



GOVERNO DO ESTADO DO  
**AMAZONAS**

Veto nº 26

MENSAGEM N.º 57/2018

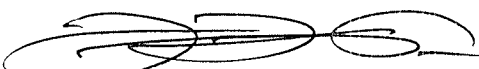
Manaus, 25 de junho de 2018.

**Senhor Presidente**  
**Senhores Deputados**

Comunico a essa Augusta Assembleia Legislativa que, no uso da prerrogativa a mim deferida pelo artigo 36, § 1.º da Constituição Estadual, decidi pela oposição de **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei que “*DECLARA PATRIMÔNIO CULTURAL DE NATUREZA IMATERIAL DO ESTADO DO AMAZONAS O CONCURSO MISS AMAZONAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*”

A Proposição viola a iniciativa do Governador do Estado de propor leis que disponham sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, consoante disposto no artigo 216, § 1.º, da Constituição da República, conforme demonstram as razões de ordem jurídicas contidas no Parecer n.º 444/2018-PA/PGE, aprovado pelo Procurador-Geral do Estado, documento que constitui parte integrante desta Mensagem e relevante subsídio à deliberação dos Senhores Deputados.

Assim, pelos motivos expostos, nos termos constitucionais, submeto os motivos de Veto Total à apreciação dessa Casa Legislativa, reiterando aos ilustres Senhores Deputados, na oportunidade, expressões de distinguido apreço.

  
**AMAZONINO ARMANDO MENDES**  
Governador do Estado

---

Excelentíssimo Senhor  
Digníssimo Deputado **DAVID ANTÔNIO ABISAI PEREIRA DE ALMEIDA**  
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas



Estado do Amazonas  
Procuradoria Geral do Estado

4378/18  
12  
Agave



**Processo n.º** 006206/2018

**Interessado:** Casa Civil

**Assunto:** Análise de Projeto de Lei que Declara o Concurso Miss Amazonas como Patrimônio Cultural de Natureza Imaterial do Estado do Amazonas

**PARECER N. 444/2018 - PA/PGE**

**PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER  
LEGISLATIVO. RECONHECIMENTO DE  
PATRIMÔNIO CULTURAL.  
INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE  
INICIATIVA. RECOMENDAÇÃO DE VETO.**

1. A proteção do patrimônio cultural, material ou imaterial, através dos institutos previstos no § 1º do art. 216 da CF/88, é matéria da competência privativa do Poder Executivo, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial, manifestado inclusive em diversas decisões do Supremo Tribunal Federal;
2. A Constituição do Estado do Amazonas segue as linhas traçadas pela Constituição Federal, e a legislação infraconstitucional estadual, especialmente o Decreto n.º 29.544/2010, segue no mesmo sentido da competência do Poder Executivo;
3. Recomendação de veto ao projeto de lei por vício de iniciativa e por ausência de manifestação técnica da Secretaria de Estado de Cultura acerca do valor cultural.

**Senhor Procurador-Chefe,**



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

---

A Casa Civil encaminhou ao exame desta Procuradoria Geral a análise de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo do Estado reconhecendo (como patrimônio cultural de natureza material) o Tucunaré-Açu como peixe símbolo da fauna aquática do Estado do Amazonas, nos seguintes termos:

**Art. 1º** - Fica declarado Patrimônio Cultural de Natureza Imaterial o Concurso de Miss Amazonas, realizado anualmente, nos termos do artigo 216, §1º da Constituição do Estado do Amazonas.

**Parágrafo Único** – O Miss Amazonas, de que trata o *caput* deste artigo, é o tradicional concurso feminino realizado anualmente na capital do Estado, para eleger representante da beleza amazonense ao Miss Brasil.

**Art. 2º** - Para fins do disposto nesta Lei, fica o Governo do Estado do Amazonas incumbido de proceder ao registro necessário nos livros próprios do órgão competente, em atenção ao que determina o artigo 207 da Constituição do Estado do Amazonas.

**Art. 3º** - Ao Governo do Amazonas, cabe a responsabilidade da inclusão, anualmente, do concurso de Miss Amazonas no Calendário Oficial de eventos do Estado.

**Art. 4º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Contata-se que não foi realizado qualquer estudo técnico no presente caso, e sequer foi ouvida a Secretaria de Estado de Cultura.

É o breve relatório.

Nos termos do art. 2º da Lei Estadual n.º 1.639/83, compete à Procuradoria Geral do Estado, instituição permanente, essencial à Justiça e à Administração Pública do Estado, vinculada exclusiva e diretamente ao Chefe do Poder Executivo, como órgão superior do Sistema de Apoio Jurídico da Administração Estadual, assessorar o Governador do Estado no processo de elaboração de propostas de emendas constitucionais, anteprojeto de lei, vetos e



Estado do Amazonas  
Procuradoria Geral do Estado

4328 / 08

13

Opem



atos normativos em geral. No exercício dessa competência faço as considerações que seguem acerca do projeto de lei, submetendo-as à superior apreciação.

No que diz respeito à iniciativa para o projeto de lei, destaca-se a inconstitucionalidade da iniciativa do Poder Legislativo.

A Constituição do Estado do Amazonas absorve as linhas básicas da CF/88, entre elas as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1/10/2004). Assim, somente se fala em vício de iniciativa quando houver previsão constitucional de competência reservada a determinada autoridade ou Poder, como nos casos de iniciativa reservada ou privativa do Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, da CF/88) e do Poder Judiciário (art. 96 da CF/88).

Quando a matéria objeto do projeto não for de competência privativa então será legítima a proposição parlamentar, com base no caput do art. 61 da CF/88:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

O art. 2º da CF/88 determina que a República Federativa do Brasil seja regida mediante separação das funções de Estado, atribuindo-as a três



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

---

Poderes independentes e harmônicos entre si (Legislativo, Executivo e Judiciário), cujas competências são ditadas pelo próprio texto constitucional. O exercício de suas atribuições deve ser realizado com autonomia e igualdade. Mediante respeito recíproco os órgãos tendem a contrabalancear e limitar uns aos outros, na medida do exercício de suas funções (sistema de freios e contrapesos - *Checks and Balances*).

Tão importante é a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que a Constituição Federal erigiu a “separação dos poderes” à categoria de cláusula pétrea (art. 60, §4º, III, CF/88).

Especificamente em relação às funções dos Poderes Legislativo e Executivo, assim se posiciona a doutrina:

O sistema de separação de poderes, consagrado nas Constituições de quase todo mundo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são especiais. **Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, constituem-se na emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas vão atingir.** Dessa forma, o poder legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. **Só depois de emitida a norma geral é que se abre possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de atos especiais.** O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do Poder Judiciário,



4378/08  
14  
Cf. p. 14

PGE  
Fls. 13...

*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competência.<sup>1</sup> (grifos nossos)

De acordo com o §1º do art. 216 da CF/88, cabe ao Poder Público (entendendo-se como tal o Poder Executivo) promover a proteção do patrimônio cultural mediante, entre outros, os institutos do tombamento e do registro.

Doutrina e jurisprudência já pacificaram, com base em tal dispositivo, o entendimento quanto à competência exclusiva do Poder Executivo para o tombamento. E esse entendimento deve ser aplicado também ao reconhecimento e registro de bens culturais, matéria versada neste processo, pois ambos os institutos (registro e tombamento) estão previstos no mesmo dispositivo da Constituição Federal de 1988 (§ 1º do art. 216), e a interpretação dada a esse dispositivo deve ser observada por todos os demais entes federativos.

O instituto do tombamento vem sendo aplicado no Brasil há longo tempo, ao contrário do registro. Isso justifica a realidade atual de grande produção doutrinária e jurisprudencial acerca do tombamento. E essa realidade exige que na apreciação das questões ligadas à competência para reconhecimento do patrimônio cultural sejam acolhidos e aplicados os entendimentos já consolidados acerca do tombamento.

Quanto ao patrimônio cultural, ressalta-se a manifestação da Secretaria Estadual de Cultura – SEC, constante da Exposição de Motivos anexada ao processo administrativo n.º 5922/2016-PGE, no seguinte sentido:

<sup>1</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado, 31ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 218.



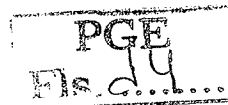
*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

---

1. Cumpre-me submeter à superior apreciação de Vossa Excelência os fatos relacionados aos atos materializados por meio de iniciativa parlamentar, os quais vêm instituindo o tombamento de bens imateriais e materiais sem a observação das regras básicas determinadas por legislação consagrada.
2. Por meio de Projetos de Lei promulgados pela Assembleia Legislativa do Amazonas — ALEAM, ou sancionados pelo Executivo foram realizados os tombamentos de vários bens culturais sem a interveniência prévia do Poder Executivo/Secretaria de Estado da Cultura, a qual compete a coordenação e execução de programas de preservação, conservação, mapeamento, pesquisa, documentação e estudos objetivando a defesa do patrimônio histórico, artístico e documental pelo Estado. (Decreto nº 29.544, de 14 de janeiro de 2010)
3. Tais iniciativas, sem estudos prévios, têm demonstrado que vários bens eleitos pelos projetos não possuem os elementos mínimos para serem reconhecidos como patrimônio de Estado.
4. Há que se considerar que a legislação em vigor demonstra e determina que sejam vencidas etapas de estudo para o enquadramento de um bem como patrimônio histórico, principalmente os pilares básicos: inventário, registro e salvaguarda. Além da não observância de aludidos preceitos, alguns dos elementos objeto dos tombamentos não demonstram tradição cultural autóctone do Estado.
5. Considerando que é de competência do Estado a responsabilidade da salvaguarda dos bens tombados como patrimônio histórico, torna-se apreensivo que sem criados encargos não efetivamente dimensionados e reconhecidas as suas consequências, podem trazer ao poder público sérias dificuldades para a administração das responsabilidades inerente ao patrimônio tombado.
6. A frustração que poderá ser consequência da impossibilidade do Estado dar conta das responsabilidades de salvaguarda ao ente, devido á omissão de planejamento nos atos de tombamento, acarretará ao poder público pesados ônus junto às comunidades da sociedade amazonense. Torna-se preocupante que, por meio da Lei nº 312, de 18 de fevereiro de 2016, a Assembleia Legislativa aponta uma listagem, de 29 (vinte e nove) projetos a serem



4378/38  
45  
Jem



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

tombados, os quais não tiveram os estudos técnicos necessários que justificassem os atos previstos na referida lei. 7. Ademais, é necessário informar a existência do Decreto nº 29.544, de janeiro de 2010, que institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que compõem o patrimônio cultural do Estado do Amazonas. O texto da norma estabelece o procedimento a ser seguido em âmbito estadual para o registro de bens culturais imateriais, assim, em seu art. 50 estabelece a competência do órgão para análise de proposta de registro, como dispõe:

Art. 50. A proposta para registro, que deverá ser fundamentada, será dirigida ao Secretário de Estado de Cultura que após instrução técnica e análise, as submeterá ao Conselho de Patrimônio Histórico e Artístico do Estado.

8. Logo, o processo deverá iniciar nesta Secretaria de Estado de Cultura, submetendo-o para análise do Secretário, instruído com pesquisa necessária para apreensão pormenorizada dos dados referentes aos universos simbólicos e representações associadas ao bem cultural, bem como a indicação dos planos de salvaguarda pertinentes, conforme art. 5, § 3º, do referido Decreto.

[...]

10. Vislumbra-se que no corpo destes dispositivos não há menção à possibilidade de ser realizado este tipo de proteção ao patrimônio cultural pelo Poder Legislativo ou Poder Judiciário, e tão somente pelo Estado, representado pelo Poder Executivo. A competência do Poder Executivo do Governo do Estado do Amazonas é exclusiva quando se tratar de matéria referente à proteção de patrimônio cultural do Estado, logo, qualquer iniciativa do Poder Legislativo de legislar com o objetivo de regular ou definir o modo que será executado a proteção, invade a esfera de competência que a Constituição Estadual define.

Hely Lopes Meirelles afirma que “o tombamento em si é ato administrativo da autoridade competente, e não função abstrata da lei, que estabelece apenas as regras para sua efetivação.”<sup>2</sup> (grifei)

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 648.







*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

Segue essa linha o entendimento de José dos Santos Carvalho

Filho:

O tombamento é ato tipicamente administrativo, através do qual o Poder Público, depois de concluir formalmente no sentido de que o bem integra o patrimônio público nacional, intervém na propriedade para protegê-lo de mutilações e destruições. Trata-se de atividade administrativa, e não legislativa. Além do mais, o tombamento só é definido após processo administrativo no qual, frequentemente, há conflito de interesses entre o Estado e o particular. Resulta daí que o ato de tombamento é passível de exame quanto à legalidade de seus vários elementos, como o motivo, a finalidade, a forma etc. Ora, a lei que decreta um tombamento não pressupõe qualquer procedimento prévio, de modo que fica trancada para o proprietário qualquer possibilidade de controle desse ato, o que seria absurdo mesmo diante da circunstância de ser a lei, nesse caso, qualificada como lei de efeitos concretos, ou seja, a lei que, embora tenha a forma de lei, representa materialmente um mero ato administrativo.

Ao Legislativo compete, isto sim, estabelecer regras gerais para que o administrador intervenha na propriedade privada para fins de proteção do bem por traduzir interesse histórico ou artístico. Nesse aspecto, aliás, a Constituição estabelece competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, VII, CF). Não se exclui, nesse caso, a competência também do Município, pois que o art. 30, IX, da CF lhe dá competência para “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”. Essa competência, entretanto, é fixada para o fim da edição de regras gerais, abstratas e impessoais sobre a intervenção na propriedade para a proteção desse patrimônio. Bem diversa, porém, é a competência para concluir que a hipótese é realmente a de tombamento, competência típica do Executivo.<sup>3</sup> (grifei)

<sup>3</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 859.





4378/03  
sb  
Cf. p. 15



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o tema, decidindo unanimemente pela inconstitucionalidade de lei que concretiza de forma direta o tombamento de bens. Confira-se a ementa do julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 1.713, DE 3 DE SETEMBRO DE 1.997. QUADRAS RESIDENCIAIS DO PLANO PILOTO DA ASA NORTE E DA ASA SUL. ADMINISTRAÇÃO POR PREFEITURAS OU ASSOCIAÇÕES DE MORADORES. TAXA DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO. SUBDIVISÃO DO DISTRITO FEDERAL. FIXAÇÃO DE OBSTÁCULOS QUE DIFICULTEM O TRÂNSITO DE VEÍCULOS E PESSOAS. BEM DE USO COMUM. TOMBAMENTO. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO PARA ESTABELECEER AS RESTRIÇÕES DO DIREITO DE PROPRIEDADE. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 2º, 32 E 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. [...] 5. O tombamento é constituído mediante ato do Poder Executivo que estabelece o alcance da limitação ao direito de propriedade. Incompetência do Poder Legislativo no que toca a essas restrições, pena de violação ao disposto no artigo 2º da Constituição do Brasil. [...] 7. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 1.713/97 do Distrito Federal (ADI 1706, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2008, DJe-172 Divulg 11-09-2008 Public 12-09-2008 Ement VOL-02332-01 PP-00007)

Esse entendimento foi reafirmado em decisões supervenientes do Supremo Tribunal Federal, todas elas reconhecendo a inconstitucionalidade de leis que promoviam o tombamento de forma direta (AI 738932, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 13/11/2012, publicado em Processo Eletrônico DJe-231 Divulg 23/11/2012 Public 26/11/2012; RE 596739, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 09/08/2013, publicado em DJe-166 Divulg 23/08/2013 Public



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

26/08/2013; AI 714949, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 07/05/2015, publicado em DJe-087 Divulg 11/05/2015 Public 12/05/2015).

Também a doutrina entende que o ato é próprio do Poder Executivo diante da necessária instauração de processo administrativo para verificação do valor cultural do bem:

Discute-se a possibilidade de instituição do tombamento por meio da lei. Entendemos que, ressalvado o tombamento instituído pela Constituição (art. 216, § 5º, da CRFB: “Ficam tomados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”), o tombamento somente pode ser instituído por ato do Poder Executivo, sendo inviável a formalização por meio da legislação. A impossibilidade de tombamento geral decorre da necessidade de análise técnica da presença do valor cultural do bem, o que se dá por meio da instauração do devido processo administrativo perante o órgão ou entidade administrativa composta por especialistas no assunto, com a observância da ampla defesa e do contraditório.

É importante ressaltar que a Constituição da República instituiu tombamento de “todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos” (art. 216, § 5º, da CRFB). **Ressalvada essa hipótese, o tombamento somente será instituído por meio de atos administrativos.**<sup>4</sup>

Esse é o entendimento dominante na doutrina de Direito Administrativo, podendo-se referir ainda, nesse mesmo sentido, os posicionamentos de Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013) e José dos Santos Carvalho Filho (*Manual de Direito Administrativo*. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016), que será transcrito adiante.

<sup>4</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo, 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016, p. 571.



CASA CIVIL  
4378/18  
17  
Oliveira

PGE  
Fls. 16

*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

Até mesmo a doutrina específica sobre patrimônio cultural, que naturalmente possui tendências mais favoráveis à ampla proteção desse patrimônio, reconhece a impossibilidade de tombamento por meio de lei:

É certo que a edição de atos administrativos, geralmente seguidos de atos (materiais) de execução, no curso de procedimentos da mesma natureza, denota muito mais que o instituto que ora se pretende definir, pois que constitui um dos principais padrões do desempenho da própria atividade administrativa. Porém, a análise do tema sob tal enfoque conduz à percepção de que o tombamento constitui expressão do exercício típico de função administrativa.

Alguns estudiosos do tema sustentam a possibilidade de realização de tombamento por meio de lei. Em uma linha de argumentação de caráter nitidamente político, sustentam que o tombamento determinado por lei resultaria de amplo consenso acerca do valor cultural do bem atingido e apresentaria, ademais, a vantagem de somente poder ser desfeito por outra lei. Também apelam para justificativas de natureza prática, ponderando que a própria Constituição Federal ordenou o tombamento de certos bens (art. 216, § 5º), assim com há normas de semelhante teor em leis estaduais e municipais. Invocando, finalmente, razões de ordem jurídica, afirmam que a Constituição Federal não proíbe que o tombamento resulte diretamente do exercício da função legislativa.

A princípio, convém lembrar que, diante do propósito de se definir o tombamento tal como delineado no ordenamento jurídico positivo em vigor, considerações de matiz puramente político ou prático não constituem argumentos aptos. Podem servir – sobretudo as primeiras – como meio de persuasão, em momento que precede a instituição ou a alteração do regime jurídico de determinada figura, mas não para demonstrar que sejam verdadeiras as proposições postuladas no âmbito da Ciência dogmática do Direito, na tarefa de descrever uma disciplina normativa vigente. A possibilidade, ou não, da realização do tombamento por meio de lei deve ser verificada, portanto, à luz da Constituição Federal de 1988 e do Decreto-lei 25/1937.

O tombamento está claramente caracterizado na legislação de regência como uma medida que alcança bens específicos.



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

---

A precisa identificação de cada bem, a fim de sujeitá-lo ao regime instituído no Decreto-lei 25, é um pressuposto lógico da correspondente inscrição em um dos Livros do Tombo (art. 4º). "Inscrever" é, antes de tudo, apontar, concretamente, o que vale tanto para um único bem (móvel ou imóvel) quanto para um conjunto deles (conjuntos arquitetônicos, por exemplo).

De outra parte, os arts. 5º, 7º e 9º do Decreto-lei 25/1937 conferem a competência para realizar o tombamento, na instância federal, aos órgãos administrativos neles designados de modo expresso, aos quais cabe agir de ofício ou a requerimento do interessado, conforme for o caso, mas sempre no âmbito de procedimento administrativo em que se respeitem o contraditório e a ampla defesa.

Com efeito, exige a legislação que se instaure processo administrativo específico para cada situação concreta em que se pretende aplicar o instituto. Nos casos de bens pertencentes a particulares, prevê o art. 9º do Decreto-lei 25 que se deve notificar o proprietário, ensejando-lhe oportunidade de apresentar impugnação. Caso o interessado se valha dessa faculdade, o órgão administrativo proponente do tombamento deve sustentar suas razões, cabendo ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural decidir a controvérsia, aplicando ou não a medida.

Assim, o tombamento caracteriza-se como instrumento cujo propósito é determinar a concreta incidência, sobre bens devidamente individualizados, do regime jurídico previsto de modo geral e abstrato no Decreto-lei 25/1937. Constitui, pois, providência complementar da lei, adotada, a requerimento do interessado ou de ofício, por uma autoridade administrativa com o objetivo de prover o interesse público mediante a aplicação dos comandos legais pertinentes (que são gerais e abstratos) a uma situação específica. Logo, o tombamento constitui evidente expressão da função administrativa do Estado, definida por Celso Antônio Bandeira de Mello nos seguintes termos:

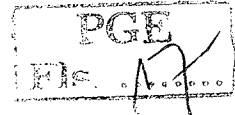
*Função administrativa é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou, excepcionalmente,*



4378/13

18

Grew



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

infraconstitucionais, submissos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário.

Nessa linha, bem observou Hely Lopes Meirelles que “o tombamento em si é ato administrativo da autoridade competente, e não função abstrata da lei, que estabelece apenas as regras para a sua efetivação”. No mesmo sentido, Adilson Abreu Dallari afirma:

O tombamento de um determinado bem é uma atividade jurídica que se caracteriza por ser infralegal, concreta, imediata, ativa e parcial (no sentido de parte de uma relação jurídica), enquadrando-se, pois, perfeitamente na função administrativa e, portanto, na área de competência própria do Poder Executivo.

Em suma, o tombamento está conformado na legislação brasileira como típico instrumento da ação administrativa do Estado. Disso decorre, de um lado, que o Poder Legislativo, no exercício da função que lhe é própria, não dispõe de competência para efetuá-lo, especialmente diante do princípio da tripartição dos Poderes, consagrado no art. 2º da CF de 1988. Ademais, a realização de tombamento por meio de lei específica também contraria o Decreto-lei 25/1937, que, para a aplicação da medida, requer seja plenamente demonstrada a existência de valor cultural que justifique sua imposição – o que deve ocorrer no âmbito de processo administrativo próprio, em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa.

Note-se, ainda, que o tombamento de bens por meio de lei não é comparável à situação regulada no § 5º do art. 216 da CF de 1988. De plano, ao determinar que “ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”, o dispositivo constitucional não individualizou os bens protegidos, preferindo tutelar, em sua integralidade, todos os elementos de uma categoria.

Outrossim, para se sustentar que a norma sob exame teria promovido diretamente o tombamento de tais documentos e sítios seria necessário admitir que o próprio texto constitucional abrigue conflitos e contradições. De plano, uma primeira questão envolveria a segurança jurídica, pois o reconhecimento das características do bem (se é, ou não, detentor de reminiscências históricas dos antigos



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

---

quilombos), é matéria de fato, sujeita a prova quase sempre objeto de controvérsias. Por outro lado, enquanto o tombamento restringe a alienabilidade dos bens, estabelecendo, inclusive, o direito de preferência em favor das entidades políticas, o art. 68 do ADCT ordena justamente a transferência do domínio dos sítios sob análise, ao determinar que "aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos".

Inequívoco é que a regra constitucional ordena – isto, sim – a proteção de todos os elementos que integram a classe de documentos e sítios "detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos", assim como, embora aplicando técnica diversa, fez no art. 20, X, ao definir como bens de propriedade da União "as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos". Talvez se possa distinguir na terminologia adotada na redação do § 5º do art. 216, como em outros dispositivos constitucionais, apenas um resquício do sistema superado pela própria Carta de 1988, em que as formas de proteção, como visto, acabavam por se reconduzir ao tombamento.

Portanto, parece mais razoável entender que o § 5º do art. 216 não efetuou, diretamente, o tombamento dos bens em referência. Antes, apenas estabelece a presunção de que todos os bens caracterizados como documentos ou sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos apresentam valor cultural, devendo ser preservados. Porém, a incidência do regime jurídico específico do tombamento sobre cada elemento da categoria dependerá de sua efetiva inscrição no Livro do Tombo próprio, o que pressupõe a exata identificação de cada um. Por fim, cabe registrar que a constitucionalidade de leis que determinam o tombamento de bens foi objeto de discussão no STF no julgamento da Rp 1.312-RS e da ADI 1.706-4-DF.

[...]

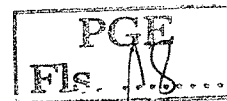
**Em conclusão, à luz da Constituição Federal de 1988 e do próprio Decreto-lei 25/1937, pode-se afirmar que o tombamento é um meio de atuação do Estado no exercício de função administrativa.<sup>5</sup> (grifos nossos)**

---

<sup>5</sup> ZANDONADE, Adriana. O Tombamento à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo, Malheiros, 2012, ps. 112/117.



4378/138  
19  
Geme



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

Por fim, ressalta-se que a competência reservada ao Poder Executivo deve ser por ele exercida com plena liberdade. Nesse sentido a doutrina afirma que:

Reconhecendo a discricionariédade da Administração Pública para a constituição do tombamento, submetida à análise de conveniência e oportunidade, é inevitável que, em razão disso, esteja sujeito à revogação, caso a medida se torne inconveniente. Tal providência está condicionada aos elementos e exigências peculiares desse tipo de ato administrativo.<sup>6</sup>

Pelas razões expostas, **entendo que o Poder Legislativo não possui competência para deflagrar projeto de lei reconhecendo o Concurso Miss Amazonas como patrimônio cultural de natureza imaterial, razões pelas quais opino pelo veto ao projeto de lei**. No entanto, isso não impede que o Exmo. Governador do Estado do Amazonas determine à Secretaria de Estado de Cultura que promova os estudos e atos necessários acerca do tema.

É o parecer. À consideração superior.

**PROCURADORIA ADMINISTRATIVA DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS – PA/PGE.** Manaus, 12 de junho de 2018.

**ISALTINO JOSÉ BARBOSA NETO**  
Procurador do Estado

<sup>6</sup> MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 892.







*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

PGE  
Fls. 19

4378/18  
20  
Ogden

**Processo n. 6208/2018-PGE.**

**Interessado:** Casa Civil.

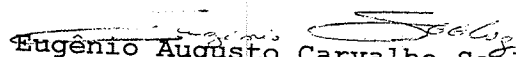
**Assunto:** Consulta. Projeto de lei que declara o Concurso Miss Amazonas como Patrimônio Cultural de Natureza Imaterial do Estado do Amazonas.

**DESPACHO**

**APROVO** o Parecer n. 444/2018-PA/PGE subscrito pelo ilustre Procurador do Estado, Dr. Isaltino José Barbosa Neto.

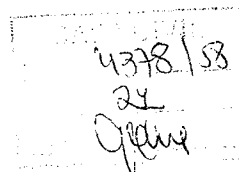
Ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Procurador Geral do Estado do Amazonas.

**PROCURADORIA ADMINISTRATIVA - PA/PGE**, em Manaus (AM), 12 de junho de 2018.

  
**Eugênio Augusto Carvalho Seelig**

Procurador do Estado do Amazonas  
Chefe da Procuradoria Administrativa





*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

**PROCESSO N. 6.206/2018-PGE**

**INTERESSADO:** CASA CIVIL

**ASSUNTO:** Análise de Projeto de Lei que Declara o Concurso Miss Amazonas como Patrimônio Cultural de Natureza Imaterial do Estado do Amazonas.

**D E S P A C H O**

**APROVO** o Parecer n. 444/2018-PA/PGE, do Procurador do Estado Isaltino José Barbosa Neto, acolhida pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa, Eugênio Augusto Carvalho Seelig.

**DEVOLVAM-SE** os autos à CASA CIVIL.

**GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, Manaus, 13 de junho de 2018.

  
**PAULO JOSÉ GOMES DE CARVALHO**  
Procurador-Geral do Estado

