expressão de carga valorativa herdada, mas, sobretudo, a carga valorativa que lhe é atribuída no processo identitário e de fruição. Os valores estéticos, artísticos, históricos e paisagísticos estão ligados, necessariamente, à lógica da fruição; não existem por si, mas em relação com sujeitos, na reciclagem identidade-objeto. Do mesmo modo, a cultura imaterial está intrinsecamente ligada à dimensão humana. Não há expressão possível do patrimônio cultural dissociado das pessoas que o ergueram e daqueles que lhe constituíram o destino (PIRES, 2011).

De acordo com a antropóloga Regina Abreu (2015), observado o Ocidente moderno, existe uma longa historicidade no campo do patrimônio cultural, que pode ser dividido em três momentos, quais sejam: (1) a criação de agências nacionais e internacionais, (2) a formação de agentes e (3) a definição de políticas públicas. Diferentemente do entendimento dos orientais, com relação ao patrimônio construído, a autora analisa que, para esses povos, principalmente os japoneses, a concepção de construção do patrimônio cultural valoriza, sobretudo, “o saber fazer, os procedimentos, as técnicas, as formas de organização do trabalho e da produção, não apenas o resultado material (em pedra e cal) ou mesmo imaterial desses processos.” (ABREU, 2015).

Nesse contexto, no primeiro momento, que se deu durante o século XIX e a primeira metade do século XX, os processos de patrimonialização tinham como fundamento uma reconstrução do passado e a busca da valorização da arte nacional. Já o segundo momento

teve como marco a criação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em novembro de 1945, que trouxe um conceito antropológico da cultura, ressaltando dinamicidade e peculiaridade como suas características (ABREU, 2015).

Também no ano de 1945 passou a existir oficialmente a Organização das Nações Unidas (ONU), com o principal objetivo de manter a paz e a segurança internacionais, bem como desenvolver a cooperação entre os povos na busca de soluções dos problemas econômicos, sociais, culturais e humanitários, promovendo o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais (VICENTINO; DORIGO, 2001, p. 518).

A criação destas organizações internacionais ocorreu logo após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), cujos conflitos apontavam para um futuro incerto em razão de confrontos nucleares. Nesse período, diversos bens culturais foram destruídos, e pode-se dizer que houve um maior interesse na preservação de patrimônios mundiais.

Além disso, a ideologia nacional-socialista atrelada ao partido nazista, que motivou a guerra, baseava-se na perseguição e extermínio de pessoas com culturas diferentes do padrão alemão, o que gerou a morte de milhões de judeus, poloneses, soviéticos, ciganos, homossexuais etc. “Rejeitava-se qualquer valor universal que não fosse o sucesso dos povos escolhidos em uma luta darwiniana pela primazia” (PAXTON, 2004, p. 20 apud BRAY, 2017, p. 17).

Em razão disso, a DUDH conferiu em seu artigo 27, como direito dos povos, a proteção da vida cultural: “todo ser humano tem o direito de participar da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios” (Assembleia Geral da ONU, 1948).

Daí em diante as compreensões de cultura e meio ambiente passaram por alterações e o patrimônio universal ganhou maior foco. Uma das experiências positivas que mais ficaram conhecidas acerca da atuação da UNESCO na esfera do patrimônio cultural foi o caso do grande templo de Abu Simbel, tesouro arqueológico escavado em rocha, situado ao sul do Egito.

Em meados de 1959, a decisão de construir uma represa na região próxima ao templo com o intuito de controlar o aumento do Rio Nilo iria ocasionar a inundação do vale em que Abu Simbel estava inserido. Em razão disso, a UNESCO lançou uma campanha internacional,

com a ajuda de governos e outros órgãos, para trasladar o complexo histórico de seu local de origem a fim de ser salvo de ficar completamente submerso (UNESCO, 2017).

A campanha conduziu outros casos ao redor do mundo, e, posteriormente, a UNESCO, mediante auxílio do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS), instituição fundada em 1965, na França, responsável pela propositura dos bens que adquirem o título de patrimônio cultural da humanidade, iniciaram um projeto com o intuito de criar uma convenção que tratasse acerca do patrimônio cultural da humanidade, dada a aparente necessidade.

Nesse mesmo período foi elaborada a Carta de Veneza ou Carta Internacional para a Conservação e Restauro de Monumentos, entre os dias 25 e 31 de maio de 1964, que reconheceu oficialmente o patrimônio histórico como tesouro universal, sendo responsabilidade de todos protegê-lo. Trata-se de um documento primordial em matéria de conservação patrimonial que foi adotado tanto pela UNESCO como pela ICOMOS.

Logo depois surge a Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, ratificada em 21 de novembro de 1972. Verificou-se uma crescente preocupação dos organismos internacionais com a valorização do patrimônio cultural e natural das nações, motivo pelo qual a Convenção passou a ser considerada como marco regulatório acerca do tema, estabelecendo diretrizes de reconhecimento do patrimônio mundial como fonte insubstituível da vida humana, conferindo-lhe, posteriormente, uma lista para inscrição dos bens compreendidos como patrimônio da humanidade. De acordo com o art. 1º da Convenção, consideram-se patrimônio cultural:

Os monumentos – Obras arquitectónicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos de estruturas de carácter arqueológico, inscrições, grutas e grupos de elementos com valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência;

Os conjuntos – Grupos de construções isoladas ou reunidos que, em virtude da sua arquitectura, unidade ou integração na paisagem têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência;

Os locais de interesse – Obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico (ONU, 1972).

Percebe-se que, no título que trata acerca da proteção nacional e internacional do patrimônio cultural e natural, em seu artigo 4º, a Convenção assevera que “cada um dos Estados - parte deverão reconhecer a obrigação de assegurar a identificação, proteção, conservação, valorização e transmissão às gerações futuras do património cultural e natural”

(ONU, 1972). Atrelado a tal determinação, tais membros deverão esforçar-se, envidando o máximo de seus recursos disponíveis no intuito de efetivar tal promessa.

Além disso, no ano de 1976 a UNESCO organizou em sua 19ª Sessão outro documento que ficou conhecido como Recomendação de Nairóbi, no qual foi conceituado o *conjunto histórico* ou *tradicional* como agrupamento de construções e espaços que constituam um assentamento humano cuja coesão e valor sejam reconhecidos dos pontos de vista arqueológico, arquitetônico, pré-histórico, histórico, estético ou sócio-cultural. A Recomendação tratou também sobre ambiência e salvaguarda desses conjuntos e sobre a necessidade de cada Estado-Membro formular, dentro de suas peculiaridades, em matéria de distribuição de poderes, uma política (nacional, regional e local) para salvaguardar os conjuntos históricos ou tradicionais (UNESCO, 1976).

O terceiro e último momento trazido por Regina Abreu instaurou, em meados de 1980, uma reflexão acerca da patrimonialização das diferenças, com pertinência à preservação das singularidades locais em frente ao movimento de homogeneização em curso no mundo ocidental, por causa das recomendações emitidas pelas instituições internacionais, sobretudo, pela UNESCO (ABREU, 2015).

Logo no ano de 1985 houve uma Conferência Mundial sobre Políticas culturais, realizada pelo ICOMOS. Tal Conferência originou a Declaração do México, que trata sobre os princípios regentes das políticas culturais, afirmando a diversidade cultural e a sua indissociabilidade de identidade cultural. A relação entre democracia e cultura é abordada como pressuposto da democracia cultural, que corresponde à ampla participação da sociedade no processo de criação dos bens culturais e de tomada de decisões relacionadas à vida cultural. No sentido de garantir tal participação, a Declaração propõe a descentralização geográfica e administrativa da vida cultural, assim como a ampliação dos espaços de diálogo entre população e entidades culturais (MAGALHÃES, 2019, p. 130).

No sentido de cumprir as determinações da DUDH, a UNESCO aprovou, em 17 de outubro de 2003, durante sua 32ª Sessão, na cidade de Paris, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, um documento considerado hoje como referência na criação de políticas públicas para garantir a proteção à diversidade cultural como um direito de todos os povos e nações, sendo posteriormente ratificado por 175 países (UNESCO, 2003).

Hodiernamente, compreende-se que “o patrimônio é o legado que recebemos do passado, vivemos no presente e transmitimos às futuras gerações. Nosso patrimônio cultural e natural é fonte insubstituível de vida e inspiração, nossa pedra de toque, nosso ponto de referência, nossa identidade” (UNESCO, 2017).

Nesse novo contexto globalizado, reconhecem-se as riquezas culturais dos vários grupos. Em 2005 foi celebrada a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, que estabelece os princípios da igual dignidade e do respeito por todas as culturas e da solidariedade e cooperação internacional. O legado cultural das sociedades é um ativo importante que serve a distintos propósitos, alguns bons, outros nem tanto, a depender da perspectiva (STUDART, 2017, p. 37).

Como discutido, as noções e percepções do patrimônio cultural são construídas ao longo dos tempos e variam, significativamente, de acordo com a vivência de cada povo, uma vez que “os sujeitos que mantêm e produzem os bens culturais, antes disso, são vistos como atores fundamentais nesse processo” (CAVALCANTI; FONSECA, 2008, p. 20).

E são as políticas de patrimonialização ao redor do mundo que têm auxiliado na compreensão da história. Trata-se da assimilação do passado e a presença das pessoas no tempo, pois como escrito anteriormente, a história do patrimônio é exatamente a história da “maneira como uma sociedade constrói seu patrimônio” (POULOT, 2009, p. 12). Portanto, cabe discutir de que forma a ideia de patrimônio cultural repercutiu no Brasil, em termos normativos, e como fora contemplada pela Constituição brasileira de 1988.

### **1.3 O patrimônio cultural segundo a Constituição do Brasil**

O patrimônio cultural brasileiro é formado por bens de natureza material e imaterial, e o objeto de sua tutela é justamente o valor que se traduz de fatos relativos à ação, à memória e à identidade dos grupos formadores da sociedade brasileira, sendo, portanto, a sua salvaguarda, um direito fundamental na proporção em que a preservação da identidade e da memória dos referidos grupos atende, em última análise, ao princípio da dignidade da pessoa humana (RODRIGUES, 2007, p. 01).

Em termos de legislação, entende-se que o tema passou a ser discutido no Brasil a partir de 1933, quando da edição do Decreto nº 22.298, de 03 de janeiro do referido ano, que dispunha acerca da proteção de algo por conta de seu valor histórico<sup>1</sup>. Sua importância

---

<sup>1</sup> Decreto nº 22.928, de 12 de julho de 1933. Erige a cidade de Ouro Preto em monumento nacional. Rio de

consistiu no reconhecimento da cidade de Ouro Preto como um monumento nacional (BRASIL, 1933).

Ocorre que foi no ano de 1937, durante o Estado Novo, que foi publicado o Decreto-Lei (DL) nº 25, em novembro, com o desiderato de organizar a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Esta foi uma das primeiras e mais impactantes normas jurídicas brasileiras a tratar diretamente acerca do patrimônio histórico e cultural, trazendo limitações em âmbito administrativo com relação ao direito de propriedade e definindo o patrimônio histórico e artístico como “o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico” (BRASIL, 1937). Inclusive, “as políticas públicas de proteção do patrimônio cultural no Brasil têm como marco fundador o Decreto-lei nº 25/1937, vigente até os dias de hoje” (CAMPOS, 2019, p. 08).

Além disso, a Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, foi sancionada com o objetivo de tratar acerca da proteção dos bens arqueológicos e pré-históricos e a Lei nº 4.845, de 19 de novembro de 1965, foi criada com o intuito de proibição da saída, para o exterior, de obras produzidas no país. Tanto o DL 25/1937 quanto as Leis 3.924/61 e 4.845/65 restam ainda vigentes, ao menos no que não conflitam com a Constituição Federal, consideradas, neste aspecto, como normas matriciais sobre o acautelamento de bens culturais no Brasil.

A expressão *patrimônio cultural* foi adotada posteriormente na Constituição brasileira de 05 de outubro de 1988, de modo a compreender os bens de natureza material e imaterial tomados de forma individual ou em conjunto, referenciando à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira<sup>2</sup>.

Com a Constituição Federal de 1988, o conceito de patrimônio cultural sofreu sua

---

Janeiro. D.O. de 17.7.1933. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22928-12-julho-1933-558869-norma-pe.htm>. Acesso em: 30 jun. 2020.

<sup>2</sup> CF/88. Art. 216. “constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”.

mais significativa ampliação no que diz respeito à materialidade ou imaterialidade dos bens culturais tutelados, indo de encontro à própria concepção atual que se tem de cultura e ao contrário do Decreto-lei n. 25/1937 e da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Cultural e Natural Mundial, que prestigiaram apenas os bens materiais (REISEWITZ, 2004).

Nesse contexto, os valores conferidos aos bens culturais e às práticas sociais foram abarcados pelo princípio da referencialidade, no bojo do texto constitucional, balizado mediante atuação do poder público com a colaboração da sociedade, de forma a compreender como patrimônio cultural brasileiro: as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e, por fim, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (BRASIL, 1988).

A este respeito, Inês Virgínia Prado Soares (2009) compreende o patrimônio cultural com base na ideia de referência cultural, que impacta a forma de selecionar os bens a serem protegidos, uma vez que seu valor cultural deixa de ser algo meramente intrínseco para tornar-se algo cuja carga valorativa é conferida por grupos sociais em relação ao seu próprio patrimônio, e, dessa forma, é possível dizer que tal seleção de bens culturais envolve um processo democrático.

No que se refere à distribuição de competências assinaladas pela Constituição para a proteção do patrimônio cultural, salienta-se que o indicativo do valor nacional para tal, ou seja, a proteção do patrimônio ligado aos grupos de âmbito nacional é de incumbência da União. Além disso, em matéria de competência, cabe privativamente à União legislar sobre desapropriação (inciso II, art. 22), um dos mecanismos para defesa do patrimônio cultural que logo será abordado. Já com relação aos estados e às municipalidades:

A maioria dos Estados-membros adota fórmula semelhante para designar o patrimônio cultural no bojo das suas respectivas constituições estaduais, mas fazendo geralmente uma delimitação com relação aos adjetivos gentílicos correspondentes a cada estado (alagoano, cearense, capixaba, goiano, etc), delimitando a abrangência da sua atuação aos bens culturais de interesse estadual. Os Municípios, por sua vez, possuem a abrangência deste princípio fixada expressamente pela Constituição de 1988 no Art. 30, inciso IX, ao lhes incumbir o dever de promover a proteção do “patrimônio histórico-cultural local” (MAGALHÃES, 2019, p. 18).

O inciso IX do art. 30 da CF/88 dispõe que compete aos municípios a promoção e a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Por outro lado, importa salientar que o artigo 25, por sua vez, carrega uma



competência residual em seu § 1º, dada a disposição de que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

Para criar leis sobre a cultura, todos os entes da federação legislam de forma concorrente, e o art. 24, nos incisos VII, VIII e IX<sup>3</sup>, traduz essa competência decorrente do Estado de Direito em que estamos inseridos. Por fim, o art. 23 da Constituição classifica como competência material comum aos entes a proteção aos documentos, às obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

De acordo com Magalhães (2019, p. 18), além dessa divisão constitucional de competências entre os entes federativos, “o próprio princípio da referencialidade do patrimônio cultural indica uma seletividade por parte do poder público nas três esferas (federal, estadual e municipal)”, posto que faz referência à identidade, ação e memória interligando-se “aos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira com primazia em relação à proteção conferida pelos Estados-membros e municípios aos grupos regionais e locais, respectivamente”, ficando responsável pelo patrimônio ligado a grupos nacionais a União”, sendo que essa atividade que envolve a apreensão de referências culturais não consiste em um mero ato unilateral do poder público, mas sim, demanda a participação dos sujeitos culturais, da comunidade, ou seja, aqueles que são intérpretes do patrimônio cultural, que por sinal, lhes pertence.

Dessa forma, a Constituição de 1988 toma como fundamento jurídico a referencialidade, atribuindo à comunidade um papel de intérprete de seu patrimônio cultural, além de atribuir competências em âmbito do Estado Federal. Convém lembrar que a Constituição Federal distribui responsabilidades também àqueles entes mais próximos dos cidadãos, onde se detecta uma primazia da municipalidade quando no trato de interesses locais em esfera de proteção, seleção e promoção do patrimônio cultural. Com relação à esfera administrativa de viés protetivo do patrimônio cultural:

(...) a Constituição usa a fórmula da competência comum, que é atribuída horizontalmente a todos os entes da federação. Ainda assim, observa-se uma

---

<sup>3</sup> CF/88. Art. 24. “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

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

Inc. VIII. responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Inc. IX. educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação”.

primazia da União, pois a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual devem ser observadas pelo Município na proteção do patrimônio cultural (MAGALHÃES, 2019, p. 20).

Também é importante refletir que a dinâmica que o patrimônio cultural assume na CF/88 traduz certa dificuldade à medida que causa confusão com a vivência dos grupamentos formadores da sociedade, que precisam identificar o patrimônio e colaborar com o poder público a fim de viabilizar sua proteção por meio dos instrumentos próprios de preservação, como exemplo, o tombamento. Tendo em vista que a via dos instrumentos acautelatórios tem sido a forma mais requisitada para concretização do patrimônio cultural, cabe-nos averiguar quais as formas protetivas do patrimônio na legislação brasileira.

### *1.3.1 Instrumentos de Proteção do Patrimônio Cultural no Brasil*

A Constituição de 1988 conferiu a todos os entes da Federação, com a colaboração da comunidade, o dever de proteção do patrimônio cultural brasileiro. O esforço dos entes na busca por alternativas mais viáveis e eficazes no sentido de alcançar a promessa constitucional de proteção do patrimônio cultural está atrelado aos mecanismos acautelatórios que foram agregados no decorrer dos anos à legislação brasileira. Nesse sentido, é preciso verificar as peculiaridades de cada um desses instrumentos, bem como sua importância à demanda de salvaguarda do patrimônio cultural.

#### **1.3.1.1 Tombamento**

O tombamento e a vigilância foram os primeiros mecanismos de proteção do patrimônio dispostos na legislação brasileira, tratados no DL nº 25/1937; além de dois instrumentos jurídico processuais, quais sejam: Ação Civil Pública<sup>4</sup> (ACP), que têm por objetivo a proteção de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, podendo ser proposta pelo Ministério Público, a União Federal, os Estados-membros, os municípios, as autarquias, as empresas públicas, as fundações, as sociedades de economia mista e as associações cujos objetivos institucionais envolvam a proteção ao patrimônio; e Ação Popular<sup>5</sup> (AP), que é destinada a questionar e anular atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, tendo como legitimado qualquer cidadão, para propô-la.

---

<sup>4</sup> A Ação Civil Pública é disciplinada pela Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Também é tratada no art. 129, inciso III, da CF/88 e no art. 81 da Lei 8.078/90, de 11 de setembro de 1990.

<sup>5</sup> A Ação Popular é regulamentada pela Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.

Ao assinalar o patrimônio cultural na redação constitucional, o legislador amplia o rol de bens a serem tutelados pela via popular. Nesse sentido, afirmam Souza e Remédio (2011, p.4):

[...] o patrimônio cultural, bem de natureza difusa, por abranger toda a identidade cultural e memória que engendra o processo de formação civilizatória de nossa nação, é tutelado pelo remédio popular, instrumento jurisdicional que se destina à proteção de bens tipicamente difusos. Assim, reconhecida a natureza transindividual do meio ambiente cultural, pelo constituinte pátrio, aferimos com clareza o alargamento desse eficaz instrumento jurisdicional colocado à disposição do cidadão para proteger o interesse público primário de ver assegurado a todos o direito à preservação da construção de sua história.

Uma das modalidades mais conhecidas de proteção do patrimônio é o tombamento, que foi disciplinado logo após a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em 1937, posteriormente denominado de Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), que é o ente, na esfera federal, competente para efetuar o tombamento.

Por meio do DL nº 25/1937, durante a Era Vargas, o tombamento foi transformado em sinônimo de preservação, funcionando como instrumento administrativo de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional com o fim de reconhecer valorativamente os bens culturais, transformando-os em patrimônio oficial público e instituindo-lhes regime jurídico especial de propriedade, levando em consideração sua função social.

O tombamento é o procedimento administrativo garantidor do exercício de direito fundamental cultural, ao cabo do qual, a Administração Pública inscreve determinado bem material ao conjunto de bens materiais, móveis ou imóveis, públicos ou particulares, em livros do Tombo, conforme natureza e essência, em função de sua forte referência à cultura brasileira, submetendo-o a regime jurídico especial para protegê-lo e preservá-lo (BACELAR, 2016, p. 32).

De acordo com Odete Medauar (2018, p. 344) “‘tombar’ significa lançar nos livros de tomo” e “tombamento designa o ato administrativo pelo qual se declara o valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, cultural, arquitetônico de bens, que, por isso, devem ser preservados, conforme as características indicadas no livro próprio”. O efeito de tombar causa forte controle na modificabilidade no bem, podendo haver restrições quanto à alienabilidade.

Para José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 943), o “tombamento é a forma de intervenção na propriedade pela qual o Poder Público procura proteger o patrimônio cultural brasileiro”. Partindo desse pressuposto, o proprietário do bem fica impedido de usá-lo e fruí-lo livremente se este representar interesse público de ordens “histórica, artística, cultural,

científica, turística e paisagística”. Essa intervenção do Estado na propriedade privada serve para proteger o patrimônio cultural, de modo a preservar a memória nacional. “É o aspecto histórico de um país que faz parte da própria cultura do povo e representa a fonte sociológica de identificação dos vários fenômenos sociais, políticos e econômicos existentes na atualidade” (CARVALHO FILHO, 2018, p. 943).

O tombamento constitui “ato administrativo realizado pelo Poder Público, nos níveis federal, estadual ou municipal, cujo objetivo reside em reservar bens de valor histórico, cultural, arquitetônico, ambiental e também de valor afetivo para a população impedindo que venham a ser destruídos ou descaracterizados” (IPHAN, 2020).

O art. 10 do DL nº 25/37<sup>6</sup> preceitua que, para que o tombamento ocorra, é preciso obter-se a notificação do proprietário do imóvel sobre o processo do tombamento, e, em seguida, a inscrição do bem no Livro do Tombo. O art. 4º do Decreto<sup>7</sup> trata sobre cada um dos Livros do Tombo, que incluem categorias para situações diversas.

O DL nº 25/1937 também prevê três tipos de tombamento que podem recair sobre bens móveis e imóveis, sendo eles privados ou públicos: *de ofício*, que incide sobre bens públicos do próprio ente que realiza a proteção; *voluntário*, que recai sobre bens cujo tombamento foi pedido ou expressamente aquiescido pelo proprietário; e *compulsório*, que ocorre quando é necessário instaurar um processo em razão de o proprietário se recusar, de forma expressa ou implícita, a anuir à inscrição do bem.

Considera-se que, por muito tempo, a preservação na política brasileira de patrimônio privilegiava ações para o patrimônio em “pedra e cal”, ou seja, bens materiais, prédios e estruturas. Posteriormente, expressões culturais de determinados grupamentos, tradições e manifestações também ganharam mais foco neste campo baseado na concepção antropológica da cultura.

---

<sup>6</sup> DL nº 25/37. Art. 10. “O tombamento dos bens, a que se refere o art. 6º desta lei, será considerado provisório ou definitivo, conforme esteja o respectivo processo iniciado pela notificação ou concluído pela inscrição dos referidos bens no competente Livro do Tombo”.

<sup>7</sup> DL 25/37. Art. 4º. “O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional possuirá quatro Livros do Tombo, nos quais serão inscritas as obras a que se refere o art. 1º desta lei, a saber:

- 1) no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, as coisas pertencentes às categorias de arte arqueológica, etnográfica, ameríndia e popular, e bem assim as mencionadas no § 2º do citado art. 1º;
- 2) no Livro do Tombo Histórico, as coisas de interesse histórico e as obras de arte histórica;
- 3) no Livro do Tombo das Belas Artes, as coisas de arte erudita, nacional ou estrangeira;
- 4) no Livro do Tombo das Artes Aplicadas, as obras que se incluírem na categoria das artes aplicadas, nacionais ou estrangeiras”.

No período de redemocratização da política brasileira houve um grande fortalecimento do direito à memória como elemento interligado à cidadania, e foi incluído à Constituição de 1988 o artigo 216, que assevera em seu parágrafo §1º 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 (BRASIL, 1988).

O artigo 216 também potencializou a defesa da diversidade cultural dos mais distintos grupos culturais do país quando prescreve que o patrimônio cultural brasileiro se constitui pelos bens “portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 1988), legitimando novos sujeitos de direitos coletivos a emergirem, como quilombolas, indígenas e povos de culturas tradicionais, entre outros.

Assim, o tombamento foi, por muitos anos, designado como a melhor forma de acautelamento, sendo inclusive usado na proteção de bens arqueológicos, paisagens naturais e uma diversidade de bens culturais. Ocorre que, com o passar do tempo, tal instrumento foi se mostrando menos apropriado, no que se refere à proteção de certos bens, e isso ocasionou o questionamento de seu emprego em algumas situações. Felizmente, a criação de novos instrumentos nos campos ambiental e do patrimônio puderam solucionar tais problemáticas.

Se o ente público não mais demonstrar interesse na manutenção do tombamento de um bem, há possibilidade de se revogar o ato administrativo que não lhe parecer mais conveniente, “o que ensejaria o de desfazimento do ato, promovendo-se o cancelamento do ato de inscrição, conhecido como destombamento” (CARVALHO FILHO, 2018, p. 951).

Tradicionalmente, a política pública cultural brasileira centralizou-se na esfera da União Federal, que era considerada como ente encarregado da disciplina normativa e da execução das ações mais importantes dentro da esfera cultural. “A estrutura federativa conformava simetricamente a burocracia do Estado-Membro, responsável pela implementação de alguns projetos em nível intermediário, por delegação” (PIRES, 1996, p. 179).

Ocorre que muita coisa mudou no decorrer dos últimos anos, e percebe-se, hodiernamente, nos âmbitos estatal e municipal, um esforço maior na busca por alternativas mais viáveis e eficazes no sentido de alcançar a promessa constitucional de proteção do patrimônio cultural.

Contudo, do ponto de vista de distribuição de atribuições, a competência constitucional para criar leis acerca da matéria do tombamento está definida no art. 24, VII, da CF/88, de forma que União, os Estados e o DF podem legislar concorrentemente, excluindo-se os municípios.

E levando em consideração a competência comum prevista no art. 23, inc. III, da CF/88, o tombamento pode ser feito pela União, pelos Estados e pelos Municípios, por intermédio, respectivamente, do IPHAN, dos IPHAES e das administrações municipais, por leis específicas ou pela legislação federal. Há, portanto, competências de natureza multidirecional definindo uma sistemática peculiar desse instrumento protetivo, pois inexistente uma lógica hierárquica entre os entes, razão pelo qual conflitos federativos podem ocorrer.

Ainda, há que se levantar uma breve diferenciação entre registro do patrimônio imaterial cultural e o tombamento, haja vista serem comumente confundidos. Desse modo, aquele “diferencia-se deste por considerar manifestações puramente simbólicas. Assim, não se presta a imobilizar ou impedir modificações nessa forma de patrimônio” (IPHAN, 2020). Para os bens culturais de natureza imaterial, é necessário inventariar e registrar suas características, mantendo vivas as referências culturais.

### 1.3.1.2 Vigilância

A vigilância, por sua vez, corresponde ao dever de fiscalizar os mecanismos acautelatórios para que sejam efetivados os bens acautelados. Nesse sentido, Soares (2009, p. 290) assevera que a vigilância é a essência do exercício das atribuições da administração, tratando-se de uma incumbência tanto do Poder Público, quanto da comunidade no sentido de viabilizar a tutela dos bens culturais.

Como verificado anteriormente, a primeira menção da ideia de vigilância surgiu com o DL nº 25/1937. Sua previsão consta no artigo 20 da referida norma, no qual está disposto que “as coisas tombadas ficam sujeitas à vigilância permanente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional”, podendo ocorrer inspeção sempre que conveniente e não podendo os proprietários ou responsáveis obstaculizar tal situação.

Apesar de a vigilância encontrar-se ao lado dos institutos autônomos de proteção do patrimônio cultural, por ter natureza multiforme, que necessita adaptar-se às mais distintas

situações, não possui um instrumento normativo unificado e próprio, sendo apenas citada genericamente no DL nº 25/1937, como forma de prevenção sobre os riscos do bem tombado.

Nesse contexto, o mecanismo da vigilância pode ser compreendido como um dever de atuação preventiva e repressiva, tanto do Estado quanto da sociedade, no sentido de tomar todas as medidas cabíveis para garantir que os bens culturais não venham a sofrer danos ou, se os sofrer, ensejar as devidas reparações (CUNHA FILHO; RABELO, 2018).

Uma das pontes para intervenção do povo, aproximando esses referenciais teóricos da área prática de atuação, é a educação patrimonial ou educação para o patrimônio, que contribui para que as pessoas se apropriem de seus patrimônios culturais e exerçam o poder de resguardá-los, transmiti-los e ressignificá-los.

Quando, em seu art. 23, a Constituição de 1988 prevê a competência comum dos entes da Federação para “III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos” e também “IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural”, trata diretamente sobre o dever de vigilância e destaca que haja, ainda, o dever de mútua cooperação para que sejam evitados danos ao patrimônio cultural.

### 1.3.1.3 Outros instrumentos acautelatórios

Como anteriormente verificado, a Constituição de 1988 previu novos tipos de instrumentos acautelatórios de proteção do patrimônio cultural brasileiro, conforme artigo 216, §1º, a saber: os inventários, os registros, a desapropriação e “outras formas de acautelamento e preservação”, que ultrapassam a dimensão normativa e consistem em políticas governamentais que podem se referir à criação de novos instrumentos ou adaptação de mecanismos antigos. A Constituição também passou a tratar dos dois instrumentos processuais anteriormente regulamentados apenas em normas infraconstitucionais: ACP e AP.

Dos instrumentos previstos no art. 216 da CF/88, apenas três possuem previsão legal em âmbito federal: o tombamento (DL nº 25/37), o registro arqueológico, este previsto na Lei nº 3.924/61 e a desapropriação (Decreto-Lei nº 3.365/41). O registro de bens culturais de natureza imaterial, por sua vez, é tratado no Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000. Cabe destacar que a redação da Constituição abre espaço para a existência de diversos inventários e registros, bem como para a criação ou aproveitamento de outras formas de acautelamento (STUDART, 2017, p. 48).

Assim, conclui-se que ainda não há, de forma específica, a previsão de quais poderiam ser os “outros instrumentos” utilizados para a proteção do patrimônio cultural, o que permite uma abertura no campo de criação de políticas públicas, além de trazer a possibilidade de os instrumentos acautelatórios serem usados de forma integrada.

#### 1.3.1.4 Inventários

Os inventários, por sua vez, “surgiram como modos de produzir um novo saber, por meio da coleta e sistematização de informações obedecendo a determinado padrão e repertório de dados passíveis de análises e classificações” (MOTTA; REZENDE).

Os inventários possuem regulamentação infraconstitucional federal na Portaria do IPHAN nº 160/2016 que, todavia, é pouco conhecida e direcionada à atuação do IPHAN; dessa forma, estados e municípios buscam, por meio do poder de legislar, suprimir tal lacuna, a partir dos regramentos do art. 24, inc. VII, da CF/88, que assevera que há competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”, bem como os ditames do art. 30, da CF/88, que trata sobre a competência dos municípios para legislar sobre “I- assuntos de interesse local; II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, e IX- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.

Sob o ponto de vista prático o inventário consiste na identificação e registro por meio de pesquisa e levantamento das características e particularidades de determinado bem, adotando-se, para sua execução, critérios técnicos objetivos e fundamentados de natureza histórica, artística, arquitetônica, sociológica, paisagística e antropológica, entre outros. Os resultados dos trabalhos de pesquisa para fins de inventário são registrados normalmente em fichas onde há a descrição sucinta do bem cultural, constando informações básicas quanto a sua importância histórica, características físicas, delimitação, estado de conservação, proprietário etc (MIRANDA, 2008).

Em verdade, a essência de inventariar acomoda-se a um procedimento de relacionar bens a um valor cultural, podendo, inclusive, ter atribuições de efeitos do próprio tombamento, sendo inclusive usado de forma complementar ao referido instrumento. “Um ponto que merece destaque é a importância do inventário como instrumento de precaução ou prevenção de informação” (SOARES, 2009, p. 287).

Ainda, de acordo com Studart (2017, p. 55), o uso inventário no Brasil “foi intensificado na década de 1990, quando diversos Estados e Municípios empreenderam



pesquisas sistematizadas, denominadas de censos, mapeamentos e inventários, que teriam por objetivo conhecer os bens culturais locais”, sendo que, desde o ano de 2009, passou a ser usado concomitante pelo IPHAN para coletar informações de bens de natureza imaterial.

Não há impedimento de o Poder Público utilizar-se do inventário enquanto fonte de conhecimento daqueles bens culturais que são alvos de patrimonialização. Inventários e tombamentos não se confundem, mas uma forma adequada de sua coexistência seria, de fato, a regulamentação do inventário em âmbito nacional, diferenciando claramente os efeitos jurídicos entre ambos os instrumentos, de modo que o primeiro pudesse estar associado complementarmente ao segundo.

Atualmente, fala-se em inventários participativos, que foram desenvolvidos a partir de metodologias do IPHAN, em 2016, e têm por base as premissas de promoção da diversidade e participação da população sobre o que ela entende e define como seu patrimônio cultural. Quando segmentos de diferentes grupos sociais podem ser sujeitos produtores e protagonistas da cultura, promove-se o conhecimento em torno dos bens patrimoniais, de forma coletiva e dialógica (TOLENTINO, 2016).

Assim, o objetivo do inventário participativo é estimular a mobilização social, tendo em vista que o povo passa a ser sujeito ativo nos atos de inventariar, descrever, classificar e definir o que constitui o seu patrimônio, fornecendo o maior número possível de informações e documentos para a sua patrimonialização oficial.

#### 1.3.1.5 Registros

Com a aprovação do Decreto nº 3.551, de 04 de agosto de 2000, que institui uma política nacional de preservação do patrimônio cultural imaterial, foi criado o Programa Nacional de Patrimônio Imaterial (PNPI) para identificar o patrimônio cultural através do registro (e não do tombamento, como ocorre com o patrimônio material), em razão de os bens de natureza cultural serem definidos como intangíveis. Assim, foi criado um instrumento de acautelamento próprio para esses bens.

Um dos principais objetivos do PNPI é “contribuir para a preservação da diversidade cultural do país e para a divulgação de informações sobre o patrimônio cultural brasileiro para toda a sociedade” (BRASIL, 2000). A partir de então, políticas voltadas para o patrimônio imaterial passaram a ser mais reforçadas no Brasil.

A destinação do registro, portanto, visa a proteger os bens que não são suscetíveis de tombamento, como formas de expressão, referências culturais, modos de vida, modos de criação, saberes etc. De acordo com Maria Cecília Londres Fonseca (2018, p. 75), é extremamente “necessária a identificação de práticas ‘vivas’, mantidas por grupos sociais que as reconhecem como referências culturais significativas de sua identidade, e que se interessem em receber reconhecimento e apoio para a preservação de seu patrimônio”.

Há, contudo, um questionamento de que o registro não se caracterizaria propriamente como um instrumento de proteção, mas tão somente como mera ferramenta de identificação do patrimônio cultural imaterial, cujo poder é limitado. No entanto, a legislação o reconhece como instrumento de preservação e valorização dos bens culturais imateriais, que são as expressões e tradições formadoras da sociedade brasileira. E embora a Constituição de 1988 garanta a riqueza cultural imaterial como merecedora de proteção, apenas no ano 2000 é que um Decreto foi criado para tal finalidade.

O registro adapta-se à dinamicidade das manifestações, bem como “institui o reconhecimento de que essas expressões vivas da cultura também integrem o patrimônio cultural brasileiro, estabelecendo, para o Estado, o compromisso de salvaguardá-las, por meio de documentação, acompanhamento e apoio às suas condições de existência” (SANT’ANNA, 2005, p.7), o que requer a colaboração daqueles que conhecem as práticas culturais e que almejam sua sobrevivência, mediante a requisição de políticas de salvaguarda, razão pela qual uma das características do registro é o caráter voluntário.

Da Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, promulgada por meio do Decreto nº 5.753/2006, é possível se extrair a definição de patrimônio cultural imaterial, que envolve práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas, juntamente com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que as comunidades e os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural (UNESCO, 2006).

Dessa forma, a importância do registro consiste na produção de conhecimento sobre o bem cultural imaterial em todos os seus aspectos culturalmente relevantes. Além disso, aplica-se tal instrumento àquelas categorias de bens elencadas no Decreto nº 3.551/00, que tem relação direta com a Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial: saberes, celebrações, formas de expressões e lugares.

Studart (2017, p. 53) menciona que, na esfera patrimonial, existem dois tipos de registros na legislação brasileira: “um que é aplicável aos bens culturais intangíveis ou imateriais, e outro que versa sobre a proteção aos sítios arqueológicos, este previsto na Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961”. Com relação aos sítios arqueológicos, muitas vezes em cenário de ruína, o elemento próprio para que a sociedade possa vir a ter acesso às suas informações históricas é o registro de segmentos e padrões culturais desses lugares, trabalho obtido por meio da dedicação dos arqueólogos, que coletam dados e estudam vestígios da cultura dos povos antigos, deixados em espaços e fontes de pesquisa.

De acordo com o § 1º do art. 1º do Decreto nº 3.551/2000, os bens imateriais registrados são inscritos em um ou mais livros: “Livro de Registro dos Saberes, Livro de Registro das Celebrações, Livro de Registro das Formas de Expressão e Livro de Registro dos Lugares”. Só é possível que o bem seja registrado em um destes livros após o aceite de um Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

Primeiramente, é necessário que se obtenha a certificação do Iphan sobre a anuência da comunidade, para que se possa elaborar um dossiê com estudos e informações. Tal documento deverá ser encaminhado ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, formado por especialistas que representam órgãos governamentais e a sociedade civil, para finalmente emitir ou não aceite do registro. Além disso, tirante o Ministro da Cultura (ou quem lhe faça às vezes), são apenas as pessoas jurídicas, tais quais instituições vinculadas ao Ministério da Cultura, à Secretarias de Cultura e à associações da sociedade civil que podem solicitar o registro de suas referências culturais.

### 1.3.1.6 Desapropriação

A desapropriação, por outro lado, é mais um instituto jurídico que leva em conta a supremacia do interesse público sobre o privado. “Do ponto de vista teórico, pode-se dizer que desapropriação é o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público. Trata-se, portanto, de um sacrifício de direito imposto ao desapropriado” (MELLO, 2008, p. 858).

A desapropriação possui como ferramentas infraconstitucionais de regulamentação o Decreto-lei n. 3.365, de 1941, que trata das desapropriações por utilidade pública; e a Lei n. 4.132, de 1962, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Já o Decreto n. 3.551, de 2000, institui o registro de bens culturais de natureza imaterial e, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial

(CAMPOS, 2013, p. 120-121).

Ocorre que, levando-se em consideração os primados da utilidade pública e do interesse social, por óbvio, o ato de desapropriar pode ser compreendido como instrumento de proteção do bem cultural, inclusive nas situações de tombamento, pelo valor cultural do bem. Nesse contexto, Silva e Sartori (2015, p. 14) asseveram que:

[...] a desapropriação para a proteção dos bens culturais pode ser direta, pela constatação do valor cultural do bem que motiva o Poder Público a desapropriá-lo; pode ser subsidiária ao tombamento, conforme a hipótese do artigo 19 do Decreto-Lei nº 25/37, ou seja, nos casos em que o proprietário não possui condições financeiras para arcar com as despesas da conservação; e como alternativa ao tombamento oneroso, nas hipóteses em que sua extensão aniquila o pleno exercício do direito de propriedade pelo seu titular; e, finalmente, a desapropriação como instrumento de promoção da política urbana, aplicada aos bens culturais urbanos, com diversos propósitos, entre eles a promoção da revitalização de centros históricos pelo Poder Público, para a melhoria da qualidade de vida da população.

Decerto que se trata de uma modalidade mais rígida na seara de proteção dos bens culturais, uma vez que resulta em uma aquisição compulsória da propriedade por ente estatal, que por sua vez torna-se responsável pela tutela direta do bem, levando-se em conta, numa percepção mais tradicional, o critério da utilidade pública, e numa premissa mais compatível com a vigente Constituição, o do interesse social.

A este respeito, a desapropriação motivada pela salvaguarda do patrimônio cultural “rompe com a visão que primava pela vantagem para a Administração Pública e passa a contemplar a demanda social, trocando o polo motivacional de utilidade pública para interesse social” (SALDANHA, 2017, p. 08), mesmo que esse viés de desapropriação deixe um pouco a desejar, tendo em vista “os longos prazos legais para sua efetivação na seara cultural, que desconsideram completamente a situação de fragilidade em que se molda a querela patrimonial” (SALDANHA, 2017, p. 106).

O Decreto-Lei nº 3.365/1941 considera como utilidade pública, em seu art. 5º, letras “K” e “J”, respectivamente, “a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza; e a preservação e a conservação adequada de arquivos e documentos”, além de haver a possibilidade de desapropriar, além de bens imóveis, bens móveis de valor histórico ou artístico.

Também há uma previsão para desapropriação de bens no DL nº 25/37, que determina que nos casos onde houver a necessidade de realização de obras de conservação em bem

tombado, e seu proprietário não dispor de recursos para tanto, incumbe ao Poder Público proceder à desapropriação da coisa ou executar as benfeitorias necessárias, às expensas da União, no caso do tombamento federal.

Cabe salientar que a utilização indevida da desapropriação pode acarretar sérios problemas e afetar diversas dimensões culturais atreladas ao bem, como práticas e manifestações culturais, lugares tradicionais etc. Portanto, seu uso deve ser aplicado em casos excepcionais, sob o fundamento da proporcionalidade, visando a legítima proteção do bem, de modo a evitar riscos de uso inadequado ou desuso.

Ocorre, por fim, que, dos instrumentos anteriormente citados, “poucos são conhecidos e possuem regulamentação atualizada, além do fato de serem utilizados de forma independente e isolada dos demais, limitando consideravelmente o potencial protetivo aos bens culturais” (STUDART, 2017, p. 12), sem contar nos conflitos ocasionados por tombamentos múltiplos, dentre outras problemáticas.

Além disso, deparamo-nos com uma constante luta pela preservação do patrimônio histórico-cultural que parece fracassar em termos de resultados, o que projeta uma real necessidade de aprimoramento das estruturas organizacionais e orçamentárias deste campo, a exemplo da tragédia ocorrida em 2018, no Museu Nacional, no Rio de Janeiro, que ocasionou a perda de 90% do acervo que havia no interior da instituição, incluindo registros históricos, fósseis e peças de valor incomensurável.

## 2 O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Em decorrência da organização do Estado brasileiro, no qual há uma lógica de repartição de atribuições tanto para elaborar normas, quanto para executá-las, observou-se que determinados temas, dada sua complexidade, necessitavam de esforços em conjunto dos entes federativos para que seus objetivos fossem alcançados e conferidos à população. É o caso dos direitos que tratam sobre cultura, que ganharam maior projeção nos últimos anos, dentro dos debates públicos e também na legislação.

No Brasil, o reconhecimento dos direitos culturais de forma expressa na Constituição de 1988 significou um importante avanço. Dentre os deveres do Estado brasileiro na cultura estão os de protegê-la, financiá-la e estimulá-la. Contudo, existem desafios a serem superados no sentido de assegurar com que os entes federativos tenham uma atuação eficiente, sobretudo com relação à proteção do patrimônio cultural, uma vez que a imprecisão com que se partilham atribuições acerca da matéria ocasiona conflitos nos âmbitos administrativo e normativo.

Tais problemáticas são encontradas quando, no conflito, há densidade para abalar o próprio pacto federativo. A exemplo, sabe-se que o tombamento é regulado pelo Decreto-Lei 25/1937. O Decreto é a norma geral que trata sobre tal instrumento. Além disso, existem outras normativas, algumas em portaria e outras em decretos, que versam sobre a proteção do patrimônio cultural.

Ocorre que o tombamento precisa ser interpretado conforme a Constituição (arts. 23, 24 e 216, §1º, CF/88), e não consta no texto constitucional supremacia ou vedação das ações de alguns entes federativos sobre outros para proteger o patrimônio cultural, o que pode desorientá-los no cumprimento de suas atribuições; e ainda não há um texto efetivo, prático, que viabilize tal interpretação, o que ocasiona insegurança jurídica no tratamento do instituto do tombamento, sem contar nas situações de tombamentos múltiplos e nos debates envolvendo a competência administrativa dos municípios para efetivar bens pertencentes ao Estado ou à União.

Em outros casos identifica-se a contraposição da pretensão de um ente sobre o outro para preservar o patrimônio paisagístico e cultural, a exemplo do tombamento do Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões, que tratou da competência da União Federal para a proteção do patrimônio cultural em detrimento dos interesses jurídicos e econômicos do Estado do Amazonas, bem como sua autonomia estatal para gerir seus recursos naturais.

Dada a existência de conflitos federativos em matéria de cultura, é necessário verificar quais são esses conflitos e de que forma são solucionados. Contudo, é necessário que se faça antes uma análise sobre a forma de organização do Estado e estruturação do poder político, sua unidade, distribuição e competências.

Portanto, este capítulo destina-se, principalmente, a um estudo acerca da construção histórica de federação no Brasil, de modo a analisar pormenorizadamente a estrutura federativa brasileira, a partir da atuação dos estados que a integram, bem como situar o contexto da cultura, sob a ótica da proteção do patrimônio cultural.

Além disso, busca-se realizar uma análise dos sistemas brasileiros de cultura, com destaque para o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC), dado que os sistemas são operacionalizações do federalismo no setor cultural.

## **2.1 O Estado Federal**

Em diversos períodos da evolução histórica da humanidade encontram-se referenciais acerca de alianças e formas de organizações sociopolíticas. Partindo desse ponto de vista, *Foedus* (lat. pacto) era a denominação própria para pactos de cunho político e militar estabelecidos pelo Império Romano com variadas cidades, objetivando viabilizar benefícios mútuos, e sua observância surge como um ideal de valor que assegura maior aproximação entre governantes e governados. Portanto, é possível observar que a ideia embrionária de Federação é perceptível nos primórdios da história da república romana.

A noção de Estado surgiu a partir da necessidade de organização política interna de territórios, no intuito de dominar e regular condutas. Os mais antigos centros do poder político utilizavam-se das formas monárquicas e teocrático-absolutistas de governo (ZIMMERMANN, 2005, p. 10).

As formas de governo constituem-se como um conjunto de instituições políticas organizacionais de um Estado para viabilizar o exercício do poder sobre a sociedade. Ou seja, “estabelecem quem exerce o poder e como o exerce” (TRANQUILIM, 2012, p. 121). Por outro lado, é a partir da ideia de formas de estado que se define de que modo o Estado se organizará politicamente. Tem-se o Estado Federal e o Estado Unitário ou Confederado como exemplos.

De acordo com Baracho (1986, p. 05), o federalismo, “como teoria política, é uma concepção de Estado que surgiu com os primeiros Estados modernos”, contudo, entende-se que a origem ideológica do federalismo moderno possui relação direta com o processo de independência dos Estados Unidos. Note-se que “apesar de não ter sua origem nos Estados Unidos da América, os precursores na formação do Federalismo mundial foram pensadores estadunidenses, principalmente os idealizadores da obra *The Federalist*” (ANDRADE; JESUS; SANTOS, 2017, p. 31).

O fato de o processo de colonização dos Estados Unidos ter sido, de acordo com Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (2012, p. 58), “realizada em boa parte por imigrantes que escapavam da perseguição religiosa na Europa, contribuiu para que se enraizassem na cultura política norte-americana ideias como a necessidade de limitação do poder dos governantes e de proteção das minorias diante do arbítrio das majorias”.

Historicamente, após a Guerra da Independência (1775-1783), conflito armado que envolveu as Treze Colônias da América do Norte contra o Reino da Grã-Bretanha, o novo conglomerado de países que se formara declarando independência reunia-se em forma de Confederação. De acordo com Dalmo Dallari (1998, p. 256):

O Congresso influiu para que em 1776 houvesse a Declaração de Independência, assinada em conjunto pelas treze colônias. Finalmente, depois de prolongados debates, foram assinados, em 1º de março de 1781, os Artigos de Confederação, passando o Congresso a denominar-se Os Estados Unidos Reunidos em Congresso. Já não havia colônias e sim Estados, que se uniam numa confederação. Esta recebeu o nome de Os Estados Unidos da América, declarando-se que se tratava de uma união permanente. Não obstante, já na Declaração de Independência ficara expresso que as colônias passavam a ser Estados livres e independentes, ficando estabelecido depois, no artigo 2º do Tratado de Confederação: ‘Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso’. Obviamente, sendo um tratado o instrumento jurídico da aliança, e preservando cada signatário sua soberania, liberdade e independência, qualquer dos signatários que o desejasse poderia desligar-se da confederação.



Em meio a tensões sociais, os representantes das colônias participaram de Convenções na Filadélfia objetivando reverter, de modo pacífico, o tom intervencionista dos britânicos. Durante esse episódio, cogitou-se a admissão de uma nova forma de estado unificada e estável, que seria o Estado Federal.

O propósito da Convenção da Filadélfia, ocorrida em 1787, era rever os artigos da Confederação, e, os federalistas James Madison e Alexander Hamilton, objetivavam criar um novo governo, e não apenas ‘articular’ a permanência do que já existia. A proposta dos federalistas era de substituir a Confederação pelo Estado Federal, criando assim, uma nova forma de estado ainda não experimentada por nenhuma nação (MORAIS; BORGES; BORGES FILHO, 2009, p. 76).

Com a ratificação da Constituição dos EUA (note-se que agora denominados como Estados Unidos da América), em 1787, originou-se o primeiro estado federado detentor de soberania e composto por diversos entes dotados de autonomia. Logo no primeiro período, após a adoção de *Bill of Rights*, certificou-se de que “na Constituição ficaram estabelecidas as garantias à propriedade privada e optou-se pelo sistema de República Federativa com uma grande defesa aos direitos e garantias individuais do cidadão” (CONCIANI; SANTOS, 2009, p. 02).

Pode-se dizer que o federalismo americano é centrípeto, pois traçou um movimento de fora para o centro, por meio da união de vários estados soberanos que se agregaram nessa dinâmica. E o Estado Federal, foi, portanto, formalmente tratado, pela primeira vez, na Constituição norte-americana de 1787.

A ideia de Federação (do latim *foedus, pacto*) também foi apresentada pelo filósofo político francês Joseph Proudhon (1863, p. 67), como “pacto, contrato, tratado, convenção, aliança [...]”, em um contexto motivado pela Revolução de 1848, na França, que fazia referência à construção de uma teoria político-econômica com funções políticas que deveriam reduzir-se a industriais. A ordem social surgiria por meio de trocas e arranjos federais para proteger o povo, e o governo deveria funcionar de forma descentralizada.

É importante ressaltar que, a partir de então, o federalismo nasce de forma diferente em outros países e em muitos contextos. Cada Estado tem uma história própria que caracteriza sua federação, e tais federações diferem quanto às suas composições econômicas, sociais e institucionais. “Algumas federações são democracias bem sedimentadas, ao passo que outras

têm histórias mais recentes e processos conturbados de democratização”, de acordo com George Anderson (p. 02, 2009).

A partir de seu amplo processo de formação nacional, as federações do mundo emergiram por motivos diversos, como por agregação (unidades separadas que perceberam o benefício de uma fusão para preservar seus interesses comuns), criação original partindo de uma estrutura unitária (uma nova opção, por pressões políticas e sociais, dada a dificuldade de se manter a autonomia dos governos regionais em regimes de tendência antidemocrática), ou junção destes dois processos. Como exemplo, “o Canadá surgiu da criação de Ontário e Quebec, a partir de um regime até então unitário e, também, da agregação de novas províncias” (G. ANDERSON, 2009).

A importância do federalismo reside na divisão de poderes para consecução de objetivos comuns do povo, com a descentralização do poder, que permite aproximar governos de sociedades. Nesse contexto, o federalismo deve ser compreendido como um princípio político fundamental, que tem como desiderato a unificação das totalidades políticas diferenciadas postas de modo a efetivar a colaboração comum entre seus componentes e dispostas mediante conjunto de regras comuns (HESSE, 1998).

Assim, também é possível dizer que “o Estado Federal surge, na verdade, em repugnância ao absolutismo, regime centralizador do poder, que além de opressor, representava a corrupção, limitação de direitos, desigualdades sociais absurdas, desmandos, injustiças entre muitas outras facetas que submetiam o povo a uma situação deplorável e ao jugo de insanos” (SOUZA, 2006).

“Notadamente, o federalismo pressupõe democracia e estado de Direito, uma vez que os regimes não democráticos, de um modo geral, não aceitam a autonomia dos entes constitutivos”, de acordo com George Anderson (p. 04, 2009). Mesmo assim, ele pode revelar-se em países não democráticos ou com registros de democracias parciais, o que leva a crer que nem sempre se apresentará como o melhor sistema, e nem tampouco existe uma versão sua ideal.

Há vários tipos e formas de federalismo. De acordo com Dardot e Laval (2014), é possível fazer uma divisão esquematizada em federação dos povos-Estados em escala internacional, e federação inter e intraestatal, ou seja, uma que une estados-membros dentro

de um Estado (intra) e outra que outra que também une vários estados-membros, mas no interior de uma entidade que não seja propriamente um Estado (inter).

Do ponto de vista internacional, rememoremos o ensaio de Kant (1724-1804) acerca da paz perpétua, sobre como os estados nacionais poderiam estabelecer a paz entre si no contexto das guerras européias. Kant idealiza um mundo organizado por meio de uma “federação de Estados” regidos por um direito público universal. Assim, o Estado não seria uma coisa, um bem negociável, mas sim uma sociedade de homens “sobre a qual ninguém a não ser ele próprio tem de mandar e dispor” (1990, p. 121).

Neste ensaio, o pensamento kantiano fundamenta-se: a) nos estados, nas suas relações externas, viveriam num estado não jurídico (ou jurídico provisório), b) o estado de natureza seria o próprio estado de guerra, e, portanto, um estado injusto (da mesma forma como é injusto o estado entre os indivíduos), c) sendo esse Estado injusto, os estados-membros deveriam sair dele e fundar uma federação de estados, segundo a ideia do contrato social originário, e, d) tal federação não daria origem a um Estado acima dos outros estados, mas estabeleceria um nível de colaboração entre iguais (KANT, 1990).

São anunciados por Kant três artigos tendo em vista a paz: o primeiro estipula que a constituição cívica de cada estado deve ser republicana, pois, para Kant, a república garante, melhor do que qualquer outra forma de governo, internamente, a liberdade, e externamente, a paz; o segundo declara que o direito das gentes, ou seja, o direito internacional, deve fundar-se num federalismo de Estados livres, e essa federação distingue-se de um superestado; e o terceiro trata sobre a necessidade de limitação do direito cosmopolita às condições de uma ‘hospitalidade’ universal (DARDOT; LAVAL, 2014), ou seja, não basta que uma lei moral diga ao povo o que é bom ou ruim, mas deve haver uma necessidade absoluta entre os homens que a faça ser respeitada por si mesma.

Um estrangeiro que se desloca para o território de outro estado não deve ser tratado com hostilidade, e Kant justifica isso dizendo que cabe a todos os homens entrar em sociedade com seus semelhantes, contudo, o limite para o hóspede estrangeiro é não poder aproveitar-se dessa posição para desagregar o Estado ou ameaçar sua existência.

Contudo, Dardot e Laval assinalam outro tipo de federalismo, “relativo à estrutura interna do Estado, e não às relações externas recíprocas dos diferentes Estados em escala internacional”. Inseridos na evolução desta classificação estão os federalismos intraestatal

(Suíça, Estados Unidos e Alemanha) e interestatal (Canadá e Europa em formação), diferenciando o Estado unitário administrativamente descentralizado, como o modelo estadunidense, de um federalismo não-centrado, com vocação assimétrica e multinacional, como no Canadá, onde governo federal e governos provinciais relacionam-se por meio de uma rede de conferências ‘federal- provinciais’ (DARDOT; LAVAL, 2014).

## **2.2 O Federalismo no Brasil**

As bases constitucionais do federalismo brasileiro são, cronologicamente: a Constituição de 1891, que dispunha em seu art. 1º que a nação brasileira adotaria como forma de governo a República Federativa, sob o regime representativo; e as Constituições de 1934, 1946, 1967/69 e 1988, que adotaram um federalismo onde havia definição das atribuições e a ocorrência de uma crescente superposição de funções em diversas áreas de atuação do poder público.

De acordo com George Anderson (p. 12, 2009) algumas federações têm preservado sua continuidade constitucional, como os Estados Unidos, que possuem “a mesma Constituição há mais de 200 anos, tendo feito somente 27 emendas a ela, e a Índia, que emendou a Constituição 94 vezes em 60 anos”, diferentemente do Brasil, que já teve, desde a independência, 7 Constituições diferentes.

No caso do Brasil, o federalismo é presente de forma concreta desde 1891. Mas nosso país, originariamente, era um Estado unitário. A Constituição do Império, de 25 de março de 1824, imprimiu esse cunho de estado unitário porque havia apenas um polo central emissor e distribuidor de normas, sem uma distribuição geográfica do poder político. De acordo com Paulo Bonavides (2000, p. 161), a ideia de Estado Unitário é ensinada nos seguintes termos:

Corresponde esse momento centralizador à plena afirmação do Estado como organização do poder. Todo um sistema de autoridade manifestamente absoluta assinala essa fase inicial e preparatória, cujo unitarismo se define mercê de um centro de direção histórica, posto no poder da realeza absoluta, tendo por sustentáculo legitimador a doutrina coerente da soberania.

O Estado Unitário começa a decair quando se descentraliza, ou seja, quando concepções mais democráticas começam a surgir. Por outro lado, o Estado Federal se forma “por uma pluralidade de estados, no qual o poder do Estado emana dos estados-membros, ligados numa unidade estatal” (BONAVIDES, 2000, p. 193).

Curiosamente, observa-se que a Constituição do Brasil Imperial, de 1824, a partir do Ato Adicional de 1834, reconheceu o papel político das províncias, que, tratavam de eleger Assembleias com alguma autonomia para interesses locais. A própria sistemática favorecia o padrão organizacional brasileiro, delimitando, inclusive, as províncias existentes (AVELAR; CINTRA, 2007, p. 213). A monarquia constitucional parlamentarista que antes existia, foi derrubada para que se instituísse a forma republicana federativa presidencialista, pondo fim, consequentemente, à soberania de Dom Pedro II.

De acordo com Andrade, Jesus e Santos (2017, p. 31), logo após a independência de Portugal, era preciso encontrar “um modelo de Estado capaz de suprir as necessidades do país e principalmente as necessidades dos cidadãos”. Dessa forma, experimentou-se o modelo norte-americano, e assim, “o Brasil instaurou a Federação pela primeira vez, por meio da Constituição de 1891, não mais deixando de adotar tal modelo nas Constituições seguintes” (ANDRADE; JESUS; SANTOS, 2017, p. 31).

Daniel Frances (2004, p. 260) entende que, ao invés de 1891, historicamente, o modelo federalista foi introduzido no Brasil no ano de 1889, com a proclamação da República, aos 15 de novembro, onde formou-se o Governo Provisório que iria dirigir o país, chefiado pelo Marechal Deodoro da Fonseca. “Como a proclamação não foi um processo necessariamente revolucionário, o primeiro governo instalado tinha o caráter provisório, e este abriu espaço para determinadas mudanças na nova ordem republicana” (FRANCES, 2004, p. 260).

Dentre as principais providências tomadas pelo Governo Provisório, estavam a grande naturalização dos imigrantes, mediante decreto, pois defendia-se o direito dos proprietários de terras brasileiros e a necessidade de mão-de-obra estrangeira; a bandeira da república como símbolo nacional, de modo a substituir a antiga bandeira do império; a separação Estado-Igreja, determinando o fim do padroado, facilitando, inclusive, o casamento entre brasileiros e imigrantes por meio do casamento civil; e, por fim, mas não menos importante, o Federalismo.

Observou-se que as províncias brasileiras foram transformadas em estados-membros da Federação. Assim teriam maior autonomia administrativa em relação ao governo federal, cuja sede recebeu o nome de Distrito Federal, que se situava na cidade do Rio de Janeiro e era considerado como a capital da República (COTRIM, 1995, p. 10).

Desse modo, o Brasil adotava as formas de governo republicana e de estado federalista, marcadas pelo domínio das oligarquias e do poder político. A primeira Constituição da República brasileira, promulgada aos 24 de fevereiro de 1891, e denominada como Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, baseava-se no modelo constitucional norte-americano e apresentava a teoria de tripartição dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário, excluindo-se o Moderador), que, por sua vez, deveriam funcionar com independência e harmonia. Além disso, assegurava-se a autonomia aos estados, que teriam Constituição própria, e aos municípios<sup>8</sup>.

Tais unidades federativas organizavam forças militares próprias, decretavam valor de impostos sobre mercadorias e criavam mecanismos próprios envidando esforços para apoiar o republicanismo e favorecer o controle da elite agrária sobre as esferas administrativa, política e econômica no Brasil da República Velha.

Nesse período, o Brasil possuía uma economia essencialmente agrícola. Somente em decorrência do aumento das vendas do café exportado, houve necessidade de se investir na indústria nacional, instigada pela produção do consumo, e, com ela, surgiram as lutas operárias que questionavam condições de trabalho do operariado. De acordo com Maria Decca (1991), “os salários do proletariado, desde o final do século XIX até 1930-1940, ficaram sistematicamente aquém dos aumentos de preços e do custo de vida de maneira geral”.

Ocorre que, em 1929, o mundo capitalista sofreu forte abalo econômico ocasionado pela superprodução da indústria norte-americana, que cresceu mais do que as necessidades de seu mercado interno e mais do que o poder de compra do mercado internacional, abalando, inclusive, o preço do café brasileiro, o que desmontou a estrutura da política do café-com leite (COTRIM, 1995, p.87), e contribuiu para um movimento armado, liderado por líderes dos estados de Paraíba, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, culminando no golpe de 1930, que deu início a uma nova etapa da história, sob a liderança política de Getúlio Vargas.

Inserida nesse contexto surge a Constituição de 1934, de 16 de julho de 1934, inspirada na Constituição da Alemanha (República de Weimar), albergando leis trabalhistas, voto

---

<sup>8</sup> BRASIL, 1891. Art. 6º. “O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais (sic): d) a independência e harmonia dos Poderes; f) a autonomia dos municípios”.

secreto às mulheres e criando instituições que moralizavam o país. De acordo com Barbosa (p. 01, 2016), o período foi marcado pela centralização do poder, “onde a autonomia dos Estados praticamente deixava de existir, e a União comandava, a rigor, todas as ações. O ‘Estado Novo’ (1937- 1945) se iniciava com uma cerimônia pública de queimada de bandeiras estaduais, que simbolizava a Unidade Nacional em torno do Governo Central”.

E assim ocorreria por mais alguns anos, perpassando pela Constituição de 1937 “Polaca”, inspirada no modelo semifascista da Polônia, que, curiosamente, legitimava poderes a um ditador e não trazia harmonia entre os poderes, pois determinava a hipertrofia do Poder Executivo por não permitir a formação ou a continuação de partidos políticos.

Após a deposição de Vargas, houve um restabelecimento do regime federativo com a retomada da detenção de poder político aos governadores. A Constituição de 1946 foi promulgada de forma legal, restabeleceu o equilíbrio entre os três poderes e conferiu autonomia aos estados e municípios. Entretanto, diversas disputas regionais continuaram acontecendo nos principais estados, o que veio a instigar o golpe de 1964, onde foi mantido o arranjo federativo, porém, dificultando as eleições diretas, pois na década de 70, durante o governo do militar Ernesto Geisel, um conjunto de leis foi outorgado para alterar as eleições e fechar temporariamente o Congresso. Tal artimanha ficou conhecida como “Pacote de Abril”, por vir à tona em 13 de abril de 1977.

Para o pleito do ano seguinte, deveriam ser renovados dois terços do Senado, contudo, o “Pacote” dispunha que metade das vagas deveriam ser voltadas a candidatos eleitos indiretamente pelas Assembleias Legislativas. Em resumo, o processo de centralização do poder nas mãos do governo federal, que havia sido o principal instrumento de ‘administração’ do federalismo, pelo menos desde 1930, deu lugar a um processo desorganizado de descentralização no qual estados e municípios atuaram como ‘agentes predadores’ de um governo federal enfraquecido (AVELAR; CINTRA, 2007, p. 215).

De acordo com Leonardo Barbosa, “a gênese da Constituição de 1967 foi marcada por um entrecruzamento completo de fatores sociais, políticos, econômicos e jurídicos e representou respostas diversas a problemas muito diferentes: a legitimidade do regime, a inserção internacional do país e a estabilização da economia” (2016, p. 105). Durante o regime militar de 1964 a 1985 o Brasil manteve a Federação e a República, no entanto, do ponto de vista político, a ideia de Federação foi praticamente eliminada com os Atos

Institucionais baixados pelo Regime Militar, pois acumulavam -se poderes nas “mãos” do Governo Central.

Finalmente, após uma série de reivindicações sociais, aconteceu, cheia de imperfeições, a transição da ditadura militar para o governo civil, e, posteriormente, foi instalada em 1º de fevereiro de 1987, a Assembleia Nacional Constituinte, composta por membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Não foi aquela uma Assembleia Constituinte exclusiva, mas funcionou em conjunto com o Congresso Nacional, motivo pelo qual este passou a ser chamado de Congresso Constituinte (COTRIM, 1995, p. 179).

O trabalho da Constituinte foi um dos mais articulados da História nacional, tendo à frente o “Sr. Diretas”, Ulysses Guimarães, e a famosa Comissão dos Notáveis. Em outubro de 1988 é apresentada uma nova Carta Constitucional: a Constituição de 1988, também conhecida como Constituição cidadã, que contava com pontos importantes, como voto obrigatório para pessoas entre 18 e 70 anos; facultativo aos analfabetos, jovens entre 16 e 18 anos e pessoas com mais de 70 anos; democracia liberal com separação dos poderes e eleição direta para todos os cargos do Executivo e Legislativo; além do fim da censura prévia, liberdade sindical, garantia do direito à greve etc (FRANCES, 2004, p. 409).

A nova Constituição ampliou as competências dos estados-membros, concedeu autonomia ao DF, assim como adotava-se com relação às demais unidades federativas; estabeleceu papéis às municipalidades e dividiu as competências de cada um dos segmentos que compõem a Federação.

Em síntese, a CF/88 atribui competências à União, entre outras atividades, para propor e executar políticas de segurança, saúde, educação, cultura, economia, e proteção do patrimônio cultural; atuar em âmbito internacional, regular serviços na área de comunicação etc. As competências estaduais são delineadas de acordo com as necessidades político-administrativas percebidas, recaindo sobre as pessoas, bens e atividades, o que fica fora da área de atuação do Governo Federal.

Com relação aos municípios, a CF/88 concedeu-lhes ampla autonomia, colocando-os em igualdade com os demais entes, exceto por alguns detalhes, como incumbir-se pela organização e manutenção do Poder Judiciário e seus órgãos e instituições, questões inseridas na esfera de competência da União. Já os municípios “podem legislar sobre assunto de



interesse local, além de complementar, quando possível, as legislações federal e estadual” (BARBOSA, 2016, p. 02).

Didaticamente, também é possível examinar a figura do Estado Federal em três ângulos de observação: o Estado federal como federação; o Estado federal frente aos estados-membros e, por fim, os estados-membros como unidades constitutivas do sistema federativo.

Na primeira ótica, há uma composição de vários estados que se associam visando uma integração harmônica de seus destinos, e eles se movem na esfera de competência prevista pela Constituição. No segundo caso, o texto constitucional delimita a organização federal traçando um raio de competência, atribuindo forma às instituições e estatuinto órgãos legislativos, executivos e judiciários, como vemos nos arts. 21 e 22 da CRFB/88, que dispõem, respectivamente sobre o que compete à União e o que compete privativamente à União legislar.

Com relação ao terceiro ângulo, os Estados federados possuem um sistema completo de poder, com legislação, governo e jurisdição próprios, além de serem unidades constitutivas do sistema federativo. De acordo com Bonavides (2000, p. 199):

[...] na Federação, os Estados federados dispendo de poder constituinte decorrente de sua condição mesma de Estado, podem livremente erigir um ordenamento constitucional autônomo e alterá-lo a seu talante, desde que a criação originária da ordem constitucional e sua eventual reforma subsequente se façam com inteira obediência às disposições da Constituição Federal.

Finalmente, o federalismo brasileiro possui singularidades históricas próprias, mas segue a estrutura do modelo estadunidense, apesar de o desenvolvimento daquele ter ocorrido de modo diferente deste, haja vista o sistema federal simétrico adotado nos Estados Unidos e as regras assimétricas percebidas no Estado brasileiro. No Brasil, o Federalismo é classificado, quanto à origem, como centrífugo, diferentemente do modelo norte-americano, que é, como visto, centrípeto.

## **2.3 O Federalismo na Constituição Brasileira de 1988**

O processo de construção do federalismo no Brasil desencadeou a necessidade de se edificar a atual sistemática distributiva de competências entre os entes federados; e, ao verificar a repartição de atribuições, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) outorgou-lhes (aos entes) autonomia político-administrativa de modo a preservar as peculiaridades locais mediante repartição constitucional.

Cumprе rememorar que a Federação é pacto, aliança de diversos entes detentores de autonomia para formar a União Federal, que exerce soberania. Com relação ao Federalismo, há duas configurações para o termo, quais sejam:

Forma de organização política que centraliza, em parte, o poder num Estado resultante da união de unidades políticas preexistentes, que não aceitam ser dissolvidas num Estado unitário; e a segunda, hoje predominante, vê no federalismo uma forma de descentralizar o poder em estados centralizados (unitários), como a Alemanha, a Argentina e o Brasil (AVELAR; CINTRA, 2007, p. 211).

A Constituição Brasileira de 1998 define em seu artigo 18 que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (CRFB/88). Os dispositivos 20 a 25 são os mais relevantes para a definição do federalismo no Brasil, pois estabelecem a divisão de competências entre os membros da federação.

A noção de Federação está pautada na ideia de “um estado complexo, composto de vários centros autônomos de poder, assim definidos porque podem fazer as próprias normas, uns independentes dos outros”. A situação específica do caso do Brasil “é *sui generis*, porque é uma federação de quase 6.000 entes autônomos: com mais de 5.500 municípios, 26 estados, o Distrito Federal e a própria União” (CUNHA FILHO, 2010, p. 21).

Mesmo com essa noção de autonomia dos entes da federação, entre os governos federais, estaduais e municipais, cabe mencionar que há cooperação entre eles, especialmente com relação a diversos programas e políticas sociais. Exemplo disso são o Sistema Único de Saúde (SUS), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Sistema Nacional de Cultura (SNC).

A partir da Constituição de 1988, o Estado defronta-se com a obrigação de desenvolver políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário a ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196, CF/1988).

Dizer que a saúde é dever do Estado brasileiro, ou seja, da República Federativa do Brasil, não é eximir a responsabilidade dos entes federativos. Em tese, cumpre aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios primarem pela consecução de políticas governamentais úteis à manutenção da saúde integral do indivíduo (BULOS, 2007, p. 1339).

Para viabilizar a efetividade do direito à saúde, o Poder Público conta com um sistema estruturado de acordo com as diretrizes dos artigos 200 e 198 da CF/1988: o SUS, que se opera por meio de recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes (parágrafo 1º do art. 198, CF/1988).

Por sua vez, o FUNDEB possui natureza contábil e é formado por recursos dos estados, DF e municípios, vinculados à esfera educacional. Além dessas transferências, ainda há uma parcela de recursos federais, a título de complementação, para aplicação na educação básica, tudo por força do art. 212 da CF/88, que dispõe acerca da prestabilidade anual da União, nunca menos que a porcentagem de 18% de receitas, e aos Estados, DF e Municípios, no mínimo, 25% dos recursos sendo destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Com relação ao Sistema Nacional de Cultura, a CRFB/88 o instituiu “como decorrência lógica da própria organização do Estado brasileiro, no qual a grande maioria das competências/ responsabilidades, tanto no âmbito da produção das normas como na execução destas, é partilhada entre os diversos entes públicos, o que faz com que o nosso seja conhecido como federalismo de cooperação” (CUNHA FILHO, 2010, p.13-14), e seu funcionamento se dá por meio da gestão e promoção de políticas públicas de cultura.

Esse viés cooperacional é proveniente do Federalismo cooperativo que, diferentemente do federalismo clássico, não significa apenas uma afirmação de autonomia entre os entes estatais, mas sim uma combinação de competências, de modo que haja uma colaboração participativa entre os segmentos da Federação.

## **2.4 Federalismo cooperativo no âmbito da cultura**

O federalismo cooperativo, quanto à forma de repartição de competências, prevê funções de atribuição de todos os entes federados de modo concorrente e coordenado. Seu traço essencial é a repartição dos poderes na linha horizontal. Uma característica que acompanha o federalismo cooperativo é a concentração do poder, através de uma dilatação das competências do Poder Central (ABRANTES, 2009, p.10).

Esse tipo de sistema possui instituições que incentivam a colaboração dos atores territoriais, prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente e dividindo poderes funcionalmente entre eles. De acordo com um estudo realizado por Cibele Franzese (2010, p. 22), constatou-se que “a teoria do federalismo cooperativo se torna interessante à análise dos

sistemas de políticas públicas porque discute o compartilhamento entre governo central e governos subnacionais como uma consequência natural do federalismo”.

A consequência disso direciona ou à centralização ou à descentralização. É tanto que, em seguida, a autora afirma que o federalismo cooperativista seria “um processo ordenado de descentralização de políticas sociais e exige, portanto, políticas definidas nacionalmente, com a cooperação de todas as esferas governamentais”.

Para Gilberto Bercovici (2008, p. 04), “na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no artigo 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição”.

Inserida nesse contexto, a cultura está no campo de federalismo de cooperação, e, inclusive, a forma federativa brasileira é influenciadora de costumes formadores de nossos traços culturais. De acordo com Cunha Filho e Ribeiro (2013, p. 14-15):

Vê-se que, ao menos em termos sociológicos, a ideia de federalismo é indissociável à de cultura, o que levaria até mesmo à reflexão sobre uma possível tautologia da expressão ‘federalismo cultural’, posto que todo federalismo teria esta natureza. A hipótese, todavia, é de pronto afastada por pelo menos dois motivos; primeiro: a cultura tem significados distintos do estritamente sociológico e, segundo: os elementos de unidade buscados pelas federações implicam, muito frequentemente, em mudanças parciais nos padrões culturais dos povos que formam a aliança. Em outras palavras: o respeito às culturas e propostas de alteração sobre as mesmas são os motores que alimentam, historicamente, a formação de federações.

No tocante à cultura e à proteção ao patrimônio cultural, o art. 215 da CF/88 garante a todos o pleno exercício ao direito e a seu acesso. A competência é material comum entre os entes para: “III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; e V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”.

Por força do art. 24 da CF/88, a competência é concorrente entre os entes para: VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; e IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Com relação à municipalidade, é interessante ressaltar que Brasil é um dos únicos países a incluir os municípios como membros permanentes com autonomia legislativa e tributária. Em se tratando de esfera cultural, o inc. IX do art. 30 confere-lhes competência para promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Nota-se que organismos protetivos foram criados, como o “Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público” (art. 215, CF/88) e o próprio “Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, fundamentando-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e regendo-se por princípios como o da cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural e da integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas” (art. 216-A, CF/88).

O objetivo da Constituição é fomentar a diversidade e o pluralismo, contudo, o modelo federativo de status cooperativista, com competências comuns e concorrentes, também sinaliza a necessidade de se impor limites na atuação dos entes público federados, justamente para que não ocorra nenhum tipo de violação ao pacto federativo e ao equilíbrio equânime na efetivação das normas jurídicas voltadas ao campo cultural.

Dessa forma, a sistemática existente no federalismo cultural é de cooperativismo federalista, que resulta da própria integração dos entes a partir da descentralização do poder e da valorização do princípio do pluralismo cultural.

#### *2.4.1 Sistemas de Cultura no Brasil*

Quando se trata da palavra sistema (lat. systēma, ātis), tendemos a pensar em um conjunto, uma reunião organizada de vários segmentos. No ramo da biologia, há uma imensidão de sistemas biológicos com diferentes níveis de organização. No ramo da matemática, em esfera de álgebra linear, quando se tem mais de uma equação e mais de uma variável, pode-se definir o valor de uma parte isolando a outra, através da metodologia dos sistemas de equações lineares.

Há diversos sistemas no corpo humano trabalhando como uma rede de comunicações. Existem também os sistemas constitucionais, operacionais, lineares, biológicos, sociais, de poder, governamentais, dentre outros.

Niklas Luhmann (1927-1998) estudou os sistemas sociais partindo da perspectiva que vivemos em uma sociedade complexa. Nesse sentido, à medida em que a sociedade evolui, o sistema de poder vai se separando dos outros sistemas, como por exemplo, religioso, sentimental, jurídico, artístico, econômico etc.; e assim ocorre uma diferenciação social.

Conforme Luhmann defende em sua teoria sistêmica, “o direito é um sistema funcionalmente diferenciado da sociedade, cuja função é manter estável as expectativas, ainda que estas sejam frustradas na prática. As expectativas são as normas jurídicas, que, assim, permanecem estáveis independentemente de uma eventual violação” (ANDAKU, 2006, p. 01).

Em seu curso de Direito Constitucional, o professor Paulo Bonavides (2012), no capítulo que concerne aos sistemas constitucionais, critica a ideia de Luhmann, por causa do risco que seu modelo sucumbe à política. Tal sistema explicaria qualquer tipo de relação social, permitindo facilmente a ocorrência do ocaso do direito pela política. Para explicar a realidade, o modelo tenta diminuir a complexidade social. Bonavides trata acerca do assunto como algo muito anterior aos dias atuais.

Nesse sentido, o tema da teoria dos sistemas está longe de pertencer ao direito, pois nasce nas veias das ciências naturais, na Biologia, com o estudo de Humberto Maturana, neurobiólogo chileno que desenvolveu a noção de ecossistema como sistema aplicado ao meio ambiente, observando-o como um conjunto de elementos naturais interrelacionados, e que por isso, guardariam dependência entre si.

A teoria sistêmica defendida por Luhmann guarda relação interdisciplinar com os sistemas autopoieticos, vivos, psíquicos, e sobretudo sociais, tendo em vista que seu intuito foi o de elaborar uma teoria geral da sociedade. Sendo assim, há que se dizer que o conceito de autopoiese, proveniente da área das ciências biológicas, foi importado por Luhmann para que fosse possível concluir que a sistemática autopoietica produz sua própria estrutura, bem como todos os elementos que a compõem, ou seja, se constitui de elementos produzidos internamente, determinando como únicas as suas estruturas formadas, sem nenhum elemento

obtido do ambiente, pois dentro deste sistema “não há nenhuma representação do ambiente (assim como ele é)” (LUHMANN, 1997, p. 43).

Esta noção de sistemas de Maturana desenvolveu-se com o passar do tempo (hoje temos a cibernética), e nasceu, portanto, nas ciências naturais até chegar às ciências sociais e, conseqüentemente, às ciências sociais aplicadas. No entanto, não há que se falar em uma uniformidade, em razão de existirem diversas teorias. A teoria piramidal de Kelsen, por exemplo, é um modelo de sistema, pois as normas mais básicas guardam dependência com as superiores.

Em termos de articulação de políticas públicas, existem alguns organismos sistemáticos, no Brasil, que funcionam com o fito de assegurar direitos constitucionais, como saúde, educação e cultura, contando, para sua efetividade, com a cooperação dos entes federativos. É o caso dos Sistemas Únicos de Saúde (SUS) e Assistência Social (SUAS), Sistema Educacional brasileiro (SEB), Sistema Nacional de Cultura (SNC) e Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC), alguns deles já estruturados em nosso país, e outros à espera de implementação.

O diferencial básico de um sistema nacional da cultura é a coordenação de segmentos com amparo no pluralismo de expressões. Nesse sentido, torna-se interessante que sua adesão proceda-se de forma voluntária, para que os entes detenham certo perfil de estímulo à cultura a partir de alguns critérios, como o respeito aos direitos culturais, gestão democrática e autônoma da cultura, implementação de apoio e políticas que viabilizem atividades culturais com os recursos que lhes são dispostos, além da efetiva proteção do patrimônio cultural (CUNHA FILHO, 2010, p. 79).

Os sistemas de cultura existentes no Brasil envolvem uma preocupação em considerar as peculiaridades do setor cultural, as atribuições das esferas de poder, a repartição de competências dos entes da Federação e seus impactos nos recursos governamentais.

Tudo deve atrelar-se a princípios constitucionais como pluralismo, participação popular, universalidade, e respeito à memória coletiva. Desse modo, foram erguidos os pilares do SNC e do SNPC. O que ocorre é que o setor cultural no Brasil ainda não conseguiu efetivar-se na forma do sistema.

### *2.4.2 O Sistema Nacional de Cultura (SNC)*

No Brasil, os direitos culturais surgiram de forma expressa com a CF/88. Seu reconhecimento significou importante avanço na história constitucional brasileira, tendo em vista que passou-se a resguardar o patrimônio cultural do país, a memória histórica, e também o próprio acesso à cultura.

Como anteriormente abordado, há uma Seção específica para a cultura dentro do bojo constitucional, sendo inicialmente composta pelos artigos 215 e 216, que tratam, respectivamente, sobre o dever do Estado em garantir os direitos culturais e sobre o patrimônio cultural brasileiro. A estes artigos, foi acrescentado o artigo 216-A, que trata especificamente acerca do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

É interessante ressaltar que sobre essa Seção II – Da Cultura –, já recaíram 3 emendas constitucionais buscando estabelecer garantias para os direitos culturais, transformando as políticas públicas de governo em políticas públicas de estado, através dos planos nacional, estadual e municipal de cultura, e também do SNC.

As Constituições costumam prever mecanismos para a sua alteração visto que não são imutáveis e devem acompanhar as alterações ocorridas na dinâmica social. Para isso, de seus próprios textos se abstrai caráter de mutabilidade. No entanto, tal mutabilidade possui limites sob pena de não atingir princípios e valores formadores da Constituição. Não se pode alterar como forma de se estabelecer uma nova ordem jurídica ou “nova constituição” sem o rito necessário e sem a percepção da sociedade.

As emendas são normas que objetivam trazer alterações na Constituição, acrescentando ou diminuindo artigos, tendo assim os seus dispositivos essenciais a ele incorporados, transformando-se em normas constitucionais. O art. 60 do texto constitucional assinala a necessidade de as emendas serem votadas pelas duas Casas do Congresso Nacional, em procedimento qualificado, exigindo-se a maioria de três quintos dos votos dos membros de cada Casa para sua aprovação, em dois turnos de deliberação em cada uma delas.

O processo de alteração da Emenda necessita de quórum qualificado, ao passo que, para “reformular” uma lei, basta que se faça outra que a revogue parcial ou completamente, através de maioria simples em caso de Lei ordinária, ou maioria absoluta em caso de Lei complementar. O processo de feitura da lei é, do ponto de vista formal, bem menos penoso.



Com relação à primeira emenda, de nº 42, de 19 de dezembro de 2003, algumas alterações foram feitas no Sistema Tributário Nacional, e também foi modificado o parágrafo 6º do art. 216, CR/88, para facultar aos Estados e ao Distrito Federal a vinculação a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais.

A segunda emenda, nº 48, de 10 de agosto de 2005, acrescentou o parágrafo 3º ao art. 215 da CRFB/88, instituindo o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando o desenvolvimento cultural do país. E a terceira emenda constitucional, de número 71, de 29 de novembro de 2012, acrescentou o artigo 216-A à CRFB/88 para instituir o Sistema Nacional de Cultura, fundamentado nas diretrizes do Plano Nacional de Cultura.

Tudo se iniciou em meados de 2012, com a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 416/2005, apresentada pelo deputado Paulo Pimenta (à época, PT/RS) para acrescentar o art. 216-A a Constituição e instituir o SNC. Logo em primeiro turno de votação, a PEC, que estabelecia os “princípios do Sistema Nacional de Cultura, como a ampliação progressiva dos recursos públicos para o setor, foi aprovada por 361 votos a 1” (BRASIL, 2012).

Por conta de seu conteúdo, a Proposta ficou popularmente conhecida como a “PEC da cultura”, sendo posteriormente transformada na Emenda Constitucional nº 71/2012. Tal emenda trouxe um acréscimo ao texto da Constituição vigente: o art. 216-A, que, sem dúvida, representa um avanço no que diz respeito ao reconhecimento dos direitos culturais no Brasil.

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) foi idealizado para promover políticas públicas culturais integrando a sociedade brasileira com os entes da Federação. Ele é parte integrante das metas e ações do Plano Nacional de Cultura (PNC), que, por sua vez, estabelece diretrizes e ações de incentivo à cultura.

Todo sistema é um conjunto de partes interligadas que interagem entre si. Os sistemas não são a simples soma de suas partes, pois têm certas qualidades que não se encontram nos elementos concebidos de forma isolada. O Sistema Nacional de Cultura é um conjunto que reúne a sociedade civil e os entes federativos da República Brasileira – União, estados, municípios e Distrito Federal – com seus respectivos Sistemas de Cultura. As leis, normas e procedimentos pactuados definem como interagem os seus componentes, e a Política Nacional de Cultura e o Modelo de Gestão Compartilhada constituem-se nas propriedades específicas que caracterizam o Sistema (BRASIL, 2012, p. 24).

O artigo 216-A, que foi acrescentado à Constituição de 1988, mediante EC nº 71/2012, trata especificamente acerca do SNC, e, por meio deste modelo de gestão, muitas ações voltadas à esfera cultural podem acontecer em nível da municipalidade, por exemplo. O município precisa implantar o seu sistema municipal para poder aderir ao sistema nacional, e, por meio dessa adesão, conseguirá aperfeiçoar suas atividades culturais.

O SNC prevê repasses de verbas da União para os estados e para os municípios por meio dos fundos que são estabelecidos. Nesse caso, é necessário que se implante um Conselho Municipal, um órgão gestor, conferências, um plano e também um fundo de cultura.

Ocorre, contudo, que o SNC ainda não está regulamentado pelas leis que a EC 71 requer, quais sejam, lei federal tratando acerca de sua regulamentação, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo, e leis próprias em todos os níveis dos federativos no intuito de organizar sistemas de cultura em cada esfera.

Mesmo assim, a adesão dos entes ao sistema tem ocorrido por meio de sua aquiescência a um acordo de cooperação federativa, expressando o compromisso de promover conjuntamente políticas públicas de cultura levando-se em conta o desenvolvimento social e o exercício dos direitos culturais.

No percurso de construção do Sistema Nacional de Cultura, utilizou-se da estratégia de assinaturas de protocolos de intenção com estados e municípios, nos quais os governos subnacionais se comprometiam a organizar seus sistemas locais, priorizando a criação de conselhos paritários e fundos locais de recursos financeiros para a cultura. (ZIMBRÃO, 2009, p. 16).

Também é necessário observar a instituição dos elementos constitutivos do Sistema Nacional de Cultura, que, de acordo com o § 2º do art. 216-A, da CRFB/88, são: “I - órgãos gestores da cultura; II - conselhos de política cultural; III - conferências de cultura; IV - comissões intergestores; V - planos de cultura; VI - sistemas de financiamento à cultura; VII - sistemas de informações e indicadores culturais; VIII - programas de formação na área da cultura; e IX - sistemas setoriais de cultura”.

Tais elementos traduzem a estrutura do SNC, podendo ser divididos em componentes organizacionais, que são: os órgãos gestores, o Conselho de políticas culturais, as Conferências, as Comissões intergestores, e os sistemas setoriais; e instrumentos de gestão que constituem: os Planos de cultura, os Sistemas de Financiamento, dentro do SNC (fundos

de investimento e Fundo Nacional de Cultura como principal instrumento de financiamento das metas do Plano Nacional de Cultura), e incentivo fiscal.

O SNC seria o instrumento adequado para articular toda a gestão cultural aproximando os governos federal, estadual e municipal da sociedade, utilizando-se, para isso, das estratégias e metas do Plano Nacional de Cultura (PNC), que orienta de que forma o Poder Público deverá formular as políticas públicas culturais.

O § 3º do art. 215 da CRFB/88 assevera que deve existir o Plano Nacional para integrar as ações do Poder Público e viabilizar o desenvolvimento do setor cultural no país. Tal Plano traça metas e estabelece diretrizes a serem seguidas, e o Sistema Nacional de Cultura resta inserido como uma dessas metas de forma a organizar, descentralizadamente, as políticas culturais implementadas e promover a universalização de seu acesso, justificando o ideal de democratização dos direitos culturais. Ainda, cabe salientar que o SNC garante o planejamento financeiro para as ações de estados e municípios juntamente com a União.

Foi por meio da PEC nº 310/2004, de autoria de Walter Feldman (à época, PSDB/SP) que fora acrescentado ao art. 215 da Constituição o § 3º, que trata acerca do Plano Nacional para cultura. O objetivo era estabelecer “que a União Federal destinasse anualmente o percentual mínimo de 2% (dois por cento) das receitas tributárias ao financiamento da Política Nacional de Apoio à Cultura”, ou seja, vincularia os recursos provenientes das receitas das esferas de governo à cultura. Ocorre que continua bastante deficitária a estrutura orçamentária para a cultura de uma maneira geral, fronteira que merece ser superada, visto que tal vinculação não foi aprovada.

Como dito anteriormente, o SNC possui fundamento nas diretrizes do Plano Nacional, regendo-se, para tanto, por diversos princípios dispostos no art. 216-A da Constituição Federal, como “fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais” (inciso III); e “ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura” (inciso XII), contudo, não ainda uma sistemática efetiva de cultura implantada no Brasil. De acordo com Cunha Filho (2010, p. 25):

Para que se possa chegar a um possível ingresso num sistema de cultura, hão de ser adotadas posturas de duas naturezas: uma ativa e interna, de preparar a própria legislação de forma compatível com o sistema, e praticar aquelas atitudes que vêm de ser citadas, as quais credenciariam um ente como efetivamente apoiador da cultura. A outra atitude deve ter natureza proativa e externa, que seria a de o Estado, como ente da federação, através de seus deputados federais e senadores, propor o aprimoramento da legislação federal para deixar de ser acanhada no sentido aqui

exposto, e/que ultrapasse a ideia de projetos pontuais e possa construir um modelo até mais refinado que o SUS e da educação, visto que deles já temos experiência.

Apesar de termos avançado em marcos legais, ainda existem desafios com relação ao aperfeiçoamento da estrutura cultural do país, dado que “ao construir um sistema dessa natureza, muitas expectativas legítimas são levantadas, e resultados práticos são esperados” (CUNHA FILHO, 2010, p. 79), mas nada poderá ser concretizado se garantias não forem sustentadas, tais como maior vinculação de recursos à cultura, criação de fundos específicos, estabelecimento de incentivos fiscais e suporte orçamentário compatível com o impacto da cultura no Produto Interno Bruto (PIB) etc.

### *2.4.3 O Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC)*

A construção de um sistema nacional para a cultura pressupõe subsistemas, como os sistemas federal, estadual e municipal da cultura, e tais elementos podem ser, conforme preleciona Cunha Filho (2010, p. 80), classificados de acordo com o seguinte critério: “quanto à pessoa (federal, estadual, distrital e municipal) e quanto à matéria (subsistemas específicos para as distintas áreas da atividade cultural)”. Ocorre que, para fins desta pesquisa, será realizada uma breve análise acerca da política nacional de patrimônio cultural e o que tem sido feito para a implementação do SNPC.

Assim como o SNC, o SNPC faz parte das metas do Plano Nacional de Cultura, ocupando a colocação de quinta meta, mais especificamente. Seu objetivo consiste em “implementar a gestão compartilhada do Patrimônio Cultural Brasileiro, visando a otimização de recursos humanos e financeiros para sua efetiva proteção” (IPHAN, 2020). Além disso, a atuação do sistema requer o desenvolvimento de uma política de preservação do patrimônio cultural brasileiro que regulamente regras e princípios, com foco nas ações de conservação dentro das cidades e dos estados.

Para tanto, entre os anos de 2010 e 2011, com vistas à construção do SNPC, houve a elaboração do Plano de Ação para Cidades Históricas e a criação da Associação Brasileira de Cidades Históricas, ambos estimulados por estratégias do IPHAN no intuito de promover fóruns de discussões acerca dos subsídios e elementos necessários à implementação do referido sistema, como por exemplo, o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura.

De acordo com Almeida (2010), o Brasil foi um dos primeiros países a promover a preservação do seu patrimônio urbano, e já em 1938, o antigo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional realizou o tombamento de seis conjuntos no estado de Minas Gerais, inaugurando uma prática de defesa e conservação de sítios históricos. Entretanto, com o decorrer dos anos, a ação pública no campo do patrimônio cultural restou reduzida a uma atuação fragmentada, sendo necessário à efetiva implementação do SNPC uma promoção da integração dos entes federativos que pressuponha a pactuação de acordos de preservação do patrimônio.

A construção de um sistema nacional para a cultura pressupõe subsistemas, como os sistemas federal, estadual e municipal da cultura, e tais elementos podem ser, conforme preleciona Cunha Filho (2010, p. 80), classificados de acordo com o seguinte critério: “quanto à pessoa (federal, estadual, distrital e municipal) e quanto à matéria (subsistemas específicos para as distintas áreas da atividade cultural)”. Ocorre que, para fins desta pesquisa, será realizada uma breve análise acerca da política nacional de patrimônio cultural e o que tem sido feito para a implementação do SNPC.

Assim como o SNC, o SNPC faz parte das metas do Plano Nacional de Cultura, ocupando a colocação de quinta meta, mais especificamente. Seu objetivo consiste em “implementar a gestão compartilhada do Patrimônio Cultural Brasileiro, visando a otimização de recursos humanos e financeiros para sua efetiva proteção” (IPHAN, 2020). Além disso, a atuação do sistema requer o desenvolvimento de uma política de preservação do patrimônio cultural brasileiro que regularmente regras e princípios, com foco nas ações de conservação dentro das cidades e dos estados.

Para tanto, entre os anos de 2010 e 2011, com vistas à construção do SNPC, houve a elaboração do Plano de Ação para Cidades Históricas e a criação da Associação Brasileira de Cidades Históricas, ambos estimulados por estratégias do IPHAN no intuito de promover fóruns de discussões acerca dos subsídios e elementos necessários à implementação do referido sistema, como por exemplo, o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura.

### 3 CONFLITOS CULTURAIS NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DO TOMBAMENTO

A presente pesquisa partiu da hipótese de que no Brasil, o Sistema de Proteção do Patrimônio Cultural é uma fonte de conflitos federativos decorrentes da imprecisão com que se partilham competências e atribuições aos entes da Federação. A partir do estudo desses conflitos, objetivava-se confirmar ou não a hipótese anteriormente lançada, de modo a compreender como os tribunais brasileiros enfrentam estas problemáticas, e, com base na análise de suas decisões, contribuir para o aprimoramento do sistema protetivo brasileiro. Para tanto, é necessário identificar quais são esses conflitos federativos com vistas a realizar um levantamento qualitativo dos resultados dos tribunais em relação à matéria de proteção do patrimônio cultural.

#### **3.1 Identificação dos conflitos culturais: critérios de busca e metodologia de pesquisa**

Partindo da hipótese de que os conflitos federativos se encontram, em grande parte, inseridos nas disputas judiciais, selecionaram-se os seguintes tribunais para a realização do presente estudo: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) e Justiça Federal do Ceará (JFCE), por ser o Estado do Ceará o local em que a pesquisadora está inserida e pela proposta da pesquisa ter foco neste Estado da Federação; Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por abarcar o Nordeste, e consequentemente, o Ceará; além das Cortes superiores: Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF).

Buscou-se por acórdãos nos tribunais, tendo em vista que esse tipo de decisão envolve julgamento dos colegiados e funciona como parâmetro para solucionar casos análogos. Além disso, a análise da jurisprudência permite a identificação da posição dos decisores em relação ao problema e ou suas eventuais inclinações em relação às demais possibilidades de solução que porventura não tenham sido adotadas.

As buscas deste estudo se deram nos portais on-line dos tribunais. Optou-se pelo estudo do tombamento, como outrora mencionado, haja vista sua peculiar sistemática cujas

competências possuem natureza multidirecional, e as palavras-chave utilizadas para a filtragem das pesquisas foram “patrimônio cultural” e “tombamento”. Ocorre que, no decorrer da análise, constatou-se que a maior parte dos acórdãos tratava genericamente sobre os temas “tombamento” e “patrimônio”, fazendo referência, respectivamente, aos conceitos do Direito Público e Privado, do ato de tomar, e da consideração de bens e direitos economicamente apreciáveis, surtindo reflexo inclusive sobre a matéria de danos civis, sem considerar a proteção do patrimônio cultural.

Inclusive, tal situação ficou mais agravada ao utilizar apenas a palavra-chave “tombamento”: identificou-se, por exemplo, outros significados, como tombo de móveis de repartições e conflitos na seara administrativa. As palavras-chave “conflito federativo” também foram utilizadas durante a busca de acórdãos.

Foi, portanto, necessário fazer duas filtrações para a presente pesquisa: primeiro identificar as demandas envolvendo a temática do patrimônio cultural, voltando-se para o instituto do tombamento, e, a partir desta coleta, fazer uma nova filtragem da análise dos acórdãos encontrados, no intuito de identificar se tratavam ou não de conflitos federativos sobre a matéria.

A letra “E” foi usada entre as palavras “patrimônio cultural” e “tombamento” como um conectivo da pesquisa, que, de acordo com o portal do STJ (2020) serve para “localizar as palavras digitadas mesmo estando distantes entre si dentro de um julgado”. Assim, os resultados são encontrados de acordo com os critérios de pesquisa (portais de busca, palavras-chave e conectivos) bem como os anos estabelecidos (lapso temporal para filtragem das decisões).

Partiu-se da análise dos julgados desde o ano da Constituição Brasileira de 1988, período onde a compreensão de patrimônio cultural sofreu sua mais significativa ampliação no que diz respeito à materialidade ou imaterialidade dos bens culturais tutelados e onde novos instrumentos acautelatórios surgiram, até o ano de 2020 (atual).

O projeto apresentou investigação sobre a temática de conflitos federativos no âmbito dos Direitos Culturais no Brasil, com foco no Estado do Ceará, a partir do patrimônio cultural. Seu principal objetivo foi coletar dados que possibilitassem um maior entendimento e conhecimento acerca de tais conflitos.

A pesquisa desenvolveu-se com base em um questionário específico, elaborado por meio da ferramenta do Google Docs - formulários Google, com uma média de 15 quesitos preenchidos pela pesquisadora, com o propósito de identificar o tribunal, o órgão julgador, a autoria, o tipo da ação, o resultado do conflito, dentre outras questões relevantes para análise qualitativa e quantitativa das demandas. O mencionado formulário estrutura-se da seguinte forma:

- ☐ Número do processo
- ☐ Órgão julgador
- ☐ Tribunal
- ☐ Comarca
- ☐ Matéria
- ☐ Classe/Assunto
- ☐ Tipo da ação
- ☐ Autor
- ☐ Réu
- ☐ Trata-se de conflito federativo?
- ☐ Resumo do caso
- ☐ Resolução do Conflito
- ☐ Data do julgamento
- ☐ Data da publicação
- ☐ Ementa

O estudo centrado na temática da proteção do patrimônio cultural concretizou a análise de 91 acórdãos no âmbito do TJCE, 21 acórdãos no âmbito da JFCE, 36 acórdãos no âmbito do TRF-5, 24 acórdãos no âmbito do STJ e 2 acórdãos no âmbito do STF, conforme tabela abaixo:

| TRIBUNAL ANALISADO | ACÓRDÃOS ENCONTRADOS | ACÓRDÃOS SOBRE TOMBAMENTO | CONFLITOS FEDERATIVOS |
|--------------------|----------------------|---------------------------|-----------------------|
| TJCE               | 91                   | 12                        | -                     |
| JFCE               | 21                   | 01                        | -                     |



|       |    |    |    |
|-------|----|----|----|
| TRF-5 | 36 | 36 | -  |
| STJ   | 24 | 24 | -  |
| STF   | 02 | 02 | 02 |

### 3.1.1 Conflitos entre entes da Federação x conflitos federativos

O artigo 102 da CF/88, inciso I, letra *f*, preconiza que a competência para processar e julgar conflitos envolvendo a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive entidades de sua administração indireta, é do STF<sup>9</sup>. Ocorre que o limite e o alcance das atuações federativas é questionado não em simples conflitos judiciais, mas em conflitos federativos, o que torna necessário fazer uma distinção entre eles.

Por mais que tenham nomenclaturas bastante parecidas, os simples conflitos que são judicializados e possuem entes da federação como partes figurantes em seus polos não significam propriamente conflitos federativos. E também não há que se confundir conflitos federativos com aqueles que discutem a competência de tribunais e outros juízos, pois estes se caracterizam como conflitos que tratam da competência jurisdicional, e devem ser solucionados mediante análise das regras de competência específica de cada tribunal ou de cada matéria, podendo ser encontradas tanto em legislação constitucional, a exemplo dos arts. 102, inc. I, letra “o”<sup>10</sup>, 105, I, letra “d”<sup>11</sup> e 108, I, letra “e”<sup>12</sup>, da CF/88, tanto em leis específicas.

Importante salientar que os conflitos ocorridos entre os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) possuem natureza subjetiva, pois se caracterizam pela própria litigância judicial de tais entes, podendo ser facilmente encontrados nos campos de

<sup>9</sup> Art. 102. CF/88. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: *f*) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

<sup>10</sup> Art. 102. CF/88. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: *o*) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal.

<sup>11</sup> Art. 105. CF/88. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: I - processar e julgar, originariamente: *d*) os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto no art. 102, I, “o”, bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos.

<sup>12</sup> Art. 108. CF/88. Compete aos Tribunais Regionais Federais: I - processar e julgar, originariamente: *e*) os conflitos de competência entre juízes federais vinculados ao Tribunal;

busca jurisprudencial dos tribunais, dado que diversos conflitos envolvendo direitos culturais são judicializados.

Por outro lado, os conflitos federativos são um “reflexo do modelo de compartilhamento de competências legislativas entre a União e as demais unidades federativas” (NERY, 2015, p. 192), e possuem natureza subjetiva-objetiva, tendo em vista que, além da caracterização de conflito envolvendo entes, cujo critério é subjetivo, como acima abordado, é preciso que seja qualificado potencialmente capaz de abalar, desequilibrar o próprio pacto federativo, como por exemplo, uma confusão de atribuições ou uma usurpação de competências.

Por mais que estes conflitos federativos sejam julgados no STF, seu nascedouro pode vir de outros tribunais, como os federais e estaduais, por exemplo; razão pela qual torna-se importante analisar acórdãos de outros tribunais, que não o Supremo. De acordo com Ana Rita de Figueiredo Nery (2015, p. 193), “tem-se notado em reiterados julgados do STF que o conceito de conflito federativo acarreta uma aplicação literal da alínea f do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal”, no entanto, para atribuir-se um status de conflito federativo a determinada demanda é necessário que seja imbuído certo grau considerável de discricionariedade, questionando a existência ou não de potencial desagregador para o pacto federativo.

### **3.2 Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE)**

O primeiro campo de pesquisa a ser observado para este estudo foi o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), que é o “órgão do Poder Judiciário com jurisdição em todo o território estadual para decidir, em Segunda Instância, todas as questões relativas à Justiça” (CEARÁ, 2020), cuja estrutura organizacional apresenta-se em quatro níveis: I- Administração Superior, II- Administração desconcentrada e Órgãos permanentes, III- Unidades de assistência e assessoramento imediato e controle interno, e IV- Direção e gerenciamento superior. O TJCE encontra-se situado na cidade de Fortaleza, capital do Ceará.

Com relação à competência originária do TJCE, a Constituição do Estado do Ceará, de 1989, dispõe em seu art. 108 uma série de atribuições, como solicitar, quando cabível, a intervenção federal no Estado, nas hipóteses de sua competência; processar e julgar

originariamente crimes comuns e de responsabilidade de agentes públicos<sup>13</sup>, julgar representações para intervenção em Municípios; ações diretas de inconstitucionalidade, nos termos do art. 128 da Constituição Estadual, reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões, dentre outras.

De acordo com a Lei Estadual nº 16.208/2017 (posteriormente alterada pela Lei Estadual nº 16.505/2018), que trata sobre a organização administrativa do Poder Judiciário cearense, a Administração do TJCE, compreendida entre o primeiro e segundo níveis, é composta por “órgãos de funções superiores de definição de políticas e estratégias” (art. 3º, inc. I) e “órgãos de controle interno e disciplinar da função jurisdicional” (art. 3º, inc. II).

Assim, a Administração Superior conta com o Tribunal Pleno, que é constituído pelos desembargadores em sua totalidade, o Órgão Especial, o Conselho da Magistratura, a Presidência, a Vice-presidência e a Corregedoria -Geral de Justiça. Já a Administração desconcentrada é constituída por Núcleos, Conselhos, Comissões, Coordenadorias, a Escola Superior da Magistratura (ESMEC) e a Ouvidoria; Os terceiro e quarto níveis possuem setores de assistência, controle e gerenciamento.

### *3.2.1 Análise dos acórdãos em sede do TJCE*

Inicialmente, na caixa de buscas por acórdãos existente no portal do TJCE, utilizou-se a palavra-chave “tombamento”, tomando como ponto inicial o ano de 1988, data firmada pelo contexto da redemocratização, com a promulgação da CF/88, até o ano de 2020 (atual), encontrando-se um total de 91 acórdãos sobre temáticas diversas com qualquer frase que fazia menção à palavra tombamento, sem necessariamente relacionar-se ao objetivo desta pesquisa, dado que foi observado a partir da leitura de alguns julgados, que apresentavam, em um contexto geral, temáticas da seara administrativa, inclusive contratos e pedidos envolvendo danos, sem conectar-se à matéria do patrimônio cultural, não sendo, portanto, útil, para o estudo. De mesmo modo, a busca com os termos “conflito federativo” E (conectivo) “patrimônio cultural” restou infrutífera.

---

<sup>13</sup> Art. 108. Constituição do Estado do Ceará, de 1989. Compete ao Tribunal de Justiça: VII – processar e julgar, originariamente: a) Nos crimes comuns e de responsabilidade, o Vice-Governador, os Deputados Estaduais, os Juizes Estaduais, os membros do Ministério Público, os membros da Defensoria Pública, os Prefeitos, o Comandante Geral da Polícia Militar e o Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

Dessa forma, foi necessário utilizar as palavras-chave “patrimônio cultural” E (conectivo) “tombamento” como primeiro critério de investigação e coleta de dados para a pesquisa. A busca afunilou um total de 12 acórdãos relacionados à matéria do patrimônio, sobretudo do tombamento. No entanto, a partir da análise destas ações, constatou-se que nenhuma delas se apresentava como conflito federativo. Como conclusão preliminar, tal número sugere, aparentemente, que os conflitos federativos possam ser encontrados em maior quantidade nos tribunais superiores e/ou na esfera administrativa.

Verificou-se, por meio da observação dos acórdãos estudados, que havia duas demandas que demonstravam situação de confusão nas atribuições dos entes no cumprimento de seus deveres constitucionais de proteção e resguardo de bens culturais.

Outro caso averiguado comprova a omissão do Poder Público no trato com o patrimônio cultural e a falta de manutenção do ato administrativo de tombamento, por aparente escassez de recursos, o que levou o ente municipal a querer transferir sua responsabilização para o ente estadual.

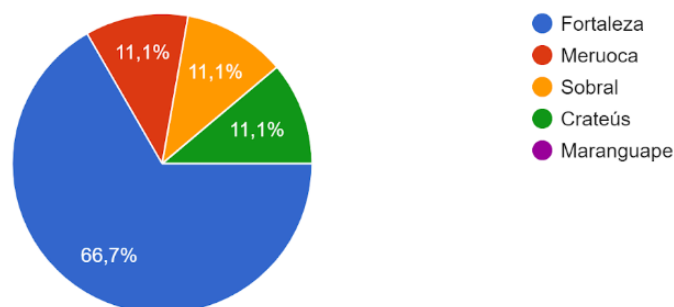
Em outra situação, questionou-se a necessidade de o Judiciário precisar lançar autorização à Prefeitura de Fortaleza para que fossem realizadas ações pertinentes à proteção de uma edificação, contudo, no que diz respeito à sua esfera de competência funcional, o Município deve realizar as medidas que entender pertinentes à proteção do patrimônio local.

Além disso, nos termos do art. 30, incisos VIII e IX, c/c arts. 182 e 216 da CF/88 e do art. 196 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, as políticas públicas de preservação do patrimônio histórico-cultural local foram outorgadas ao município, tratando-se, portanto, de um ato discricionário da Administração. Nesse mesmo caso, também verificou-se confusão nos efeitos do tombamento provisório e do tombamento definitivo em um dos casos.

De acordo com os dados coletados do TJCE, a maior parte dos 12 casos averiguados teve início no município de Fortaleza, com o percentual de 66,7%, o equivalente a 6 demandas. Outras localidades encontradas na pesquisa geral foram Meruoca, Sobral, Crateús e Maranguape, conforme se vê na seguinte representação gráfica:

Gráfico 1

Comarca



Fonte: gráfico desenvolvido com a ferramenta do Google Docs

Observou-se, em um dos 12 casos analisados, que o processo de nº 0017762-38.2010.8.06.0001, cujas partes envolvidas eram o Ministério Público do Estado do Ceará e o Município de Fortaleza, demonstra a temática do tombamento e responsabilidade do Município em restaurar, conservar e manter o patrimônio histórico e cultural local.

Diante de um cenário de invasões e depredações da escola “Jesus, Maria e José”, que é um patrimônio histórico do Município de Fortaleza, à época da ação, em processo de tombamento provisório, era necessário determinar a realização de obras de restauro, tendo em vista o risco de desabamento do imóvel, motivo pelo qual o Ministério Público do Estado do Ceará ajuizou Ação Civil Pública contra o Município de Fortaleza, julgada favoravelmente à parte autora, determinando, por fim, que o réu “utilize de sua segurança institucional, no intuito de assegurar que não ocorram outros atos de vandalismo contra o bem; solicite inspeção de sua estrutura e proceda a avaliação, recuperação e restauro da Escola Jesus Maria José”.<sup>14</sup>

Mesmo configurada a omissão do Poder Público e sua responsabilização, o ente municipal apelou da sentença alegando não haver nenhuma conduta ilícita por sua parte, bem como asseverou que suas despesas deveriam estar previstas nas Leis Orçamentárias e no Plano Plurianual, conforme determinação da Lei Orgânica Municipal. Além disso, alegou que

<sup>14</sup> Processo de nº 0010814-80.2011.8.06.0119. Apelação. Acórdão da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Presidente do Órgão Julgador Des. Rel. Inacio de Alencar Cortez Neto. Data do julgamento: 22/07/2019. Data de publicação: 22/07/2019.

a discricionariedade na adoção de políticas públicas visava garantir a independência entre os poderes e que passava por escassez de recursos.

Diante de tudo o que alegou, informou que deveria escolher, dentre a multiplicidade de necessidades sociais, a destinação de seus recursos, estabelecendo critérios e prioridades, ressaltando “que qualquer ameaça de intervenção é descabida, em respeito ao princípio da separação de poderes, da legalidade orçamentária e da discricionariedade administrativa”.

Ocorre que a proteção aos bens culturais deve ser garantida mediante esforços conjuntos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e sociedade, conforme estabelece o art. 216, § 1º da CF/88: “o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro (...)” (BRASIL, 1988). Intolerável, portanto, a omissão do Poder Público, vez que a municipalidade não pode se esquivar do dever de preservação do bem objeto do tombamento, para que sua memória histórica e cultural seja resguardada. E a possibilidade de interferência do Poder Judiciário para determinar a promoção de políticas públicas de atribuição executiva, sem violar o princípio da separação dos poderes, já foi, inclusive, pauta discutida pelo STF:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO. ENSINO ESPECIAL. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. NECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. DESPROVIMENTO. 1. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais. (...). 3. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista nos arts. 81, § 2º e 1.021, § 4º, do CPC.(RE 1060961 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 29/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 06-05-2019 PUBLIC 07-05-2019).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – RESTAURAÇÃO DE IMÓVEL – DANO A PATRIMÔNIO TOMBADO (...) Neste diapasão, embora a presente demanda verse também sobre questões de fato, faz-se desnecessária a produção de outras provas, como bem ponderado pelo juízo em decisão de fl. 307, vez que se extrai do Procedimento Administrativo MPF/PR/RJ nº 08120.000389/97-26 e o Inquérito Civil nº 127/2008, acostados aos autos pelo Parquet quando do ajuizamento da ação, acervo probatório hábil a comprovar o mau estado de conservação do Solar de Dom João VI, o que toma tal fato, além de notório por todos, incontroverso. (...) Por fim, há muito superado o argumento da apelante de que não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se na função da Administração Pública de definição de políticas públicas, por gerar repercussão na esfera orçamentária, face a omissão do Estado, ainda mais quando considerada a natureza do direito que se pretende resguardar. (eDOC 10, p. 22-26) Assim, divergir desse entendimento demandaria o revolvimento do acervo fático-probatório, providência inviável no âmbito do recurso extraordinário. Nesses termos, incide no caso a Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. Ademais, esta Corte já firmou orientação no sentido de que é possível ao Poder Judiciário determinar ao Estado a implementação de políticas públicas constitucionalmente

previstas, sem que isso configure ingerência indevida no âmbito do Poder Executivo. (...) II- É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo ESTADO DO CEARÁ PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA GABINETE DESEMBARGADOR INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. I(...). (...). Publique-se. Brasília, 28 de abril de 2017. Ministro Gilmar Mendes Relator Documento assinado digitalmente (STF – ARE: 1038170 RJ - RIO DE JANEIRO 0017259-24.2009.4.02.5101, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 28/04/2017, Data de Publicação: DJe-091 04/05/2017).

Dessa forma foi fundamentada a decisão do tribunal, no sentido de que cabe ao ente federativo “promover políticas públicas que visem o desenvolvimento da educação, cultura, trabalho e ainda o bem estar social”. Por esta razão, políticas que possibilitem restauração, conservação e manutenção do patrimônio histórico e cultural, devem ser adotadas.

### 3.3 Portal da Justiça Federal do Ceará (JFEC)

A Justiça Federal, juntamente com as justiças do Trabalho, Eleitoral, Militar, Estaduais ordinárias e Militares estaduais são os organismos que compõem a estrutura judiciária brasileira. Por Justiça Federal entende-se aquela que é composta pelos Tribunais Regionais Federais e pelos juízes federais (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2010, p. 196).

A Justiça Federal do Ceará (JFCE) também foi eleita como campo de busca para esta pesquisa. Tal órgão situa-se geograficamente no centro da cidade de Fortaleza, integrando a primeira instância da justiça federal; e sua jurisdição abarca o estado do Ceará. Sua competência abarca o processo e o julgamento de questões que envolvam a União, suas autarquias, fundações e empresas públicas federais, além de questões que interessem à Federação, conforme dispõe a previsão do art. 109 da CF/88<sup>15</sup>. “A Seção Judiciária do Estado

<sup>15</sup> Art. 109 CF/88. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

V-A - as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo;

VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;

VII - os habeas corpus, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;

do Ceará compõe-se da Diretoria do Foro, de uma Secretaria Administrativa, 35 Varas Federais e três Turmas Recursais” (CEARÁ, 2020).

### *3.3.1 Análise dos acórdãos em sede da JFEC*

Utilizando o mesmo critério de busca do TJCE, com as palavras-chave “patrimônio cultural” E (conectivo) “tombamento”, não foi encontrado, inicialmente, nenhum resultado. Porém, testando as palavras-chave sem a partícula conectiva, verificou-se, separadamente, 11 acórdãos com a palavra “tombamento” e 10 acórdãos com “patrimônio cultural”. Todos os casos foram analisados, entretanto, apenas um deles se relacionava à matéria do patrimônio cultural, sobretudo do tombamento.

Tal caso tratava a respeito de um recurso interposto pelo IPHAN, onde se questionava sua responsabilização determinada por sentença, uma vez que fora enquadrado como parte em processo, quando na verdade figurava como simples assistente, não sendo, portanto, justa sua condenação a realizar obras de reparo e conservação em imóvel tombado, tanto pela preliminar de ilegitimidade quanto pelo que determina o DL nº 25/37 no tocante à responsabilidade do proprietário do bem para promover os reparos necessários à sua conservação, diferente da atribuição do IPHAN, que consiste em fiscalizar e proteger o patrimônio histórico e cultural no uso regular do seu poder de polícia.

Por fim, concluiu-se que o caso não se tratava propriamente de conflito federativo. Os demais acórdãos encontrados abordavam temáticas de responsabilidade civil por tombamento de veículo em via pública, danos morais e questões envolvendo direito previdenciário.

## **3.4 Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF -5)**

Um dos cinco Tribunais Regionais Federais da República Federativa do Brasil é o da 5ª Região, que está situado em Recife e possui jurisdição sobre os estados de Alagoas (JFAL), Ceará (JFCE), Paraíba (JFPB), Pernambuco (JFPE), Rio Grande do Norte (JFRN) e Sergipe

---

VIII - os mandados de segurança e os habeas data contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;

IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;

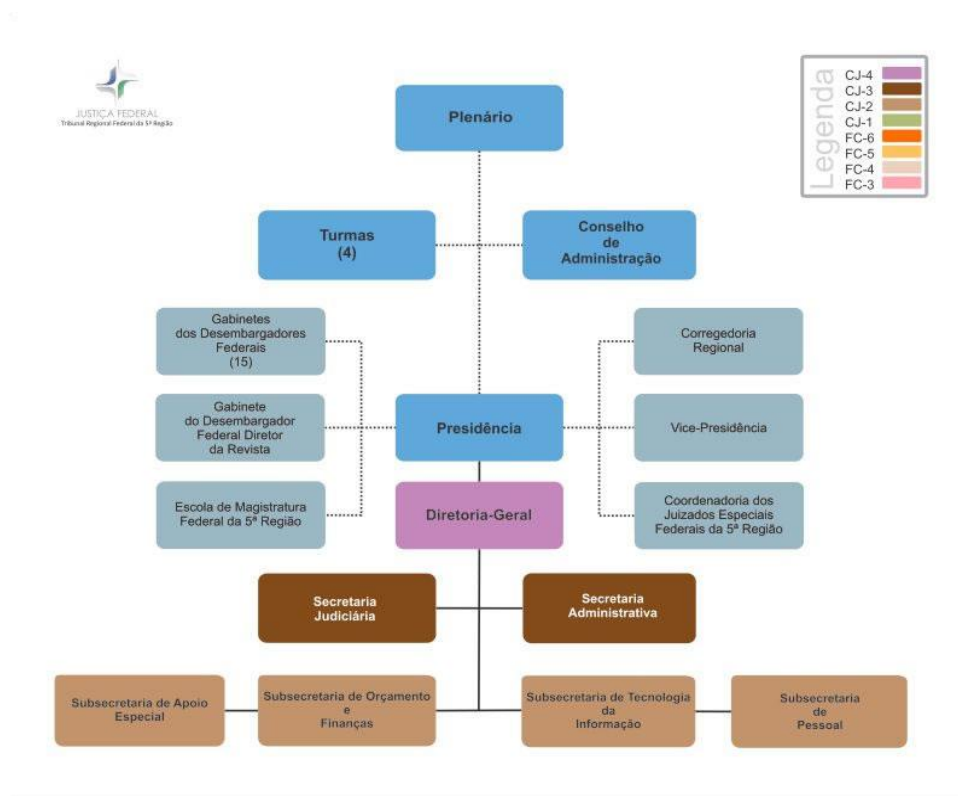
X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o exequatur, e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;

XI - a disputa sobre direitos indígenas.



(JFSE). A consolidação da estrutura organizacional do TRF-5 esquematiza-se de acordo com o organograma abaixo:

Gravura 1: Organograma do TRF-5



Fonte: Organograma sintético disponível no Portal TRF-5 atualizado em 10.06.2020

De acordo com a Lei nº 9.967 de maio de 2000<sup>16</sup>, o TRF-5 passou a ter 15 juízes para compor seu quadro de membros, sendo estes posteriormente denominados desembargadores federais. Além disso, houve desdobramento dos cargos de vice-presidente e corregedor nos cargos de vice-presidente regional e corregedor regional.

O tribunal possui Seções judiciárias em: 1) Alagoas, sediada em Maceió, com subseções nas Comarcas de Arapiraca, Santana do Ipanema e União dos Palmares; 2) Ceará, com sede em Fortaleza e 9 subseções nas Comarcas de Crateús, Iguatu, Itapipoca, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Maracanaú, Quixadá, Sobral e Tauá; 3) Paraíba, cuja sede fica em João Pessoa e as subseções situam-se nas Comarcas de Campina Grande, Guarabira, Monteiro,

<sup>16</sup> Lei nº 9.967/2000. Art. 1º. Os Tribunais Regionais Federais das 1ª, 2ª, 4ª e 5ª Regiões passam a ser compostos pelos seguintes números de membros:  
IV – quinze Juízes, na 5ª Região.

Patos e Sousa; 4) Pernambuco, com sede em Recife e 11 subseções instaladas nas Comarcas de Arcoverde, Cabo de Santo Agostinho, Caruaru, Garanhuns, Goiania, Jabotão dos Guararapes, Ouricuri, Palmares, Petrolina, Salgueiro e Serra Talhada; 5) Rio Grande do Norte, com subseções em Assu, Caicó, Ceará-Mirim, Mossoró e Pau dos Ferros; e, 6) Sergipe, com 4 subseções sediadas nas Comarcas de Estância, Itabaiana, Lagarto e Propriá (TRF5, online, 2020).

### *3.4.1 Análise dos acórdãos em sede do TRF-5*

Com base nos dados coletados no portal do TRF-5, foram contabilizados 36 acórdãos relacionados à matéria de proteção do patrimônio cultural. Em geral, as matérias abordadas nos acórdãos envolviam crimes contra o patrimônio, responsabilização para proteção de bem tombado, levantamento de obras em bem protegido sem a devida autorização e ocupação irregular de patrimônio histórico-cultural.

No processo de número 00004112220114058200<sup>17</sup>, o Ministério Público Federal (MPF) propôs ação civil pública contra a FUNAI (Fundação Nacional do Índio), o IPHAEP (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba), o IPHAN e a União e o Estado da Paraíba com o intuito de que tais órgãos adotassem todas as providências para conservação e restauração, bem como o tombamento federal, das ruínas da Igreja de São Miguel Arcanjo e cemitério adjacente, tombados pela autarquia do estado, porém situado em área de demarcação de terras indígenas, em usufruto da Comunidade Potiguara da região.

Em razão da sentença da 2ª Vara Federal da Paraíba, que julgou procedente a ação, os condenados lançaram apelações com os seguintes fundamentos: o Estado da Paraíba alegou não dispor de recursos para atender tal determinação e os demais apelantes alegaram ilegitimidade para figurar no polo passivo da ação, além de limitação financeira, como no caso da União Federal.

Em decisão do Tribunal, definiu-se que as finalidades institucionais da FUNAI abrangem a preservação do patrimônio cultural dos povos indígenas, conforme preconiza o art. 1º, II, da Lei nº 5.371/67<sup>18</sup>; porém, o bem objeto do litígio não integrava o patrimônio

---

<sup>17</sup> BRASIL. Apelação Cível nº 00004112220114058200. TRF-5. Terceira Turma. Des. Fed. Rel. Frederico Dantas. Data do julgamento: 21/09/2017. Data da publicação: 28/09/2017. Disponível em: <http://www5.trf5.jus.br/processo/00004112220114058200>. Acesso em: 02 jul. 2020.

<sup>18</sup> Art. 1º, II, da Lei nº 5.371/67 - Fica o Governo Federal autorizado a instituir uma fundação, com patrimônio

indígena, razão pela qual foi considerada descabida a atribuição de responsabilidade da Fundação nesta ação.

Com relação do IPHAN, sua preliminar de ilegitimidade restou rejeitada, pois entendeu-se que a controvérsia deveria ser discutida no mérito da ação. Ainda, verificou-se que o fato de que o bem em questão tenha sido tombado pela autarquia estadual não significava, necessariamente, a existência de um interesse nacional que justificasse a atuação conjunta do IPHAN, e não havia prova suficiente de tal interesse.

A União Federal, por sua vez, figurava como proprietária de um bem cujo valor estadual fora reconhecido mediante tombamento, tendo, portanto, obrigação de conservá-lo e restaurá-lo sem transferir esta responsabilidade a outros entes de modo a extrapolar suas áreas de atuação. No caso, o bem tombado situava-se em área objeto de demarcação de terras indígenas, integrando o patrimônio da União Federal. A alegação da reserva do possível teve procedência em parte somente para que não houvesse fixação de prazos exíguos de meses para o adimplemento da obrigação.

Por fim, o Estado da Paraíba teve condenação afastada, pois a entidade responsável pela proteção do bem de valor histórico estadual e dotada de competência para tanto seria o IPHAEP. Já a teoria da reserva do possível não teria aplicação sem as devidas provas de que os recursos orçamentários seriam ou não suficientes para o adimplemento de possíveis obrigações de restauro e conservação.

Já no processo de nº 00052774620114058500<sup>19</sup>, que julgou as apelações interpostas pelo IPHAN, pelo Município de Laranjeiras, em Sergipe, e pelo Estado de Sergipe, foi discutida a responsabilização pela restauração da Casa de Folclore Zé Candunga, local que abriga representações do folclore sergipano.

A questão central que abarcava o processo era definir qual dos envolvidos seria competente para efetuar a obra de recuperação do bem cultural inserido no conjunto

---

próprio e personalidade jurídica de direito privado, nos termos da lei civil, denominada "Fundação Nacional do Índio", com as seguintes finalidades:

II - gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização.

<sup>19</sup> BRASIL. Apelação nº 00052774620114058500. TRF-5. Terceira Turma. Des. Fed. Rel. Fernando Braga. Data do julgamento: 10/08/2017. Data da publicação: 23/08/2017. Disponível em: <http://www5.trf5.jus.br/processo/00052774620114058500>. Acesso em: 02 jul. 2020.

arquitetônico, urbanístico e paisagístico do Município de Laranjeiras, que foi tombado pelo IPHAN no ano de 1996.

A primeira sentença condenou ao Município de Laranjeiras e ao IPHAN. Em sede de remessa oficial e em razão de apelação apresentada pela autarquia no sentido de chamar o Estado de Sergipe para compor a lide, com base no art. 23, inc. III, da CF/88<sup>20</sup>, a sentença foi anulada pela Terceira Turma.

Constatou-se que o interesse do Estado pela recuperação do bem era lato sensu, tendo em vista o interesse de preservação e conservação deveria ser primordialmente municipal, haja vista o imóvel ser propriedade do Município de Laranjeiras; bem como nacional, por ter sido tombado como patrimônio cultural brasileiro pelo IPHAN.

Desse modo, não recaiu condenação sobre o Estado, mas sim sobre a municipalidade, por ser proprietária do imóvel, e tal ônus gera obrigação de preservá-lo. Além disso, verificou-se que o valor orçado para iniciar as etapas da restauração não era compreendido como grande monta, conforme inquérito civil público acostado nos autos, o que não sacrificaria a distribuição orçamentária do Município.

Porém, no caso, o IPHAN incumbiu-se de tal responsabilização, tendo em vista o disposto no art. 19, caput e § 1º, do DL nº 25/37, que prevê que a referida autarquia poderá assumir a execução de obras de conservação e reparação se o ente não dispuser de recursos para tanto. Nesse contexto, comprovou-se que fora destinada verba suficiente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)-Cidades Históricas. Sendo assim, o tribunal entendeu que o IPHAN não poderia invocar o princípio da reserva do possível para se escusar de restaurar o bem, pois já dispunha da verba destinada para este fim.

Verificou-se, a partir da análise dos 36 acórdãos encontrados, que muitas demandas problematizavam acerca da competência dos entes para proteger e conservar o patrimônio cultural, no entanto, sem propriamente tratarem de conflitos federativos.

---

<sup>20</sup> CF/88. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

### 3.5 Superior Tribunal de Justiça (STJ)

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) surgiu de um “desmembramento do Supremo Tribunal Federal (STF), e não como um sucessor do extinto Tribunal Federal de Recursos (TFR)” (STJ, 2013). Tanto o STF quanto o TFR estavam há anos sobrecarregados com demandas processuais. A solução encontrada para tal problemática foi levantada com a nova ordem constitucional: extinguir o TFR, criar cinco Tribunais Regionais Federais, e criar o STJ como uma última instância da justiça do Brasil para causas infraconstitucionais.

O STJ é também conhecido como “Tribunal da Cidadania” por enfrentar matérias que têm relação direta com a realidade jurídica do cidadão. Dessa forma, o tribunal é considerado como “a corte responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil. É de sua responsabilidade a solução definitiva dos casos civis e criminais que não envolvam matéria constitucional nem a justiça especializada” (STJ, 2020).

Além disso, o STJ tem em sua composição 33 ministros que são nomeados pelo presidente da República, conforme art. 104 da CF/88<sup>21</sup>. Tal escolha é lançada a partir de uma lista tríplice elaborada pelo próprio tribunal e enviada ao chefe do Poder Executivo. “Como órgão, o STJ aprecia os recursos vindos da Justiça comum (estadual e federal)” (CNJ, 2012). Sua competência está prevista no art. 105 da CF/88, que, por sua vez, define quais processos devem ser iniciados no STJ e quais processos em que o tribunal deve agir como órgão de revisão, uniformizando, assim, a interpretação da lei federal no Brasil.

#### 3.5.1 Análise dos acórdãos em sede do STJ

De acordo com os dados coletados no campo de pesquisa do STJ, utilizando-se apenas as palavras-chave “conflito federativo”, foi contabilizado um total de 92 acórdãos. Analisando-os, verificou-se que, por mais que a busca apontasse uma filtragem para os acórdãos que possivelmente tratassem sobre algum conflito federativo, dos 92 casos analisados com as palavras-chave “conflito federativo”, apenas um percentual de 55,4%

---

<sup>21</sup> CF/88. Art. 104. O Superior Tribunal de Justiça compõe-se de, no mínimo, trinta e três Ministros.

Parágrafo único. Os Ministros do Superior Tribunal de Justiça serão nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, sendo:

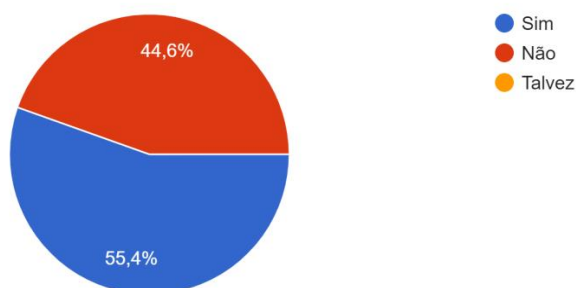
I - um terço dentre juízes dos Tribunais Regionais Federais e um terço dentre desembargadores dos Tribunais de Justiça, indicados em lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal;

II - um terço, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e dos Territórios, alternadamente, indicados na forma do art. 94.

tratavam especificamente de um conflito desse tipo, sendo as matérias mais encontradas aquelas pertinentes às áreas de direito à saúde, direito tributário e direito ambiental, com diversas problemáticas envolvendo conflito federativo de competências legislativas. Nenhum dos casos tinha foco no Estado do Ceará. E, por fim, nenhum deles relacionava-se à matéria de proteção do patrimônio cultural, conforme percentual demonstrativo dos resultados da pesquisa a seguir:

Gráfico 2

Trata-se de conflito federativo?  
92 respostas



Fonte: gráfico desenvolvido com a ferramenta do Google Docs

Tendo em vista as tentativas frustradas com a utilização das palavras chave “conflito federativo”, optou-se, então, pela busca do termo “patrimônio cultural”, que gerou o resultado de 140 acórdãos no âmbito do STJ. Do número total, 24 relacionavam-se à temática do tombamento, quais sejam, na ordem de busca: Docs. 05, 15, 17, 24, 26, 27, 35, 43, 45, 56, 63, 65, 68, 77, 81, 85, 94, 109, 119, 126, 130, 134, 138 e 139. Destes, constatou-se que os Docs. de números 43, 45, 81 e 138 tratavam de meros conflitos de competência, que difere de um conflito federativo; e os Docs. de números 15, 17, 24, 26, 27, 35, 56, 63, 65, 68, 77, 85, 94, 109, 119, 126, 130, 134 e 139, por mais que tratassem da matéria do tombamento, não possuíam características de conflitos federativos.

O Doc. nº 05 trata de um recurso ordinário em mandado de segurança (RMS 55090 / MG)<sup>22</sup> interposto pela Associação dos interessados no processo de tombamento de imóveis em Oliveira/MG contra acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que ratificou o

<sup>22</sup> BRASIL. Recurso em Mandado de Segurança nº 55.090 - MG (2017/0212787-0). STJ. T1- Primeira Turma. Des. Rel. Gurgel de Faria. Data do julgamento: 21/11/2019. Data da publicação: 03/12/2019. Disponível em: <https://bit.ly/3hAekvp>. Acesso em: 23 jul. 2020.

tombamento do Centro Histórico de Oliveira, em Minas Gerais. O objetivo da ação primitiva era fazer com que o Secretário de Cultura se abstivesse de homologar o tombamento do Centro Histórico em razão de terem sido verificados vícios no processo administrativo.

Um dos argumentos apontados pela Associação no recurso foi a usurpação de competência do Poder Municipal pelo IEPHA (Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais), ex vi do sistema da Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), ancorado nos arts. 30, inciso IX; 1º, 18, 182, 183 e 218, da Constituição Federal, detectado no processo de tombamento do Centro Histórico de Oliveira.

No âmbito do STJ a matéria foi enfrentada em novembro de 2019 pela Primeira Turma, que constatou que o tombamento, previsto no Estatuto da Cidade (art. 4º, inc. V, letra “d”) é considerado como um dos instrumentos de política urbana, o que reforça a competência do Município para dispor e gerir sobre o solo, observadas as competências constitucionais (arts. 23, III, 24, VII, e 30, I, II e IX, da CF/88) e o plano diretor da cidade.

Por outro lado, o IEPHA não detém essa competência para legislar sobre o solo urbano, e sua responsabilidade recai sobre medidas relacionadas à preservação do patrimônio cultural do estado mineiro, como deliberação de diretrizes políticas e decisões sobre tombamentos e registros de bens culturais. Nada disso implica na alteração de competências constitucionais para legislar e proteger o patrimônio cultural, motivo pelo qual a tese de usurpação de competência não prosperou. Por fim, a turma decidiu que os vícios apontados no processo de tombamento provisório não contaminariam o tombamento definitivo e concluiu pelo desprovimento do recurso ordinário.

### **3.6 Supremo Tribunal Federal (STF)**

O Supremo Tribunal Federal (STF) é, hoje, a maior instância do Poder Judiciário brasileiro. O caput do art. 102 da CF/88 atribui-lhe a guarda da Constituição e sua importância para a democracia plena consiste no enfrentamento das matérias mais relevantes do país, que envolvem direitos sociais e políticos, além de fiscalizar as ações dos poderes, de modo a garantir que atuem dentro da constitucionalidade.

Sua denominação original era de “Supremo Tribunal de Justiça”, isso porque a Constituição Imperial de 1824 determinava que deveria existir uma espécie de suprema corte

na capital do Império, compreendida como “Supremo Tribunal de Justiça<sup>23</sup>”. O dispositivo constitucional foi efetivamente cumprido em 18 de setembro de 1828, mediante lei sancionada pelo Imperador Dom Pedro I. Somente no ano de 1890, por meio da Constituição Provisória publicada com o Decreto nº 510/1890 que o tribunal passou a denominar-se como “Supremo Tribunal Federal” (STF, 2020).

Atualmente, o STF possui composição de 11 ministros de notável saber jurídico e reputação ilibada, brasileiros natos<sup>24</sup>, com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, nomeados pelo presidente da República, após aprovação por maioria absoluta dos membros do Senado Federal<sup>25</sup>.

O organograma do STF pode ser compreendido, em linha principal, por Tribunal Pleno, Primeira e Segunda Turmas. Neles, os ministros, o presidente e as comissões regimentais atuarão. Em seguida, organizam-se, a partir da linha principal, secretarias, gabinetes, assessorias e coordenadorias, conforme imagem abaixo:

---

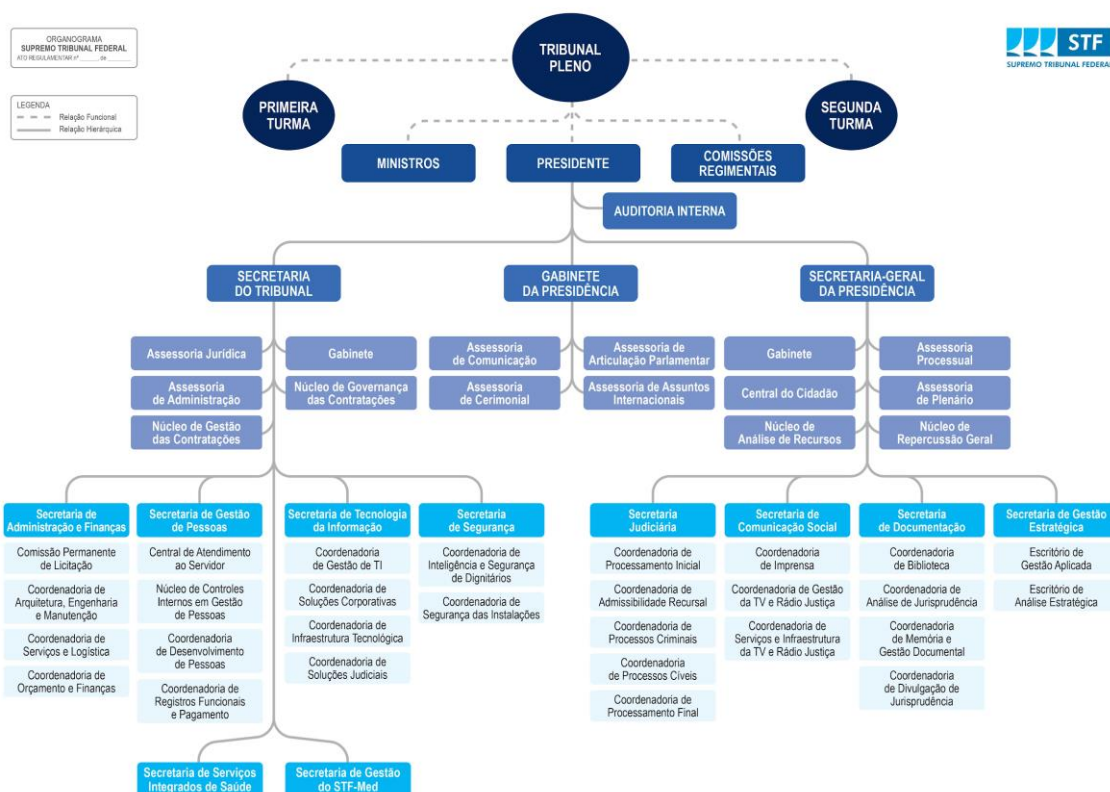
<sup>23</sup> Constituição de 1824. Art. 163. Na Capital do Imperio, além da Relação, que deve existir, assim como nas demais Provincias, haverá também um Tribunal com a denominação de - Supremo Tribunal de Justiça - composto de Juizes Letrados, tirados das Relações por suas antiguidades; e serão condecorados com o Titulo do Conselho. Na primeira organização poderão ser empregados neste Tribunal os Ministros daquelles, que se houverem de abolir.

<sup>24</sup> CF/88. Art. 12. § 3º São privativos de brasileiro nato os cargos: IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

<sup>25</sup> CF/88. Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.



Gravura 2: Organograma do STF



Fonte: Organograma disponível no Portal STF atualizado em 15.07.2020

### 3.6.1 Análise dos acórdãos em sede do STF

No âmbito do STF, a pesquisa realizada com as palavras-chave “conflito federativo” E (conectivo) “patrimônio cultural” contabilizou um total de 5 acórdãos. Já a busca mediante filtragem realizada com as palavras-chave “conflito federativo” E (conectivo) “tombamento” gerou um abarcado de 2 acórdãos.

O primeiro acórdão a ser analisado se trata de um agravo regimental interposto pela União em razão de decisão que julgou de forma improcedente uma ação cível originária (ACO 1208 AgR/MS)<sup>26</sup> que contendia com o Estado de Mato Grosso do Sul (MS) acerca de bem tombado pertencente ao Exército brasileiro.

<sup>26</sup> BRASIL. Agravo Regimental em Ação Cível Originária. (ACO 1208 AgR/MS) STF. Tribunal Pleno. Min. Rel. Gilmar Mendes. Data do julgamento: 24/11/2017. Data da publicação: 04/12/2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur378321/false>. Acesso em: 26 jul. 2020.

Uma das temáticas que chamaram atenção neste caso foi o enfrentamento da possibilidade de o Estado tomar bem da União. A discussão envolvia um bem de propriedade do Exército; mais precisamente, um imóvel onde funcionava o Museu da Força Expedicionária brasileira, situado na cidade de Campo Grande (MS), que foi tombado por meio da Lei Estadual nº 1.524/1994.

Os argumentos trazidos pela União na interposição do recurso de agravo foram, em síntese: a) que o Estado não poderia declarar o tombamento de bens da União, em razão do princípio da hierarquia verticalizada, que impede a desapropriação de bens federais pelos estados, conforme previsão do Decreto-Lei 3.365/1941, e, portanto, o tratamento conferido ao caso deveria ser equivalente a situações de desapropriação e tombamento; b) que o art. 5º do DL nº 25/37 anuncia a necessidade de notificação do ente federativo para que o ato do tombamento produza efeitos legais, sendo, porém, possibilidade exclusiva da União, não sendo extensível aos demais entes; c) usurpação de competência do Poder Executivo para edição de um ato normativo que visasse a consecução do tombamento, tendo em vista a incompetência do Legislativo local para editar ato de tombamento, o qual seria uma atribuição do Executivo; d) ofensa ao devido processo legal, uma vez que não há previsão de tal competência do Poder Legislativo no processo legislativo disposto na Constituição Estadual; e, ao final, requereu a reconsideração da decisão agravada.

O Estado de MS apresentou contrarrazões rebatendo tais argumentos, e defendeu sua possibilidade de tomar bem da União; legitimidade do tombamento por meio de ato legislativo; e a desnecessidade de notificação do proprietário do bem tombado. Empós, o STF decidiu por não acolher os fundamentos alegados pela União e manter o tombamento ora narrado. O ministro relator Gilmar Mendes, em seu voto, traçou algumas considerações acerca do instituto do tombamento e de sua disciplina legal.

Sobre a alegação da União de possível ofensa ao devido processo legal, analisou-se que o art. 62 da Constituição do Estado de MS apresenta rol exemplificativo, trazendo a possibilidade de a Assembleia Legislativa legislar sobre as matérias que a CF/88 atribui competência aos Estados, e o art. 24, inc. VII, da CF/88, prevê atribuições à União, Estados e DF para legislar de forma concorrente sobre a proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, razão pela qual não haveria incompatibilidade material entre as Constituições Federal e Estadual para que um estado protegesse um bem cultural. Desse

modo, seria possível realizar o tombamento do bem por serem as competências material (art. 23, III e IV, c/c art. 216, § 1º, da CF/88) e legislativa (art. 24, VII, da CF/88) concorrentes.

Acerca da alegativa envolvendo o princípio da hierarquia verticalizada, observou-se, primeiramente, que o tombamento possui lei própria, o DL nº 25/1937, e tal disciplina o diferencia da desapropriação, que está prevista no DL nº 3.365/194. Analisando o conteúdo dos artigos 2º e 5º do DL nº 25/1937 e do art. 2º, § 2º, do DL nº 3.365/1941, verificou-se que os bens da União podem ser tombados pelos Estados, DF e Municípios, tendo em vista que não são excepcionados do rol que estipula bens que não podem ser tombados por normas estatais e do DF. Por outro lado, são excluídos do rol dos bens passíveis de desapropriação pelos Estados e DF.

Além disso, o ministro analisou o tombamento provisório em um contexto de interpretação do ato legislativo que considere a relevância do bem levando em consideração os pontos de vista histórico e cultural. Desse modo, a lei estadual questionada pela União deveria “ser entendida apenas como declaração de tombamento para fins de preservação de bens de interesse local que repercutissem na memória histórica, urbanística ou cultural até que seja finalizado o procedimento subsequente” (MENDES, 2017, p. 216).

O relator detectou também na doutrina embasamento para sua interpretação, citando Paulo Affonso Leme Machado (1986, p. 75-76): “não há nenhuma vedação constitucional de que o tombamento seja realizado diretamente por ato legislativo federal, estadual ou municipal”.

Tal fundamento usado pelo ministro se contrapõe ao princípio da legalidade, tendo em vista que o tombamento há de ser observado levando em consideração “o devido processo legal, assegurando a todos aqueles que sofrerão seus efeitos jurídicos o direito de exercerem o contraditório e a ampla defesa” (CUNHA FILHO; MAGALHÃES, 2018, p. 201). O que ocorre, do ponto de vista fático, é que “o processo legislativo não comporta um campo de discussão apto a assegurar ao proprietário o exercício das referidas garantias constitucionais” (CUNHA FILHO; MAGALHÃES, 2018, p. 201).

Os Ministros Cármen Lúcia, Celso de Mello, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes acompanharam o voto do Relator. Por outro lado, o ministro Marco Aurélio se posicionou pela incompetência do Tribunal por não considerar a causa suficientemente capaz de abalar a estabilidade do

pacto federativo, uma vez que entendeu haver simples interesses entre os entes e controvérsias acerca da legalidade de ato editado pelo Legislativo cuja finalidade era tomar um único bem imóvel, insuficiente para atrair a competência do Tribunal, porém seu voto foi vencido.

Em decisão final, o STF negou, por maioria, provimento ao agravo, tendo sido vencido o voto do Ministro Marco Aurélio. Dessa forma, como foram julgados improcedentes a ação que questionava o tombamento do bem de propriedade da União por legislação local, e o recurso de agravo, prevalece, portanto, o resultado da ação cível originária, onde firmou-se a possibilidade de tombamento pelo Estado de um bem pertencente à União, conforme ementa a seguir:

Agravo em ação cível originária. 2. Administrativo e Constitucional. 3. Tombamento de bem público da União por Estado. Conflito Federativo. Competência desta Corte. 4. Hierarquia verticalizada, prevista na Lei de Desapropriação (Decreto-Lei 3.365/41). Inaplicabilidade no tombamento. Regramento específico. Decreto-Lei 25/1937 (arts. 2º, 5º e 11). Interpretação histórica, teleológica, sistemática e/ou literal. Possibilidade de o Estado tomar bem da União. Doutrina. 5. Lei do Estado de Mato Grosso do Sul 1.526/1994. Devido processo legal observado. 6. Competências concorrentes material (art. 23, III e IV, c/c art. 216, § 1º, da CF) e legislativa (art. 24, VII, da CF). Ausência de previsão expressa na Constituição Estadual quanto à competência legislativa. Desnecessidade. Rol exemplificativo do art. 62 da CE. Proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico regional. Interesse estadual. 7. Ilegalidade. Vício de procedimento por ser implementado apenas por ato administrativo. Rejeição. Possibilidade de lei realizar tombamento de bem. Fase provisória. Efeito meramente declaratório. Necessidade de implementação de procedimentos ulteriores pelo Poder Executivo. 8. Notificação prévia. Tombamento de ofício (art. 5º do Decreto-Lei 25/1937). Cientificação do proprietário postergada para a fase definitiva. Condição de eficácia e não de validade. Doutrina. 9. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 10. Agravo desprovido. 11. Honorários advocatícios majorados para 20% do valor atualizado da causa à época de decisão recorrida (§ 11 do art. 85 do CPC) (ACO 1208 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-278 DIVULG 01-12-2017 PUBLIC 04-12-2017).

A importância do conteúdo deste acórdão se encontra nas possibilidades de o Estado tomar bem da União e de o tombamento ser feito mediante ato do Poder Legislativo, quando possuir caráter provisório, restando a restrição do ato do Poder Executivo quando o tombamento for permanente; na desnecessidade de notificação prévia da União para o caso de tombamento provisório por ato do Legislativo, exigência que fica restrita ao tombamento definitivo, que é promovido pelo Poder Executivo; e, na reflexão sobre a hierarquia verticalizada dos entes federativos, que é expressa na Lei de Desapropriação, mas não se estende ao tombamento, por falta de previsão legal, o que demonstra que não há vedação para que o Estado tome bem da União, e, ao mesmo passo, que o Município possa tomar bem estadual ou federal.

O segundo acórdão analisado no âmbito do STF, por sua vez, trata de uma reclamação constitucional no processo de tombamento da região conhecida como “Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões”, a Rcl nº 12957/AM.<sup>27</sup> Tal caso gerou, inclusive, o Informativo nº 756 do STF. Vê-se a seguinte ementa:

EMENTA Reclamação. Processo de tombamento da região conhecida como “Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões”. Autonomia estatal na gestão de seus recursos naturais. Conflito federativo configurado. Competência do STF para julgar “as causas e os conflitos entre a união e os estados” (art. 102, I, f, CF/88). Reclamação procedente. 1. Reclamação constitucional ajuizada com o fito de resguardar a competência originária do STF para julgar “as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta” (art. 102, I, f, da CF/88). 2. Há contraposição da pretensão da União Federal em preservar o cenário paisagístico como patrimônio cultural brasileiro mediante o tombamento do “Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões” com o interesse jurídico, econômico, financeiro e social do Estado do Amazonas de ter autonomia na gestão de seus recursos naturais. 3. O conflito entre os entes federados tem densidade suficiente para abalar o pacto federativo, e, portanto, está apto a deslocar a competência da ação para a Suprema Corte. 4. Reclamação julgada procedente para determinar a remessa à Suprema Corte da Ação Ordinária nº 780-89.2011.4.01.3200 e das Ações Cíveis Públicas nºs 10007-40.2010.4.01.3200 e 11-81.2011.4.01.3200, em trâmite na 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas (Rcl 12957, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 26/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-216 DIVULG 03-11-2014 PUBLIC 04-11-2014).

O “Encontro das Águas” é um monumento natural que ocorre em Manaus, através da confluência de dois rios, que inicialmente, não se misturam: o rio Negro, de águas muito escuras, e o rio Solimões, de águas barrentas. “Este fenômeno se estende por cerca de 6 km. Depois que os rios se juntam, passam a receber o nome de Rio Amazonas, um dos principais meios econômicos e de transporte para os habitantes da cidade de Manaus” (RIBEIRO, 2014).

Em decorrência de um projeto para a construção do Terminal Portuário da região, no ano de 2008, discussões foram lançadas acerca de possíveis consequências ambientais em razão da obra. Tanto o Governo do Estado do Amazonas quanto a própria autarquia ambiental estadual, à época denominada como Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), se manifestaram favoravelmente ao projeto, por não visualizarem qualquer dano ambiental ao “Encontro das Águas”, ao passo que o IPHAN, por meio de ação civil pública do Ministério Público Federal (MPF), declarou o tombamento do monumento natural, concluindo que o terminal portuário afetaria o patrimônio histórico e natural, determinando, por fim, a paralisação de todas as obras.

---

<sup>27</sup> BRASIL. Reclamação Constitucional (Rcl 12957/AM). STF. Primeira Turma. Min. Rel. Dias Toffoli. Data do julgamento: 26/08/2014. Data da publicação: 04/11/2014. Disponível em: <https://bit.ly/2CQNYXp>. Acesso em: 26 jul. 2020.

Desse modo, o MPF e o IPHAN disputaram judicialmente com o Estado do Amazonas, o IPAAM e a empresa responsável pela viabilização do projeto perante o Juízo da 7ª Vara Federal do Amazonas, que deferiu em parte o pedido formulado pelo Estado para declarar a nulidade do processo administrativo de tombamento do Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões (nº 1.599-T-10), a partir do ato que decidira pelo tombamento provisório, alegando vícios formais.

Nesse contexto, com o intuito de reverter os efeitos da decisão ora narrada, foi ajuizada uma reclamação constitucional no STF, pelo Procurador Geral da República, representando o MPF, entendendo que a 7ª Vara Federal do Amazonas teria usurpado a competência do STF, prevista no art. 102, I, f, da CF/88.

A reclamação constitucional<sup>28</sup> é um instituto processual previsto no art. da CF/88 que visa a preservação da competência e a garantia das decisões das Cortes Superiores (STJ e STF), sendo, inclusive, de competência originária destes tribunais. No caso ora narrado, a Reclamação serviu para dirimir conflito federativo configurado.

Em pauta na Corte Constitucional, verificou-se que o conflito teria densidade suficiente para abalar o pacto federativo, configurando, portanto, conflito federativo apto ao deslocamento de competência para o STF. Assim, ao enfrentar a questão, o ministro relator Dias Toffoli, em seu voto, confirmou a competência do tribunal para tratar a matéria, diferenciando conflito entre entes federados de conflito federativo:

Diferença entre conflito entre entes federados e conflito federativo: enquanto no primeiro, pelo prisma subjetivo, observa-se a litigância judicial promovida pelos membros da Federação, no segundo, para além da participação desses na lide, a conflituosidade da causa importa em potencial desestabilização do próprio pacto federativo. Há, portanto, distinção de magnitude nas hipóteses aventadas, sendo que o legislador constitucional restringiu a atuação da Corte à última delas, nos moldes fixados no Texto Magno, e não incluiu os litígios e as causas envolvendo Municípios como ensejadores de conflito federativo apto a exigir a competência originária da Corte.” (STF. Plenário. ACO 1.295-AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 14/10/2010).

Com relação à convergência de interesses do Poder Público, o ministro verificou o contexto histórico da região, ressaltando que o Encontro das Águas é resultado de fenômeno natural e que a instalação de portos tem inegável importância financeira e econômica tanto

---

<sup>28</sup> Art. 102. CF/88. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: *l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões.*

para a municipalidade, que está mais próxima da população local, quanto para o Estado. Verificou ainda que o agente motivador da discussão seria a autonomia do Estado amazonense na gestão de seus recursos naturais, e o tombamento do “Encontro das Águas”, visando a proteção do patrimônio cultural brasileiro se contrapunha aos interesses jurídicos estatais.

Por fim, julgou procedente a reclamação constitucional determinando ao juízo ambiental da Vara Federal amazonense que remetesse ao STF as outras ações que tratavam sobre o tema, para julgamento perante a Corte, que é competente para julgá-las. Também determinou que fossem obstadas as obras na região próxima ao Encontro das Águas até que os autos fossem remetidos para uma nova análise. Os demais ministros Marco Aurélio, Luiz Fux, Rosa Weber e Roberto Barroso acompanharam o relator, dado que o julgamento da Turma deu-se de forma unânime.

## CONCLUSÃO

Este trabalho objetivou verificar a hipótese de que o sistema de repartição de competências entre os entes da Federação gera uma fórmula alimentadora de conflitos federativos no Brasil com relação à esfera de proteção do patrimônio cultural. Nesse sentido, propôs-se identificar quais são os conflitos federativos existentes no plano jurisprudencial brasileiro, com foco no Estado do Ceará, tendo como ponto de partida o tombamento, por causa da sua sistemática peculiar em termos de repartição de competências, que, nesse caso, possuem natureza multidirecional, haja vista que as atribuições dos entes voltadas ao tombamento não consideram uma lógica hierárquica, razão pelo qual conflitos federativos podem vir a ocorrer.

O questionamento que buscou-se responder no Capítulo 1 envolve a representação do tombamento no contexto da compreensão constitucional do patrimônio cultural, que abarca a todos os bens de natureza material e imaterial referenciadores da identidade, da ação e da memória dos grupos formadores de nossa sociedade.

Nesse sentido, verificou-se, a partir do estudo realizado, que o tombamento é a forma de intervenção na propriedade pela qual o Poder Público procura proteger o patrimônio cultural brasileiro, classificando-se como um dos mais antigos e consolidados instrumentos acautelatórios do patrimônio cultural.

Desde 1937 o tombamento foi disciplinado na legislação brasileira por meio do DL nº 25, e, durante muitos anos, a política de preservação privilegiava ações para o patrimônio de bens materiais, prédios e estruturas, o que mudou, posteriormente, dada a inserção de expressões, tradições e manifestações culturais. Hodiernamente, a CF/88 prevê outros mecanismos protetivos além do tombamento, quais sejam, vigilância, inventários, registros, desapropriação, e outras formas de proteção, incluindo ação civil pública e ação popular.

O segundo questionamento que buscou-se responder encontra-se desdobrado no Capítulo 2, trazendo a relação das peculiaridades do federalismo brasileiro em termos de ação preventiva aos conflitos federativos. A este respeito, verificou-se que o Brasil possui



organismos como o “Plano Nacional de Cultura (PNC), de duração plurianual, e o Sistema Nacional de Cultura (SNC), que foram criados visando o desenvolvimento cultural do país e a integração das ações do poder público.

O SNC foi inserido na Constituição mediante Emenda Constitucional nº 71/2012, que trouxe o acréscimo do art. 216-A. Ele organiza-se em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, fundamentando-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e regendo-se por princípios como o da cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural e da integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas” (art. 216-A, CRFB/88).

Verificou-se que o SNC é o instrumento adequado para articular toda a gestão cultural aproximando os governos federal, estadual e municipal da sociedade, utilizando-se, para isso, das estratégias e metas do Plano Nacional de Cultura (PNC), que orienta de que forma o Poder Público deverá formular as políticas públicas culturais. Entretanto, nota-se que o SNC ainda não está regulamentado pelas leis que a EC 71 requer.

Por fim, no sentido de investigar a hipótese lançada e responder ao terceiro questionamento previamente construído, buscou-se compreender se a estrutura de atribuições do tombamento tem efetivamente propiciado conflitos federativos. Para tanto, além da pesquisa bibliográfica e documental, foi necessária a realização de pesquisa qualitativa e quantitativa no sentido de buscar maiores informações sobre o tema em foco.

A partir da análise da legislação brasileira, verificou-se que a competência constitucional para criar leis acerca da matéria do tombamento está definida no art. 24, VII, da CF/88, de modo que União, os Estados e o DF podem legislar concorrentemente. Além disso, há que se falar na competência comum prevista no art. 23, inc. III, da CF/88, que prevê que o tombamento pode ser feito pela União, pelos Estados e pelos Municípios, estes últimos por meio de leis específicas ou pela legislação federal. Constatou-se que inexistente uma lógica hierárquica entre os entes, o que pode ocasionar usurpação de competências e confusões entre os entes federativos na busca pelo cumprimento de seus deveres constitucionais.

Como base na pesquisa jurisprudencial realizada, foram analisados 91 acórdãos no âmbito do TJCE, 21 acórdãos no âmbito da JFCE, 36 acórdãos no âmbito do TRF-5, 24 acórdãos no âmbito do STJ e 2 acórdãos no âmbito do STF.

Como resultado, constatou-se que, dos 91 acórdãos analisados no âmbito do TJCE, apenas 12 tratavam propriamente da matéria do tombamento, ao passo que o restante das decisões observadas traziam temáticas diversas que não se relacionavam com o objetivo desta pesquisa. Além disso, do abarcado dos 12 acórdãos encontrados, constatou-se que nenhum deles apresentava a matéria de conflitos federativos, mesmo que duas das demandas analisadas tenham demonstrado situação de confusão nas atribuições dos entes para o cumprimento de seus deveres constitucionais de proteção e resguardo de bens culturais.

No âmbito da JFCE, foram analisados 21 acórdãos. Entretanto, apenas um deles se relacionava efetivamente à matéria do patrimônio cultural com foco no tombamento. O processo abordava acerca da legitimidade do IPHAN para figurar no polo da demanda de modo a verificar a questão de sua responsabilidade na conservação de bem cultural. Os demais acórdãos envolviam temáticas de responsabilidade civil por tombamento de veículo em via pública, danos morais e outras questões envolvendo direito previdenciário.

Com base nos dados coletados no portal do TRF-5, foram contabilizados 36 acórdãos relacionados à matéria de proteção do patrimônio cultural. Em geral, as matérias abordadas nos acórdãos envolviam crimes contra o patrimônio, responsabilização para proteção de bem tombado, levantamento de obras em bem protegido sem a devida autorização e ocupação irregular de patrimônio histórico-cultural, problematizando também a questão da competência dos entes para proteger e conservar o patrimônio cultural, em razão, especialmente, do argumento de escassez de recursos para cumprirem seus deveres prestacionais, no entanto, sem apresentar enquadramento como conflitos federativos.

Partindo para a análise dos tribunais superiores, verificou-se, em primeiro plano, o portal de jurisprudência do STJ, onde foi possível contabilizar, inicialmente, um total de 92 acórdãos utilizando as palavras-chave “conflito federativo”, detectando-se que um percentual de 55,4% das ações tratavam especificamente de conflito desse tipo, sendo que nenhuma delas abordava a temática do tombamento, desdobrando-se em matérias pertinentes às áreas de direito à saúde, direito tributário e direito ambiental.

Tendo em vista a tentativa frustrada por meio da utilização das palavras chave “conflito federativo”, optou-se, então, pela busca do termo “patrimônio cultural”, que gerou o resultado de 140 acórdãos no âmbito do STJ. Do abarcado total, apenas 24 casos relacionavam-se à temática do tombamento, e destes, nenhum possuía características de conflitos federativos.

Finalmente, a busca no portal do STF, por meio das palavras-chave “conflito federativo” E (conectivo) “tombamento” gerou um abarcado de 2 acórdãos. O primeiro deles tratava-se de um agravo regimental interposto pela União em razão de decisão que julgou improcedente uma ação cível originária (ACO 1208 AgR/MS) que contendia com o Estado de Mato Grosso do Sul (MS) acerca de bem provisoriamente tombado pertencente ao Exército brasileiro.

Analisando este caso, verificou-se que a centralidade da ação discutia a possibilidade de tombamento de um bem da União por Lei estadual. A União, parte no processo que interpôs o recurso de agravo, alegou não ser possível um estado tomar bens da União em decorrência do princípio da hierarquia verticalizada, que impediria, neste aspecto, a desapropriação de bens federais pelos estados, estendendo-se ao tombamento. Também argumentou pela incompetência do Legislativo para editar ato de tombamento, por ser atribuição apenas do Poder Executivo.

Ao julgar a demanda, a Corte julgou improcedente o recurso, mas traçou alguns pontos relevantes para esta pesquisa: sobre a hierarquia verticalizada dos entes federativos, a decisão do tribunal verificou que aquela consta expressamente na Lei de Desapropriação, mas não se estende ao tombamento, por falta de previsão legal, o que demonstra que não há vedação para que o Estado tome bem da União, e, ao mesmo passo, que o Município possa tomar bem estadual ou federal.

Tal posicionamento adotado se contrapõe ao princípio da legalidade, tendo em vista que o tombamento há de ser observado levando em consideração o devido processo legal. Dessa forma, compreende-se que, de acordo com o entendimento do STF, o tombamento não segue as regras da desapropriação, e, concorrentemente, mais de um ente pode tomar o mesmo bem.

O segundo acórdão analisado em sede do STF tratou-se de uma reclamação constitucional no processo de tombamento da região conhecida como “Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões”, em Manaus. Em pauta na Corte Constitucional, verificou-se que o conflito teria densidade suficiente para abalar o pacto federativo, configurando, portanto, conflito federativo apto ao deslocamento de competência para o STF.

Em razão de discussão envolvendo um projeto portuário na região das proximidades do “Encontro das Águas”, MPF e o IPHAN disputaram judicialmente com o Estado do

Amazonas, o IPAAM e a empresa responsável pela viabilização do projeto perante o Juízo da 7ª Vara Federal do Amazonas, em defesa do patrimônio cultural. Ocorre que a decisão do referido juízo declarou a nulidade do processo administrativo de tombamento do “Encontro das Águas”, e, nesse contexto, o MPF ajuizou reclamação constitucional, entendendo que a 7ª Vara Federal do Amazonas teria usurpado a competência do STF, prevista no art. 102, I, f, da CF/88.

O STF confirmou sua competência para tratar a matéria e julgou, de forma unânime, pela procedência da reclamação constitucional, determinando ao juízo ambiental da Vara Federal amazonense que remetesse ao STF as outras ações que tratavam sobre o tema, para julgamento perante a Corte, que é competente para julgá-las. Este processo gerou, inclusive, o Informativo nº 756 do STF.

Ao realizar todo este percurso metodológico, detectou-se que, investigando os tribunais especificados durante a pesquisa, os conflitos federativos são encontrados em pequenas escalas, tendo em vista o baixo número de acórdãos tratando da matéria com foco no tombamento. Tal número pode não condizer com a realidade, haja vista a existência de situações de tombamentos múltiplos e debates envolvendo a competência administrativa dos municípios para efetivar bens pertencentes ao Estado ou à União, o que leva a crer que tais conflitos possam estar mais presentes em decisões monocráticas, que não criam parâmetros tão eficazes quanto acórdãos, e também na esfera administrativa, em Câmaras de investigação, o que requereria uma extensão desta pesquisa para o futuro, de modo que não se esgota a matéria estudada.

O Brasil possui competência comum entre os entes para legislar acerca da matéria do tombamento, contudo, não consta no texto constitucional supremacia ou vedação das ações de alguns entes federativos sobre outros para proteger o patrimônio cultural, o que pode desorientá-los no cumprimento de suas atribuições; e ainda não há um texto efetivo, prático, que viabilize tal interpretação, o que ocasiona insegurança jurídica no tratamento do instituto do tombamento.

Este trabalho partiu de uma inquietação sobre a necessidade de averiguar a problemática dos conflitos federativos na esfera cultural lançando a hipótese de que o Sistema de Proteção do Patrimônio Cultural seria, aparentemente, uma fonte de conflitos federativos decorrentes da imprecisão com que se partilham atribuições, tendo por foco o tombamento. Com base na

pesquisa realizada, onde, de um total de 174 acórdãos analisados nos âmbitos do TJCE, da JFCE, do TRF-5, do STJ e do STF, somente 02 conflitos federativos acerca da matéria foram identificados, não é possível confirmar a hipótese lançada, no plano jurisprudencial brasileiro, uma vez que os conflitos federativos envolvendo o tombamento são, de acordo com o número de decisões coletadas, assunto de pouca judicialização.

## REFERÊNCIAS

ABRANTES, Leonardo Militão. **Federalismo brasileiro: um modelo cooperativo?**, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2KsfcUA>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

ABREU, Regina. Patrimonialização das diferenças e os novos sujeitos de direito coletivo no Brasil. In: TARDY, Cécile & DODEBEI, Vera. **Memória e Novos Patrimônios**. Marseille: OpenEdition Press, 2015, p. 67-93.

AQUINO, R.S.L; FRANCO, D.A; LOPES, OGPC. **História das sociedades: das comunidades primitivas às sociedades medievais**. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1985.

ALMEIDA, Luiz Fernando de. **Política Nacional de Patrimônio Cultural: patrimônio, desenvolvimento e cidadania**. IPEA, ano 7. ed 62, 2010.

ANDAKU, Juliana Almenara. **O Direito na Teoria de Niklas Luhmann**, 2006. Disponível em: <[file:///C:/Users/uso-pc/Downloads/01\\_-\\_o\\_direito\\_na\\_teor%C3%ADa\\_de\\_niklas\\_luhmann%20.pdf](file:///C:/Users/uso-pc/Downloads/01_-_o_direito_na_teor%C3%ADa_de_niklas_luhmann%20.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2020.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ANDRADE, Júnio de Mendonça; JESUS, Gustavo Santana de; SANTOS, Karlos Kleitos dos. **Formação do Federalismo norte-americano e do Federalismo brasileiro**, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/index.php/direito/article/viewFile/3594/2137>> Acesso em: 27 abr. 2020.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

BACELAR, Manoela Queiroz. **Tombamento: afetos construídos**. Fortaleza: Instituto Brasileiro de Direitos Culturais, 2016.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global**. Curitiba: Juruá, 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBOSA, Antônio José. **O federalismo brasileiro**. Senado Federal. Disponível em: <<https://bit.ly/2qXbhs2>>. Acesso em: 20 out. 2019.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira**. Brasília: Edições Câmara, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. São Paulo: Zahar, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. O Federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Rev. Jur.**, Brasília, v. 10, n. 90, p.01-18, abr./maio, 2008. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/revistajuridica](http://www.planalto.gov.br/revistajuridica)>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BOAS, Franz. **Antropologia cultural**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Os intelectuais e o poder**: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea. 2. ed. São Paulo: UNESP, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. São Paulo: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2001.

BRAY, Mark. **Antifa**: o manual antifascista. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

BRASIL, Fabíola Bezerra de Castro Alves. **A importância do Fundo Nacional da Cultura para a efetivação do acesso à cultura**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 22.928, de 12 de julho de 1933. Erige a cidade de Ouro Preto em monumento nacional. Rio de Janeiro. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 17 jul. 1933. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22928-12-julho-1933-558869-norma-pe.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 3.551, de 04 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 ago. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3551.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967. Autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio" e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 dez. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L5371.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5371.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.967, de 10 de maio de 2000. Dispõe sobre as reestruturações dos Tribunais Regionais Federais das cinco Regiões e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9967.htm#:~:text=LEI%20No%209.967%2C%20DE,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20Lei%3A&text=III%20%E2%80%93%20vinte%20e%20sete%20Ju%C3%ADzes,Ju%C3%ADzes%2C%20na%20a%20Regi%C3%A3o](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9967.htm#:~:text=LEI%20No%209.967%2C%20DE,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20Lei%3A&text=III%20%E2%80%93%20vinte%20e%20sete%20Ju%C3%ADzes,Ju%C3%ADzes%2C%20na%20a%20Regi%C3%A3o)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça – STJ. A Constituição cidadã e o tribunal da cidadania. **Jusbrasil**, 05 out. 2013. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/100702823/a-constituicao-cidada-e-o-tribunal-da-cidadania>>. Acesso em: 20 jun. 2020

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça – STJ. **Composição**. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/sites/portaltip/Institucional/Composicao>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Recurso em Mandado de Segurança nº 55.090 – MG (2017/0212787-0). STJ. T1 – Primeira Turma. Relator: Desembargador Gurgel de Faria. DJ: 21/11/2019. STJ, Brasília, 03 dez. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3hAekvp>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Agravo Regimental em Ação Cível Originária (ACO 1208 AgR/MS). Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ: 24/11/2017. **STF**, Brasília, 04 dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3hLXl9k>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Histórico**. Brasília, 21 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfHistorico#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20era,de%2026%20do%20mesmo%20m%C3%AAs.>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Institucional**. Brasília, 25 jan. 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfInstitucional>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Organograma do STF**. Brasília, 31 out. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfOrganograma>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Reclamação Constitucional (Rcl 12957/AM). Primeira Turma. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJ: 26/08/2014. **STF**, Brasília, 04 nov. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2CQNYXp>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Organograma sintético**. Disponível em: <<http://www5.trf5.jus.br/organogramas/trf5/>>. Acesso em: 20 jul. 2020

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Portaria nº 740 de 23/12/1999. Manual de atribuições. **Diário Oficial da Justiça Federal da 5ª Região**, Recife, 23 dez. 1999. Disponível em: <[http://www5.trf5.jus.br/organogramas/documentos/PaginaInicial/Manual\\_deAtribuicoesTRF5\\_1999.pdf](http://www5.trf5.jus.br/organogramas/documentos/PaginaInicial/Manual_deAtribuicoesTRF5_1999.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2020.



BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAMPOS, Diogo Fontes dos Reis Costa Pires de. **Desapropriação como instrumento de execução da política urbana**, 2013.

CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos latino-americanos**: México/Brasil/Argentina. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

CARVALHO, Diana. O que é cultura? **Jornal da Comunidade Científica de Língua Portuguesa**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2VGIQLF>>. Acesso em: 04 jun. 2020.

CARVALHO, Diana. Qual o significado da palavra cultura? **Jornal da Comunidade Científica de Língua Portuguesa**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2NVr4zG>>. Acesso em: 04 jun. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CAVALCANTE, Juliana R. B. **O Sistema Nacional de Cultura como instrumento de concretização do federalismo cooperativista no âmbito cultural**. 2017. Monografia (Especialização em Direito e Processo Constitucionais) – Escola de Direito, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2017.

CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará**. Disponível em: <<https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200-Atualizada-emenda-86-4.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2020

CEARÁ. Lei nº 16.208, 03 de abril de 2017. Dispõe sobre a organização administrativa do poder judiciário. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 06 abr. 2017. Disponível em: <[https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2018/10/Lei\\_Estadual\\_16.208\\_2017.pdf](https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2018/10/Lei_Estadual_16.208_2017.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2020.

CEARÁ. Poder Judiciário do Estado do Ceará. **História**. Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/institucional/historia/>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

CEARÁ. Poder Judiciário do Estado do Ceará. **Organograma administrativo do poder judiciário do Estado do Ceará**. Disponível em: <[https://www.tjce.jus.br/seplag/organogramas/organograma\\_poder\\_judiciario\\_ceara\\_2019.html](https://www.tjce.jus.br/seplag/organogramas/organograma_poder_judiciario_ceara_2019.html)>. Acesso em: 26 jul. 2020.

CEARÁ. Poder Judiciário do Estado do Ceará. **Organogramas**. Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/institucional/organogramas-e-competencias/>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

CHAUÍ, Marilena. Brasil. **Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONCIANI, Aline; SANTOS, Danielle Camila dos. **Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual Constituição Federal**. Revista de Direito Público, Londrina, v, 4, n. 3, p. 268-281, set./dez., 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2OcOm40>>. Acesso em: 29 out. 2019.

COSTA, Rodrigo Vieira. Cultura e patrimônio cultural na Constituição da República de 1988 – a autonomia dos direitos culturais. **Revista CPC**, São Paulo, n. 6, p. 21-46, maio 2008.

COTRIM, Gilberto. **História e reflexão**. São Paulo: Saraiva, 1995.

CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais**. Traduzido por Viviane Ribeiro. Bauru: EDUSC, 1999.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988: a representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo cultural e o Sistema Nacional de Cultura**: contribuição ao debate. Fortaleza: Edições UFC, 2010. Disponível em: <<http://rebrinc.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Federalismo-Cultural-e-Sistema-Nacional-de-Cultura.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Sesc, 2018.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. O tombamento legislativo: a lei de efeitos concretos. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 181-204, 2018.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto; RIBEIRO, Sabrina Florêncio. Federalismo brasileiro: significados para a cultura. **Coleção Cult: Federalismo e Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: UFBA, 2013. Disponível em: <[http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/13180/1/Cult14\\_RI.pdf](http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/13180/1/Cult14_RI.pdf)>. Acesso em: 04 jan. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2014.

DECCA, Maria Auxiliadora Guzzo. **Indústria, trabalho e cotidiano**. 2 ed. São Paulo: Atual, 1991.

FRANCES, Daniel. **História do Brasil**. 2 ed. Fortaleza: Premium, 2004.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas**. 2010. 210 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de

Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2YgKDGJ>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

FONSECA, Maria Cecília Londres. Registro. In: REZENDE, Maria Beatriz; GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Orgs.). **Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural**. 1. ed. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2015.

FUNARI, Pedro Paulo; CARVALHO, Aline Vieira. **Cultura material e patrimônio científico: discussões atuais**, 2009.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Traduzido por Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN. **Patrimônio**. Disponível em: <<https://www.iphan.gov.br/montarPaginaSecao.do?id=17738&sigla=Institucional&retorno=paginaInstitucional>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN. **Perguntas frequentes: patrimônio material – tombamento**. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/perguntasFrequentes?categoria=9#:~:text=Quem%20pode%20efetuar%20um%20tombamento,espec%C3%ADficas%20ou%20a%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20federal.>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

JORGE, Vitor Oliveira. **Arqueologia, património e cultura**. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

KANT, I. **A paz perpétua**. Lisboa: Edições 70, 1990.

LUHMANN, Niklas. (1967), “Soziologie als Theorie sozialer Systeme”. In: \_\_\_\_\_. **Soziologische Aufklärung 1: Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme**. Opladen, Westdeutscher, 1970, pp. 113-136

MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. **Patrimônio cultural, democracia e Federalismo na realidade manauara: o princípio da subsidiariedade e os papéis da comunidade e do poder público na seleção dos bens culturais protegidos pelo tombamento**. 2019. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2019.

MATURANA, Humberto. **Cognição, ciência e vida cotidiana**. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. São Paulo: Fórum, 2018.

MEXICO. **Desarrollo histórico de la política cultural gubernamental**. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2019. Disponível em: <<https://www.oei.es/historico/cultura2/mexico/indice.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Editora Malheiros. São Paulo, 2008.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro**. Jus, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2Hhp2dy>. Acesso em: 20 fev. 2020.

MORAIS, Job Duarte; BORGES, Eliete Nascimento; BORGES FILHO, João Nascimento. **“O Federalista”**: gênese de uma nova forma de governo. Disponível em: <https://bit.ly/357O70Q>. Acesso em: 11 nov. 2019.

MOTTA, Lia; REZENDE, Maria Beatriz. Inventário. In: GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Org.). **Dicionário IPHAN de patrimônio cultural**. 2. ed. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2016.

NERY, Ana Rita de Figueiredo. **Supremo Tribunal Federal e solução de conflitos federativos em serviços públicos**: Porto de Suape. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/ic7.pdf?d=636676094064686945>. Acesso em: 21 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural**. 1972. Disponível em: <https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 23 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Pacto internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais**. 1966. Disponível em: <https://bit.ly/1OY2zPA>. Acesso em: 23 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. **O patrimônio**: legado do passado ao futuro. 2019. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/heritage-legacy-from-past-to-the-future/#c154835>. Acesso em: 07 jan. 2020.

PACÍFICO, Andrea Pacheco. Os Federalismos brasileiro e estadunidense na construção da democracia. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 3, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2QqbHSl>. Acesso em 12 out. 2019.

PARODI, Ana Cecília; POPP, Carlyle. **A atual concepção de patrimônio e o direito das coisas**. Unicuritiba, v. 1, n. 28, 2012.

PIRES, Maria Coeli Simões. Política pública de cultura: Algumas condicionantes ideológicas, jurídicas e administrativas e alternativas metodológicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 33, n. 129 jan./mar., 1996.

POULOT, Dominique. **Uma história do patrimônio no ocidente**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution**. Paris: E. Dentu, 1863.

REISEWITZ, Lucia. **Direito ambiental e patrimônio cultural**. São Paulo: Imprensa, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2wVUOEy>>. Acesso em: 23 out. 2019.

REY, Diana Marcela. Sistemas de informação cultural: aprendizagens e desafios na América Latina. **Políticas Culturais em Revista**, p. 173-187, 2015. Disponível em: <[www.politicasculturaisemrevista.ufba.br](http://www.politicasculturaisemrevista.ufba.br)>. Acesso em: 11 nov. 2019.

RIBEIRO, Tatiane do Amaral. Você sabe como acontece o fenômeno do encontro das águas em Manaus? **Mega Curioso**, 23 ago. 2014. Disponível em: <<https://www.megacurioso.com.br/phenomenos-da-natureza/45402-voce-sabe-como-acontece-o-phenomeno-do-encontro-das-aguas-em-manaus.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. O direito ao patrimônio cultural preservado: um direito e uma garantia fundamental. **Pensar**, Fortaleza, p. 52-61, abr. 2007.

ROMANO, Rogério Tadeu. O tombamento de bem público federal por lei estadual. **Jus**, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/30VmvM6>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

SALDANHA, Bianca de Souza. **A desapropriação enquanto instrumento de proteção do patrimônio cultural**: nova fundamentação a partir da constituição de 1988. 2017. Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza – UNIFOR, 2017.

SANT'ANNA, Márcia. Políticas públicas e salvaguarda do patrimônio cultural imaterial. In: FALCÃO, Andréa (Org.). **Registro e políticas públicas de salvaguarda para as culturas populares**. Rio de Janeiro: Iphan, 2005.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Claudio Pereira de. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SILVA, Fernando Fernandes da; SARTORI, Marcelo Vanzella. **A desapropriação e a proteção dos bens culturais no direito brasileiro**. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de pós-graduação strictu sensu em ciência jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 10, n. 1, edição especial de 2015.

SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao (do) patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

STUDART, Vitor Melo. **Integração sistêmica da atividade estatal de proteção do patrimônio cultural no Brasil**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2017.

TOLENTINO, Átila Bezerra. O que não é educação patrimonial: cinco falácias sobre seu conceito e sua prática. In: TOLENTINO, Átila Bezerra; BRAGA, Emanuel Oliveira (Org.). Educação Patrimonial: Políticas, relações de poder e ações afirmativas. **Caderno Temático de Educação Patrimonial**, n. 5. João Pessoa: Iphan, 2016. p. 39-48.

TRANQUILIM, Cristiane. Chefe de Estado. In: TAVARES, André Ramos; DIMOULIS, Dimitri; BERCOVICI, Gilberto; SILVA, Guilherme Amorim Campos da; FRANCISCO, José Carlos; ANJOS FILHO, Robério Nunes dos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História do Brasil**. São Paulo: Scipione, 2001.

ZIMMERMANN, B. e W, M. (2003). Pensar a História Cruzada: entre empiria e reflexividade, **Textos de História**, 83-127 [original: Annales, jan.-fev. 2005]. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/textos/article/view/5923>>. Acesso em 20 jul. 2020.

## ANEXO A – INSTRUMENTO DE PESQUISA

# Instrumento de Pesquisa

1. Número do processo

---

2. Órgão Julgador

---

3. Tribunal

*Marcar apenas uma oval.*

☐ TJCE

☐ JFCE

☐ TRF5

☐ STJ

☐ STF

4. Comarca

---

5. Matéria

---

6. Classe/Assunto

---



## 7. Tipo da Ação

---

## 8. Autor

---

## 9. Réu

---

## 10. Trata-se de conflito federativo?

*Marcar apenas uma oval.*☐ Sim☐ Não☐ Talvez

## 11. Resumo do caso

---

---

---

---

---

## 12. Resolução do conflito

---

---

---

Resolução do conflito

Sua resposta

Data do julgamento

Data

dd/mm/aaaa

Data da publicação

Data

dd/mm/aaaa

Ementa

Sua resposta

Enviar

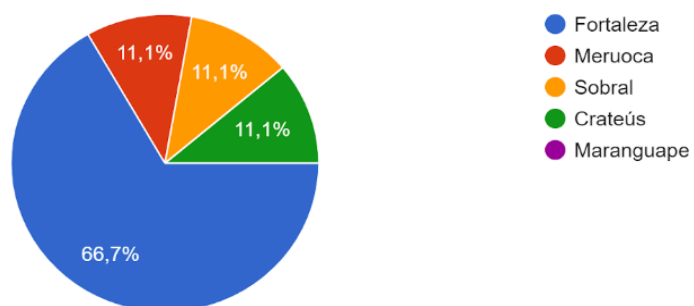
Nunca envie senhas pelo Formulários Google.

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google. [Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Política de Privacidade](#)

## ANEXO B – GRÁFICOS E ORGANOGRAMAS

Gráfico 1 (Dados TJCE)

Comarca

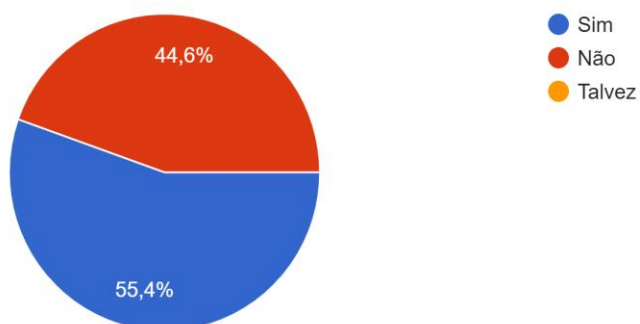


Fonte: gráfico desenvolvido com a ferramenta do Google Docs

Gráfico 2 (Dados Conflitos Federativos)

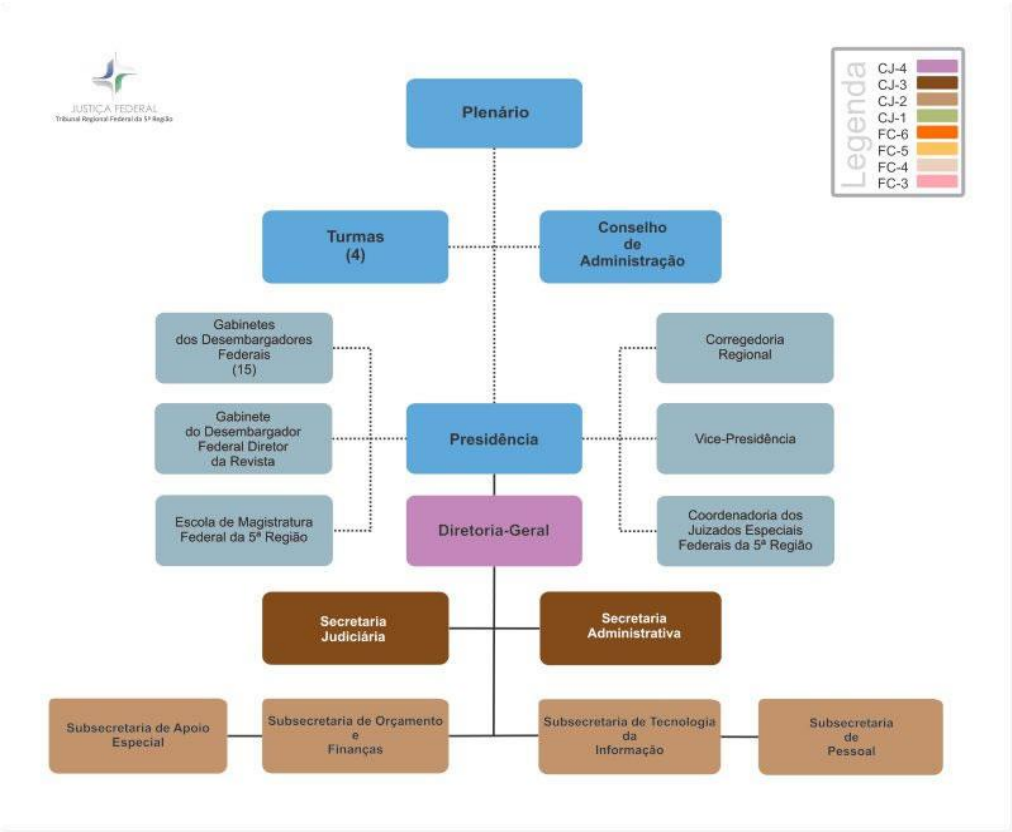
Trata-se de conflito federativo?

92 respostas



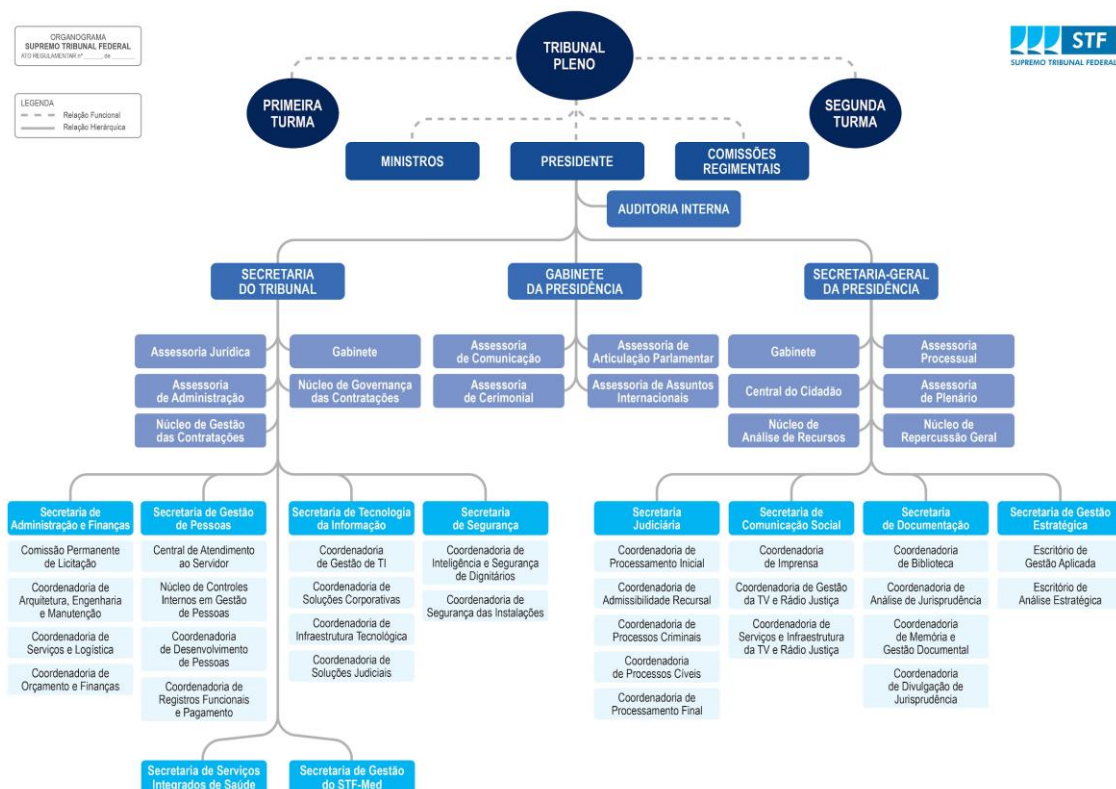
Fonte: gráfico desenvolvido com a ferramenta do Google Docs

Gravura 1: Organograma do TRF-5



Fonte: Organograma sintético disponível no Portal TRF-5 atualizado em 10.06.2020

Gravura 2: Organograma do STF



Fonte: Organograma disponível no Portal STF atualizado em 15.07.2020