

SÚMULA Nº 1/2024 DA CCULT
RECOMENDAÇÕES AOS RELATORES

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente Súmula de Recomendações aos Deputados Membros e, em especial, aos Relatores da Comissão de Cultura (CCult), tem por objetivo definir parâmetros de referência às decisões da Comissão, não traduzindo qualquer tentativa de cercear o direito à iniciativa legislativa, por parte dos Autores, ou à livre manifestação do pensamento, por parte dos Relatores.

1- PROJETO DE LEI QUE PRETENDE ATRIBUIR DENOMINAÇÃO DE PONTES, VIADUTOS, VIAS E TRECHOS DE VIAS FEDERAIS

A Lei nº 6.682, de 1979, que “dispõe sobre a denominação de vias e estações terminais do Plano Nacional de Viação”, determina, no art. 2º, que mediante lei especial, uma estação terminal, obra de arte ou trecho de via poderá ter, supletivamente, a designação de um fato histórico ou de nome de pessoa falecida que haja prestado relevante serviço à Nação ou à Humanidade. Para tanto, é admitida a iniciativa parlamentar.

Assim, recomenda-se que o Relator acate apenas aqueles Projetos de Lei de denominação ou red denominação que venham **instruídos com uma prova clara de concordância por parte da Assembleia Legislativa ou Câmara Municipal**. O importante, neste caso, é que haja certeza quanto ao apoio popular à iniciativa encetada.

Recomenda-se ao Relator analisar o mérito da homenagem, observando a existência dos critérios acima definidos.

2 – PROJETO DE LEI QUE PRETENDE ATRIBUIR DENOMINAÇÃO DE LOGRADOUROS PÚBLICOS

A denominação de bens públicos pertencentes à União dá-se por lei, cuja iniciativa pode ser parlamentar.

Assim, recomenda-se voto favorável ao Parecer do Relator apenas para aqueles Projetos de Lei de denominação ou red denominação que venham **instruídos com uma prova clara de concordância da comunidade local ou regional, que pode ser, por exemplo, na forma de uma manifestação favorável – por escrito – do Poder Legislativo Estadual ou Municipal.**

Recomendação ao Relator analisar o mérito da homenagem, observando a existência dos critérios acima definidos.

3 – PROJETO DE LEI QUE PRETENDE ATRIBUIR DENOMINAÇÃO DE AEROPORTOS

Nos termos da Lei nº 5.917, de 1973, que “aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências”, a alteração de nomes de aeroportos constantes da Relação Descritiva dos Aeródromos do Plano Nacional de Viação é feita mediante lei federal, sendo admitida a iniciativa parlamentar.

Assim, recomenda-se voto favorável ao Parecer do Relator apenas para aqueles Projetos de Lei de denominação ou red denominação que venham **instruídos com uma prova clara de concordância da comunidade local ou regional, na forma de uma manifestação favorável – por escrito – do Poder Legislativo Estadual ou Municipal**. O importante, neste caso, é que haja certeza quanto ao apoio popular à iniciativa encetada.

Recomenda-se ao Relator analisar o mérito da homenagem, observando a existência dos critérios acima definidos.

4 – PROJETO DE LEI QUE PRETENDE INSTITUIR DATAS COMEMORATIVAS

A matéria é regulamentada pela Lei nº 12.345, de 2010, que fixa, no art. 1º, que a instituição de datas comemorativas obedecerá ao critério da alta significação para os diferentes segmentos profissionais, políticos, religiosos, culturais e étnicos que compõem a sociedade brasileira. O art. 4º da referida lei estabelece que a proposição de data comemorativa será objeto de projeto de lei, **acompanhado de comprovação da realização de consultas e/ou audiências públicas a amplos setores da população, em fique legitimado o critério de alta significação para os segmentos interessados.** Desde a publicação da Lei, todos os projetos apresentados sem a comprovação exigida têm sido rigorosamente devolvidos ao Autor pela Secretaria-Geral da Mesa. Tal rigor nos permite aferir que, se projeto dessa natureza tramita hoje na CCULT, cumpre a exigência legal ou foi apresentado antes da publicação da Lei nº 12.345, de 2010. Nesse último caso, a Lei não se aplica, cabendo à CCULT avaliar apenas o mérito.

Recomenda-se ao Relator analisar o mérito da homenagem.

5 – PROJETO DE LEI QUE PRETENDE A INSCRIÇÃO DE NOMES NO LIVRO DE HERÓIS E HEROÍNAS DA PÁTRIA

A Lei nº 11.597, de 2007, regulamenta o registro de nomes no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria, depositado no Panteão da Pátria e da Liberdade Tancredo Neves, em Brasília-DF. A distinção é fixada por lei federal, sendo admitida a iniciativa parlamentar.

Após audiência pública realizada no dia 19.10.2017, no âmbito desta Comissão, com a presença de historiadores e especialistas na matéria, constatou-se que **a exigência legal de que o homenageado deve ter falecido, no mínimo, há 10 (dez) anos** (alterado pela Lei n.º 13.229, de 28.12.2015) é insuficiente, devido à falta de distanciamento geracional, para que se possa avaliar se o personagem histórico merece, de fato, ter seu nome inscrito no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria.

Assim, além da observância do lapso temporal, recomenda-se ao Relator **analisar se o homenageado faz jus à essa homenagem cívica**, que constitui uma das maiores que se possa fazer a uma personalidade de nossa História e que se atenha ao texto da Lei que, em seu art. 1º, considera herói ou heroína “*os brasileiros e brasileiras ou grupos de brasileiros que tenham oferecido a vida à Pátria, para sua defesa e construção, com excepcional dedicação e heroísmo*”. Nesse sentido, um personagem de nossa História pode ter se destacado em um determinado ramo de atuação na sociedade sem que isso seja suficiente para ser considerado herói ou heroína da Pátria.

Por fim, depreende-se do texto do art. 2º da Lei nº 11.597/2007 que, uma vez que a distinção será prestada mediante a edição de lei, decorridos dez anos da morte ou da presunção de morte do homenageado, **é necessário o decurso de dez anos para a própria aprovação da lei, e não apenas para a inscrição do homenageado, efetivamente, no Livro dos Heróis da Pátria** – ou seja, não se pode falar em aprovação hoje e inscrição a posteriori. A aprovação de lei com essa finalidade, sem observância do decurso do prazo de dez anos da data de falecimento, revela-se, portanto, injurídica, por desconformidade com o art. 2º da Lei nº 11.597/2007. Em termos do mérito cultural, a determinação estabelecida no referido art. 2º da Lei nº 11.597/2007 é fundamental para

assegurar uma avaliação criteriosa e histórica da contribuição do indivíduo para a nação. O distanciamento temporal propicia uma análise mais objetiva e completa do legado deixado pelo homenageado, permitindo que sua verdadeira relevância e impacto sejam devidamente apreciados e reconhecidos¹.

¹ Parecer da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, de 22/04/2024.

6 – PROJETO DE LEI QUE PRETENDE CONCEDER TÍTULO DE PATRONO OU PATRONA

A Lei nº 12.458, de 2011, “estabelece critérios mínimos para a outorga do título de patrono ou patrona”. Segundo o art. 2º da Lei, a outorga do título de patrono ou patrona é homenagem cívica a ser sugerida em projeto de lei específico, admitida a iniciativa parlamentar, em que constará a justificativa fundamentada da escolha do nome indicado. Pelo dispositivo, “a distinção será prestada mediante a edição de lei, decorridos 10 (dez) anos da morte ou da presunção de morte do homenageado” (art. 2º). O referido prazo mínimo de dez anos foi inserido por meio de alteração efetuada pela Lei nº 13.933, de 2019.

Recomenda-se ao Relator VERIFICAR O CUMPRIMENTO DO REQUISITO MÍNIMO LEGAL DOS DEZ ANOS e ANALISAR O MÉRITO DA HOMENAGEM.

7 – PROJETO DE LEI QUE PRETENDE CONCEDER TÍTULO DE CAPITAL NACIONAL

A outorga do título historicamente tem sido feita por decreto do Poder Executivo ou por lei federal. No último caso, cabe a iniciativa parlamentar. Na Comissão de Cultura, são apreciados apenas projetos de lei de capital nacional referentes às matérias que são competência desse colegiado. No caso de outras temáticas (como agricultura, turismo e outras, os títulos de capital nacional são analisados nas respectivas comissões temáticas).

A matéria foi regulada pela Lei nº 14.959, de 4 de setembro de 2024, que “estabelece critérios mínimos para a outorga do título de Capital Nacional”. Seu art. 2º determina o seguinte:

Art. 2º O título de Capital Nacional tem valor simbólico e destina-se a homenagear os Municípios que, em âmbito nacional, se sobressaem excepcionalmente:

I - pelo exercício de atividade de natureza cultural ou esportiva;

II - pela realização de determinada atividade econômica;

III - por sediar evento de relevância cultural, esportiva, científica ou social;

IV - por ter sido palco de acontecimento histórico de excepcional relevância;

V - por possuir peculiar característica geográfica.

Parágrafo único. O título de Capital Nacional de que trata esta Lei somente poderá referir-se a uma única atividade, evento ou registro de caráter histórico ou geográfico.

Reforçando o disposto no parágrafo único citado, o art. 7º determina, em seu *caput*, que **“não é permitido ao Município ostentar simultaneamente mais de um título de Capital Nacional”**. O parágrafo único do art. 7º, por sua vez, estabelece que **“cada título de Capital Nacional somente poderá ser ostentado por um único Município”**.

Na CCult, as temáticas analisadas relativas ao título de capital nacional concentram-se nos incisos I, III e IV do art. 2º da Lei nº 14.959/2024.

O art. 3º da Lei nº 14.959/2024 estabelece os critérios para a concessão do título: **interesse público, verdade e regularidade**. O interesse público “será atendido quando houver manifestação oficial do Poder Legislativo

municipal que demonstre a anuência do Município em relação à homenagem e aponte os possíveis benefícios dela decorrentes” (art. 3º, § 1º).

Os critérios de verdade e de regularidade serão considerados atendidos “por meio da comprovação documental de que o Município é o expoente nacional na modalidade que se pretende ressaltar e de que mantém essa posição de destaque, ininterruptamente, há, pelo menos, 10 (dez) anos consecutivos” em caso de *exercício de atividade de natureza cultural ou esportiva* ou de *realização de determinada atividade econômica*. (art. 3º, § 2º).

Se o município *sediar evento de relevância cultural, esportiva, científica ou social*, os critérios de verdade e de regularidade “serão atendidos por meio da comprovação da relevância do acontecimento e da sua realização ininterrupta por, no mínimo, 10 (dez) anos consecutivos” (art. 3º, § 3º).

Para *acontecimento histórico de excepcional relevância* ou de *peculiar característica geográfica* do Município, “o critério de verdade será atendido por meio da comprovação documental da ocorrência do acontecimento histórico ou da existência da característica geográfica no Município a que se destina o título, dispensado o atendimento ao critério de regularidade” (art. 3º, § 3º).

De acordo com o art. 6º da Lei nº 14.959/2024, “a outorga de **título de Capital Nacional será objeto de projeto de lei do qual deverá constar a comprovação da realização de consulta ou audiência pública**, nos termos estabelecidos nos arts. 4º e 5º desta Lei”.

Pelo art. 4º, “o atendimento aos critérios referidos no art. 3º desta Lei será avaliado em consulta ou audiência pública, devidamente documentada, em que serão obrigatoriamente ouvidas” tanto uma “entidade representativa dos Municípios” quanto, também, “associações legalmente reconhecidas e representativas dos segmentos relacionados ao objeto da homenagem proposta” (incisos I e II).

O parágrafo único do art. 4º é relevante, pois **“o Município que tiver interesse em pleitear o título, em caráter concorrente, ou a organização ou a associação legalmente reconhecida que discordar da homenagem proposta, caso declare interesse em participar da reunião a que se refere o caput deste artigo, será obrigatoriamente ouvido e terá sua manifestação**

registrada”, manifestação que deverá, nesse caso, ser considerada pelo Relator da matéria. O art. 5º determina que a data da realização da audiência ou consulta deve ter ampla divulgação, que é forma destinada a permitir que o art. 4º seja plenamente respeitado.

Recomenda-se ao Relator analisar o preenchimento dos requisitos legais, o mérito da homenagem — reiterando que, na Comissão de Cultura, as temáticas analisadas para a outorga do título de capital nacional concentram-se, especialmente, nos incisos I, III e IV do art. 2º: exercício de atividade de natureza cultural ou esportiva (I); sediar evento de relevância cultural, esportiva, científica ou social (III); palco de acontecimento histórico de excepcional relevância (IV) — e seus reflexos culturais. É fundamental verificar se o projeto de lei está instruído com documentos que comprovem a adequação da homenagem, nos termos da Lei nº 14.959/2024, e os consequentes benefícios à cidade a ser laureada, situação em que se sugere o Parecer pela APROVAÇÃO.

Se não preencher algum dos critérios obrigatórios estabelecidos na Lei nº 14.959/2024, independentemente de o projeto de lei ter sido apresentado antes ou desde a edição da referida norma legal, recomenda-se o Parecer pela REJEIÇÃO.

Se não preencher os critérios obrigatórios e a decisão do Relator for pela APROVAÇÃO, recomenda-se que esta seja feita na forma de **Substitutivo capaz de sanar as incongruências e as incompatibilidades dos elementos que não respeitam o estabelecido na Lei nº 14.959/2024**. Se não for necessário Substitutivo e houver apenas a necessidade de **obtenção e apresentação dos documentos exigidos pela referida lei para instruir o Parecer** (independentemente da necessidade ou não de Substitutivo), recomenda-se ao Relator fazer as gestões para obter junto ao Autor da proposição (ou com o Município interessado) os referidos documentos (bem como propor a audiência pública, se for este o caso), a serem anexados ao próprio Parecer e nele mencionados.

8 – PROJETO DE LEI QUE PRETENDE O RECONHECIMENTO DE BEM DE NATUREZA IMATERIAL COMO PARTE DO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO OU COMO MANIFESTAÇÃO DA CULTURA NACIONAL

8.1 PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL

Proposições de origem parlamentar que pretendem reconhecer determinado bem como parte do patrimônio cultural imaterial brasileiro **padecem de vício de iniciativa legislativa.**

A competência de proteger o patrimônio cultural conferida ao Iphan fundamenta-se no art. 216 da Constituição Federal, que em seu *caput* faz menção expressa ao patrimônio cultural imaterial. Segundo sua norma regulamentadora, o Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000:

Art. 2º São partes legítimas para provocar a instauração do processo de registro:

- I - o Ministro de Estado da Cultura;
- II - instituições vinculadas ao Ministério da Cultura;
- III - Secretarias de Estado, de Município e do Distrito Federal;
- IV - sociedades ou associações civis.

Portanto, **apenas o Poder Executivo federal ou entidades civis podem iniciar o processo formal de registro de bem imaterial**, não estando nesse rol o poder legislativo (seja ele federal, estadual, distrital ou municipal).

Eventual lei cuja origem seja de iniciativa legislativa parlamentar e declare determinado bem como “patrimônio cultural imaterial” não garante sua efetiva proteção e **não cria qualquer obrigação para o Poder Executivo, seja (1) de instaurar processo de registro do bem imaterial ou (2) de estabelecer ações ou medidas administrativas para a efetiva proteção do bem cultural.** Para garantir a efetiva proteção de determinado bem cultural, o Poder Executivo precisa, por exemplo, efetuar registros documentais e medidas de salvaguarda ao longo do tempo, as quais implicam **planejamento, acionamento de pessoal e dispêndio de recursos orçamentários.**

Recomenda-se ao Relator o Parecer pela REJEIÇÃO, com envio de Indicação ao Poder Executivo sugerindo que tome iniciativa no sentido proposto.

No entanto, se a opção for pela APROVAÇÃO, contrariamente à Recomendação desta Súmula, sugere-se a apresentação de substitutivo para reconhecer o bem cultural de natureza imaterial em questão como **manifestação da cultura nacional**, a despeito de haver possibilidade de que esta alternativa seja considerada injurídica (ver item 8.2).

8.2 MANIFESTAÇÃO DA CULTURA NACIONAL

Não há óbices para reconhecimento de natureza meramente declaratória de determinado bem cultural como **manifestação da cultura nacional** em proposições de iniciativa parlamentar. Embora a juridicidade de tal iniciativa possa ser questionada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), é possível declarar qualquer bem cultural imaterial como “manifestação da cultura nacional” por iniciativa parlamentar, somente havendo a vedação de criar qualquer obrigação que vincule o Poder Executivo a tomar medidas administrativas protetivas relativas àquela manifestação cultural.

Recomendações ao Relator:

- (i) eliminar**, na forma de Substitutivo ou por meio de Emenda(s), quaisquer **dispositivos que impliquem ingerência indevida nas atribuições administrativas do Poder Executivo ao obrigá-lo à proteção efetiva do bem que se pretende reconhecer como “manifestação da cultura nacional”**, os quais incorreriam em vício de iniciativa.
- (ii) aprovar ou rejeitar, com base na análise do mérito da proposta, a parte do conteúdo de caráter meramente declaratório que pretenda reconhecer determinado bem cultural como “manifestação da cultura nacional”.**

9. PROJETO DE LEI QUE PRETENDE O RECONHECIMENTO DE BEM MATERIAL COMO PARTE DO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO (TOMBAMENTO)

A iniciativa legislativa para o instituto do tombamento de **bens materiais** tem repercussão diferente, a depender se o bem é **privado** ou **público**.

9.1 TOMBAMENTO DE BEM MATERIAL PRIVADO

O tombamento de bem material de natureza privada é regulado, entre outros, pelos arts. 6º e 10 do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 (Lei do Tombamento):

Art. 6º O tombamento de coisa pertencente à pessoa natural ou à pessoa jurídica de direito privado se fará voluntária ou compulsoriamente.

(...)

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.

Parágrafo único. Para todas os efeitos, salvo a disposição do art. 13 desta lei, o tombamento provisório se equipará ao definitivo.

Para um processo de tombamento de bem privado ser aberto, deve haver solicitação de pessoa física (individual ou por abaixo-assinado) ou jurídica (inclusive ONGs e órgãos públicos), representante de órgão público ou, de ofício, pelo órgão responsável pelo tombamento (na esfera federal, o Iphan), com descrição precisa e delimitada do bem a ser tombado (especificação, localização e caracterização física) e justificativa circunstanciada.

A solicitação efetuada junto ao Iphan é encaminhada ao Conselho do Patrimônio Histórico e Artístico do órgão, que se pronuncia, na forma de parecer técnico, favorável ou contrariamente à solicitação. O solicitante é notificado da resposta do Conselho, tendo prazo recursal em caso de parecer pela rejeição. Se aprovado pelo Iphan o parecer do Conselho, o tombamento provisório do bem privado passa a ser reconhecido desde a notificação ao solicitante.

Uma alternativa de tombamento provisório de bem privado é editar lei, que pode ser de iniciativa legislativa parlamentar. A partir do momento da edição da lei, fica consolidado o tombamento provisório, criando subsequente obrigação ao Poder Executivo de que o converta, posteriormente, em tombamento definitivo.

Nesse sentido, após o **tombamento provisório**, o processo segue até a homologação, quando se concretizará o **tombamento definitivo – este último ato sendo de competência reservada ao Iphan – com a inscrição do bem em um dos Livros de Tombo**.

O tombamento provisório de bem material privado é, na esfera federal, um dos únicos instrumentos de salvaguarda de bens do patrimônio material para o qual, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), admite-se a proteção por lei de iniciativa legislativa parlamentar:

Por unanimidade de votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), na sessão virtual finalizada em 8 de outubro de 2021, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5670, em que o governo do Estado do Amazonas questionava a lei estadual de iniciativa legislativa que tombou imóveis em razão do interesse arquitetônico, histórico e cultural. [...]

Em seu voto, o ministro Lewandowski citou entendimento do STF (ACO 1208) de que a instituição de tombamento por meio de lei deve ser entendida como ato declaratório, inserido na fase provisória do processo, à qual deve ser dada continuidade pelo Poder Executivo, concluindo-se o tombamento definitivo².

Lei federal advinda de iniciativa parlamentar que estabeleça o tombamento provisório é considerada medida de “tombamento provisório de

2

Disponível

em:

(<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=474818&ori=1#:~:text=Patrim%C3%B4nio%20cultural%20Em%20seu%20voto%2C%20o%20ministro%20Lewandowski,continuidade%20pelo%20Poder%20Executivo%2C%20concluindose%20o%20tombamento%20definitivo>). Acesso em: 14 mar. 2023. A decisão do STF no âmbito da Ação Cível Originária (ACO) 1208 (mencionada na ADI 5670), por sua vez, declara o seguinte, entre outros aspectos: “[...] defende Paulo Affonso Leme Machado: ‘Não há nenhuma vedação constitucional de que o tombamento seja realizado pelo legislativo federal, estadual ou municipal. [...] O tombamento concreto de um bem oriundo diretamente da lei pode ficar subordinado somente ao conteúdo dessa lei ou às normas já estabelecidas genericamente para a proteção dos bens culturais. [...] Segundo nos parece, não há proibição de legislar casuisticamente sobre o tombamento, pois se tal se admitisse seria praticamente amputar-se uma atividade legislativa, sem qualquer amparo constitucional. Poderia argumentar-se que não houve consulta a órgão técnico para a classificação conservativa pretendida. Parece-nos mais importante a intervenção de um corpo técnico na gestão do bem tombado do que na instituição dessa medida. Não é preciso ser um perito de nomeada para ter sensibilidade de que um bem deva ser conservado. Além disso, o Legislativo, nos seus três níveis, pode ser assessorado, como em outras matérias, também relevantes para o País, por especialistas de notória sabedoria e idoneidade. A vantagem do tombamento [provisório] originar-se de lei é que o desfazimento da medida somente pode vir através de ato do Poder Legislativo. Maior o consenso de vontades tanto no iniciar-se a conservação de um bem, como, no cancelamento da proteção, em sentido necessário. Ademais, o tombamento provisório já existente por ato da Administração não perderia seu cabimento, funcionando até que o Poder Legislativo deliberasse’ (MACHADO, Paulo Affonso Leme. Idem 1986, p. 75-76). Ressalte-se que, todavia, no caso de ato declaratório legal, para a consecução do tombamento definitivo, é necessário que haja continuidade do procedimento pelo Poder Executivo, completando-lhe dar seguimento aos demais trâmites do tombamento, a depender do tipo: de ofício (art. 5º [destinado exclusivamente a

natureza declaratória” (ACO 1208, STF), obrigando o Poder Executivo a tomar as medidas subsequentes para avaliar o tombamento definitivo.

Nesse caso, recomenda-se ao Relator ANALISAR O MÉRITO DA PROPOSIÇÃO.

9.2 TOMBAMENTO DE BEM MATERIAL PÚBLICO

O tombamento (seja provisório ou definitivo) de **bem público** feito na esfera federal é de **iniciativa reservada ao Poder Executivo**, por meio de medida de ofício do Iphan, conforme dita o art. 5º da Lei do Tombamento (Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937). Nesse caso, portanto, **há vício de iniciativa legislativa** em proposição oriunda do parlamento que pretenda o tombamento de bem público.

Recomenda-se ao Relator o Parecer pela REJEIÇÃO de proposição de iniciativa legislativa com esse teor, com envio de Indicação ao Poder Executivo sugerindo a adoção da medida proposta.

bens públicos}), [ou, especificamente no caso dos bens privados,] voluntário (acordado com o proprietário, art. 7º) ou compulsório (independentemente da aquiescência do proprietário, arts. 8º e 9º)”.