

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 45, de 2008 (Projeto de Lei nº 7.566, de 2006, na origem), da Deputada Nice Lobão, que *dispõe sobre o patrimônio cultural subaquático brasileiro e revoga os arts. 20 e 21 da Lei nº 7.542, de 26 de setembro de 1986, com a redação dada pela Lei nº 10.166, de 27 de dezembro de 2000.*

RELATORA: Senadora ANA AMÉLIA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 45, de 2008 (Projeto de Lei nº 7.566, de 2006, na origem), da Deputada Nice Lobão, dispõe sobre o patrimônio cultural subaquático brasileiro e revoga os arts. 20 e 21 da Lei nº 7.542, de 26 de setembro de 1986, com a redação dada pela Lei nº 10.166, de 27 de dezembro de 2000.

Composta por dezesseis artigos, a matéria estabelece conceitos e institui mecanismos para o que denomina como sendo “patrimônio cultural subaquático brasileiro”.

Nos três primeiros artigos, a proposição define o que seria “patrimônio cultural subaquático brasileiro”, descreve os objetos e monumentos naturais que o compõem, e determina que tais bens se encontram sob a guarda e proteção do poder público, proibida sua comercialização.

Do art. 4º ao art. 8º, são estabelecidas as formas de gestão do patrimônio cultural subaquático, as condições para o acesso responsável e os requisitos científicos e técnicos exigidos.

No art. 9º, é feita uma previsão para atuação em casos de emergência.

Nos arts. 10 e 11, o projeto trata da descoberta fortuita de vestígios submersos de interesse cultural, histórico ou arqueológico e da proibição de saída do País de quaisquer bens dessa natureza. Já no art. 12, são previstas as condutas diante de bens apreendidos em atividade ilegal de remoção, comércio ou transferência. Do art. 13, consta a previsão de se fazer inventário sistemático dos sítios arqueológicos.

No art. 14, é estabelecida a determinação de que qualquer ato que importe a destruição ou mutilação do patrimônio cultural subaquático brasileiro será considerado crime contra o patrimônio nacional e, como tal, punível de acordo com o disposto na legislação.

Como providências finais, o art. 15 revoga os arts. 20 e 21 da Lei nº 7.542, de 26 de setembro de 1986, com a redação dada pela Lei nº 10.166, de 27 de dezembro de 2000, os quais permitem várias formas de comercialização ou adjudicação do patrimônio cultural subaquático.

O art. 16 contém, por sua vez, a cláusula de vigor da lei.

A matéria foi distribuída para a apreciação das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), e de Educação, Cultura e Esporte (CE).

Examinada pela CCJ, a proposição foi tida por constitucional e jurídica. Entretanto, entendeu aquele colegiado ser necessário aperfeiçoar alguns aspectos da matéria, o que foi feito na forma da Emenda nº 1 – CCJ (Substitutivo).

Na Emenda nº 1 – CCJ (Substitutivo), sem que se modifique a essência do projeto original, no que diz respeito às disposições do que denomina “patrimônio cultural subaquático”, são propostos, segundo o relator, aperfeiçoamentos pontuais e alterações na Lei nº 7.542, de 26 de setembro de 1986, a fim de torná-la congruente com a nova legislação a ser aprovada.

No substitutivo oferecido pela CCJ, cabe destacar que o art. 16 comanda alterações nos arts. 13, inciso I; 16, § 5º; 17; 18; 21; 22, parágrafo único; 23; 27; e 30 da Lei nº 7.542, de 26 de setembro de 1986.

Passemos, agora, a examinar o conteúdo de cada uma dessas modificações propostas pelo substitutivo da CCJ ao PLC nº 45, de 2008.

No *caput* do art. 13 da Lei nº 7.542, de 1986, está determinada a responsabilidade pelas coisas ou bens referidos no art. 1º da referida lei – ou seja, as coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terrenos de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar, os quais se submetem às disposições da mesma lei.

Tais responsabilidades se estendem, solidariamente, ao cessionário de tais coisas, bem como ao segurador, que tenham coberto especificamente os riscos de pesquisa, exploração, remoção ou demolição das coisas ou bens.

No vigente inciso I do art. 13, consta que a responsabilidade abrange os danos que venham provocar, direta ou indiretamente, à segurança da navegação, a terceiros ou ao meio ambiente, até que as coisas ou os bens sejam removidos ou demolidos, ou até que sejam incorporados ao domínio da União pelo decurso do prazo de 5 (cinco) anos a contar do sinistro. Já na alteração proposta pelo substitutivo da CCJ, a responsabilidade será “pelos danos que venham provocar, direta ou indiretamente, à segurança da navegação, a terceiros ou ao meio ambiente, até que as coisas ou os bens sejam removidos ou demolidos”. Em outras palavras retira a expressão “ou até que sejam incorporados ao domínio da União pelo decurso do prazo de 5 (cinco) anos a contar do sinistro.”

Ao longo das modificações seguintes, verificar-se-á que estão sendo retiradas da Lei nº 7.542, de 1986, as previsões de que os bens afundados e assemelhados sejam incorporados ao domínio da União.

Outra alteração é proposta ao *caput* do art. 16 da Lei nº 7.542, de 1986. Este, por sua vez, determina que a Autoridade Naval poderá conceder autorização para a remoção ou exploração, no todo ou em parte, de coisas ou

bens referidos no art. 1º da lei, que tenham passado ao domínio da União. Seu § 5º, por sua vez, permite que pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, sejam autorizadas a realizar operações e atividades de pesquisa, exploração, remoção ou demolição, no todo ou em parte, dos bens que tenham passado ao domínio da União. E que tais pessoas responsabilizar-se-ão por seus atos perante a Autoridade Naval. Na nova proposta, é mantido o teor do § 5º do art. 16, mas retira-se a expressão “(bens) que tenham passado ao domínio da União”.

Como se vê, esta é uma lógica adotada pelo substitutivo ao PLC nº 45, de 2008, e que já constava do projeto original: por um lado, procura fazer algo grandioso, como afirmar que “constituem patrimônio cultural subaquático brasileiro todos os vestígios da existência do homem, de caráter cultural, histórico ou arqueológico, submersos, situados nas águas interiores, no mar territorial e na plataforma continental brasileira, estando parcialmente ou totalmente debaixo de água, periódica ou continuamente, no mínimo há cinquenta anos”; mas, por outro, procura retirar os casos concretos em que determinados bens podem, efetivamente, passar para o domínio da União. Como se verá na análise, adiante, o mecanismo de reconhecimento do patrimônio cultural aponta para a individualidade do bem. Somente se for localizado e descrito, e se demonstrada sua historicidade e valor artístico, é que será determinada a inscrição do bem como patrimônio. E não é possível, como se constata pela legislação específica, considerar como patrimônio cultural toda a costa marítima brasileira.

O original art. 17 da Lei nº 7.542, de 1986, dispõe que a Autoridade Naval, quando for de seu interesse, poderá pesquisar, explorar, remover e demolir quaisquer coisas ou bens referidos no art. 1º desta lei, já incorporados ao domínio da União.

A alteração que o substitutivo faz ao art. 17 é mudar a expressão de “Autoridade Naval” para “autoridade marítima”; e também a retirada da expressão “(bens) já incorporados ao domínio da União”.

O vigente art. 18 da Lei nº 7.542, de 1986, dispõe que a Autoridade Naval, no exame de solicitação de autorização para pesquisa, exploração ou remoção, levará em conta os interesses da preservação do local, das coisas ou dos bens de valor artístico, de interesse histórico ou

arqueológico, a segurança da navegação e o perigo de danos a terceiros e ao meio ambiente. Já a alteração proposta pelo substitutivo retira a expressão “das coisas ou dos bens de valor artístico, de interesse histórico ou arqueológico”. Alerta-se que, embora congruente com o articulado do PLC nº 45, de 2008, tal proposição não se coaduna com o arcabouço de preservação do patrimônio histórico e artístico nacional. Para o Decreto-Lei nº 25, de 1937, só se pode conceder reconhecimento em um dos livros do tomo dos bens de que se possa demonstrar o valor histórico ou artístico.

O vigente *caput* do art. 21 da Lei nº 7.542, de 1986, dispõe que o contrato ou ato de autorização de remoção ou exploração poderá prever quatro modalidades de pagamento ao concessionário. A única ressalva é que “em qualquer hipótese, é assegurada à União a escolha das coisas e bens resgatados de valor artístico, de interesse histórico ou arqueológico, que serão adjudicados” (art. 20, § 4º). Já a alteração inclui a expressão “conforme as regras estabelecidas para fixação de pagamento por assistência e salvamento, no que couber”. No art. 19 do substitutivo ao PLC nº 45, de 2008, como se verá, é proposta a revogação das quatro hipóteses de pagamento previstas no art. 21.

O vigente art. 22 da Lei nº 7.542, de 1986, estipula em três incisos as condições em que a Autoridade Naval poderá cancelar a autorização. Em seu parágrafo único, determina que nenhum pagamento será devido ao autorizado pelo cancelamento da autorização, salvo quando já tenha havido coisas ou bens, desprovidos de valor artístico e de interesse histórico ou arqueológico, recuperados, situação em que tais coisas ou bens poderão ser adjudicados ou entregue o produto de sua venda, mesmo que em proporção inferior ao previsto no contrato ou ato de autorização, para pagamento e compensação do autorizado. Na proposta de alteração é retirada a expressão “(bens) desprovidos de valor artístico e de interesse histórico ou arqueológico”. Como se verifica, mais uma vez, tal medida é congruente com a proposição ora em análise, mas não com o arcabouço jurídico especializado que trata da preservação e conservação do patrimônio cultural.

O vigente art. 23 da Lei nº 7.542, de 1986, estabelece que, independentemente da forma de pagamento contratada, toda e qualquer coisa ou bem recuperados, mesmo os destituídos de valor artístico e de interesse histórico ou arqueológico, deverão ser entregues, tão logo recuperados, à

Autoridade Naval. O autorizado, como depositário, será o responsável pela guarda e conservação dos bens recuperados, até efetuar a sua entrega. Já a proposta do substitutivo manda que o autorizado, como depositário, será o responsável pela guarda e conservação dos bens recuperados, até a determinação de sua destinação final, pela autoridade marítima. Novamente se observa a retirada das expressões que dizem respeito ao valor artístico, histórico ou arqueológico constantes da Lei nº 7.542, de 1986.

O original art. 27 da Lei nº 7.542, de 1986, prevê que, nos casos em que exista interesse público na remoção ou demolição de embarcações ou quaisquer outras coisas ou bens já incorporados ao domínio da União, a Autoridade Naval poderá vendê-los, em licitação ou hasta pública, a quem se obrigue a removê-los ou demoli-los no prazo por ela determinado. Já a alteração proposta no substitutivo refere-se aos bens arrolados no art. 3º da Lei nº 7.542, de 1986, em vez de se referir aos bens descritos no art. 1º. Por sua vez, os bens a que se refere o art. 3º são, entre os bens afundados, submersos, encalhado, apenas aqueles considerados como perdidos. E só serão tidos como tal quando o responsável por tais bens: a) declarar à Autoridade Naval que o considera perdido; ou b) cujo responsável não for conhecido, estiver ausente ou não manifestar sua disposição de providenciar, de imediato, a flutuação ou recuperação da coisa ou bem, mediante operação de assistência e salvamento.

O original art. 30 da Lei nº 7.542, de 1986, estabelece que os bens, quando identificados pela Autoridade Naval como de procedência estrangeira e não incorporados ao domínio da União por força do art. 32, serão encaminhados à Secretaria da Receita Federal para aplicação da legislação fiscal pertinente. Já a alteração proposta pelo substitutivo retira a expressão “e não incorporados ao domínio da União por força do art. 32”. O art. 32, por sua vez, determina sobre a incorporação ao domínio da União dos bens afundados, submersos, encalhados e perdidos há mais de 20 (vinte) anos, contados a partir de 26 de setembro de 1986, cujos responsáveis não venham a requerer autorização para pesquisa com fins de remoção, demolição ou exploração. Como se verá pelo teor do art. 19 do substitutivo ao PLC nº 45, de 2008, é proposta a revogação do art. 32 da Lei nº 7.542, de 26 de setembro de 1986. Ou seja, deixará de existir uma cláusula que estabelece um tempo – vinte anos – para que um bem submerso seja incorporado ao patrimônio da União. Novamente, verifica-se a congruência interna da norma proposta; e,

paradoxalmente, a inconformidade desta com a legislação específica sobre patrimônio. Ademais, deve-se observar: o fato de um bem ser considerado patrimônio não diz respeito à propriedade. O bem tombado poderá ser público ou privado.

O art. 19 do substitutivo, como providência final, manda revogar os arts. 6º, 7º, 20 e 32 e os incisos I a IV do art. 21 da Lei nº 7.542, de 26 de setembro de 1986.

Vejamos, a seguir, o conteúdo de cada um desses dispositivos cuja revogação é proposta.

O art. 6º determina que o direito estabelecido no art. 4º da referida lei prescreverá em 5 (cinco) anos, a contar da data do sinistro, alijamento ou fortuna do mar. Por sua vez, o mencionado art. 4º assegura que o responsável por coisas ou bens afundados poderá solicitar à Autoridade Naval licença para pesquisá-los, explorá-los, removê-los ou demoli-los, no todo ou em parte. Entretanto, nos termos do parágrafo único do mesmo art. 6º, tal prazo ficará suspenso quando: a) o responsável iniciar a remoção ou demolição; b) a Autoridade Naval determinar a remoção ou demolição; ou c) a remoção ou demolição for interrompida mediante protesto judicial. Este artigo inteiro, o substitutivo ao PLC nº 45, de 2008, pretende revogar. Em outras palavras, se for acatada essa revogação do art. 6º da Lei nº 7.542, de 1986, o proprietário de um bem porventura submerso deixa de ter um período definido para reivindicar o resgate de seu patrimônio.

Outra revogação proposta é a do art. 7º da Lei nº 7.542, de 1986. Esse dispositivo estabelece que, decorrido o prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data do sinistro, alijamento ou fortuna do mar, sem que o responsável pelas coisas ou bens listados no art. 1º da lei tenha solicitado licença para sua remoção ou demolição, será considerado como presunção legal de renúncia à propriedade, passando as coisas ou os bens ao domínio da União.

Na esteira das revogações está o art. 20 da Lei nº 7.542, de 1986, segundo o qual as coisas e os bens resgatados de valor artístico, de interesse histórico ou arqueológico permanecerão no domínio da União, não sendo passíveis de apropriação, doação, alienação direta ou por meio de licitação pública, o que deverá constar do contrato ou do ato de autorização elaborado

previamente à remoção. Novamente, observa-se a congruência interna da norma proposta, mas seu desacordo com a legislação de preservação do patrimônio cultural e artístico nacional.

Ainda outra revogação incide sobre o art. 32 da Lei nº 7.542, de 1986. Esse dispositivo determina que serão considerados, automaticamente, incorporados ao domínio da União os bens afundados há mais de 20 (vinte) anos da data de publicação da autorreferida lei, cujos responsáveis não tenham, no prazo de um ano a partir da publicação da lei, requerido autorização para pesquisa com fins de remoção, demolição ou exploração. No § 1º desse mesmo artigo está determinado que os destroços de navios de casco de madeira afundados nos séculos XVI, XVII e XVIII ter-se-ão como automaticamente incorporados ao domínio da União, independentemente, do decurso de prazo de 1 (um) ano fixado no *caput* do autorreferido art. 32.

Sob o mesmo comando do art. 19 do substitutivo ao PLC nº 45, de 2008, está proposta a revogação do § 2º do art. 32 da Lei nº 7.542, de 1986. Este dispositivo estabelece que é livre a realização de excursões de turismo submarino, com turistas mergulhadores nacionais e estrangeiros, em sítios arqueológicos já incorporados ao domínio da União. Mas, ainda assim, é obrigada a comunicação à Autoridade Naval. E, ainda que livres, tais excursões não podem representar riscos inaceitáveis para a segurança da navegação, para terceiros ou para o meio ambiente. Outra condição é que sejam promovidas por conta e responsabilidade de empresas devidamente cadastradas na Marinha do Brasil e no Instituto Brasileiro de Turismo, sendo vedada aos mergulhadores a remoção de qualquer bem ou parte deste.

São ainda revogados os incisos I a IV do art. 21 da Lei nº 7.542, de 1986. Esses incisos dispõem sobre as formas de pagamento ao concessionário possíveis de constar em contrato. Tais remunerações podem ser I – soma em dinheiro; II – soma em dinheiro proporcional ao valor de mercado das coisas e bens que vierem a ser recuperados, até o limite de setenta por cento, aplicando-se, para definição da parcela em cada caso, o disposto no § 1º do autorreferido art. 21; III – adjudicação de parte das coisas e bens que vierem a ser resgatados, até o limite de setenta por cento, aplicando-se, também, para a definição da parcela em cada caso, o disposto no mesmo § 1º do art. 21; IV – pagamento a ser fixado diante do resultado de remoção ou exploração, conforme as regras estabelecidas para fixação de

pagamento por assistência e salvamento, no que couber. Relembramos que o substitutivo propôs nova redação inteira para o art. 21:

“Art. 21. O contrato ou ato de autorização de remoção ou exploração poderá prever pagamento ao concessionário, conforme as regras estabelecidas para fixação de pagamento por assistência e salvamento, no que couber.”

Acima estão descritos os principais dispositivos do original PLC nº 45, de 2008, bem como as alterações propostas pelo substitutivo aprovado na CCJ.

Em ocasião anterior, foi oferecida perante a CE minuta de parecer pela aprovação. Por iniciativa do Senador Cristovam Buarque, realizou-se audiência pública para debater o tema em 2 de setembro de 2009, quando os diversos segmentos interessados puderam manifestar-se. Tendo em vista que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania já se pronunciou sobre o tema, naquilo que lhe é pertinente, neste parecer da Comissão de Educação, Cultura e Esporte cingir-nos-emos à dimensão específica que lhe cabe: a do patrimônio cultural.

II – ANÁLISE

As normas de proteção do patrimônio cultural brasileiro já estão consolidadas numa série de dispositivos legais, capitaneados pela própria Constituição Federal, cujo art. 216 estabelece que os sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico constituem patrimônio cultural.

Entretanto, embora não restem dúvidas de que se deva preservar o patrimônio subaquático, cabe considerar que nem todo ele poderia ser enquadrado, automaticamente, na categoria de “cultural”, consoante à legislação em vigor. Nem, tampouco, considerar que este passe ao domínio da União, sem que sejam observadas quaisquer condições. A nosso ver, as condições de incorporação ao domínio da União já estão previstas na Lei nº 7.542, de 26 de setembro de 1986, que dispõe sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terreno de marinha e seus

acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar.

Entendemos, ainda, em consonância com o que dispõe o art. 7º da Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que não se deve criar uma lei como esta proposta pelo PLC nº 45, de 2008. Segundo o citado dispositivo da LCP nº 95, de 1998, cada lei tratará de um único objeto, e não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão; por fim, o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Seguindo a norma de elaboração de leis, ou bem o PLC se destina totalmente à modificação da Lei nº 7.542, de 26 de setembro de 1986; ou bem se dirige ao Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. A primeira dispõe sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terreno de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar. Já o segundo organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

Caso o PLC nº 45, de 2008, tenha como escopo apenas a alteração da Lei nº 7.542, de 1986, a ela deve se dirigir, modificando-lhe os artigos que julgue inadequados para o ordenamento da matéria. Ou, na outra hipótese, se quiser alterar a legislação sobre patrimônio, terá que propor modificações ao diploma especializado.

Do ponto de vista da legislação de patrimônio em vigor, precisamos consultar o espírito e a letra do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que tem norteado as ações nesse campo. Nos termos do art. 1º, *caput*, dessa norma, *constitui o patrimônio histórico e artístico nacional 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.*

Assim sendo, confirma-se que algum bem submerso poderia ser considerado patrimônio cultural, ou seja, pode vir a constar do conjunto a ser protegido, ainda mais quando se considera o teor do § 2º do art. 1º do mesmo referido Decreto-Lei nº 25, de 1937:

Art. 1º

.....

§ 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.

.....

Contudo, precisamos considerar as condições em que isso pode e deve ser feito, consoante o disposto no art. 1º, § 1º, e no art. 4º do citado Decreto-Lei:

Art. 1º

§ 1º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei.

.....

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.

Como se vê, não se pode, automaticamente, com uma única medida legislativa, considerar como patrimônio cultural milhares ou centenas de milhares de sítios que se encontram submersos. Se tal medida fosse tomada, correr-se-ia o risco de fazer ruir toda a política de patrimônio cultural do País. Até mesmo porque o órgão encarregado dessa política não tem como se ocupar de tão vasta extensão do Oceano Atlântico.

Assim sendo, o mais recomendável seria que, após o devido reconhecimento, os bens subaquáticos de valor “cultural” fossem registrados no livro próprio.

Tendo em vista o ordenamento legal da área de patrimônio cultural e das políticas públicas existentes no setor, consideramos que o Projeto de Lei da Câmara nº 45, de 2008, no mérito, não deve receber o aval desta Casa.

III – VOTO

No mérito, somos pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 45, de 2008 (Projeto de Lei nº 7.566, de 2006, na origem), e da Emenda nº 1 – CCJ (Substitutivo).

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora