



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

PARECER n. 00022/2014/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 00400.010059/2013-26

INTERESSADOS: CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY/RJ

ASSUNTOS: Questionamentos quanto à constitucionalidade/legalidade da edição da Portaria IPHAN nº 402, de 13 de setembro de 2012.

Tombamento de Paraty/RJ. Edição da Portaria nº 402, de 13 de setembro de 2012, pelo IPHAN, dispondo sobre os critérios de preservação e regulamentando as intervenções na área do Município de Paraty/RJ, tombado em nível federal e convertido em Monumento Nacional. Possibilidade. Competências constitucionais e legais do IPHAN.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

Relatório

1. Trata-se do Ofício nº 427/2013 (fls. 01-16), oriundo do Gabinete da Presidência da Câmara Municipal de Paraty/RJ e dirigido, dentre outras entidades, à Advocacia-Geral da União - AGU, contendo uma série de questionamentos relativos à Portaria nº 402, de 13 de setembro de 2012 – ato por meio do qual o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN dispõe “sobre os critérios de preservação e regulamenta as intervenções na área do Município de Paraty/RJ, tombado em nível federal e convertido em Monumento Nacional”.

2. No referido Ofício, o Poder Legislativo do Município de Paraty/RJ suscita questionamentos jurídicos, gerenciais, orçamentários, técnicos etc, pugnando por um pronunciamento da AGU quanto à constitucionalidade e competência para edição da Portaria IPHAN nº 402, de 2012.

3. Uma vez aqui no Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal – DEPCONSU/PGF, solicitou-se a manifestação prévia da Procuradoria Federal junto ao IPHAN – PF-IPHAN acerca da situação, o que redundou na juntada do inteiro teor da Portaria em questão (fls. 21-62) e na emissão do PARECER Nº 218/2014-PF/IPHAN/SEDE (fls. 64-66, com aprovação à fl. 83), que segue acompanhado de cópias do PARECER Nº 005/2012-PF/IPHAN/GMAC (fls. 67-71) e do PARECER Nº 73/2011-

PF/IPHAN/SEDE/GM (fls. 72-82). A manifestação da PF-IPHAN é, em suma, no sentido da inexistência de vícios no ato em questão, o que faz com arrimo na Constituição Federal de 1988, no Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, nas competências legais do IPHAN, nos atos que deram contorno à proteção cultural do Município de Paraty/RJ, com destaque para o fato de a Portaria IPHAN nº 402, de 2012, conferir “maior precisão, objetividade e uniformidade aos critérios de intervenção admissíveis, com base nos valores reconhecidos no processo de tombamento, além de dar publicidade a esses critérios”. Os pareceres anexados dizem respeito, inclusive, à análise jurídica realizada pela própria PF-IPHAN previamente à edição do ato impugnado.

4. Os autos retornaram, então, ao DEPCONSU/PGF, para análise.
5. É o relatório.

Fundamentação

6. Cumpre de saída salientar que a análise que doravante se buscará fazer não adentrará em aspectos estranhos à seara jurídica (como, por exemplo, questões técnicas ou gerenciais), já que falece competência a este órgão para se posicionar a respeito. A análise, pois, dirige-se à questão da constitucionalidade e legalidade da competência do IPHAN para a edição da Portaria IPHAN nº 402, de 2012.

7. Sob tal ótica, a conclusão da PF-IPHAN parece estar correta, no sentido de haver previsões constitucionais e legais atribuidoras de competência ao IPHAN para “estabelecer critérios e procedimentos que visam à preservação do patrimônio artístico, histórico, arquitetônico, paisagístico e arqueológico do Município de Paraty/RJ (art. 1º da Portaria IPHAN nº 402, de 2012).

8. Com efeito, o parágrafo 1º do artigo 216 da Constituição Federal de 1988 – CF/88 determina 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”. Para o efetivo exercício deste mister, a CF/88 atribuiu competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos” (art. 23, inciso III) e para “impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural” (art. 23, inciso IV).

9. Relativamente ao tombamento - uma das formas de proteção expressamente elencadas pelo destacado parágrafo 1º do artigo 216 da CF/88 -, o Decreto-Lei nº 25, de 1937, é textual ao estabelecer, como efeitos decorrentes do tombamento, dentre outros pontos, o seguinte, *verbis*:

Art. 17. As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado.

Parágrafo único. Tratando-se de bens pertencentes à União, aos Estados ou aos municípios, a autoridade responsável pela infração do presente artigo incorrerá pessoalmente na multa.

Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.

(...)

Art. 20. As coisas tombadas ficam sujeitas à vigilância permanente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que poderá inspecioná-los sempre que for julgado conveniente, não podendo os respectivos proprietários ou responsáveis criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa de cem mil réis, elevada ao dobro em caso de reincidência. (Sublinhamentos nossos).

10. Como se vê, o IPHAN possui competências definidas legalmente a partir de suportes constitucionais[1] para, em prol da proteção dos bens tombados, realizar não só sua vigilância permanente – inclusive com fiscalizações e inspeções -, como também autorizar previamente intervenções que se pretenda fazer (reparações, pinturas, restaurações). Também como forma de evitar a descaracterização dos bens tombados e das próprias razões históricas ou culturais que ensejaram o tombamento é de se destacar que tais competências fiscalizatórias englobam também a vizinhança da coisa tombada, já que nela não se poderá fazer construções que impeçam a visibilidade ou mesmo colocar anúncios ou cartazes sem prévia autorização do IPHAN (art. 18).

11. No que tange ao caso de Paraty/RJ, destaque-se o seguinte trecho do PARECER N° 218/2014-PF/IPHAN/SEDE, *verbis*:

12. Vale registrar que em Paraty houve diferentes tombamentos que abrangem a cidade e o município: o conjunto arquitetônico e paisagístico da cidade de Paraty foi tombado pelo IPHAN, em 1958; o município de Paraty recebeu o título de Monumento Nacional, em 1966; e um novo tombamento incluiu o entorno do conjunto arquitetônico e paisagístico do município, em 1974. Neste conjunto, destaca-se seu valor excepcional, a extraordinária beleza natural, e a originalidade da área do município, além da importância do papel histórico que Paraty representou como elemento de ligação entre as capitanias do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.

12. Vê-se, pois, que a proteção do tombamento federal *in casu* incide tanto sobre a cidade quanto sobre o município em si – cobrindo, pois, uma gama enorme de bens. Conforme esclarecido no PARECER N° 218/2014-PF/IPHAN/SEDE, em tais circunstâncias (que envolvem tombamentos com variados bens, como conjunto urbanos), o IPHAN “tem buscado estabelecer, por meio de normativas próprias, os critérios para intervenção na área protegida – altura máxima das edificações, composição das fachadas das casas e edifícios, taxa de ocupação, entre outros – com vistas a preservar os valores históricos, artísticos, paisagísticos, etnográficos e/ou arqueológicos que justificaram o tombamento”.

13. É de se destacar que uma tal conduta do IPHAN guarda legitimidade nas suas competências legais, que operacionalizam normas constitucionais. E ainda na esteira do que preconiza a PF-IPHAN, a edição de um ato como a Portaria n° 402, de 2012, almeja não só a proteção das razões que na raiz justificaram o tombamento, como também a publicização de maneira normatizada, objetiva e uniforme dos critérios que deverão pautar a conduta do IPHAN em seu poder de polícia e dos próprios administrados. Destaque-se, aliás, que o Decreto n° 6.844, de 2009, elenca expressamente a competência do IPHAN para “elaborar normas e procedimentos para a regulamentação das ações de preservação do patrimônio cultural protegido pela União, orientando as partes envolvidas na sua preservação” (inciso IV do artigo 2° do Anexo I do Decreto n° 6.844, de 2009).

Conclusão

14. Assim, diante de todo o exposto, pode-se concluir no sentido da existência de substratos constitucionais (mais diretamente, art. 23, incisos III e IV; art. 216, parágrafo 1º, ambos da CF/88) e legais (art. 17 e ss do Decreto-Lei nº 25, de 1937, além de toda a legislação de criação e regulamentação do IPHAN, com destaque para os artigos 1º e 2º do Anexo I do Decreto nº 6.844, de 2009) para a edição de um ato como a Portaria IPHAN nº 402, de 2012, que se volta, em suma, não só à proteção dos bens tombados e às justificativas do tombamento em si, mas também à normatização objetiva e prévia de critérios que irão pautar o exercício do poder de polícia do IPHAN.

15. Em sendo aprovado o presente parecer, sugere-se o envio de uma cópia para à Presidência da Câmara Municipal de Paraty/RJ como resposta ao Ofício nº 427/2013, acompanhada de cópia do PARECER Nº 218/2014-PF/IPHAN/SEDE, do PARECER Nº 005/2012-PF/IPHAN/GMAC e do PARECER Nº 73/2011-PF/IPHAN/SEDE/GM, todos apresentados pela PF-IPHAN (fls. 64-83, no total). Sugere-se, ainda, que se dê conhecimento do presente parecer à PF-IPHAN Sede.

À consideração superior.

Brasília/DF, 03 de outubro de 2014.

IGOR CHAGAS DE CARVALHO

Procurador Federal

De acordo.

Brasília/DF, de de 2014.

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS

Diretor do Departamento de Consultoria

Aprovo.

Brasília/DF, de de 2014.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS

Procurador-Geral Federal

[1] Confira-se, *in verbis*, o que dispõem ainda os artigos 1º e 2º do Anexo I do Decreto nº 6.844, de 07 de maio de 2009: “Art. 1º O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, autarquia federal constituída pela Lei nº 8.113, de 12 de dezembro de 1990, e pelo Decreto nº 99.492, de 3 de setembro de 1990, com base na Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, vinculada ao Ministério da Cultura, tem sede e foro em Brasília, Distrito Federal, jurisdição administrativa em todo o território nacional, e prazo de duração indeterminado. **Art. 2º O IPHAN tem por finalidade institucional proteger, fiscalizar, promover, estudar e**

pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, nos termos do art. 216 da Constituição Federal, e exercer as competências estabelecidas no Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, no Decreto-lei nº 3.866, de 29 de novembro de 1941, na Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, na Lei nº 4.845, de 19 de novembro de 1965, no Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, na Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007 e no Decreto nº 6.018, de 22 de janeiro de 2007 e, especialmente: I - coordenar a implementação e a avaliação da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro, em consonância com as diretrizes do Ministério da Cultura; II - promover a identificação, a documentação, o reconhecimento, o cadastramento, o tombamento e o registro do patrimônio cultural brasileiro; III - promover a salvaguarda, a conservação, a restauração e a revitalização do patrimônio cultural protegido pela União; **IV - elaborar normas e procedimentos para a regulamentação das ações de preservação do patrimônio cultural protegido pela União, orientando as partes envolvidas na sua preservação**; V - promover e estimular a difusão do patrimônio cultural brasileiro, visando a sua preservação e apropriação social; **VI - fiscalizar o patrimônio cultural protegido pela União, com vistas a garantir a sua preservação, uso e fruição**; **VII - exercer o poder de polícia administrativa, aplicando as sanções previstas em lei, visando à preservação do patrimônio protegido pela União**; VIII - desenvolver modelos de gestão da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro de forma articulada entre os entes públicos, a sociedade civil e os organismos internacionais; e IX - promover e apoiar a formação técnica especializada em preservação do patrimônio cultural”. Grifos nossos.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400010059201326 e da chave de acesso 415b1b33

Documento assinado eletronicamente por IGOR CHAGAS DE CARVALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398298 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR CHAGAS DE CARVALHO. Data e Hora: 10-10-2014 09:51. Número de Série: 3584508309669832656. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398298 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS. Data e Hora: 20-10-2014 19:24. Número de Série: 4887923962370573804. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398298 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 20-10-2014 11:13. Número de Série: 7751242617204774795. Emissor: AC CAIXA PF-1 v1.
