INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

RAFAEL FRANK BENZECRY

FISCALIZAÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL EDIFICADO:
Uma contribuição para a avaliação da eficácia da Portaria do Iphan nº. 187/2010 a partir de sua aplicação em Manaus-AM

RIO DE JANEIRO-RJ
2020

RAFAEL FRANK BENZECRY

FISCALIZAÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL EDIFICADO:

Uma contribuição para a avaliação da eficácia da Portaria do Iphan nº. 187/2010 a partir de sua aplicação em Manaus-AM

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural.

Orientadora: Profª. Drª. Lia Motta

Supervisora: Ana Carla Cruz Pedrosa

RIO DE JANEIRO-RJ

2020

Esta pesquisa foi definida a partir de uma questão identificada no cotidiano da prática profissional da Superintendência do Iphan no Estado do Amazonas.

Benzecry, Rafael Frank.
B479f Fiscalização ao patrimônio cultural edificado: uma contribuição para a avaliação da eficácia da Portaria do Iphan nº. 187/2010 a partir de sua aplicação em Manaus-AM. / Rafael Frank Benzecry. – Rio de Janeiro: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2020.

346 f.

Dissertação (Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2020.

Orientadora: Profª. Drª. Lia Motta.

1. Patrimônio cultural – Legislação 2. Patrimônio cultural – Legislação – Manaus I. Título

CDU 349.6:343 (811.3) (043.3)
CDD 344.094098113
22. ed.

Elaborada por Ycaro Verçosa dos Santos – CRB-11/287

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Rafael Frank Benzecry

"Fiscalização ao patrimônio cultural edificado: uma contribuição para a avaliação da eficácia da Portaria do Iphan nº 187/2010 a partir de sua aplicação em Manaus"

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural.

Defesa por videoconferência em 30 de julho de 2020.

Banca examinadora

Professora Dra. Lia Motta (orientadora e presidente da Banca) – Mestrado Profissional do IPHAN

Professora Dra. Sonia Rabello – Mestrado Profissional do IPHAN

Professora Dra. Fabiana Santos Dantas – UFPE

Dr. Antonio Miguel Lopes de Sousa – Consultor da UNESCO

Ana Carla Cruz Pedrosa (supervisora) – Superintendência do IPHAN no Amazonas

Documento assinado eletronicamente por **Lia Motta**, **Arquiteto**, em 25/08/2020, às 16:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Ana Carla Cruz Pedrosa**, **Coordenadora Técnica do IPHAN-AM**, em 31/08/2020, às 16:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Fabiana Santos Dantas**, **Procuradora Federal**, em 09/09/2020, às 07:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Sonia Rabello**, **Usuário Externo**, em 14/10/2020, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **António Miguel Lopes de Sousa**, **Usuário Externo**, em 26/10/2020, às 10:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.iphan.gov.br/autenticidade, informando o código verificador **2075750** e o código CRC **480B65DD**.

Dedico esta obra a todos aqueles que contribuíram e que contribuem para a proteção do patrimônio cultural brasileiro, tanto na formulação de políticas públicas como em atividades de campo.

AGRADECIMENTOS

Infelizmente, diante do descaso de parte da sociedade brasileira com a gestão documental, fundamental para garantir o direito de acesso à informação, o trabalho de um pesquisador, muitas vezes, poderia ser classificado como de "arqueologia documental", face às dificuldades e lacunas enfrentadas ao longo do trabalho científico.

Diante disso, e sabendo da importância dos arquivos públicos e privados para a memória e o desenvolvimento científico do Brasil, aproveita-se este espaço para registrar o apoio imprescindível de algumas personalidades e instituições que contribuíram para a elaboração do presente trabalho, a quem compartilho os meus sinceros agradecimentos.

Inicialmente, como obra científica, destaco o primordial e minucioso auxílio de Lia Motta na minha orientação. Seu interesse pelo patrimônio cultural vem de berço e sua atuação por mais de quatro décadas com a temática é traduzida por meio de seu reconhecimento como um dos grandes esteios moral e intelectual do Iphan, herdeira dos mais nobres valores que fundaram essa instituição.

É importante ressaltar o apoio institucional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que se deu, muitas vezes, por meio de seu "braço" acadêmico, o Centro Lucio Costa. Com as disciplinas, as visitas técnicas e os seminários ofertados, foi possível ter uma visão ampla e detalhada do patrimônio cultural, o que contribuiu, assim, para uma melhor apreensão de conceitos e entendimentos sobre a temática. Homenageio, dessa forma, todo o corpo docente e administrativo, e destaco Beatriz Adams Landau, Claudia Feierabend Baeta Leal, Felipe Marinho Castilho, Jurema Kopke Eis Arnaut e Wallace Silva Praxedes.

Também é relevante registrar o papel da Superintendência do Iphan no Estado do Amazonas, onde foram desenvolvidas as práticas supervisionadas cujos dados levantados deram embasamento à presente dissertação e foram indispensáveis aos resultados e às conclusões aqui registradas. Agradeço a todos os servidores e colaboradores ali lotados, contudo, individualmente, ressalto o papel de Karla Bitar Rodrigues, titular de tal unidade, e de Ana Carla Cruz Pedrosa e Márcia Honda Nascimento Castro, minhas supervisoras ao longo dessa jornada.

Também destaco o apoio incondicional do Arquivo Central do Iphan no Rio de Janeiro (ACI-RJ), cujos servidores e colaboradores sempre foram muito atenciosos e cientes do importante papel desempenhado. Ao longo de minhas idas e vindas, saliento o suporte dado pelo técnico Ivan Carlos de Britto Sardinha, verdadeiro "arquivo dentro do arquivo".

Ainda no âmbito do Iphan, exteriorizo os meus agradecimentos aos servidores Mario Antonio Ferrari Felisberto e Sandra Rafaela Magalhães Corrêa, ambos lotados em Brasília-DF e cujo espírito público é uma marca indelével. Não posso deixar de registrar também a colaboração do Arquivo Central em Brasília (ACI-BSB), na pessoa de Patrícia Werlang Barbosa; da Coordenação-geral de Autorização e Fiscalização (CGAF), nas pessoas de Fábio Guimarães Rolim e de Karina Monteiro de Lira; e da Procuradoria Federal, com destaque, nesta última, para os nomes de Antônio Fernando Alves Leal Neri, Genésia Marta Alves Camelo, Heliomar Alencar de Oliveira, Ingrid Ferreira Alvim, Lúcia Sampaio Alho e de Thiago Serpa Erthal.

Destaco a contribuição dos 1º e 2º Ofícios de Registro de Imóveis de Manaus-AM; da Biblioteca Nacional por meio de sua Hemeroteca Digital Brasileira; da Imprensa Nacional; da Imprensa Oficial do Estado do Amazonas; da Justiça Federal, em especial da 2ª Vara Federal de Petrópolis-RJ, nas pessoas de Fábio Nobre Bueno Brandão e de Marcelo Rocha Bittencourt; do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas por meio de seu Arquivo Central; e da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Ressalto o apoio pessoal de Ana Cláudia Lima e Alves, Ana Lúcia Nascentes da Silva Abrahim, André Bazzanella, Beatriz Mugayar Kühl, Cyro Illidio Corrêa de Oliveira Lyra, Eduardo Góes Neves, José Humberto Michiles, Raphael Carneiro da Rocha Filho, Sista Souza dos Santos, Sonia Rabello, Tereza Beatriz da Rosa Miguel e Ycaro Verçosa dos Santos.

Por fim, agradeço por todas as palavras amigas e de incentivo recebidas das mais diversas pessoas, entre amigos, colegas e familiares. A realização da presente pesquisa requereu de mim uma certa abnegação que impossibilitou, em certos momentos, a companhia de pessoas queridas, as quais homenageio agradecendo pelos gestos de apoio e compreensão.

“No tocante às atribuições e atividades que incumbem aos responsáveis pela conservação do sítio urbano, o serviço que precisa ser inicialmente organizado e mantido com rigor em atividade ininterrupta é o da inspeção e vigilância sobre a respectiva área. Com efeito, somente à custa de trabalho minucioso e completo de observação aplicado a toda a extensão do sítio, assim como a cada um dos bens culturais e naturais nele compreendidos, conseguir-se-á conservá-lo.”

Rodrigo Melo Franco de Andrade

RESUMO

A fiscalização federal ao patrimônio cultural edificado de Manaus-AM é a temática tratada na presente dissertação. Limitando-se ao quadriênio de 2015 a 2018, objetivou-se analisar a atuação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) para contribuir com a análise da eficácia da Portaria nº. 187/2010, que trata sobre os procedimentos e as sanções administrativas aplicados pela instituição e previstos no Decreto-lei nº. 25/1937. Ao todo, foram estudados 56 processos administrativos, que demonstraram diversos desafios de ordem conceitual e operacional que impactam no exercício do poder de polícia administrativa da entidade, e, por consequência, na proteção do patrimônio cultural. Há mais de 80 anos, o Iphan possui instrumentos coercitivos disponíveis para salvaguardar bens culturais no Brasil, mas se demorou quase sete décadas para se regulamentar tal poder-dever. Após uma década de vigência, a referida portaria torna-se o objeto principal do presente trabalho como forma de auxiliar no seu aperfeiçoamento, bem como no desejo de contribuir com a busca de melhores resultados e entendimentos a nível nacional. Longe de ser uma pesquisa meramente quantitativa, buscou-se, por meio de um estudo indutivo, focado em determinada localidade e período de tempo, levantar questões que poderão ser amadurecidas pelas instâncias decisórias do Iphan e, caso levadas em consideração, espera-se que possam impactar positivamente nos resultados almejados pelo órgão em todas as suas unidades que assumem o mister de vigiar o rico e diverso acervo cultural brasileiro.

Palavras-chave: Patrimônio cultural – Brasil; Poder de polícia; Legislação; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Manaus-AM.

ABSTRACT

The theme of this thesis is analyzing the Federal enforcement efforts on protecting Manaus cultural built heritage through the local performance of the National Institute of Historic and Artistic Heritage (Iphan) between 2015 and 2018. With this in mind, this paper studied 56 administrative procedures to better understand the effectiveness of Iphan Order No. 187/2010, which deals with the administrative proceedings established by Decree-law No. 25/1937, the Brazilian landmark law. Each violation demonstrated several conceptual and operational challenges that affected the exercise of federal police power, and, consequently, the protection of cultural heritage. For over 80 years, Iphan has had several coercive instruments to preserve national cultural assets, but it took almost seven decades to regulate penalties over cultural built heritage. After a decade in force, the main purpose of this paper was to contribute with its enhancement, helping the enforcement efforts nationwide. By using Manaus as an example, this thesis focused on a specific location and period to raise questions that could be employed by Iphan's decision-making bodies when revising their policy on this matter. In addition, this work hopes that a positive impact must be seen in all national unities that have the heavy duty of protecting Brazilian landmarks, despite all difficulties and restrictions.

Keywords: Cultural heritage – Brazil; Police power; Legislation; National Institute of Historic and Artistic Heritage; Manaus-AM.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa da Poligonal do Centro Histórico de Manaus-AM.....203
Figura 2 – Gráfico de proteção existente (2015-2018).....228
Figura 3 – Gráfico de imóveis fiscalizados no Iphan/AM (2011-2018).....239
Figura 4 – Gráfico do motivo das fiscalizações (2015-2018) 241
Figura 5 – Gráfico do tipo de propriedade dos imóveis fiscalizados (2015-2018) 243
Figura 6 – Gráfico do uso dos imóveis fiscalizados (2015-2018).....244
Figura 7 – Gráfico do tipo das intervenções constatadas (2015-2018) 245

LISTA DE SIGLAS

ACI-BSB: Arquivo Central do Iphan (Brasília-DF)
ACI-RJ: Arquivo Central do Iphan (Rio de Janeiro-RJ)
ACP: Ação Civil Pública
ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGU: Advocacia-Geral da União
AI: Auto de Infração
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Cadin: Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CEC: Conselho Estadual de Cultura do Estado do Amazonas
CFFIS: Coordenação de Fomento e Fiscalização de Bens Imóveis
CGAF: Coordenação-geral de Autorização e Fiscalização
CGBI: Coordenação-Geral de Bens Imóveis
CGU: Controladoria-Geral da União
CIP: Centro de Informações do Patrimônio
CLT: Consolidação das Leis do Trabalho
Cosama: Companhia de Saneamento do Amazonas
CPC/39: Código de Processo Civil de 1939
CPC/73: Código de Processo Civil de 1973
CPC: Código de Processo Civil de 2015
DAC: Departamento de Assuntos Culturais
DAI: Direção e Assistência Intermediárias
DAS: Direção e Assessoramento Superiores
DAU: Dívida Ativa da União
DCR: Divisão de Conservação e Restauração
Demec: Delegacia Regional do Ministério da Educação e Cultura
Depam: Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização
Deprot: Departamento de Proteção
DET: Divisão de Estudos e Tombamento
DOE: Diário Oficial do Estado do Amazonas
DOU: Diário Oficial da União
DPA: Departamento de Planejamento e Administração

Dphan: Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1946-1970)

DTC: Diretoria de Tombamento e Conservação

Fiscalis: Sistema de Fiscalização e Autorização

GEPMM: Grupo Especial Projeto "Manaus Moderna"

Ibama: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBPC: Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (1990-1994)

Ibram: Instituto Brasileiro de Museus

ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IE: Imposto de Exportação

II: Imposto de Importação

IMN: Inspetoria de Monumentos Nacionais

INSS: Instituto Nacional do Seguro Social

Iphan: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1970-1979; 1994)

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano

Loman: Lei Orgânica do Município

MEC: Ministério da Educação e Cultura

MinC: Ministério da Cultura

MPF: Ministério Público Federal

NAD: Notificação para Apresentação de Documentos

OAB: Ordem dos Advogados do Brasil

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento

PCH: Programa de Cidades Históricas

PGF: Procuradoria-Geral Federal

Preserve/MT: Programa de Preservação do Patrimônio Histórico do Ministério dos Transportes

Profer: Procuradoria Federal

Projur: Procuradoria Jurídica

Pró-memória: Fundação Nacional Pró-memória

Reman: Refinaria de Manaus "Isaac Sabbá"

SE/IPHAN/AM: Superintendência do Iphan (Estado do Amazonas)

SE/IPHAN/PE: Superintendência do Iphan (Estado de Pernambuco)

SE/IPHAN/RN: Superintendência do Iphan (Estado do Rio Grande do Norte)

Seac: Secretaria de Assuntos Culturais

SEC: Secretaria da Cultura

SEI: Sistema Eletrônico de Informações

Selic: Sistema Especial de Liquidação e Custódia

Semosb: Secretaria Municipal de Obras e Saneamento de Manaus-AM

Semplurb: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano de Manaus-AM

SICG: Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão

Sinduscon-AM: Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas

Sisnama: Sistema Nacional do Meio Ambiente

Span: Serviço do Patrimônio Artístico Nacional

Sphan: Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937-1946), Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1979-1981) ou Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1981-1990)

SPU: Serviço do Patrimônio da União

STF: Supremo Tribunal Federal

STJ: Superior Tribunal de Justiça

Suplan: Superintendência de Obras do Amazonas

SUS: Sistema Único de Saúde

TAC: Termo de Ajustamento de Conduta

TC: Termo de Compromisso

TCU: Tribunal de Contas da União

TE: Termo de Embargo

TFR: Tribunal Federal de Recursos

UES: Unidade de Estruturação Urbana

Unesco: Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15
1 O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA NO BRASIL 25
1.1 Considerações sobre o Estado contemporâneo 26
1.2 Origem e conceito do poder de polícia administrativa no Brasil 30
1.3 Exercício e limites do poder de polícia administrativa 34
1.4 Análise do desempenho e o exercício do poder de polícia administrativa 40
2 O IPHAN E O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA 45
2.1 A evolução histórico-conceitual do patrimônio cultural brasileiro 48
2.2 O tombamento 61
2.3 Mudanças acerca do tombamento na legislação brasileira 72
2.4 O poder de polícia administrativa na organização institucional do Iphan 79
2.5 A evolução histórica da fiscalização do Iphan ao patrimônio cultural edificado 96
2.5.1 Primeira fase: a organização da fiscalização ao patrimônio cultural edificado 98
2.5.2 Segunda fase: a padronização da fiscalização ao patrimônio cultural edificado 113
2.5.3 Terceira fase: a normatização da fiscalização ao patrimônio cultural edificado 125
2.6 A sistemática da Portaria Iphan nº. 187/2010 133
2.7 Monitoramento dos impactos da Portaria nº. 187/2010 145
3 A AÇÃO FISCALIZATÓRIA DO IPHAN NO ESTADO DO AMAZONAS 150
3.1 Uma breve síntese histórica de Manaus 151
3.2 A organização da proteção jurídica aos bens culturais de Manaus 159
3.2.1 A atuação do Estado do Amazonas 163
3.2.2 A atuação do município de Manaus 171
3.3 A atuação do Iphan no Amazonas 176
3.3.1 Teatro Amazonas 188
3.3.2 Reservatório do Mocó 190
3.3.3 Mercado Municipal Adolfo Lisboa 193
3.3.4 Conjunto Arquitetônico e Paisagístico do Porto de Manaus 195
3.3.5 Conjunto do Centro Histórico de Manaus 198
3.4 As primeiras fiscalização do Iphan no patrimônio edificado de Manaus 203
3.4.1 Projeto “Manaus Moderna” 204

3.4.2 O entorno do Teatro Amazonas 208
3.4.3 “Camelódromo” 213
3.4.4 O entorno do Reservatório do Mocó 216
3.5 A Portaria nº. 187/2010 e as primeiras ações no Amazonas 220
4 AS AÇÕES FISCALIZATÓRIAS DO IPHAN AO PATRIMÔNIO EDIFICADO DE MANAUS ENTRE 2015 E 2018 223
4.1 A fiscalização do Iphan em Manaus e o estabelecimento de critérios de preservação 227
4.2 Panorama quantitativo das fiscalizações analisadas 236
4.3 Reflexões sobre a atuação judicial e a relação com a fiscalização do Iphan 247
4.4 Resultados e variantes destacadas nos processos de fiscalização analisados 255
4.4.1 Exercício de 2015 257
4.4.2 Exercício de 2016 259
4.4.3 Exercício de 2017 261
4.4.4 Exercício de 2018 263
4.5 A análise das fiscalizações a partir da duração dos processos administrativos 265
4.6 Os aspectos operacionais vislumbrados e que impactam a fiscalização 271
4.7 A eficácia da Portaria nº. 187/2010 a partir de sua aplicação em Manaus 279
CONCLUSÃO 288
REFERÊNCIAS 295
APÊNDICES 310
ANEXOS 319

INTRODUÇÃO

Desde os tempos da Antiguidade Clássica, já há registro de discussões relacionadas com a diferença entre teoria e prática. Tal dicotomia tem acompanhado o conhecimento humano ao longo dos séculos, o que demonstra a preocupação entre o saber e sua aplicação no dia a dia. Tanto nos ambientes públicos quanto privados, a busca incessável por resultados práticos tem cada vez mais dependido de uma significativa e forte bagagem teórica, frequentemente disponibilizada por meio de dados científicos e instrumentos legais.

A administração pública brasileira, até mesmo pela sua própria natureza, tem exigido que suas ações estejam balizadas por determinados ditames, como os princípios explicitados no artigo 37 da Constituição de 1988. Ao lado da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, o Estado brasileiro deve atentar-se para a eficiência, ou seja, para a capacidade de executar corretamente as suas próprias atividades, ao buscar a correta adequação dos meios à finalidade perseguida com a maior economia possível dos recursos disponíveis.

Dentro dessa lógica, nos últimos anos, surgiram diversos mecanismos para visar analisar o cumprimento dos objetivos institucionais de cada órgão público. A partir de conhecimentos em planejamento e gestão, apareceram inúmeras formas de se examinar não só a eficiência, mas a eficácia e a efetividade do aparato burocrático-estatal. Antes, todavia, de se recorrer à infinidade de instrumentos disponíveis para tais mensurações, a autocrítica, ou seja, a capacidade de cada órgão repensar os seus instrumentos e práticas de gestão, tem sido tratada como uma forma preliminar de avaliação da conduta e dos impactos institucionais.

Pensando nisso, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), autarquia federal criada em 1937 e hoje vinculada ao Ministério do Turismo, instituiu, dentro de sua estrutura, um programa de pós-graduação voltado ao patrimônio cultural[1]. Criado em 2004 como Especialização, tornou-se Mestrado Profissional em 2011,

[1] Até 2018, o Iphan estava vinculado ao Ministério da Cultura, passou para o Ministério da Cidadania em janeiro de 2019 e para o Ministério do Turismo em novembro do mesmo ano.

e os alunos lotados em uma das unidades distribuídas em todo território nacional têm se dedicado às atividades finalísticas da instituição, para contribuir, assim, com o aperfeiçoamento institucional a partir do amadurecimento de instrumentos, conceitos e práticas.

Explicado isso, faz-se necessário explanar que o presente trabalho é fruto das atividades acadêmico-profissionais desenvolvidas na Superintendência do Iphan no Estado do Amazonas (SE/IPHAN/AM), e decorreu de uma demanda interna surgida com a constatação de que muitos procedimentos administrativos relacionados à fiscalização do patrimônio material edificado da capital amazonense não estavam levando à aplicação das sanções previstas na lei ou à reversão dos danos constatados. Partindo dessa visão preliminar, elaborou-se um planejamento de atividades que visam a realização de um diagnóstico sobre essa questão fática no período de vigência do Mestrado.

Entre o acervo acautelado pela União no Amazonas, cinco bens podem ser considerados como de natureza edificada, todos localizados na capital do Estado. Desde 2010, com o tombamento do Centro Histórico de Manaus, foram incorporados a tal área quatro exemplares tombados anteriormente, o que deixou de fora apenas um, que se encontra a menos de cinco quilômetros dos demais.

Focando no exercício do poder-dever de vigilância previsto no Decreto-lei nº. 25/1937, espécie, portanto, do poder de polícia administrativa, ter-se-á como maior objeto de análise deste trabalho a Portaria do Iphan nº. 187/2010 (Ver Anexo C), que é a norma interna baixada pela autarquia para regulamentar os procedimentos de apuração de irregularidades ao patrimônio cultural edificado, bem como de aplicação de sanções administrativas. Trata-se, portanto, de uma regulamentação administrativa de uma macroatividade do Iphan, a vigilância ao patrimônio cultural brasileiro.

Tendo sido oportunizado o acesso aos procedimentos de fiscalização lavrados a partir de 2015, buscou-se identificar as mais diversas questões conceituais e operacionais levantadas pelos diferentes partícipes dos processos de fiscalização (fiscais, autuados etc.), a partir da aplicação da Portaria nº. 187/2010, de forma a contribuir com a avaliação da eficácia da execução da norma pelo corpo funcional do Iphan.

Diante da complexidade da pesquisa proposta, um recorte temporal se fez necessário, o qual acabou por ser definido entre 2015 e 2018. Tal quadriênio, portanto, foi

escolhido em face do exíguo tempo de execução das atividades práticas supervisionadas do Mestrado do Iphan, de 24 meses, bem como diante do receio de que, em anos anteriores, haveria chances maiores de incidência dos prazos prescricionais[2] previstos na Lei nº. 9.873/1999[3].

A Portaria nº. 187/2010 trata de três instrumentos de fiscalização aplicáveis pelo Iphan em bens edificados, quais sejam, o Termo de Embargo (TE), Notificação para Apresentação de Documentos (NAD) e Auto de Infração (AI). A aplicação de cada um deles está disposta na referida norma, todavia, poucos estudos foram produzidos quanto aos resultados e conflitos práticos decorrentes de seus usos.

No presente trabalho, decidiu-se, então, como objetivo, por aproveitar tal vácuo, de forma a contribuir com o aperfeiçoamento de uma norma derivada de uma das mais longevas leis brasileiras, o Decreto-lei nº. 25/1937. Também se torna relevante tal estudo na medida em que a atual ordem constitucional brasileira classifica a ação fiscalizadora federal sobre o patrimônio cultural como um modelo a ser seguido por todos os municípios em atividades congêneres, ou seja, estipula a prática da União como um parâmetro a ser seguido.

Antes de 2010, quando da aprovação da referida norma, inexistia, no âmbito do Iphan, um ato jurídico que tratasse sobre a regulamentação das sanções administrativas previstas no Decreto-lei de 1937. Isso não significa que não havia reação da instituição quando uma intervenção danosa era perpetrada contra bens tombados. Essas sete décadas que antecederam a portaria também serão trazidas e estudadas, a título de contextualização da evolução da organização institucional, e para demonstrar que havia um entendimento estabelecido, ainda que limitado e dependente de outras entidades e fatores.

Com a promulgação da nova norma, o panorama mudou, mas novos desafios surgiram, principalmente no que diz respeito aos resultados obtidos em decorrência da aplicação da portaria. Até então, o cenário totalmente descentralizado e autônomo pelo

---

[2] Analisados os processos de fiscalização instaurados pelo Iphan em Manaus-AM entre 2010 e 2014, em que houve aplicação de multa, constatou-se que, em todos os quase 40 casos, já havia incidido a prescrição intercorrente – três anos (ROCHA; PEDROSA, 2019).

[3] Tal norma estabelece o prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela administração pública federal, ou seja, delimita-se o limite temporal para que seja apurada e aplicada penalidade decorrente de infração administrativa.

qual passavam as unidades regionais do Iphan sofreu uma grande mudança com a vigência do instrumento jurídico.

Assim, visando a elaboração de um estudo transdisciplinar, apesar do possível protagonismo concedido à Ciência Jurídica, haja vista ser o objeto central uma norma legal, buscou-se uma cooperação com outras disciplinas envolvidas, uma vez que o patrimônio cultural é uma temática que dialoga com as mais diversas áreas do conhecimento, como a Arquitetura, o Urbanismo, a História, a Sociologia etc.

Vale ressaltar que, no decorrer do tempo, foram diversas as nomenclaturas do Iphan, o que acaba por refletir a relação entre patrimônio e Estado ao longo de mais de 80 anos de atuação. Já tendo sido o instituto nomeado como serviço, diretoria, secretaria e subsecretaria, optou-se por adotar, neste estudo, a sua denominação atual, salvo em caso de especificação histórica[4].

Dividido em quatro seções, o trabalho partirá de uma lógica indutiva, na medida em que, a partir de discussões levantadas nas fiscalizações ao patrimônio edificado de Manaus-AM protegido pelo Iphan, buscou-se uma contribuição a nível nacional. A despeito do recorte temporal e territorial, o objetivo continua sendo contribuir com os estudos de impacto da eficácia da Portaria nº. 187/2010 na proteção do acervo cultural acautelado pela União em todo o país.

As três primeiras seções serão marcadamente seções de contextualização, haja vista que, separadamente, serão abordados temas aparentemente divergentes, mas que, em síntese, tratam sobre os mesmos objetos. Já o último momento será restritivamente dedicado aos resultados advindos da análise das fiscalizações realizadas durante o quadriênio retromencionado junto ao patrimônio edificado de Manaus-AM protegido pelo Iphan.

Se o objeto do estudo diz respeito ao exercício de uma atribuição legal em determinado território e durante um limitado tempo, é natural que seja explicado, inicialmente, qual seria essa atribuição legal, seguido pela explanação sobre as peculiaridades do território, e, por fim, na junção disso tudo, em uma análise de resultados

[4] De acordo com Motta (2015), ao longo do tempo, as siglas utilizadas foram as seguintes: Sphan (1937/1946), Dphan (1946/1970), Iphan (1970/1979), Sphan (1979/1990), IBPC (1990/1994) e Iphan (desde 1994).

práticos. De forma bastante sucinta, pode-se dizer que o objeto de pesquisa é o poder de polícia administrativa do Iphan, e tem como caso de referência sua aplicação entre 2015 e 2018 junto ao patrimônio edificado de Manaus-AM protegido pelo Iphan. Naturalmente, então, deverá ser explicado sobre o poder de polícia e o patrimônio cultural em sentido amplo, para, então, focar-se nas peculiaridades histórico-culturais e fiscalizatórias manauaras.

Na primeira seção, intitulada de O poder de polícia administrativa no Brasil, foi dada uma abordagem mais próxima da Ciência Política e do Direito Administrativo para tratar dos elementos indissociáveis da atuação do Estado brasileiro contemporâneo, bem como da evolução, do conceito, das abordagens, das características e dos limites do poder de polícia administrativa no Direito brasileiro. Falou-se também da atuação federativa colaborativa na proteção do patrimônio cultural, como forma de demonstrar a especificidade dessa prerrogativa inerente aos bens culturais.

Nesta seção também foram apresentados os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, embutidos nas discussões mais atuais referentes à necessidade de avaliação constante das políticas públicas das mais diversas áreas e setores. Por fim, nesta primeira seção, buscou-se também uma abordagem mais didática dos termos e conceitos para que o trabalho faça jus ao seu caráter transdisciplinar e possa ser compreendido dentro das mais diversas áreas do conhecimento humano.

O poder de polícia administrativa está intrinsecamente relacionado com o Estado Social, organização por meio da qual, para além de garantir direitos civis e políticos, expandiu-se para afiançar garantias relacionadas à seguridade social, educação, trabalho e cultura. No Brasil, tal evolução concretizou-se em 1934, com a terceira Constituição do país. Como elemento de extrema importância, tal Carta asseverou a fruição da propriedade ao seu uso social e relativizou, assim, algo que era praticamente tido como inalterável.

Com o passar do tempo, tal como todos os institutos jurídicos, expandiu-se o seu uso para diversas áreas de atuação, sempre se norteando pela limitação da propriedade privada em prol de um interesse público. Dessa forma, seu uso passou a se envolver com questões de higiene pública, construções, entretenimento e, a partir de 1937, com o patrimônio cultural.

Essa relação entre o poder de polícia administrativa e o patrimônio cultural levará à segunda seção, intitulada de O Iphan e o exercício do poder de polícia administrativa. Nessa nova seção, foram trazidos diferentes conceitos dentro de uma seara mais específica, ou seja, o patrimônio cultural. Assim, iniciou-se tratando da evolução histórico-conceitual do patrimônio cultural, perfazendo todas as discussões e mutações desde 1937, com o patrimônio histórico e artístico nacional, até 1988, com a adoção de uma linha mais ampla que visa abraçar uma infinidade de bens culturais.

Não é comum, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, que já foi regido por diversas constituições, haver uma norma tão longeva como o decreto-lei que versa sobre o tombamento. Quando de sua outorga, no final da década de 1930, o Brasil era um país majoritariamente agrário e que não conhecia o fervor da industrialização e de seus efeitos sobre as cidades e seus imóveis. Quando nasceu o tombamento, a urbanização era muito incipiente, apesar de existente, o que, de certa forma, motivou a proteção de bens culturais.

Ainda que o decreto-lei seja uma norma intrinsecamente ligada ao Direito Administrativo, haja vista que prevê o poder sancionador da administração pública, o *jus puniendi*, as mudanças socioeconômicas que se seguiram nas décadas seguintes foram de extrema importância para expandir o escopo de atuação da norma, ao permear novos caminhos e dialogar com objetos novos que foram surgindo, como a proteção do meio ambiente.

Assim, diante da interrelação existente do tombamento com outras esferas, será fornecida uma visão acerca da posição dessa temática no ordenamento jurídico brasileiro, ao trazer uma série de discussões sobre a posição do patrimônio cultural na sistemática do Direito pátrio. Aqui, foram abordados conceitos do Direito Administrativo, do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico.

Partindo, então, para um envolvimento mais específico, debateu-se o instrumento do tombamento, oportunidade em que será conceituado e destrinchado, bem como contextualizado para, então, se vislumbrar as mudanças ocorridas ao longo do tempo, principalmente no tocante às alterações legislativas e jurisprudenciais.

O tombamento como procedimento sofreu escassas modificações, com maior mudança no âmbito técnico-conceitual. Essa segunda seção também se preocupou em enfocar sobre os dilemas enfrentados pelo Iphan na valoração de bens culturais, atribuição

que sofreu mudanças profundas a partir da década de 1970 e que foram consagradas na Constituição de 1988. O enfoque pelo referido órgão federal deriva do protagonismo alcançado em mais de oito décadas na formulação da política nacional de preservação patrimonial. Conforme será tratado, nos primeiros 30 anos de vigência do tombamento, poucos foram os entes federados que criaram organismos próprios para cuidar da seara, o que permitiu que esse braço da União se tornasse quase que um único protagonista.

Por meio do tombamento e do Decreto-lei nº. 25/1937, chegar-se-á ao poder-dever de fiscalização (vigilância) incidente sobre o patrimônio edificado. Nesse trecho final da seção, serão trazidas as tentativas e o percurso percorrido pelo Iphan quanto à inspeção de bens tombados até chegar nas tratativas para elaboração da hoje Portaria nº. 187/2010.

Em sete décadas de atuação, o Iphan jamais aplicou as sanções administrativas previstas na sua lei maior, o que não levou a uma desordem e a uma série de afrontas aos bens protegidos. Pelo contrário, a reserva moral criada pela instituição esteve tão enraizada que, mesmo na ausência de instrumentos coercitivos autônomos, fez prevalecer o interesse público que representava. Diante da atuação colaborativa com prefeituras, Ministério Público e com o "jurídico" da instituição, obras irregulares foram embargadas, termos de compromisso foram assinados e o patrimônio foi salvo.

Tendo começado de forma bastante tímida, com representações em apenas algumas unidades da federação, aos poucos, a participação do Iphan expandiu-se para cada vez mais Estados. Atualmente presente em todas as unidades da federação, cada localidade guarda as suas peculiaridades e os seus desafios. Ainda que os instrumentos de gestão sejam homogêneos e aplicáveis a todos os rincões do Brasil, o regionalismo é extremamente importante de ser analisado na medida em que permite uma análise de ferramentas em um microcosmo, tolerando checar, por exemplo, a eficácia, a eficiência ou a efetividade das mesmas.

Compreendendo essa imensidão de realidades, e influenciado pela lotação no Programa de Mestrado Profissional do Iphan, optou-se por limitar a presente análise às rotinas de fiscalização da Superintendência no Estado do Amazonas, cuja presença *in loco* remonta a 1984, ano de criação de um Escritório Técnico em Manaus-AM.

Possuindo cinco bens tombados de natureza edificada, foi o tombamento do Centro Histórico de Manaus, em 2010, que expandiu a jurisdição do Iphan para uma área de quase 160 hectares, entre edificações dos séculos XIX e XX. O objeto dos tombamentos na capital amazonense atrela-se ao momento de pujança econômica advindo da exploração do látex, quando a Amazônia se tornou epicentro de fornecimento de borracha natural ao mundo.

Diante dessa acumulação de riquezas, Manaus-AM espelhou-se nos países industrializados para formatar um modo de vida, o que influenciou na arquitetura e no urbanismo da cidade. Saindo de um simplismo com ruas em terra batida e casas em taipa para um cosmopolitismo de teatros e bulevares bem calçados, a cidade tornou-se a representação de um período de ostentação que marcou aquela região brasileira e é, sem sombra de dúvidas, uma relevante parcela do diverso acervo cultural nacional.

Como parte de um estudo indutivo, a partir da observação das variantes vislumbradas na atuação do Iphan em Manaus-AM, espera-se auxiliar na análise da eficácia da portaria do Iphan que versa sobre a fiscalização ao patrimônio edificado. Por ser uma norma federal, sua aplicação é obrigatória em todas as localidades onde há bens tombados. Independentemente, as peculiaridades de cada cidade podem contribuir com a visão de determinada situação que, em outras ocasiões, poderiam passar despercebidas.

Diante disso e da escolha por Manaus-AM, uma parte da pesquisa será reservada tão somente à cidade, de forma a compreender as suas peculiaridades quanto ao patrimônio cultural e à atuação do Iphan ao longo dos anos, notadamente quanto aos bens edificados. Assim, na terceira seção, intitulada de A ação fiscalizatória do Iphan no Estado do Amazonas, partir-se-á inicialmente para uma discussão que envolve a constituição do patrimônio cultural amazonense a partir da análise da história de Manaus-AM e seu desenvolvimento cultural.

Posteriormente, serão abordadas as iniciativas que levaram à instituição de instrumentos jurídicos de defesa de bens culturais no Estado e no município, bem como o objeto de tais ferramentas. Quase que contemporaneamente, a União também participou nesse processo, ao expandir sua atuação no Amazonas, marcada com a instalação de uma representação local e com a maior quantidade de tombamentos realizados.

A partir da presença do Iphan, serão estudados individualmente os processos federais de tombamento de bens de natureza edificada de Manaus-AM, bem como os primeiros casos que envolvem fiscalizações nos referidos bens. A partir de então, serão trazidas as dinâmicas e as peculiaridades enfrentadas em cada uma dessas realidades, de forma a contribuir com o conhecimento acerca da realidade local e dos desafios enfrentados.

Ao todo no Amazonas há cinco bens edificados tombados, divididos entre conjuntos e bens individuais. Para além disso, há, na poligonal federal do Centro Histórico de Manaus, a sobreposição de instrumentos estaduais e municipais, que almejam os mesmos resultados, a preservação de prédios herdados do Ciclo da Borracha. O processo de constituição de tal realidade é uma peça fundamental para se compreender o desafio e a possibilidade de colaboração entre todos os entes federados.

Por fim, ao longo da quarta seção, intitulada de As ações fiscalizatórias do Iphan ao patrimônio edificado de Manaus-AM entre 2015 e 2018, serão abordados os resultados obtidos após a análise quantitativa e qualitativa das fiscalizações efetuadas em Manaus-AM entre 2015 e 2018, e que serviram de base para três produtos da disciplina Práticas Supervisionadas do Mestrado do Iphan. Aqui, se buscará também organizar os principais debates e discussões referentes à efetivação percebidas no tocante à aplicação da Portaria nº. 187/2010.

Tal seção foi dividida em algumas subseções independentes, relacionadas com as análises realizadas dentro de inúmeras situações fáticas ocorridas durante a análise dos procedimentos administrativos instaurados durante o quadriênio em questão. Inicialmente, será dado um tratamento aos dados quantitativos apurados, de modo a compreender, por meio de hipóteses, as razões de determinado número. Ressalta-se que, nesse momento, deixa-se claro que as constatações se limitam a Manaus-AM, ainda que digam respeito a uma norma federal.

A quantificação de resultados é de extrema importância para contribuir com o debate em torno da eficácia da Portaria nº. 187/2010. Por meio de tais informações, foi possível traçar uma visão do perfil das autuações, bem como das mais diversas variantes. Com os dados organizados, foi viável submetê-los mesmos a uma discussão qualitativa, o que inclui até a oposição de hipóteses sobre tais resultados.

Posteriormente, serão elencadas todas as situações práticas levantadas e individualmente serão tratadas cada uma das observações feitas. Nesse momento, será diminuída a visão regional para, então, focar nas variantes impostas diante da aplicação da portaria do Iphan. Ainda que haja situações com relação a idiossincrasias locais, o tratamento dado, aqui, será de uma análise centrada na norma legal.

Por fim, algumas contribuições de natureza operacional serão compartilhadas, ou seja, a partir da quantificação e da qualificação dos dados levantados, sugestões e recomendações serão oferecidas para facilitar a execução e o monitoramento das fiscalizações. Esta seção buscará também ratificar o trabalho de observação e constatação das situações fáticas ocorridas no quadriênio em questão, ressaltando sempre que o objetivo é contribuir com a análise da eficácia e não emitir um parecer fatal sobre a temática.

1 O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

Como parte de uma das principais ferramentas coercitivas do Estado brasileiro contemporâneo, o poder de polícia administrativa permite que, em nome do interesse público, sejam restringidas a liberdade e a propriedade, o que faz com que se torne, assim, um importante instrumento de organização e gestão públicas. Como fruto de um processo histórico, sua origem remete à própria constituição estatal, razão pela qual, para compreendê-lo, faz-se necessário analisar as diferentes formas de organização político-social presentes ao longo da História brasileira.

Paralelamente a uma narrativa balizada pelas diferentes constituições nacional, a começar pela de 1824, será trazida a noção de Estado de Direito, ou seja, de *rule of law*, supremacia da lei sobre a sociedade, para compreender o surgimento do instrumento coercitivo criado na França revolucionária e cujo desempenho era balizado pela lei para se evitar arbitrariedades.

Essa construção jurídico-política foi difundida mundo afora e chegou, inclusive, a influenciar o Brasil. A adoção de conceitos e práticas do "velho mundo" permitiu que as experiências por lá desenvolvidas fossem replicadas, embora tenham sofrido algumas adaptações. A depender da delimitação de competência e da divisão político-administrativa, tal poder-dever foi se moldando a cada realidade.

Por aqui, tal prerrogativa incide diretamente sobre a liberdade e a propriedade, de forma que o exercício de tais direitos leva em consideração a capacidade coercitiva estatal, e não há garantia absoluta para o seu usufruto. Segundo o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2014), tal poder manifesta-se por meio de atos genéricos ou específicos, para buscar a abstenção de alguma prática ou até mesmo o dever de agir. Diferentemente da polícia judiciária, que cuida da responsabilização dos infratores da ordem jurídica, a polícia administrativa se predispõe apenas a buscar o bem-estar social a partir de imposições negativas ou positivas sobre a propriedade ou a liberdade.

Tendo isso em mente, esta seção buscará conceituar o poder de polícia administrativa do Estado brasileiro para, em seção posterior, relacioná-lo com a

preocupação com bens culturais. Haja vista ser uma ferramenta deveras relevante na efetivação de políticas de preservação, é importante conhecer a história e as características de tal instrumento para, então, compreender sua aplicação por órgãos preservacionistas, como o Iphan a nível federal.

1.1 Considerações sobre o Estado contemporâneo

A vida em sociedade é algo extremamente atrelado ao espírito humano, que, por natureza, é uma espécie gregária. Essa particularidade é deveras importante para compreender, então, a formação do Estado, organização pautada pela procura do bem comum. Para o jurista Dalmo de Abreu Dallari (2009), a formação originária de tal construção fictícia encontra fundamento em duas grandes teorias, a naturalista e a contratualista, e se pauta pelo fato de que sua origem remonta a atos puramente voluntários ou não.

Ao longo da História, surgiram entendimentos de que o Estado teria advindo da união de famílias ou até mesmo por razões meramente econômicas e patrimoniais, mas o fato é que não é possível organizar a sua evolução por meio de uma ordem cronológica, pois cada povo em determinada época organizou-se de forma peculiar, conforme ensina o professor Aderson Andrade de Menezes (2002).

Independentemente disso, e uma vez que o presente trabalho está calcado em uma experiência nacional em específico, focar-se-á no Estado brasileiro, criado a partir da emancipação política proclamada às margens do riacho do Ipiranga, em 7 de setembro de 1822.

Pois bem, separado do Estado absolutista português, a organização política da antiga metrópole, segundo Menezes (2000), caracterizava-se pela centralização dos poderes estatais na pessoa dos soberanos, que garantiriam, a despeito da forte opressão, a segurança universal.

Tal modelo, desde as últimas décadas do século XVIII, passou, então, a conviver com uma nova organização sociopolítica, denominada de Estado liberal, marcado pela supremacia da representatividade da sociedade. Para o jurista Darcy Azambuja (1962), tal estrutura absorveu o indivíduo e o povo, uma vez que, diante dos novos problemas e das novas necessidades que surgiam, exigiam do Estado a solução para algumas dificuldades e males.

Concomitantemente a esta forma de organização estatal, conforme ensina o jurista José Afonso da Silva (2013), também surgiu a ideia de Estado de Direito, que possuía, como características básicas, a submissão ao império da lei, ressaltando o apego dogmático ao positivismo, ou seja, ao cumprimento firme da norma pura, destoada de qualquer elemento subjetivo, o que acabou por criar margem para a legitimação de abusos e excessos, como os dos regimes totalitários da Alemanha e da Itália, já no século XX.

É partir dessa efervescência conceitual no campo da ciência política que o Brasil surge, então, como nação emancipada, apesar de sua primeira constituição ter sido outorgada quase dois anos depois da proclamação da independência. A menção anterior acerca do Absolutismo e do Liberalismo fez-se necessária para explicar a carta constitucional brasileira de 1824, que, pode-se dizer, possuía fortes características liberais, mas ainda flertava com o poder absoluto.

Ao garantir direitos e liberdades individuais, como aqueles atinentes à imprensa e à propriedade, típicos, portanto, do Estado liberal, a mesma constituição também estabelecia, para além do tripé constante da teoria do Barão de Montesquieu, o chamado poder moderador, que seria exercido pelo soberano em prol do equilíbrio e da harmonia dos poderes políticos.

Para Dallari (2009), o Estado liberal, por ter surgido com a ascensão da burguesia, organizou-se de forma a garantir à sociedade o mínimo possível para permitir o desenvolvimento por meio dos próprios indivíduos, motivo pelo qual também recebeu a alcunha de Estado mínimo, por ter funções relacionadas prioritariamente à vigilância da ordem social e à proteção contra ameaças externas.

No caso brasileiro, isso pode ser vislumbrado a partir das atribuições concedidas ao Estado ao longo das duas constituições brasileiras, as de 1824 e de 1891.

Em ambas, apesar da diferente forma de governo, imperava uma concepção minimalista, por meio da qual eram garantidos menos direitos se comparado com a atualidade.

Afastando-se de uma visão anacrônica, tal era a realidade encontrada no Ocidente, que prezava pela proteção aos direitos civis e políticos, e omitia qualquer acautelamento aos de natureza econômica e social.

Historicamente, cita-se a Constituição do México de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 como marcos da mudança de visão constitucional, mas, no caso brasileiro, foi a partir da eclosão da Primeira Guerra Mundial e da crise econômica que sucedeu a quebra da bolsa de valores de Nova York, em 1929, que o Estado passou a ser progressivamente substituído por uma estrutura mais complexa que empregava o seu poder coercitivo para suavizar as desigualdades econômicas. Tal modelo estava incluído dentro da lógica do chamado Estado social, inaugurado por aquelas duas cartas políticas retromencionadas.

Diante desse cenário, o Estado assumiu um protagonismo nas decisões econômicas, ao disciplinar a produção e o mercado, bem como o exercício de atividades profissionais e sindicais. Essa ação colidiu diretamente com a propriedade privada e os direitos individuais, daí a necessidade surgida de aperfeiçoar um instrumento capaz de dar efetividade e legitimidade ao ente estatal para agir em várias frentes. Ao incorporar a ideia de um *welfare state*, introduziu-se uma organização estatal preocupada com o bem-estar da sociedade, que induziu um conjunto de ações sociais, reformas financeiras e regulações, e afetou assim várias áreas, como a segurança, a saúde e a cultura.

Como parte da civilização ocidental, o Brasil não escapou dos efeitos decorrentes das mudanças políticas centradas na Europa. Suas duas primeiras constituições (1824 e 1891) alinhavam-se à concepção vigente de garantia apenas de direitos civis e políticos, e reservava ao ente estatal poucas atribuições relacionadas com a regulação das relações sociais. Essa visão foi se modificando ao longo das primeiras décadas do século XX, até que foi promulgada a Constituição de 1934, a terceira de nossa História.

Em tal carta, introduziu-se a dinâmica do Estado social, o que acabou se repetindo nas constituições de 1937, 1946, 1967, 1969[5] e 1988. É daí que surgem, então, muitas instituições nacionais, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Comparando tal estrutura com a existente no início do século XIX, concluiu-se que, em pouco mais de 100 anos, a organização estatal passa por uma grande transformação, o que, naturalmente, ensejou uma estruturação de um corpo de pessoal e legislativo apto a dar vazão às mais diversas atribuições instituídas.

As preocupações com a seguridade social, as diversões públicas, o meio ambiente e o patrimônio cultural desencadearam o aperfeiçoamento de um corpo burocrático, daí a preocupação com o concurso público e o desenvolvimento de uma infinidade de ferramentas legais que permitissem o intervencionismo estatal.

Uma dessas ferramentas, sem sombra de dúvidas, é o poder de polícia administrativa, que, segundo a professora Odete Medauar (1995), surgiu em algumas localidades francesas na Idade Média diante das preocupações com as construções, profissões e com questões sanitárias, e desencadeou a ideia de Estado de polícia ou Estado-polícia, segundo o jurista José Afonso da Silva (1978).

Ocorre que foi apenas com o Estado de Direito, a partir do século XVIII, que as revoluções liberais iniciadas contra a autoridade absoluta dos monarcas reinantes implantaram uma estrutura estatal balizada pelos ditames legais, cuja construção era feita por representantes eleitos pela população.

Pode-se citar o protagonismo das chamadas revoluções americana e francesa, que utilizaram um apurado sistema jurídico-normativo para delimitar as atribuições dos poderes constituídos e barrar qualquer ação autoritária individual que inviabilizasse o exercício harmônico das ações estatais.

Após a Segunda Guerra Mundial, então, o Estado de Direito passou a ser visto com desconfiança, o que acabou por levar à concepção de uma nova estrutura, a do Estado Democrático de Direito, que busca superar as desigualdades por meio da democracia e, assim, alcançar a justiça social. Com essa ideia, então, surgiram preceitos de prevalência

[5] Há juristas, como José Afonso da Silva (2013), que consideram a Emenda Constitucional nº. 1, de 17 de outubro de 1969, como a sétima constituição brasileira. Apesar de, tecnicamente, ser uma emenda à Constituição de 1967, dentro de seu aspecto material, é como se tivesse sido outorgada uma nova carta, e não apenas uma retificação da anterior.

dos direitos humanos, do pluralismo político e de interpretação da legislação à luz de uma lei maior, geralmente chamada de Constituição.

Por meio do Estado Democrático de Direito, deveria garantir-se, dentro da supremacia da vontade popular, a construção de uma sociedade livre, igual e fraterna, ainda que, para tal, fosse necessário restringir direitos e garantias individuais. Entre essas limitações, destacou-se o poder de polícia administrativa, que consiste em objeto de análise principal do presente trabalho, conforme se verá a seguir.

1.2 Origem e conceito do poder de polícia administrativa no Brasil

De acordo com Odete Medauar (1995), para se compreender o poder de polícia administrativa é importante acompanhar a evolução do significado de "polícia" ao longo da História. Tal instrumento é fundamental para o exercício das inúmeras atribuições que foram pensadas para o Estado, todavia, o poder de polícia remonta a tempos mais pretéritos, quando, na Europa medieval, surgiu, conforme ensina a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017), o conceito de *jus politiae*, que designava tudo o que era necessário ao exercício do poder temporal pelos senhores feudais, em contraposição à boa ordem moral e religiosa, de competência exclusiva da Igreja Católica.

Posteriormente, já no século XV, o *jus politiae* passa a dizer respeito, na Alemanha, às atividades públicas destinadas a interferir na vida privada dos cidadãos com o pretexto de alcançar a segurança e o bem-estar da coletividade, e não cabia, inclusive, o apelo aos juízes no caso de excesso no uso de tal prerrogativa pelo governante.

Para Medauar (1995), o atual conceito surgiu a partir do século XVIII, quando a Constituição Francesa de 1795 destacou a existência de uma polícia judiciária, responsável pela apuração e repressão de infrações penais, e de uma polícia administrativa, que cuidaria da segurança, tranquilidade e salubridade públicas.

Tal fórmula, nascida na França, mas incorporada por diversos países, como o Brasil, levou à construção do chamado poder de polícia administrativa, cuja terminologia deriva de *police power*, introduzida no jargão jurídico americano a partir de 1827, com o julgamento, na Suprema Corte, do caso *Brown v. Maryland* (MEDAUAR, 1995). Tal prerrogativa, portanto, é entendida como a possibilidade de intervenção estatal em bens jurídicos individuais para alcançar um interesse público legítimo.

Seu aperfeiçoamento durante a constância do Estado liberal não se trata de mera coincidência, e devia ser lembrada a figura do Estado de Direito, cuja base de organização residia no binômio legalidade e liberdade. A despeito de as atribuições aos entes estatais terem sido minimizadas para abarcar apenas direitos civis e políticos, afastou-se uma prerrogativa opressora de tal poder-dever para prevalecer, assim, o poder de polícia administrativa criado e restringido por norma legal.

Ocorre que, com o Estado social, ao se elencar aos cidadãos uma infinidade de direitos subjetivos, surgiu a necessidade de regular a ordem econômica (para tratar as desigualdades) e a ordem social (para agir pelo bem-estar), em nome do interesse público, com medidas relativas às relações de emprego, ao meio ambiente, ao patrimônio cultural e tantas outras.

No Brasil, conforme ensina Medauar (1995), desde a primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824, já estava consagrada a possibilidade de intervenção estatal em nome do bem coletivo. Segundo a doutrinadora, em tal documento atrelava-se às câmaras municipais a responsabilidade pelas “posturas policiais”, entendidas pelo artigo 66 da Lei de 1º de outubro de 1828 como limpeza das ruas, combate às obscenidades contra a moral pública etc.

Dessas disposições surgiram, por exemplo, a “polícia das construções”, instrumento fiscalizatório exercido pelas prefeituras para o licenciamento urbanístico, assim como a “polícia sanitária”, para inspecionar alimentos, medicamentos e cuidar da profilaxia geral e específica de doenças transmissíveis. Todas essas competências seriam efetivamente cumpridas por meio do exercício do poder de polícia, restrito ao poder público, e limitadas pela lei.

Posteriormente, com os efeitos das mudanças ocorridas na Europa, as funções estatais passaram a englobar direitos econômicos e sociais, e não apenas garantias civis e

políticas. Dessa forma, o poder de polícia administrativa também passou de uma mera restrição para algo impositivo, que condicionou certos direitos, como a propriedade, a uma função social (MEDAUAR, 1995).

Como parte de um processo histórico, o Estado brasileiro, a partir da ascensão ao poder de Getúlio Vargas, em 1930, passou a promover uma legislação nacional pensada de forma a englobar as inúmeras ações governamentais possíveis para se alcançar o chamado bem-estar social. Teorizando um *welfare state*, tal modelo de organização política também pode ser visto no *New Deal*, um conjunto de programas sociais, reformas financeiras e regulações executados pelo governo americano entre 1933 a 1939.

No caso do Brasil, isso aconteceu, por exemplo, na Constituição de 1934, que assegurou, pela primeira vez, que a propriedade deveria ser usufruída com respeito à sua função social, ou seja, abrindo espaço para o Estado, dentro de suas bases conceituais, definir quando e como a propriedade poderia ser limitada.

Em tal documento, o exercício da propriedade privada foi condicionado ao cumprimento de sua função social, ou seja, o atendimento dos requisitos previstos em lei. A despeito disso, é bom salientar que, quando da promulgação do Código Civil de 1916, já se limitavam as construções ao direito dos vizinhos e aos regulamentos administrativos, o que demonstra que a relativização de tal direito foi um processo gradual e que teve, na figura do Estado, um elemento importante.

No que concerne ao poder de polícia, José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 83), dentro de uma concepção contemporânea, explica:

> a expressão *poder de polícia* comporta dois sentidos, um amplo e um estrito. Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Sobreleva nesse enfoque a função do Poder Legislativo, incumbido da criação do *ius novum*, e isso porque apenas as leis, organicamente consideradas, podem delinear o perfil dos direitos, elastecendo ou reduzindo o seu conteúdo […]. Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade.

Como o cerne desta pesquisa reside em tratar do poder de polícia como atividade administrativa, ou seja, ação em sentido estrito, é importante observar o conceito de tal instrumento, conforme se vê:

> […] é possível conceituar Poder de Polícia como a atividade da Administração Pública que se expressa por meio de atos normativos ou concretos, com fundamento na supremacia geral, e, na forma da lei, de condicionar a liberdade e a propriedade dos indivíduos mediante ações fiscalizadoras, preventivas e repressivas, impondo aos administrados comportamentos compatíveis com os interesses sociais sedimentados no sistema normativo (MARINELA, 2016, p. 340).

Em sentido amplo, o conceito de poder de polícia administrativa está positivado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do artigo 78 do Código Tributário Nacional de 1966, conforme se lê:

> Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.
> Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder (BRASIL, 1966a).

Ainda que se trate de um comando previsto na legislação tributária, ao se observar o *caput* do referido artigo, tem-se a noção da generalidade da norma, uma vez que o interesse público tutelado encontra-se nos mais variados setores da sociedade, tais como na segurança, na saúde, no meio ambiente, na defesa do consumidor, no patrimônio cultural etc. O fato de, em 1966, ter sido constituída tal redação não significa que não havia o poder de polícia administrativa anteriormente, já que, conforme explicado, desde 1824, havia tal garantia em solo brasileiro.

É importante observar que, tanto no conceito doutrinário quanto no normativo, não se fala em limitação ao direito de liberdade ou ao direito de propriedade, mas simplesmente em liberdade e propriedade, motivo explicado a seguir:

> convém desde logo observar que não se deve confundir liberdade e propriedade com *direito de liberdade* e *direito de propriedade*. Estes últimos são as expressões daquelas, porém tal como admitidas em um dado sistema normativo. Por isso, rigorosamente falando, não há limitações *administrativas ao direito* de liberdade e ao *direito* de propriedade – é a brilhante observação de Alessi –, uma vez que estas simplesmente integram o desenho do próprio perfil do direito. São elas, na verdade, a fisionomia normativa dele. Há, isto sim, limitações à liberdade e à propriedade (MELLO, 2014, p. 836).

Assim, o correto é assinalar que se trata o poder de polícia em limitador da liberdade e da propriedade, pois é por meio da ação estatal que se concede o gozo de um direito a uma sociedade, já embutidos os requisitos e as limitações e para a sua fruição. Ou seja, quando se fala em direito de propriedade, já está subentendido que há nele uma restrição, portanto, seu exercício não é pleno.

1.3 Exercício e limites do poder de polícia administrativa

O poder de polícia deriva de leis gerais que se aplicam indistintamente sobre todas as pessoas, o que garante, assim, a "supremacia geral" que lhe caracteriza. Distingue-se, portanto, da "supremacia especial", cujos atos atingem sujeitos específicos com certa relação excepcional de sujeição com a administração pública, como agentes públicos e particulares contratados. Essa dicotomia é mais relevante, contudo, para ser compreendida a distinção entre poder de polícia e poder disciplinar, entendido esse último como a capacidade conferida ao poder público para punir as irregularidades praticadas pelos seus colaboradores no âmbito das atividades burocráticas (OLIVEIRA, 2020).

De acordo com o professor José dos Santos Carvalho Filho (2017), atualmente, a competência para exercer o poder de polícia administrativa, em princípio, cabe ao ente federativo ao qual a Constituição Federal de 1988 conferiu o poder de regular a matéria. De acordo com Silva (1978), a capacidade de exercer o poder de fiscalização recai apenas

ao órgão público que receba tal competência por lei formal, todavia, o assunto tem se manifestado de forma muito mais complexa.

Por exemplo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.717/DF, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu pela impossibilidade legal de se delegar tal competência aos órgãos de natureza jurídica de direito privado, e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), na análise do Recurso Especial nº. 712.312/DF, entendeu pela possibilidade de delegação a particulares apenas no que diz respeito aos atos materiais que precedessem ao ato jurídico em si (BALTAR NETO; TORRES, 2020).

De acordo com o jurista Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2005), o poder de polícia possui quatro ciclos ou fases, que são divididos em: ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia. Para melhor esclarecer essas divisões, no julgamento do Recurso Especial nº. 817.534/MG, foi analisada uma questão que envolveu o Código de Trânsito Brasileiro, entendendo-se que as normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação seriam integrantes da ordem de polícia; a emissão da carteira seria o consentimento; a instalação de equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito aos limites de velocidade seria a fiscalização; e a aplicação de multa por desobediência a tal código seria a sanção de polícia.

Dessa forma, as atividades acessórias passíveis de delegação a particulares, segundo o STJ, seriam aquelas entendidas dentro dos ciclos do consentimento e da fiscalização de polícia, já que a legislação e a sanção derivam do poder público coercitivo, indelegáveis, portanto. Apesar dessa decisão judicial, o professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020) lembra que há, pelo menos, quatro posições doutrinárias acerca dessa temática, apesar de não se aprofundar sobre o assunto. De qualquer forma, para se ter uma ideia da complexidade da discussão envolvida, o STF, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3026/DF, entendeu que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), apesar de ter natureza privada, seria uma autarquia *sui generis*, portanto, poderia exercer o poder de polícia, o que criou, assim, uma situação totalmente inusitada.

De acordo com Mello (2014), o poder de polícia possui dois sentidos, um amplo e outro estrito. O primeiro diz respeito à capacidade estatal de editar normas de caráter geral e inovador que interfiram em certos direitos individuais, bem como a

possibilidade de desempenhar atividade que execute os termos legais. Já o segundo conceito diz respeito à função administrativa restritiva, impositiva ou fiscalizatória típica da administração pública com vistas a restringir a liberdade ou a propriedade em prol do bem-comum. Dessa diferenciação pode-se especificamente compreender os sentidos de poder de polícia (sentido amplo) e polícia administrativa (sentido estrito).

Ao tratar sobre a essência de tal poder, Mello (2014) caracteriza a atuação do poder público quanto a essa ferramenta como negativa, quando impõe uma obrigação de não fazer, ou positiva, quando é posta uma necessidade de fazer algo, sempre a depender do caso concreto. O autor afasta conclusões simplistas na medida em que uma mesma atuação pode ter as duas características, como é o caso das restrições urbanísticas, cuja preocupação é tanto com a manutenção de uma perspectiva paisagística como com o erguimento de construções que contribuam com os valores atinentes à cidade.

Para Maria Sylvia Di Pietro (2017), o poder de polícia possui como características a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade, cada uma passível de discussão entre as diferentes correntes doutrinárias do Direito. Como um instrumento antigo, o poder de polícia não encontra uma unanimidade de posições quanto a todos os seus principais atributos. Ciente disso, serão trazidas cada uma das características defendidas pela autora retromencionada, ressaltando algumas posições contrárias.

Quanto à discricionariedade em específico, a autora entende que o exercício de tal poder depende de um grau de subjetividade do agente estatal, uma vez que a lei concedeu uma prerrogativa de fiscalização sem delimitar exatamente de que forma e com que critérios serão feitas as limitações ao exercício de um direito. Essa posição, contudo, não pode ser interpretada como uma garantia absoluta a tal prerrogativa, uma vez a mesma encontra limites impostos pelo próprio princípio da legalidade.

Para esclarecer tal crítica, tomemos como exemplo um caso em que a lei estabelece o valor máximo de determinada multa administrativa. Nesse caso, a administração pública deverá aplicá-la dentro de tal limite, vinculando-se, mas com liberdade quanto ao *quantum* em si. Celso Antônio Bandeira de Mello (2014) se opõe a tal classificação na medida em que, dentro de um Estado de Direito, inexiste um poder administrativo discricionário originário, e há apenas situações em que a lei concede certa liberalidade ou não ao administrador.

Dessa forma, poderá haver situações em que o poder de polícia será desempenhado dentro de limites rígidos e, em outros casos, haverá certa liberdade de ação. Independentemente disso, é importante salientar que os atos derivados de tal poder de império serão sempre embutidos de presunção de legitimidade e de imperatividade, ou seja, serão considerados legais e o seu cumprimento será obrigatório, havendo ou não a aquiescência do seu destinatário (BALTAR NETO; TORRES, 2020).

Já quanto à autoexecutoriedade e à coercibilidade, pode-se entender como a possibilidade que tem a Administração de, por meio de meios diretos, pôr em execução as suas determinações impositivas, sem precisar recorrer previamente ao Poder Judiciário. Neste caso, pode, inclusive, ser utilizada a força proporcional, todavia, independentemente do caso, qualquer medida só poderá ser adotada se for assegurado ao destinatário do ato o amplo direito de defesa.

No que se refere à autoexecutoriedade, Mello (2014) condiciona a coação administrativa a três diferentes hipóteses, quais sejam, a expressa previsão legal, o perigo iminente de risco ou sacrifício à coletividade, e a inexistência de outra via jurídica capaz de satisfazer o interesse público defendido. Ressalta-se que tal conceito não é sinônimo de exigibilidade, entendida como a adoção de meios indiretos de coerção, como a aplicação de multa administrativa (DI PIETRO, 2017).

Esses atributos também encontram discussão doutrinária, na medida em que, apesar de ter sido demonstrada anteriormente a corrente majoritária, existe uma posição capitaneada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Hely Lopes Meirelles que entende que a autoexecutoriedade é implicitamente permitida, salvo nas hipóteses de expressa vedação legal (OLIVEIRA, 2020).

Já quanto aos limites do poder de polícia, é importante destacar que, como ato administrativo, a sua execução, ainda que seja discricionária, sempre esbarra em algumas limitações impostas pela lei, "quanto à *competência* e à *forma*, aos *fins* e mesmo com relação aos *motivos* ou ao *objeto*; quanto aos dois últimos, ainda que a Administração disponha de certa dose de discricionariedade, esta deve ser exercida nos limites traçados pela lei" (DI PIETRO, 2017, p. 155, grifos originais).

Quanto à competência, entende-se quando o ato se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou, ou seja, que o servidor público possuía competência para realizar

uma determinada ação. Já quanto à forma, consiste no cumprimento ou na observância completa ou regular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato.

Por fins ou finalidade, se verifica quando o agente pratica o ato visando a objetivo previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência, geralmente atrelado ao interesse público. Por motivo, se entende quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente ou juridicamente adequada ao resultado obtido. Já por objeto deve-se compreender quando o resultado do ato importa em cumprimento de lei, regulamento ou outro ato normativo.

Para além dessa questão que envolve a composição do ato administrativo, é importante destacar também as limitações de ordem temporal previstas na legislação, notadamente na Lei nº. 9.873/1999, que limitou o poder de polícia federal ao transcurso de determinado tempo, que, se for atingido, não poderá mais desencadear uma reação coercitiva por parte dos agentes públicos. Antes, contudo, vale observar a diferenciação que Mello (2014) faz em relação aos institutos da prescrição, decadência e preclusão. O primeiro diz respeito à perda da ação judicial, ou seja, da perda da capacidade de solicitar que o Poder Judiciário analise um direito. Já o segundo faz referência à perda do próprio direito em que se funda uma relação. Por fim, a preclusão é a perda de uma oportunidade processual, que acarreta no seguimento do procedimento em que se discute determinado direito.

Mencionam-se então três prazos previstos na norma em questão, e o primeiro é referente ao prazo prescricional de cinco anos para o poder público iniciar a correspondente ação punitiva que objetiva apurar infração administrativa (artigo 1º)[6]. Assim, entende-se que o poder público terá um limite quinquenal para apurar e penalizar um ato atentatório aos regramentos administrativos. Caso o fato objeto de tal ação punitiva também constitua crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal (artigo 1º, § 2º).

Aqui faz-se necessário esclarecer que, no Brasil, a responsabilização por qualquer dano pode seguir uma lógica subjetiva ou objetiva, ou seja, se o dever de reparação se dará mediante a comprovação de dolo ou culpa, ou bastando que fique

[6] O termo inicial do prazo remete à data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, ao dia em que tiver cessado.

configurado o nexo entre o comportamento com o resultado danoso ocorrido. No caso da responsabilidade subjetiva, essa se aplica no campo penal e administrativo, enquanto que a objetiva é presente em algumas situações da esfera cível, como as que envolvem direitos dos consumidores.

Diante do objeto da presente pesquisa, esclarece-se que, quanto ao meio ambiente, após inúmeras discussões, o STJ consolidou, em 2019, por meio do julgamento dos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº. 1.318.051/RJ, o entendimento de que a aplicação de penalidades administrativas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado infrator e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano. Para isso, foi ratificada a posição publicada em 2012 no julgamento do Recurso Especial nº. 1.251.697/PR.

A constituição do crédito decorrente da aplicação de multa administrativa faz-se necessária para se cobrar o valor não pago perante o Poder Judiciário. Nesse caso, o poder público terá também um prazo de cinco anos para ajuizar a competente ação executória (artigo 1º-A), e tal contagem é iniciada a partir da conclusão do procedimento administrativo sancionador.

Por fim, o terceiro limite diz respeito ao prazo de prescrição intercorrente de três anos para a conclusão do processo administrativo instaurado para se apurar a infração administrativa (artigo 1º, § 1º). Nesse caso, o procedimento sancionador fica pendente de julgamento ou despacho por um período trienal, os autos serão arquivados e a administração pública poderá, por meio do poder disciplinar, apurar a responsabilidade funcional decorrente da paralisação.

Diante de toda a explicação histórica e jurídica, Oliveira (2020) destaca os campos de atuação do poder de polícia administrativa no Brasil. Segundo o autor, pode-se destacar a “polícia sanitária”, a “polícia ambiental” e a “polícia edilícia” (ou “polícia das construções”). Essa última, talvez, seja a modalidade mais antiga existente no Brasil, que, conforme foi visto anteriormente, remete à competência dada pela Constituição de 1824 às câmaras municipais. Sua atuação está intrinsecamente relacionada à temática do patrimônio cultural, tratada na presente pesquisa.

Dessa forma, tendo passado por toda a evolução do conceito de poder de polícia, é necessário entender um pouco sobre as discussões que envolvem o desempenho

dessa ação estatal, principalmente no tocante à eficiência, à eficácia e à efetividade do exercício do poder de polícia administrativa. Como fruto de um trabalho desenvolvido no âmbito de um Mestrado Profissional, a análise de resultados e desempenhos é fundamental para se cumprir o objetivo proposto, qual seja, o de contribuir com a análise da eficácia da fiscalização desempenhada por determinado órgão federal.

1.4 Análise do desempenho e o exercício do poder de polícia administrativa

Como narrado anteriormente, a atuação do Estado brasileiro sofreu grandes modificações ao longo do século XX. Partindo de uma concepção mais liberal da função governamental, desde a Constituição republicana de 1934, estabeleceu-se, no Brasil, uma federação aos moldes do *welfare state*, ou seja, menos utilitarista e mais assistencialista. Dentro dessa nova concepção, vieram ideias atinentes à seguridade social e à cultura, sem perder as chamadas atribuições "clássicas", como a justiça e a segurança, esta última um gênero do poder de polícia administrativa.

Naturalmente que o cenário tende a mudar, e assim ocorreu com o Estado brasileiro. Posteriormente a 1934, o país ainda teve mais cinco[7] cartas constitucionais e, mesmo assim, mudanças ocorreram sob a regência de emendas, ferramentas do poder constituinte derivado reformador. É o caso, por exemplo, dos princípios inerentes à administração pública.

De acordo com a redação original do artigo 37 da Constituição de 1988, a atividade estatal em todos os seus níveis seria balizada pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade. Ocorre que, pela Emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998, foi adicionado um quinto balizador, a eficiência.

---

[7] Há juristas que não consideram a Emenda Constitucional nº. 1, de 17 de outubro de 1969, como uma constituição, uma vez que, tecnicamente, se trata de uma alteração da Constituição de 1967. Ocorre que, dentro do aspecto material, sua promulgação significou uma mudança considerável no sistema legal até então vigente, por isso opta-se, neste estudo, por considerá-la como autônoma.

Denominado no projeto legislativo de “qualidade do serviço prestado”, na visão de Di Pietro (2017), tal comando possui relação com a atuação das funções administrativas, dividindo-se em relação ao modo de atuação dos agentes públicos e no modo de organização e estruturação do Estado. Dessa forma, pode-se entender que a preocupação com o modo está muito atrelada às noções de custo-benefício e mínimas perdas e/ou desperdícios. De acordo com o jurista Hely Lopes Meirelles (2016), é a imposição para a Administração e seus agentes agirem com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Antes disso e por meio do Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs e estabeleceu diretrizes para uma reforma administrativa no Executivo Federal, houve um foco muito mais amplo na estruturação da atividade estatal, na medida em que estabeleceu, por exemplo, o controle de resultado. Dessa forma, não se restringia apenas ao modo do exercício da atividade pública e renegava qualquer atenção ao impacto e alcance.

A partir da década de 1990, momento de extrema reflexão no Brasil que envolveu a reforma estatal, pensou-se muito a atividade governamental dentro de uma lógica econômico-financeira, o que deixou por vezes sem uma maior atenção as preocupações estritamente gerenciais, que não se limitam apenas à eficiência, mas também à eficácia e à efetividade da ação pública. Neste período, por exemplo, foi instituída a Controladoria-Geral da União (CGU), que, em oposição ao controle externo feito pelo Tribunal de Contas da União (TCU), cuidaria das atividades de controle interno, auditoria pública, correição e ouvidoria.

Tal foco na despesa pública não impediu, todavia, que fossem compartilhadas preocupações com as metas e os objetivos de cada entidade, conforme pode-se observar na redação da Medida Provisória nº. 2.112-88, de 26 de janeiro de 2001[8], que deu atenção à necessidade de avaliação dos resultados atinentes às gestões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo federal, por meio de um sistema de controle interno.

De acordo com Carvalho Filho (2017), há diferença entre eficiência, eficácia e efetividade na medida em que os três conceitos dizem respeito a objetivos diferentes do controle sobre os atos administrativos. Enquanto a eficiência está atrelada ao modo de

[8] Convertida na Lei nº. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

desempenho das funções institucionais, seja pelos agentes como pelos próprios órgãos, a eficácia tem relação com os meios ou instrumentos empregados para o exercício dos misteres da administração. Já a efetividade, por sua vez, é voltada para a realização correta do que foi proposto, ou seja, voltada para o impacto positivo do modo e instrumento empregados.

Partindo dessa conjuntura, a administração pública brasileira organizou-se de modo a submeter todas as suas atividades à análise de desempenho. Como dito anteriormente, apesar de um enfoque muito grande e não menos importante na despesa pública, a institucionalidade estabelecida permite a crítica acerca dos impactos no uso dos inúmeros instrumentos de gestão disponíveis as mais variadas entidades ligadas ao Poder Executivo Federal.

Como a atual ordem constitucional prevê um Estado social, ou seja, voltado a garantir os mais variados direitos, atinentes, por exemplo, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor cultural, há uma infinidade de entidades e ferramentas disponibilizadas aos agentes estatais para alcançar os mais variados interesses públicos.

Dessa forma, não poderia o poder de polícia administrativa ser excluído dessa dinâmica, uma vez que resta totalmente inserido na lógica de ação-resultado, tendo em vista os bens jurídicos geralmente tutelados por tal ferramenta – higiene, segurança, tranquilidade e patrimônio cultural.

A análise do desempenho das atividades administrativas depende, principalmente, da existência de indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pelo órgão avaliado. Assim, só será possível mensurar um *status* para a ação institucional se houver o acesso a dados referentes às atividades praticadas.

Fortemente influenciado pelo TCU, nos termos do artigo 9º da Lei nº. 8.443/1992, os ordenadores de despesas devem realizar anualmente a tomada ou prestação de contas, que serão integradas pelo relatório de gestão, que pode ser considerado como o documento que deve oferecer uma visão sobre como a

> estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da Unidade Prestadora de Contas (UPC)[9], no contexto de seu ambiente externo, levam à geração de valor público em curto, médio e longo prazos, além de demonstrar e justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos (BRASIL, 2019, p. 7).

Como dito anteriormente, o foco principal do controle interno resta na análise da despesa pública, contudo, no ímpeto de se alcançar tal mensuração, estão disponíveis ferramentas que podem contribuir com a análise dos instrumentos e do impacto das mais diferentes ações governamentais. Como a presente pesquisa envolve a temática do patrimônio cultural no âmbito federal, as discussões e avaliações inerentes ao desempenho do poder de polícia levarão em consideração a atuação do Iphan.

No âmbito de tal entidade, a Auditoria Interna foi criada por meio do Decreto nº. 4.811/2003, que aprovou a nova estrutura regimental do órgão, e que estabeleceu como competência a fiscalização dos atos de gestão e acompanhamento dos resultados da execução física e financeira dos recursos utilizados (BRASIL, 2003)[10]. Ocorre que, anos depois, por meio do Decreto nº. 6.844/2009, tal competência foi alterada para prever uma atuação mais ampla, que previa a avaliação dos resultados quanto à eficiência, à eficácia e à efetividade da gestão administrativa do órgão (BRASIL, 2009)[11].

Dessa forma, existindo no âmbito do Iphan um organismo com prerrogativas de análise do desempenho institucional quanto aos modos, meios e impactos, pode-se alcançar uma crítica às ações da instituição, devendo sempre se pautar por dados e informações acerca de suas atividades. Para isso, os relatórios de gestão são um guia, mas, a depender da especificidade da mensuração, outros serão demandados.

---

[9] Entendida como a unidade ou conjunto de unidades da administração pública que possui comando e objetivos comuns e cuja prestação de contas deve atender às necessidades de informação de usuários de serviços públicos, provedores de recursos e seus representantes.

[10] "Art. 13. À Auditoria Interna compete:
I – verificar a conformidade às normas vigentes dos atos de gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, de pessoal e dos demais sistemas administrativos e operacionais;
II – acompanhar a execução física e financeira e os resultados obtidos na aplicação dos recursos; e
III – prestar informações e acompanhar as solicitações oriundas dos órgãos de controle interno e externo" (BRASIL, 2003).

[11] "Art. 15. À Auditoria Interna compete:
I – acompanhar, orientar, fiscalizar e avaliar os resultados quanto à eficiência, eficácia e efetividade da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, e dos recursos humanos do Iphan; e
II – prestar informações e acompanhar as solicitações oriundas dos órgãos de controle interno e externo" (BRASIL, 2009).

Ao focar no poder de política administrativa desempenhado pelo Iphan no tocante ao patrimônio cultural edificado, a presente pesquisa buscará auxiliar na compreensão da eficácia dos atos normativos relacionados dentro da aplicação junto a um território em específico e limitado a um determinado período.

Antes da análise propriamente dita, faz-se necessário um maior aprofundamento acerca da instituição a ser analisada, bem como dos instrumentos utilizados no exercício do poder de polícia. Instituído há mais de oito décadas, o Iphan sofreu diversas mudanças na lógica não só administrativa, mas principalmente conceitual. Como se buscará demonstrar na próxima seção, vários avanços impactaram na atual sistemática do organismo, seja no entendimento do que é patrimônio cultural, seja na operacionalização da vigilância sobre bens culturais.

2 O IPHAN E O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

Dentre as atribuições que atualmente se impõem ao Estado, há desde prover saúde e educação até permitir o pleno exercício dos direitos culturais, como o acesso às mais diversas manifestações e a preservação e a valorização dos bens culturais. Ocorre que nem sempre foi assim. Tal construção institucional é fruto de um processo que perdura há séculos e, no que concerne à cultura, ela está presente desde os mais antigos tempos, quando sequer havia a noção de organização política como se tem hoje.

Todos os povos possuem uma cultura, na forma dos usos, dos costumes e das tradições. Conforme o sociólogo André Vidal de Araújo (1974, p. 163), conceitua-se isso como "um sistema de hábitos de vida, de técnicas, de normas, de estilos, de preconceitos, de mores, de costumes, de mitos".

Dessa análise, é normal surgir a discussão acerca de dois vocábulos: bem cultural e patrimônio cultural.

Conforme Lemos (2006, p. 10), qualquer elemento que englobe toda sorte de coisas, objetos, artefatos e construções obtidas a partir do meio ambiente e do saber fazer é considerado como bem cultural.

De outro lado, quando tal bem é alvo de uma ação valorativa que visa à sua perpetuação por se ligar à identidade de uma sociedade, recai sobre ele o título de patrimônio cultural, conforme pode-se observar:

> a expressão designa um bem destinado ao usufruto de uma comunidade que se ampliou a dimensões planetárias, constituído pela acumulação contínua de uma diversidade de objetos que se congregam por seu passado comum: obras e obras-primas das belas-artes e das artes aplicadas, trabalhos e produtos de todos os saberes e *savoir-faire* dos seres humanos (CHOAY, 2001, p. 11).

Existe associada ao bem cultural uma condição de temporalidade (ou contemporaneidade) que legitima o seu valor e significado. Já ao patrimônio cultural, contudo, essa condição não lhe é necessariamente inerente, nem exigida.

Diante desse binômio, no presente trabalho, buscou-se tratar os termos de formas diferentes, sendo que bens culturais serão discutidos de forma genérica, como qualquer manifestação em sentido amplo da cultura humana; enquanto que patrimônio cultural será usado quando for necessário ressaltar que determinado bem sofreu uma chancela estatal, ou seja, um reconhecimento de seu valor ou significado.

Para entender melhor o sentido de o Estado buscar "chancelar" certos bens como portadores de referências a uma cultura nacional, é importante observar:

> as culturas nacionais são compostas não apenas de instituições culturais, mas também de símbolos e representações. Uma cultura nacional é um *discurso* – um modo de construir sentidos que influencia e organiza tanto nossas ações quanto a concepção que temos de nós mesmos [...]. As culturas nacionais, ao produzir sentido sobre "a nação", sentidos com os mais podemos nos *identificar*, constroem identidades. Esses sentidos estão contidos nas estórias que são contadas sobre a nação, memórias que conectam seu presente com seu passado e imagens que dela são construídas [...] (HALL, 2006, p. 50-51, grifos originais).

Assim, o Estado, por meio de processos próprios, tem investido certos bens culturais de uma carga valorativa diferenciada, que tem consequências jurídicas das mais diversas formas, desde limitação à propriedade até a sujeição ao controle coercitivo estatal.

Como explicado anteriormente, o poder de polícia administrativa como ferramenta do Estado foi inicialmente pensado como forma de intervenção na ordem econômica, mas logo ultrapassou essa seara para envolver novos campos, como a preocupação com o patrimônio cultural.

No Brasil, a Era Vargas foi a grande catalizadora desse novo momento socioeconômico e, diante de uma visão nacionalista patrocinada por intelectuais do chamado "modernismo", colocou-se o patrimônio cultural como área de atuação do então recém-criado Ministério da Educação e Saúde. Tais pessoas acreditavam que, para além das influências estrangerias, haveria uma identidade nacional própria em alguns bens

representativos, como edificações, razão pela qual deveriam ser classificados e protegidos como alvo de interesse histórico e artístico.

Daí surgiu o Iphan, inicialmente como Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), e, com ele, um conjunto de instrumentos jurídicos de proteção. Desde a sua criação para proteger o patrimônio cultural nacional em 1937, o poder de polícia administrativa sempre esteve presente como instrumento capaz de efetivar os objetivos da instituição que era instalada. Pode-se dizer que o ato de reconhecimento, ou seja, a explicitação dos valores culturais atribuídos aos bens materiais por meio de um procedimento administrativo, seria o ponto de início, e a fiscalização a partir do poder de polícia a forma de garantir o cumprimento e a proteção de tal ação.

Após mais de oito décadas de existência, o Iphan dispõe, atualmente, de quatro ferramentas de proteção, que desencadeiam em obrigações acessórias de vigilância. São elas o tombamento[12], o cadastro[13], o registro[14] e a valoração[15]. Além disso, a instituição também exerce atribuições atinentes ao controle da saída de bens culturais do Brasil[16] e à fiscalização do comércio e de leilões de antiguidades e obras de arte[17].

Para além de nomenclaturas administrativas e estruturas estabelecidas ao longo de 13 normativas, o que inclui os regramentos da Secretaria de Cultura e da Fundação Nacional Pró-memória, é bem verdade que se conservou no seu núcleo pelo menos dois instrumentos de gestão, o tombamento e o poder de polícia. Inclusive, ambos foram decisivos para ser mantida uma estrutura bipartida na década de 1980[18], por serem ferramentas restritivamente da alçada do poder estatal, que não podiam ser delegadas ou transferidas às entidades de natureza privada, conforme já foi ventilado na subseção 1.3.

Diante disso, esta seção tratará acerca da evolução histórico-conceitual do patrimônio cultural, a fim de ilustrar como se modificou a forma de atuação do Iphan ao

---

[12] Instituído pelo Decreto-lei nº. 25, de 30 de novembro de 1937, e aplicável a quaisquer bens culturais de natureza material, desde que não haja instrumento específico.
[13] Criado por meio da Lei nº. 3.924, de 26 de julho de 1961, e restrito aos bens arqueológicos.
[14] Aplicado aos bens culturais de natureza imaterial, conforme disposto no Decreto nº. 3.551, de 4 de agosto de 2000.
[15] Atribuída aos bens ferroviários da extinta Rede Ferroviária Federal S.A., de acordo com a Lei nº. 11.483, de 31 de maio de 2007.
[16] Portaria Iphan nº. 44, de 19 de fevereiro de 2016.
[17] Portaria Iphan nº. 80, de 7 de março de 2017.
[18] Entre 1979 e 1990, o campo do patrimônio cultural no âmbito federal ficou dividido entre um órgão normativo, a Sphan, e outro executivo, representado pela Fundação Nacional Pró-memória (Pró-memória).

longo das décadas. Será dado realce à figura do tombamento e à sua aplicação ao longo dos anos, para, em seguida, se dedicar às iniciativas do órgão em normatizar os instrumentos de proteção do patrimônio, que desencadearam na Portaria nº. 187/2010, bem como no monitoramento contínuo de tais ações.

2.1 A evolução histórico-conceitual do patrimônio cultural brasileiro

Dentro dos processos de formação dos Estados nacionais, foi comum a preocupação com a valorização e a proteção do patrimônio cultural como elemento agregador e justificador da nacionalidade. Assim aconteceu na Europa a partir do século XVIII, e tal fenômeno se repetiu no Brasil em dois séculos seguintes.

A despeito de duas iniciativas anteriores registradas na historiografia do campo da preservação no Brasil[19], o envolvimento nas questões atinentes ao acervo cultural do país só se deu efetivamente a partir da década de 1920, enquanto conscientização da necessidade de uma política pública voltada para a temática. Portanto, foi somente no século XX, quase 100 anos após a emancipação política do Brasil, que surgiram as primeiras tentativas de instituir um órgão federal de proteção do patrimônio cultural (CHUVA, 2017a).

Em 1920, o então presidente da Sociedade Brasileira de Belas Artes, Bruno Lobo, encarregou Alberto Childe, conservador do Museu Nacional, de elaborar um anteprojeto de lei em defesa do "patrimônio artístico nacional", todavia, o mesmo documento teve um enfoque quase que restrito aos bens arqueológicos, o rascunho resumiu-se a um ofício e não teve prosseguimento (SPHAN, 1980, p. 14).

[19] Em 1742, o governador da Capitania de Pernambuco demonstrou preocupação em manter os vestígios arquitetônicos da presença holandesa naquela região; e, em 1855, um alvará enviado aos presidentes das províncias brasileiras fez menção aos cuidados com intervenções em monumentos.

Já em 1923, o deputado federal por Pernambuco, Luís Cedro Carneiro Leão, apresentou à Câmara dos Deputados um projeto de lei que visava “conservar os imóveis públicos ou particulares, que no ponto de vista da história ou da arte revistam um interesse nacional” (SPHAN, 1980, p. 14), contudo, pecou pela timidez do documento. No ano seguinte, o deputado federal por Minas Gerais, Antônio Augusto de Lima, apresentou à câmara baixa um complemento à proposta de Luís Cedro, que tratava sobre a proibição da saída, para o exterior, de obras de arte tradicional brasileira (SPHAN, 1980).

Ambas as propostas acabaram por conflitar com a Constituição da República de 1891 e com o Código Civil de 1916, uma vez que consistiam em limitação à propriedade privada em toda a sua plenitude. Nesta época e sob a égide do pensamento majoritário da 1ª República, a propriedade era um direito absoluto, o que permitia sua relativização apenas quando fosse necessária a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

Nos anos seguintes, as iniciativas de organizar a legislação em defesa do acervo cultural tiveram um protagonismo maior entre os Estados em vez de centralizado na União. Esse foi o caso, por exemplo, de Minas Gerais, em que, em 1925, o seu governador, Fernando de Melo Viana, organizou uma comissão responsável por estudar a matéria. Como consequência de tal esforço, foi apresentado um anteprojeto de lei federal para disciplinar a matéria, uma vez que se concluiu que seriam ineficazes quaisquer previsões instituídas por lei estadual.

Sobre tal iniciativa, é importante destacar que, segundo a Sphan (1980a, p. 14), “apesar de não ter sido aproveitado pelo parlamento nacional, o anteprojeto proposto pela comissão mineira tem grande importância entre os antecedentes da legislação brasileira, porque muitos de seus princípios deram origem às disposições atualmente vigentes”.

Aplicado à União e aos Estados, e excluídos os municípios, em linhas gerais, o projeto versava sobre a catalogação e a proteção do “patrimônio histórico e artístico”. Segundo a proposta, a catalogação seria feita de forma voluntária ou compulsória, e sua efetivação serviria de condição *sine qua non* para recair sobre os móveis ou imóveis com valor de ordem histórica ou artística certas restrições, como a proibição de serem “demolidos, consertados ou reparados, sem prévia autorização especial [...]”. Sobre o conceito de patrimônio, a proposta entendia como tal todos “os móveis ou imóveis, por

natureza ou destino, cuja conservação possa interessar à coletividade, devido a motivo de ordem histórica ou artística, [...]" (SPHAN, 1980, p. 71-74).

Guardadas algumas divergências, a maior contribuição dada pelo projeto do governador Melo Viana pode ser considerada a previsão da catalogação de bens, considerada como uma antecessora do tombamento, na medida em que se trata de ato jurídico que reconhece em determinado bem um valor de ordem histórica ou artística.

Outra contribuição de tal projeto pode ser vista no conceito de vizinhança de bem catalogado. Atualmente entendido como entorno de bem tombado, o artigo 14 da referida proposta vedava qualquer construção nova a menos de metro e meio do objeto integral ou parcialmente catalogado, salvo se fosse autorizada especialmente pela autoridade pública competente.

Quanto ao argumento de que a propriedade era um direito absoluto, a comissão redatora de tal texto justificou a viabilidade jurídica do projeto dentro da percepção de que a antiga noção de propriedade havia sido superada por uma conceituação marcada pela tolerância com "diversas restrições e limitações, em favor da coletividade, como as chamadas servidões legais" e o poder de polícia (SPHAN, 1980, p. 70).

Posteriormente, Francisco Marques de Góis Calmon, governador da Bahia, promulgou a Lei estadual nº. 2.032, de 8 de agosto de 1927, que criou a Inspetoria Estadual de Monumentos Nacionais, órgão anexo ao Arquivo Público e Museu do Estado da Bahia (DÓCIO, 2014). Um ano depois, o exemplo foi seguido pelo Estado de Pernambuco, cuja Lei estadual nº. 1.918, de 24 de agosto de 1928, autorizava o governador, Estácio de Albuquerque Coimbra, a criar a Inspetoria Estadual de Monumentos Nacionais e um museu.

Ocorre que ambas as iniciativas estaduais se limitavam aos seus territórios, e não possuíam eficácia sobre os bens localizados em outras unidades da federação. Além do mais, sua vigência não encontrava embasamento dentro da sistemática constitucional vigente tendo em vista a já explicada supremacia do direito de propriedade. Sobre isso, destaca-se:

> as medidas adotadas pelos Estados não eram, entretanto, suficientes para assegurar proteção aos monumentos históricos e artísticos, nem mesmo dentro de

> seus respectivos territórios. A extensão e o exercício do direito de propriedade se achavam definidos na Constituição Federal e no Código Civil, sem que a matéria pudesse ser alterada ou inovada por iniciativa estadual. O Código Penal vigente não estabelecia sanção alguma para os atentados que se cometessem contra a integridade do patrimônio, ao contrário do que declaravam os documentos da Bahia e de Pernambuco, ficando clara assim a sua inconstitucionalidade (SPHAN, 1980, p. 15).

Fortemente influenciado pelas propostas de Melo Viana e pelas leis da Bahia e Pernambuco, em 1930, o deputado federal pela Bahia, José Wanderley de Araújo Pinho, apresentou ao Congresso Nacional um projeto de lei federal para tratar sobre o "patrimônio histórico-artístico nacional", conceituado da seguinte forma:

> Art. 1º Consideram-se patrimônio histórico-artístico nacional todas as coisas imóveis ou móveis, a que dava estender a sua proteção o Estado, em razão de seu valor artístico, de sua significação histórica ou de sua peculiar e notável beleza, quer pertençam à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, a coletividades ou particulares (SPHAN, 1980, p. 15).

Ocorre que, quase dois meses depois de apresentado o projeto de José Wanderley de Araújo Pinho, um golpe militar derrubou a República Velha e fechou o Congresso Nacional, e a referida proposta não pôde ser discutida e votada.

Assim, instaurada uma nova ordem constitucional por meio da Carta de 1934, esta reformulou a concepção de propriedade, e garantiu o seu usufruto desde que cumprisse com o interesse social ou coletivo. Além disso, a nova Constituição impôs a todos os entes federados a obrigação de proteger os "objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País".

Dentro deste espírito, foi aprovado o Decreto nº. 24.735, de 14 de julho de 1934, que estabeleceu o novo regulamento do Museu Histórico Nacional. Tal norma é anterior à nova Constituição e estava assegurada por meio do Decreto nº. 19.398/1930, que instituiu um Governo Provisório no Brasil após o golpe de Estado do mesmo ano.

O Decreto nº. 24.735/1934 é relevante uma vez que criou a Inspetoria de Monumentos Nacionais (IMN), responsável por exercer as funções de inspeção das edificações de valor histórico e artístico e o controle do comércio de objetos de arte e antiguidades (BRASIL, 1934). Antes disso, e por meio do Decreto nº. 22.928/1933, Ouro

Preto-MG foi elevada à categoria de Monumento Nacional, classificação até então inexistente.

Anos depois, em 1936, e sendo ministro da Educação e Saúde Pública, Gustavo Capanema, este solicitou que o escritor Mário de Andrade, que, à época, liderava o Departamento de Cultura do município de São Paulo-SP, elaborasse um projeto acerca da formação de um serviço nacional para a defesa "patrimônio artístico nacional"[20].

De caráter inovador, o projeto elaborado pelo intelectual paulista substituía o termo "catalogação" por "tombamento" e ampliava o conceito do que seria uma "obra de arte patrimonial, pertencente ao Patrimônio Artístico Nacional" (SPHAN, 1980, p. 91). Sobre a fiscalização desse acervo, todavia, a proposta foi omissa.

Duas semanas após a solicitação, um esboço é apresentado ao ministro Capanema, que encaminha à Câmara dos Deputados uma emenda ao projeto que tramitava no Poder Legislativo que versava sobre a reorganização do Ministério. Em seguida, pediu-se autorização para se instalar, em caráter experimental, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, atualmente Iphan, o que foi oficializado por meio da Lei nº. 378/1937, e o advogado Rodrigo Melo Franco de Andrade foi escolhido para liderar o órgão (Ver Apêndice A).

Meses depois, e por meio do Decreto-lei nº. 25/1937, organizou-se a proteção do "patrimônio histórico e artístico nacional", e, passados mais de oito décadas e quatro constituições, a norma mantém-se incorporada ao ordenamento jurídico pátrio.

Ocorre que, como todas as normas jurídicas, o transcurso do tempo impôs novas interpretações ao texto do Decreto-lei nº. 25/1937, principalmente no que diz respeito aos conceitos de "patrimônio". Historicamente, antes da primeira norma brasileira, os projetos antecedentes não alcançaram um consenso acerca do que seria um bem de valor histórico e artístico para a nação brasileira.

Por exemplo, para Mário de Andrade, seu projeto de 1936 considerava "obra de arte patrimonial, pertencente ao Patrimônio Artístico Nacional", todo bem referente à arte

[20] Foi a partir desse momento que um novo grupo de intelectuais, os modernistas, distinto dos que até então vinham propondo propostas para proteção do patrimônio, encontraram espaço nas políticas de Estado para fazer valer suas ideias de valorização da identidade nacional.

arqueológica, ameríndia, popular, histórica, erudita nacional, erudita estrangeira, aplicadas nacionais, e aplicadas estrangeiras (SPHAN, 1980, p. 91).

Já o Decreto-lei nº. 25/1937 considera como "patrimônio histórico e artístico nacional" o bem móvel ou imóvel com vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, ou com excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

Nas constituições que se seguiram – 1946, 1967 e 1969 –, não foi feita qualquer mudança quanto à noção de patrimônio e se limitaram a afirmar que seria dada proteção estatal aos bens de valor histórico e artístico. Sobre isso, o artigo 175 da Carta de 1946 expressamente estipulava as obras, os monumentos, os documentos, os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza. Já as constituições de 1967 (artigo 172, parágrafo único) e de 1969 (artigo 180, parágrafo único) estipulavam os documentos, as obras, os locais, os monumentos e paisagens naturais, e as jazidas arqueológicas.

O grande divisor de águas, entretanto, foi a Constituição de 1988, que, em seu artigo 216, estabeleceu como "patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira [...]". Essa redação não só confirmava um processo de mudança que vinha ocorrendo no seio do Iphan há pelo menos duas décadas, que atribuía ao próprio Decreto-lei nº. 25/1937 uma nova interpretação sem alteração do seu texto, típico caso de mutação constitucional.

Para melhor compreender tal modificação, é importante retornar ao momento de fundação do Iphan para, por meio dos objetos de preservação, compreender a discussão conceitual envolvida. Sobre a visão elementar do órgão, destaca-se:

> no Brasil, designou-se como patrimônio histórico e artístico nacional, basicamente, aquilo que foi classificado como *arquitetura tradicional do período colonial*, representante "genuína" das origens da nação. O passado resgatado não poderia jamais tratar do que fosse imediatamente anterior ao tempo presente que se queira negar – um quase presente –, e, nessa relação dada pela ruptura, era preciso que entre os dois acontecimentos não houvesse nenhuma causalidade. A escolha do que se pretendia identificar como constituinte da nação resultou na seleção de bens que representassem uma história remota e originária, inscrita num "tempo homogêneo e vazio", revelando a construção de uma história da nação fundada na possibilidade de construir heróis nacionais que deviam

> informar as ações no futuro e conter as diferenças do presente, distanciando-se dele (CHUVA, 2017a, p. 42, grifos originais).

Para ficar mais clara a visualização, pode-se resumir os bens tombados pelo Iphan durante os seus primeiros anos de atuação como edificações civis, militares ou religiosas do Brasil colônia, notadamente filiadas aos estilos arquitetônicos do barroco[21] e neoclassicismo[22]. Para a professora e socióloga Maria Cecília Londres Fonseca (2017), a partir de 1947, surge a proteção também aos exemplares da arquitetura moderna[23], e se associa, assim, ao espírito de tal movimento de se considerar como representante e herdeiro da "boa arquitetura", tradição construtiva brasileira iniciada nos tempos coloniais.

Consequentemente, nas primeiras décadas de atuação do Iphan, todos os estilos arquitetônicos de destaque no Brasil entre o neoclassicismo e o modernismo, principalmente relacionados ao Ecletismo[24] e ao *Art Nouveau*[25], eram postos de lado. Para Fonseca (2017), tal postura encampada pelos arquitetos [modernistas] do Iphan justificava-se tanto no campo estético quanto ideológico, que percebia, em tais estilos, uma dissociação entre funcionalidade e decoração na medida em que se originavam de cópias servis de modelos e conceitos europeus.

---

[21] Estilo surgido no século XVII e fortemente ligado com a arte religiosa da contrarreforma, encontrou espaço no Brasil durante o século XVIII e as duas primeiras décadas do século XIX. Variou em cada região brasileira, e teve como dois de seus principais expoentes o Aleijadinho, em Ouro Preto-MG, e Mestre Valentim, no Rio de Janeiro-RJ. Ao deixar de lado a simetria e a simplicidade da arte renascentista, as fachadas aparentemente modestas das igrejas escondiam, em seus interiores, talhas douradas e esculturas refinadas.

[22] Estilo decorativo predominante do século XVIII e da primeira metade do século XIX, defendia a retomada da arte antiga, especialmente greco-romana, e se pautava pela técnica, clareza e proporção. Apareceu, no Brasil, a partir de 1816, com a vinda da Missão Francesa, cujos participantes integraram a Academia Imperial de Belas Artes, o que deu origem ao primeiro curso de Arquitetura do Brasil. Ficou conhecido, na França, como *style empire*; nos Estados Unidos, como *federal style*; e, no Reino Unido, como *regency style*.

[23] Influenciada pela Semana de Arte Moderna de 1922, o primeiro exemplar de arquitetura moderna brasileira apareceu em 1928. Diferentemente de outras partes do mundo, os partidários de tal estilo no Brasil não defendiam uma ruptura com o passado, mas a valorização de uma arte tipicamente brasileira. A despeito de um certo bairrismo e intolerância com outros estilos tidos como "impuros", as influências dos cinco pontos do franco-suíço Le Corbusier são inquestionáveis nos projetos arquitetônicos de tal escola – planta livre, fachada livre, pilotis, terraço jardim e janela em fita.

[24] Corrente arquitetônica do século XIX, caracteriza-se pela adoção harmônica de características de estilos arquitetônicos do passado, ao combiná-los para satisfazer as demandas e necessidades da época. Fortemente presente na arquitetura e nos planos de reurbanização das grandes cidades brasileiras na transição para o século XX, foi duramente criticada pelos arquitetos modernistas a partir da década de 1920.

[25] Corrente arquitetônica que se desenvolveu entre a última década do século XIX e as duas primeiras do século XX, também conhecida como *modern style*, que explora as linhas sinuosas e assimétricas e tem, como motivos fundamentais, as formas vegetais e os ornamentos florais.

A escolha do Livro do Tombo Histórico ao invés do das Belas Artes quando o bem tombado não era representante de um estilo "artístico" é uma das mais impactantes evidências dessa tensão conceitual no órgão. Não bastasse isso, também pode-se perceber, nos processos de tombamento, as menções categóricas e não poucas vezes pejorativas que se atribuíam ao estilo arquitetônico de determinado bem[26]. No caso, por exemplo, do Teatro da Paz de Belém-PA, cujo aspecto externo filia-se ao neoclassicismo, mas o interior ao ecletismo, Lucio Costa manifestou-se no sentido de fazer constar, no processo, que o imóvel se tratava de "'curiosidade artística' e não de obra de arte propriamente dita" (PESSÔA, 2004, p. 190).

Essa "eugenia arquitetônica", que custou algumas perdas como o Palácio Monroe, antiga sede do Senado Federal, no Rio de Janeiro-RJ, também está associada à centralização da atuação do Iphan nos anos de 1930 e 1940 a determinadas regiões do Brasil. De acordo com a historiadora Márcia Regina Romeiro Chuva (2017a), a exclusão de bens localizados no Amazonas e no Mato Grosso, por exemplo, ligava-se possivelmente à dificuldade de acesso e ao entendimento de que não havia, por essas paragens, construções de excepcional valor por estarem "distantes da civilização".

Essa discussão de ordem doutrinária foi sendo transformada e, a partir da década de 1980, ampliou-se o entendimento de patrimônio cultural, oportunidade em que o Iphan expandiu o seu acervo tombado ao abarcar bens relacionados aos imigrantes, às religiões de matriz africana e a exemplares da arquitetura eclética (SCHLEE; QUEIROZ, 2017). Apesar disso, a redação do Decreto-lei nº. 25/1937 mantinha-se dentro de seu aspecto original, e considerava como "patrimonializado" os bens cujo interesse público pela preservação derivava da vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil ou ao excepcional valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico. Além disso, também considerava como patrimônio os monumentos, os sítios e as paisagens naturais com feição notável ou que tenham sido beneficiados pela indústria humana.

Assim, a materialização de tal mudança de atuação institucional transcorreu necessariamente pela interpretação que os técnicos do Iphan passaram a dar ao *caput* e § 2º do artigo 1º de tal norma, que, naquela altura, já passava dos 40 anos de vigência. Dessa

[26] Em uma manifestação intitulada como "Problema mal posto", elaborada em 19 de novembro de 1972 e juntada às fls. 93/97 do Processo nº. 860-T-72, que versa sobre o tombamento do Conjunto Arquitetônico da Avenida Rio Branco, o arquiteto Lucio Costa vociferou contra o ecletismo ao acusá-lo de falsa arquitetura, hiato na História da Arte e bastardo.

forma, faz-se necessário compreender os entendimentos institucionais ao longo do tempo de bens naturais e valores histórico, artístico e excepcional.

Para entender a previsão de tombamento de bens naturais, é importante saber o contexto em que se inseria o Decreto-lei nº. 25/1937 quanto à temática ambiental. Nessa época, inexistia uma visão autônoma acerca do direito ambiental, e ordenamento jurídico pátrio se limitava a ver os bens ambientais dentro de um aspecto meramente utilitarista e econômico, apesar da existência de iniciativas mais inovadoras, como o Código Florestal aprovado por meio do Decreto nº. 23.793, de 23 de janeiro de 1934, que, apesar de garantir ao poder público a prerrogativa de declarar uma propriedade como de interesse de preservação, não foi suficiente para evitar desmatamentos, poluições etc.

Longe de a sociedade preocupar-se com o desenvolvimento sustentável, a visão existente quanto à natureza aproximava-se muito de uma empolgação paisagística e cenográfica. Dessa forma, o Iphan, dentro de sua atuação, promoveu o tombamento dos chamados jardins históricos[27] e do patrimônio natural[28], e valorizou, assim, os aspectos contemplativo e bucólico, não raras vezes atrelados a questões históricas e artísticas. Posteriormente, com o advento da Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, a seara ambiental ganhou autonomia e passou a coexistir com os valores de natureza cultural.

Tratando agora sobre a concepção incipiente de valor artístico do Iphan, apesar de já ter sido ventilada anteriormente, ressalta-se que as semelhanças entre a arquitetura modernista e a colonial eram vistas mais na comparação da estrutura do que na aparência das edificações. Para Fonseca (2017, p. 201), "recursos construtivos coloniais, como as construções sobre estacas, as treliças e o pau a pique, eram associados aos pilotis, aos *brise-soleils* e ao concreto armado".

Somado a isso, a visão de valor histórico também era limitada, na medida em que privilegiava eventos de natureza política e os feitos das classes mais abastadas, principalmente as de matriz portuguesa. Dentro desse conceito foram acautelados bens ligados à religião católica, às fortalezas militares e aos fatos ou personagens da história política do Brasil. Fonseca (2017) explica que, a partir da década de 1980, essa percepção

[27] Cita-se o exemplo do Jardim Botânico (Processo nº. 157-T-38) e do Passeio Público (Processo nº. 99-T-38), ambos localizados no Rio de Janeiro-RJ e tombados em 1938.

[28] Cita-se o exemplo dos morros da cidade do Rio de Janeiro-RJ e das praias de Paquetá-RJ, ambos tratados no Processo nº. 99-T-38 e tombados em 1938.

foi modificada e o entendimento se deu de forma a incluir bens ligados ao desenvolvimento das cidades e aos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Por fim, a orientação que se tinha acerca de excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico era vista dentro da seara da originalidade e da extraordinariedade, ou seja, englobava bens únicos e quiçá raros. Ainda partindo de uma visão restritiva do que seria relevante proteger, o uso de tal justificativa não se afastou do entendimento que se tinha acerca de valor histórico e artístico na medida em que o objeto de preservação continuava o mesmo, ligado às classes dirigentes. A mudança interpretativa que se deu quanto a isso na década de 1970 partiu do pressuposto de que tal valoração ligava-se mais à representatividade e à exemplaridade do que à prodigiosidade, ou seja, preocupava-se em proteger cada vez mais exemplares que compunham a diversidade cultural brasileira (FONSECA, 2017).

Ainda sobre o excepcional valor, vale frisar que, durante esse período, o tombamento era a única ferramenta protetiva disponibilizada ao poder público para acautelar um bem cultural, daí o seu uso inclusive para salvaguardar sítios arqueológicos.

Com a Lei nº. 3.924, de 26 de julho de 1961, regulamentou-se a preservação dos bens arqueológicos, que estipulou o cadastro como ferramenta aplicável para acautelar tal espécie de bem cultural. A partir de então, o tombamento deixou de ser visto como a ferramenta prioritária na proteção de artefatos arqueológicos, o que não impediu o seu uso[29], a ponto de, durante a 75ª reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, realizada em 15 de maio de 2014, opinar-se no sentido de que o tombamento dos bens arqueológicos deveria ser tratado apenas em casos excepcionais, em que se aplicaria, assim, prioritariamente os ditames da Lei nº. 3.924/1961, para evitar a sobreposição de dispositivos legais e a inviabilização da pesquisa e do resgate de material arqueológico.

Recentemente, por meio da Portaria Iphan nº. 375, de 19 de setembro de 2018, instituiu-se a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan, a partir da qual foram consagrados alguns entendimentos e clarificados certos usos de instrumentos disponíveis à instituição. Como exemplo, quando da patrimonialização de um bem cultural material, dividiu-se os instrumentos entre os de identificação, de reconhecimento e de proteção.

[29] Destaca-se o sítio arqueológico e paisagístico da Ilha do Campeche (Processo nº. 1.426-T-98), em Florianópolis-SC, e o Parque Nacional da Serra da Capivara (Processo nº. 1.322-T-92), em São Raimundo Nonato-PI.

Além disso, no artigo 31, foram estabelecidos oito critérios a serem observados durante as ações e atividades de proteção de bens culturais materiais, o que pacificou as dúvidas quanto aos valores histórico, artístico e excepcional (BRASIL, 2018).

Essas discussões quanto ao entendimento de patrimônio cultural também influenciaram na classificação de tal seara dentro do conhecimento humano, notadamente na ciência jurídica, já que atua por meio de instrumentos legais. Quando do surgimento do Decreto-lei nº. 25/1937, o *status* da ferramenta ali prevista (tombamento) era atrelado ao Direito Administrativo na medida em que versava sobre uma restrição oriunda do poder público para a propriedade privada.

Não bastasse isso, a norma orientava a posição do Iphan como vigilante do patrimônio cultural brasileiro, na medida em que estipulava infrações e sanções de natureza administrativa. Esse caráter era tão pacífico que, anos depois, com a decretação do Código Penal (Decreto-lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940), com vigência apenas a partir de 1º de janeiro de 1942, foram previstas as infrações penais (crimes) de "dano em coisa de valor artístico, arqueológico ou histórico" e de "alteração de local especialmente protegido", que se diferenciava, assim, das modalidades previstas na norma de 1937.

Em 1972, após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano[30] e a XVII Sessão da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)[31], meio ambiente e patrimônio cultural convergiram dentro de um entendimento de meio ambiente cultural. Nessa mesma época, o direito ambiental tornou-se um campo autônomo dentro da ciência jurídica, e previu preceitos e princípios próprios, o que acabou influenciando tal coexistência.

Em sua obra, a professora Ana Maria Moreira Marchesan (2006) abraça tal enfoque e trabalha, inclusive, com princípios aplicados a tal conceito novo, como o do uso compatível com a natureza do bem e o princípio do *in dubio pro monumento*, variação do

---

[30] Realizada em Estocolmo (Suécia), apesar da inexistência de consenso, aprovou uma declaração em que proclamou 26 princípios atinentes ao meio ambiente e estabeleceu, assim, um marco político sobre a temática. A delegação brasileira foi chefiada pelo então Ministro do Interior, José Costa Cavalcanti, e subchefiada pelo embaixador Miguel Álvaro Osório de Almeida.

[31] De tal reunião, em Paris (França), foi adotada a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº. 80.978, de 12 de dezembro de 1977. A delegação brasileira foi chefiada pelo então Ministro da Educação e Cultura, Jarbas Gonçalves Passarinho, e subchefiada pelo embaixador Everaldo Dayrell de Lima e pelo general de brigada Arthur Mascarenhas Façanha.

in dubio pro natura. Tal visão acabou sendo incorporada pela maioria dos doutrinadores e também pelos tribunais, e resultou na aplicação de instrumentos jurídicos de proteção comuns aos dois campos do Direito, conforme escreve o procurador federal Jamerson Vieira (2010).

Essa visão perdurou imaculada até o final do século XX, até que foi promulgada a Lei nº. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispôs sobre as infrações ambientais de natureza penal e administrativa. Quanto à primeira, parece ter revogado tacitamente os dois comandos do Código Penal mencionados anteriores, mas, quanto à segunda, uma polêmica foi criada, na medida em que a referida lei restringia a sua aplicação aos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

Dessa forma, ao analisar o artigo 6º da Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, não se vislumbra a possibilidade de o Iphan aplicar a norma de 1998, e, portanto, tal comando deve ser alterado. Segundo o procurador federal Thiago Serpa Erthal (2018, p. 889), que concorda que, pela redação atual, o órgão esteja impossibilitado de fazer parte de tal sistema, a exclusão do Iphan de tal dinâmica é extremamente maléfica, pois "traz prejuízos à execução da política pública de proteção do patrimônio cultural".

Contemporaneamente a isso, surgiu um entendimento de inclusão do patrimônio dentro do campo dos direitos culturais, um braço considerado novo da ciência do direito, e que tem se desenvolvido a partir deste século, em face das restrições à integração ao campo ambiental. De acordo com o professor Mário Ferreira de Pragmácio Telles (2009), a relação de dependência doutrinária e conceitual do patrimônio cultural ao direito ambiental interfere tanto na eficiência de preservação do patrimônio cultural quanto na efetivação de políticas públicas para o setor, e cita, assim, a impossibilidade de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº. 9.605/1998.

Em artigo publicado, o professor Francisco Humberto Cunha Filho (2017) aborda a transferência do *locus* jurídico do tombamento do Direito Administrativo para os direitos culturais, e elenca, assim, oito evidências de tal deslocamento[32]. O referido

[32] Segundo o autor, as evidências seriam as seguintes: 1) A previsão constitucional de um regramento de relações atinentes à cultura; 2) A mudança de nomenclatura de patrimônio histórico e artístico nacional para patrimônio cultural brasileiro; 3) A proteção ao patrimônio cultural segundo a Constituição de 1988 justifica-se por um interesse social, de efeitos mais intensos do que ao interesse público previsto no

instrumento foi o primeiro a versar sobre o patrimônio cultural, daí a importância de conhecer o referido trabalho e as posições defendidas. Ao fim, contudo, o autor conclui pela inter-relação entre as duas áreas, conforme se observa:

> isso significa que o Tombamento se desloca, sim, do Direito Administrativo para os Direitos Culturais, mas não pode nem deve despregar-se totalmente do primeiro; situa-se, portanto, numa zona de interseção, em que as duas disciplinas jurídicas devem se complementar constante e respeitosamente, considerando que a segunda oferece a substância e a outra oferta algumas das importantes garantias necessárias à proteção do patrimônio cultural (CUNHA FILHO, 2017, p. 115).

Tal conclusão denota a atual vocação interdisciplinar da ciência jurídica, por meio da qual se incentiva um diálogo maior com as ciências humanas e sociais aplicadas. A despeito da posição do patrimônio cultural no Direito, o reconhecimento de sua autonomia comprova o grau de maturidade científica da área, fruto de anos de amadurecimento.

Essas discussões não devem servir para valorizar uma área em detrimento de outra, haja vista ser totalmente possível a convivência tranquila em vários campos da ciência jurídica. Como exemplo, aparecem discussões sobre o uso de instrumentos de proteção do patrimônio cultural como ferramentas de política urbana, principalmente o tombamento, conforme visto no Estatuto da Cidade (artigo 4º, V, "d", da Lei nº. 10.257/2001).

Tal diálogo entre patrimônio e urbanismo é bem antigo e remonta à preocupação com os conjuntos urbanos. Dentro dessa dinâmica, para além de proteger a forma das cidades históricas, o Iphan saiu na frente para expandir sua atuação para a normatização de zonas de interesse de preservação, muitas vezes em parceria com outras entidades, ao agir na definição e limitação das intervenções arquitetônicas e urbanísticas[33].

Decreto-lei nº. 25/1937; 4) O critério de tombamento saltou de uma preocupação com a excepcionalidade para a referencialidade; 5) A Constituição de 1988 passou a entender o tombamento como portador de efeito declaratório, e não mais constitutivo, conforme era visto anteriormente, o qual condicionava o reconhecimento como patrimônio somente depois de escrito; 6) A relação de bens passíveis de tombamento passou de um caráter restritivo para algo exemplificativo; 7) Ocorrência da extinção do tombamento de ofício, devendo os processos administrativos os quais versam sobre bens públicos de outros entes federados respeitar o devido processo legal; 8) Abolição do monopólio estatal no reconhecimento do patrimônio cultural (CUNHA FILHO, 2017).

[33] No caso do município do Rio de Janeiro-RJ, pode-se citar o exemplo da Urca, onde a atuação da Prefeitura, do Iphan e da associação de moradores influenciou na elaboração do primeiro projeto de estruturação urbana da cidade, em 1978.

Como instrumento principal de tal aplicação tem-se o tombamento, que se configura como a mais longeva ferramenta de proteção ao patrimônio cultural em vigência no Brasil. Igualmente como o patrimônio, tal instituto jurídico também possui peculiaridades e sofreu mudanças de entendimento e aplicação ao longo das décadas, daí a razão de se dedicar a próxima subseção a ele.

2.2 O tombamento

Como consequência da ideia de Estado social, a Constituição brasileira de 1988 garantiu a proteção estatal ao exercício dos direitos culturais e a defesa e a valorização do patrimônio cultural nacional, ao refletir sobre a competência comum da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal. Ocorre também que a própria Carta Magna elencou os instrumentos de preservação ao patrimônio cultural, conforme pode-se observar:

> Art. 216. [...]
> § 1º 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 (IPHAN, 2006, p. 20).

Além desses, conforme observa Carvalho Filho (2017), também podem ser considerados como instrumentos de tutela do patrimônio cultural o direito de petição, calcado no artigo 5º, XXXIV, "a", da Constituição; a ação popular, prevista no artigo 5º, LXXIII, da Constituição, e regulada pela Lei nº. 4.717/1965; e a ação civil pública (ACP), constante na Lei nº. 7.347/1985.

Assim, entre a Constituição e algumas leis esparsas, o tombamento surge para visar acautelar bens edificados de valor cultural, tem como efeito a limitação da

propriedade, e diverge, assim, de outras ferramentas, como o registro, restrito ao patrimônio imaterial, e o cadastro, ligado ao patrimônio arqueológico (MELLO, 2014). Em outras palavras, o tombamento não é à partida, nem tem como intenção primordial, a limitação do direito de propriedade, mas determina (entre outros recursos) o que é, por ato administrativo, patrimônio cultural edificado, para que seja promovido e protegido.

Criado em 1937, sua garantia elementar atualmente é a Constituição da República, conforme já se observou, todavia, seus efeitos e procedimentos são regulados pelo Decreto-lei nº. 25, de 30 de novembro de 1937, que foi recepcionado por todos os ordenamentos constitucionais que o sucederam, como o de 1988.

Quanto ao patrimônio cultural, anteriormente nomeado de patrimônio histórico e artístico, a Constituição versa sobre a competência de cada ente para tratar da temática, contudo, cabe à União, em respeito à competência concorrente, aprovar normas gerais sobre proteção ao patrimônio cultural. Dessa forma, o Decreto-lei nº. 25/1937 tem desempenhado um papel importantíssimo quanto aos fins para os quais foi pensado.

Inicialmente, é importante entender a origem do vocábulo “tombamento”. Conforme ensina Carvalho Filho (2017), o termo advém do verbo tombar, que, no Direito português, tem o sentido de inventariar, registrar ou inscrever bens. Antigamente, o inventário de todos os bens da Coroa lusitana era feito pela Torre do Tombo, espécie de Arquivo Nacional, que se responsabiliza por registrar, no seu Livro, todos os documentos de Portugal. Séculos depois e por extensão semântica, passou-se a usar, no Brasil, o termo tombamento para designar um processo administrativo que visa assegurar uma proteção especial a determinados bens.

O advento de tal carta constitucional também aprofundou a discussão acerca da natureza dos efeitos da referida ferramenta, ou seja, se o tombamento se constituiu com um invólucro declaratório ou constitutivo. Em outras palavras, a dúvida assenta-se sobre a capacidade de o tombamento ser eficaz para elevar um bem à condição de patrimônio cultural ou se é apenas o ato administrativo que declara uma valoração pretérita, geralmente advinda da sociedade, em razão de ser quem usufrui e se apropria dos bens culturais.

A principal razão para justificar tal debate encontra fundamento no conflito entre as redações do Decreto-lei nº. 25/1937 e da Constituição de 1988. Segundo Cunha

Filho (2017), enquanto a norma infraconstitucional entende que um bem somente integra o patrimônio cultural após sua inscrição no respectivo Livro do Tombo, a lei maior já elencava, de antemão, os bens que constituíam o patrimônio cultural brasileiro.

Na visão da jurista Sonia Rabello (2009), uma das maiores referências no campo preservacionista, não restam dúvidas quanto ao momento de nascimento da tutela jurídica do tombamento, ou seja, quando da inscrição do referido bem. Para além disso, a doutrinadora também explica que a redação dada pela Constituição de 1988 não é autoaplicável, uma vez que depende de regulamentação por lei, mas que, quanto aos efeitos do tombamento, o próprio Decreto-lei nº. 25/1937 previu dois momentos para a sua produção de efeitos, ou seja, o momento da notificação ao proprietário, que submete o bem ao regime de tombamento provisório, e o da inscrição do bem no referido Livro do Tombo, consagrando o ato definitivo.

Já na visão do jurista Carlos Frederico Marés de Souza Filho (1997), o tombamento em regra tem natureza constitutiva, mas, em alguns casos, possui efeitos meramente declaratórios. Menciona, assim, os bens arqueológicos, protegidos pela Lei nº. 3.924/1961, e que podem ser tombados. Também cita o caso dos documentos e dos sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, tombados pelo artigo 216, § 5º da Constituição.

Inserido nessa discussão, também pode-se trazer o caso de leis aprovadas pelas Assembleias Legislativas e pelas Câmaras Municipais que tombam determinado bem. No âmbito do Agravo Regimental na Ação Cível Originária nº. 1.208/MS, o STF manifestou a compreensão de que a instituição de tombamento por meio de lei precisa ser entendida como ato declaratório, equiparada ao acautelamento provisório, e deve, portanto, ser dada continuidade pelo Poder Executivo. Dessa forma, compartilhando da visão de Souza Filho (1997), apesar da natureza constitutiva em regra, esse seria mais um caso excepcional de conteúdo declaratório.

Passado isso, também é importante entender a classificação jurídica do instituto do tombamento, ou seja, a sua natureza dentro do sistema jurídico brasileiro. É sabido desde já que a condição de proteção e a obrigação de preservação do bem cultural tombado condiciona, de forma expressiva, o direito de propriedade, todavia, conceitualmente, não há consenso entre os estudiosos acerca de seu enquadramento legal.

Resumidamente, para se ter uma ideia da divergência, destaca-se:

> não existe uniformidade na doutrina jurídica nacional quanto à caracterização da natureza jurídica do tombamento: alinham-se os autores ora definindo o tombamento como limitação administrativa, ora o definindo como uma servidão administrativa. Há ainda aqueles que, embora definam o tombamento como uma limitação administrativa, indicam que as restrições à visibilidade ao bem tombado são servidões administrativas. Finalmente, há alguns autores que não enquadram o tombamento nem como limitação administrativa, nem tampouco como servidão, fazendo crer que se trata de instituto diferenciado da limitação e da servidão administrativa (RABELLO, 2009, p. 129-130).

Quanto ao entendimento de ser o tombamento uma servidão administrativa, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017) refuta tal ideia quando explica que inexiste a figura da coisa dominante, obrigatória na servidão, seja de direito público ou privado, e que a restrição não é imposta em benefício de coisa afetada a fim público ou de serviço público, mas, ao contrário, busca satisfazer a interesse público genérico e abstrato, a saber, o patrimônio cultural.

Em relação à classificação de limitação administrativa, José dos Santos Carvalho Filho (2017) refuta tal ideia, porque, ao contrário da limitação, o tombamento incide apenas sobre determinados bens, discriminados no processo administrativo como portadores de uma carga valorativa cultural.

Em linhas gerais, ambos os autores entendem o tombamento como algo diferenciado, não enquadrado nas classificações já existentes, e que se aproxima, todavia, de um "instrumento especial de intervenção restritiva do Estado na propriedade privada, com fisionomia própria e inconfundível com as demais formas de intervenção" (CARVALHO FILHO, 2017, p. 444).

Ao se debruçar quanto às espécies de tombamento, o professor Paulo Affonso Leme Machado (1986) explica haver três modalidades a depender do bem ser propriedade de ente público ou privado. Se fosse pertencente a qualquer ente federado, o Decreto-lei nº. 25/1937 apenas permitiria a possibilidade de tal acautelamento se dar de ofício, contudo, deveria ser providenciada a notificação devida para que o ato administrativo produzisse os seus efeitos. Se o bem fosse particular, o ato poderia ser voluntário ou compulsório. No primeiro caso, apenas seria assim chamado quando o proprietário solicitasse a proteção ou

se, recebendo a notificação do órgão protetivo, viesse a anuir por escrito. Em sentido contrário, seria compulsório o ato quando o proprietário não anuísse com a notificação, não impugnasse o tombamento ou apresentasse impugnação.

Segundo Rabello (2009), tal modalidade *ex officio*, contudo, deixou de existir a partir da promulgação da Lei nº. 6.292/1975, e, segundo o promotor de justiça Marcos Paulo de Souza Miranda (2014), a atual organização constitucional, calcada no artigo 18 da Carta Magna, garante a todos os entes públicos a prerrogativa de impugnar o tombamento. Dessa forma, restam asseguradas as prerrogativas inerentes ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de ser o proprietário ente público ou privado.

Já em relação à eficácia do ato, Rabello (2009) entende que pode ser provisório ou definitivo, conforme o disposto no artigo 10 do Decreto-lei nº. 25/1937. Em linhas gerais, será o tombamento provisório enquanto estiver em curso o processo administrativo instaurado pela notificação, e definitivo quando o ato administrativo tiver sido homologado pelo Ministro de Estado do Turismo[34] e o bem for devidamente inscrito no Livro do Tombo.

Ao longo do tempo, muito se discutiu acerca da diferença entre o tombamento definitivo e o provisório, ainda que o parágrafo único do artigo 10 da norma reguladora disponha sobre a equiparação dos mesmos. Dessa forma, apesar de haver distinção conceitual sobre a natureza de um e de outro, o mais relevante é saber que ambos atingem o mesmo objetivo, qual seja, o de proteger o bem, conforme se observa:

> sobre a provisoriedade do tombamento, o STJ já proferiu decisão considerando que o tombamento provisório não é fase procedimental, mas sim medida assecuratória de preservação do bem até a conclusão dos pareceres e a inscrição no livro respectivo. Parece-nos, contudo, que tal conclusão não se coaduna com o texto legal. Dispõe o art. 10 do Decreto-lei nº. 25/1937 que o tombamento "*será considerado provisório ou definitivo, conforme esteja o respectivo processo iniciado pela notificação ou concluído pela inscrição dos bens*". Segue-se, por conseguinte, que, a despeito de poder também revestir-se de caráter preventivo, o tombamento provisório encerra, na realidade, fase do processo, porquanto decretado antes do ato final do tombamento definitivo. Observado, porém, o devido processo legal, o tombamento provisório terá a mesma eficácia restritiva do tombamento definitivo, alvejando ambos a proteção do patrimônio público (CARVALHO FILHO, 2017, p. 444, grifos originais).

[34] Desde a promulgação do Decreto nº. 10.108, de 7 de novembro de 2019, o Iphan transferiu-se ao Ministério do Turismo, o que transportou, assim, a competência da homologação em questão ao seu titular.

Por fim, quanto aos destinatários do tombamento, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017) considera-o individual, quando atinge um bem determinado, e geral, quando atinge todos os bens situados em um bairro ou uma cidade. José dos Santos Carvalho Filho (2017), entretanto, discorda de tal classificação na medida em que, para ele, o tombamento tem sempre caráter individual, pois os efeitos do ato alcançam diretamente apenas a esfera jurídica do proprietário de determinado bem. Para o autor, por conseguinte, "o dito tombamento geral seria ato limitativo de natureza genérica e abstrata incongruente com a natureza do instituto", daí que as proteções em conjunto seriam apenas efetivadas na medida em que cada bem inserido na faixa de abrangência fosse considerado individualmente como suscetível de valor cultural.

Essa dicotomia de opiniões leva a uma discussão acerca da forma como deve ser dada a notificação inerente ao processo de tombamento. Para Rabello (2009), ao inexistir uma regulamentação própria, a administração pública poderá notificar o proprietário da forma que seja mais conveniente para atender ao interesse público e à exigência do decreto-lei. Segundo a sua posição, deve-se diferenciar a notificação da publicitação do processo de tombamento, duas exigências legais que podem facilmente ser atendidas ao se optar pela notificação por edital.

Enquanto a notificação tem eficácia restrita ao proprietário do bem alvo do tombamento por força do artigo 9º do Decreto-lei nº. 25/1937, a publicitação tem efeitos *erga omnes*, ou seja, contra todos, para que a sociedade tome conhecimento das limitações impostas a determinado bem e não pratique qualquer ato danoso. Esse último se origina da própria Constituição da República, que elenca a publicidade com um princípio que deve reger a administração pública.

No âmbito federal, a questão está regulamentada desde a promulgação da Portaria Sphan nº. 11/1986, cujo artigo 15 permite a notificação por edital a depender da análise jurídica que deverá considerar a natureza do bem a ser tombado e/ou a documentação do proprietário constante no processo administrativo. A adoção da notificação editalícia não impede, todavia, o questionamento judicial de alguns processos administrativos. Assim, é sempre importante lembrar do caso que envolve a demarcação dos terrenos de marinha, conforme medida cautelar deferida no âmbito da Ação Direta de

Inconstitucionalidade nº. 4.264/PE. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, em 2011, ofendia as garantias do contraditório e da ampla defesa o convite por meio de edital dos interessados que almejassem subsidiar a administração na demarcação de tais terrenos, uma vez que o cumprimento do devido processo legal pressuporia a intimação pessoal.

O tombamento é ato administrativo por meio do qual o Poder Executivo manifesta sua vontade de preservar determinado bem, e tal iniciativa deve ter início por meio de processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa ao proprietário do bem, e não por norma legal, que, no caso, estaria desvestida do atributo de generalidade. Sobre isso, é importante observar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 700, grifos originais):

> o tombamento realiza-se através de um procedimento administrativo vinculado, que conduz ao ato final de inscrição do bem num dos Livros do Tombo. Nesse procedimento deve ser notificado o proprietário do bem a ser tombado, dando-se lhe oportunidade de defesa, na forma da lei. Nulo será o tombamento efetivado sem atendimento das imposições legais e regulamentares, pois que, acarretando restrições ao exercício do direito de propriedade, há que observar o *devido processo legal para sua formalização*, e essa nulidade pode ser pronunciada pelo Judiciário, na ação cabível, em que serão apreciadas tanto a legalidade dos motivos quanto a regularidade do procedimento administrativo em exame.

Ou seja, o tombamento só pode originar de ato do Poder Executivo, rechaçadas as iniciativas oriundas do Poder Legislativo, como a que tentou a Câmara Municipal do Rio de Janeiro-RJ ao prever, na Lei Orgânica do Município, a possibilidade de a própria Câmara efetuar o tombamento de bens particulares[35]. Conforme mencionado anteriormente, o STF manifestou-se positivamente a determinado tombamento promovido pelo Poder Legislativo, apesar de o reconhecer como de natureza declaratória, mas também é verdade que há doutrinadores que entendem e até elencam vantagem de tal possibilidade, como é o caso de Machado (1986) e do professor Antonio Augusto Queiroz Telles (1992), que ressaltam a facilidade maior em cancelar tombamentos advindos de leis, dependentes apenas de legislação revogatória.

Sobre o objeto do processo administrativo que desencadeia o tombamento, observa-se:

---

[35] Questionada, o Supremo Tribunal Federal a declarou inconstitucional, conforme se observa no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº. 714.949/RJ.

> o processo administrativo de tombamento visa, basicamente, ao estudo e exame, pela administração, do mérito da imposição da restrição a determinada propriedade em função do interesse público. Para proteger a cultura, obrigação constitucional do poder público, os entes políticos, através da administração, exercem seu respectivo poder de polícia, conformando o exercício dos direitos individuais ao interesse público, que os condiciona e limita (RABELLO, 2009, p. 67).

Em âmbito federal, o processo administrativo de tombamento é regido pelo Decreto-lei nº. 25/1937, pela Lei nº. 6.292/1975 e pela Portaria Sphan nº. 11/1986, e se inicia com o encaminhamento do pedido, que deverá ser instruído com algumas informações, como a justificativa da existência de valor cultural de interesse nacional. Em seguida a essa fase preliminar, o pedido será encaminhado para avaliação por parte do corpo técnico da autarquia e, após isso, à avaliação da Procuradoria Federal junto ao Iphan (Profer)[36] sob os aspectos da legalidade, motivação e instrução do ato administrativo.

Diante de uma resposta positiva, o proprietário do bem é notificado e tem o prazo de 15 dias para anuir ou impugnar o tombamento, independentemente da natureza do bem, conforme visto anteriormente. Também chama atenção o fato de que, pelo advento da Lei nº. 6.295/1975, passou-se a dispor que o Conselho Consultivo deliberaria sobre a decisão acautelatória em todos os tipos de tombamento, independentemente de haver impugnações. Dessa forma, tal norma superveniente acabou por afastar qualquer diferença entre as modalidades voluntária, compulsória e *ex officio*, igualando-as, por conseguinte.

Assim, deliberado o Conselho Consultivo acerca do tombamento, no caso de aprovação por meio de voto vencedor de relator previamente designado, dependerá o processo de homologação do Ministro de Estado do Turismo antes de o bem retornar ao órgão preservacionista para ser inscrito no respectivo Livro do Tombo. Ressalta-se que o mesmo só poderá ser desfeito por ato do Presidente da República, conforme preceitua o Decreto-lei nº. 3.866/1941.

---

[36] Parte da Advocacia-Geral da União (AGU), a Procuradoria-Geral Federal (PGF) é responsável pelo apoio jurídico à administração pública indireta, e o Iphan é um dos integrantes. Seus servidores exercem suas atividades em autarquias, fundações ou em unidades próprias da PGF, sem perder, todavia, seu vínculo com o órgão de lotação.

Contemporaneamente, para além de definir as regiões tombadas, os processos de tombamento também têm delimitado as áreas de entorno, conceito mais amplo que o de "vizinhança", presente no artigo 18 do Decreto-lei nº. 25/1937 (IPHAN, 2006).

Pela redação original do decreto-lei, o objetivo do entorno é proteger a visibilidade do bem tombado, ou seja, limita-se a um aspecto meramente visual. Ocorre que, com o passar dos anos, tal entendimento foi modificado e passou a compreender a ambiência e a historicidade dos contextos que envolvem os bens tombados (MOTTA; THOMPSON, 2010), de forma a favorecer a compreensão e a vivência integrada com o bem tombado no espaço urbano (RABELLO, 2009).

Fruto de batalhas judiciais e da própria consciência, por parte do Iphan, de que o patrimônio cultural poderia ser preservado dentro da lógica da política urbana, a principal mudança quanto a isso veio por meio da Portaria nº. 626, de 25 de novembro de 1981, do Ministério da Educação e Cultura (MEC), que aprovou o Regimento da Secretaria de Cultura e fez constar, como atribuições do Conselho Consultivo, as decisões acerca de entorno de bens tombados (BRASIL, 1981b).

Aparentemente, pode-se pensar que as áreas tombadas e seus respectivos entornos possuem graus de proteção quase similares, todavia, por mais que isso não seja totalmente falso, é importante, antes de tudo, conceituar tal termo, conforme segue:

> o que distingue então as áreas tombadas das áreas de entorno é o valor atribuído a cada uma. A área de entorno será de referência para a compreensão da coisa tombada, cabendo, então, parâmetros de proteção apropriados ao valor de entorno, sempre adequados ao valor atribuído. Poderão, em alguns casos, ser parâmetros rigorosos, até mais rigorosos do que os aplicados às áreas tombadas, como, por exemplo, na preservação de área natural no entorno de bem tombado onde a ocupação deve ser mantida rarefeita. Nesses casos, serão exigidos parâmetros de ocupação do solo – com lotes de grandes dimensões, taxas de ocupação reduzidas e gabaritos baixos –, sendo esses parâmetros os apropriados à manutenção dos aspectos naturais no entorno dos bens tombados. Trata-se de aplicar esse instrumento – do entorno – em toda sua plenitude na proteção dos referenciais necessários à compreensão do monumento e sítios tombados (MOTTA; THOMPSON, 2010, p. 96).

Importante também o seguinte posicionamento:

> o entorno é um importante aliado, a fim de possibilitar a compreensão do bem cultural tombado, conferindo coerência entre o bem protegido e a ambiência que o envolve, ampliando a legibilidade que dele se faz e a eloquência do testemunho que ele pode prestar.
> Segundo o princípio da proteção do entorno, todo bem tombado insere-se em um contexto cultural mais amplo ao seu redor, capaz de testemunhar o meio e os elementos históricos de uma época, devendo ser resguardada a área em volta do patrimônio cultural objeto da proteção principal (MIRANDA, 2014, p. 111).

O Decreto-lei nº. 25/1937 divide as regiões protegidas em área de tombamento (núcleo valorativo) e área de entorno (vizinhança da coisa protegida), e aplica limitações distintas.

Por exemplo, enquanto, na área tombada, as modificações ou alterações ao imóvel são mais abrangentes, conforme o artigo 17 de tal norma, nas regiões de entorno, conforme o artigo 18 do mesmo diploma legal, as restrições limitam-se apenas à ambiência, noção de campo de visibilidade, que se refere à convivência harmônica entre o monumento protegido e o imóvel que se pretende alterar, de modo que a presença do imóvel vizinho não ofusque o prédio tombado.

Portanto, compreendida essa distinção entre área tombada e seu entorno, destaca-se que, em relação às restrições impostas pelo tombamento, é importante observar:

> o tombamento tanto pode acarretar uma restrição individual quanto uma limitação geral. É restrição individual quando atinge determinado bem – uma casa, p. ex. –, reduzindo os direitos do proprietário ou impondo-lhe encargos; é limitação geral quando abrange uma coletividade, obrigando-a a respeitar padrões urbanísticos ou arquitetônicos, como ocorre com o tombamento de locais históricos ou paisagísticos (MEIRELLES, 2016, p. 700).

Na visão de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017), surgem, em decorrência da limitação à propriedade, alguns efeitos decorrentes do tombamento de um bem, divididos entre os proprietários de imóveis tombados e localizados no entorno, e o poder público.

Quanto aos proprietários de bens tombados, recaem sobre eles três tipos de obrigações. A primeira, chamada também de positiva, diz respeito à obrigação de proceder com ações de conservação quando necessárias, ou, na hipótese de hipossuficiência, reportar a necessidade ao poder público. Também incide – apenas no caso de bem público

tombado –, a vedação de aliená-lo, permitida somente a transferência entre os diferentes entes federativos, ou seja, entre a União, Estados, municípios e o Distrito Federal.

Até 2015, incidia também aos proprietários uma quarta obrigação, qual seja, a referente ao direito de preferência da administração pública em face da alienação onerosa de bens tombados. Com o advento do novo Código de Processo Civil, por meio da Lei nº. 13.105/2015, que entrou em vigor em 18 de março de 2016, foi revogado o artigo 22 do Decreto-lei nº. 25/1937, cuja redação versava sobre tal prerrogativa.

Já a segunda obrigação incidente aos proprietários de bens tombados é chamada de negativa, pois representa o dever de abstenção, que, no caso, se resume à vedação de destruir, demolir ou mutilar, sem prévia autorização pública, bens tombados, assim como a proibição de, em se tratando de bens móveis, de retirá-los do país, também sem prévia autorização do órgão de defesa do patrimônio cultural.

Por fim, surge a terceira obrigação, que representa uma necessidade de o proprietário ficar sujeito à fiscalização do bem pelo órgão técnico competente, sob pena de multa em caso de opor obstáculos indevidos à vigilância.

Já em relação aos proprietários dos imóveis vizinhos, atualmente entendida a vizinhança como o entorno, é vedado aos mesmos a construção de qualquer estrutura que impeça ou reduza a ambiência do bem ou do conjunto tombado, e é necessário um juízo acerca dos tipos de revestimentos usados, gabarito (altura), volumetria etc.

Finalmente, quanto ao poder público, o tombamento cria um dever de vigilância sobre as coisas tombadas, o que é feito por meio do exercício do poder de polícia administrativa, que está assinalado no artigo 20 do Decreto-lei nº. 25/1937. Dessa forma, surgiu a figura do poder de polícia administrativa, conforme poderá ser observado a seguir, todavia, será necessário compreender, primeiramente, as mudanças acerca do tombamento, tanto quanto às alterações no decreto-lei, quanto nas visões conceituais sobre o instrumento.

2.3 Mudanças acerca do tombamento na legislação brasileira

Dentro da lógica jurídica brasileira, cabe à Lei Maior, ou seja, à Constituição da República de 1988, a delimitação de competências para orientar a elaboração das normas infraconstitucionais, ou para adequar as que tenham sido promulgadas antes de sua vigência.

Quanto ao patrimônio cultural, a Constituição Cidadã estipula como obrigação comum de todos os entes federados a proteção dos "documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos", conforme previsto no artigo 23, III e IV. Dessa forma, dentro da seara administrativa, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem elencar como área de atuação a proteção de bens culturais.

De acordo com a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan, aprovada por meio da Portaria nº. 375, de 19 de setembro de 2018, garantiu-se o Princípio da Colaboração como balizador das ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos propostos, entendido tal princípio como a necessidade de "colaboração e cooperação entre as diferentes esferas do Poder Público e sociedade" (BRASIL, 2018).

Ocorre que, para entender a atuação colaborativa acerca do patrimônio cultural, é importante ter em mente que, pelo artigo 216, §1º, da Constituição da República de 1988, foi criado o entendimento de que todos os entes federados possuem o dever de proteger, com a colaboração da comunidade, o patrimônio cultural brasileiro.

Havendo esse imperativo, e para alcançar os seus objetivos, dividiram-se as competências dos entes federados em legislativas (normativas) e executivas (administrativas), entendida a primeira como a capacidade de produzir leis e regulamentos, e a segunda como sendo o poder de implantação de políticas públicas voltadas ao patrimônio, tais como fiscalização, inventário etc. (MIRANDA, 2006).

Ocorre que, dentro da sistemática do Estado Democrático de Direito, o princípio da legalidade se impõe e gera, como consequência para o poder público, a

necessidade de um comando legal que atribua a ela uma obrigação. No caso do patrimônio cultural, para dar eficácia aos preceitos constitucionais anteriormente mencionados, deve-se compreender a competência para legislar sobre a temática.

Assim, quanto à prerrogativa legislativa, ou seja, a capacidade de elaborar leis, a Constituição limita, conforme previsão constante no artigo 24, VII e VIII, à União, aos Estados e ao Distrito Federal, o poder de legislar sobre a "proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico". Como tal comando está inserido na lógica da competência concorrente, os § 1º e 2º do referido artigo conceituam tal modalidade como sendo aquela em que cabe à União o estabelecimento de normas gerais, e resta aos Estados e ao Distrito Federal o poder de suplementá-las.

Nessa lógica constitucional, restou aos municípios apenas cumprir as leis promulgadas pela União e pelos Estados, conforme assentado no artigo 30, IX, da Carta de 1988, o que acabou por impedir uma inovação na matéria. Ocorre que, pela doutrina, tem-se aceitado a capacidade dos municípios de suplementar as normas federais e estaduais, desde que não se exceda os limites dos procedimentos locais, ou seja, assuntos de interesse restrito daquela cidade (MIRANDA, 2006).

Voltando à questão da competência administrativa ou executiva, vale ressaltar que, no parágrafo único do artigo 23, há menção ao fato de que serão promulgadas leis complementares para fixar normas para a cooperação entre todos os entes da Federação que visem ao "equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". Um caso notável pode ser o da temática do meio ambiental, cuja cooperação federativa foi fixada por meio da Lei Complementar nº. 140/2011.

Apesar de o artigo 23, incisos III e IV, falar em competência comum na proteção do patrimônio cultural, a Carta Magna não autoriza que todos os entes atuem, concomitantemente, em todas as situações concretas. Deve-se, para isso, observar dois limites da ação de cada um desses entes políticos, destacados como de natureza territorial e de grau de interesse (RABELLO, 2009).

Sobre a cumulação de competências, destaca-se:

> poderá haver dois ou mais atos de proteção – tantos quantos forem as competências correspondentes aos respectivos interesses jurídicos, e nenhum deles, em princípio, eliminará os efeitos do outro. É bem verdade que se os efeitos de cada ação forem diversos, mas compatíveis, incidirão todas as restrições, de modo que, cumprindo a mais restritiva, se cumpra as demais. Entretanto, se as determinações de cada um dos entes políticos forem diversas e incompatíveis entre si, aplicar-se-á o princípio do maior interesse, prevalecendo as exigências do ente federal sobre o estadual e, desse último, sobre o municipal (RABELLO, 2009, p. 34-35).

Independentemente desses limites, deve-se ter firme o entendimento de que a atuação executiva só se justifica se houver um instrumento de proteção, qual seja, tombamento, registro etc. Ocorre que, em vista da competência comum, a tutela sobre o bem em questão não necessariamente precisa pertencer ao ente atuante.

Acerca disso, destaca-se o seguinte posicionamento doutrinário:

> o poder legislativo federal define o que é patrimônio nacional; o estadual, o que é o patrimônio estadual; e as leis municipais dizem o que é o patrimônio cultural local. Mas, independente destas três esferas de definições, o poder público está obrigado a proteger os bens culturais legalmente definidos como tais. Assim, não importa qual ente define como cultural um determinado bem, todos são obrigados a protegê-lo, ainda que o considerem desimportante para a esfera de poder que representem [...] (SOUZA FILHO, 1997, p. 92).

De qualquer forma, apesar da competência concomitante, pode haver situações de divergências e conflitos, que devem ser tratados de forma a conciliar vontades, sempre se pautando pelo interesse público e pela razoabilidade. Assim, salvo se for uma atuação conjuntamente pensada, os demais entes devem esperar sinais de omissão que justifiquem uma ação subsidiária.

No que concerne aos instrumentos de proteção do patrimônio cultural, a Constituição, por meio do artigo 216, § 1º, estabelece como tais, os inventários, os registros, a vigilância, o tombamento, a desapropriação e outras formas de acautelamento e preservação. Dessa forma, a Carta Magna ratifica o instrumento criado em 1937 e dá a ele um reconhecimento constitucional, o que não havia nas cartas de 1946, 1967 e 1969.

Dentro dessa nova ótica constitucional, o Decreto-lei nº. 25/1937 pode ser entendido como uma norma geral, nos termos do que dispõe o artigo 24, VII e § 1º, assim,

cada unidade da federação deve providenciar a sua respectiva legislação suplementar, que influenciará em todos os demais entes. Vale destacar que, dentro do princípio da cooperação (ou da colaboração), todos os entes federados podem atuar na proteção de bens culturais desde que possuam interesse jurídico sobre eles, quando se aplicarão, então, todas as restrições administrativas cabíveis, de modo que, se os efeitos de cada ação forem diversos, ao se cumprir a mais restritiva, se cumpre as demais (RABELLO, 2009).

Ocorre que, dentro de mais de oito décadas de vigência, inclusive tendo sido declarada constitucional em 1942[37], a referida legislação e o processamento do tombamento passaram por algumas mudanças, sejam expressas ou tácitas, que serão tratadas a seguir.

A primeira grande mudança diz respeito ao cancelamento do tombamento. De acordo com o Decreto-lei nº. 3.866, de 29 de novembro de 1941, ao presidente da República será concedida a autorização para fazê-lo, desde que, de ofício ou em grau de recurso, atendendo a motivos de interesse público. De acordo com Rabello (2009), apesar do alto grau de discricionariedade atribuído ao supremo mandatário brasileiro, sua atuação está limitada à comprovação de motivo de interesse público, ainda que superveniente ao ato protetivo.

Visando compreender o conceito de interesse público, podem-se utilizar os casos de utilidade pública, previstos no artigo 5º do Decreto-lei nº. 3.365, de 21 de junho de 1941, como forma de melhor elucidar o termo jurídico. De acordo com tal norma, enseja a desapropriação por utilidade pública a iminência de situações que envolvem a segurança nacional, a salubridade pública, o funcionamento dos meios de transporte coletivo, a construção de edifícios públicos, de monumentos comemorativos e cemitérios etc.

É importante lembrar que, antes mesmo dessa norma, o Decreto-lei nº. 25/1937 já autorizava o cancelamento do tombamento em uma situação específica. De acordo com o artigo 19, § 2º da referida norma, quando o proprietário de bem tombado não dispusesse de recursos para proceder com ações de conservação e reparação, e se o Iphan não mandasse executá-las a expensas da União, o referido proprietário poderia solicitar o

[37] No âmbito da Apelação Cível nº. 7.377, julgada em 17 de junho de 1942, o STF reconheceu a constitucionalidade, ou seja, a harmonia do Decreto-lei nº. 25/1937 com o ordenamento jurídico pátrio vigente à época.

cancelamento da proteção existente, pedido que deveria ser autorizado pelo Conselho Consultivo (alteração feita pelo artigo 2º da Lei nº. 6.292/1975).

Também é verdade que houve, pelo menos, um caso de cancelamento de tombamento anterior ao Decreto-lei nº. 3.365/1941. Foi o episódio que envolveu o conjunto de São João Marcos-RJ, cujo tombamento foi derrogado pelo Decreto-lei nº. 2.269, de 3 de junho de 1940, por motivos de ampliação de uma barragem nas redondezas da cidade (BADE, 2019).

Com base nessa legislação de 1941, por exemplo, presenciou-se algumas atuações no sentido de cancelar alguns tombamentos federais. Em 1949, cancelou-se, parcialmente, o tombamento do Aqueduto da Carioca, no Rio de Janeiro-RJ (BRASIL, 1949); em 1968, cancelou-se o tombamento do imóvel designado como Lote nº. 1, da Quadra C, do loteamento denominado "Sítio da Cruz", no Recife-PE (BRASIL, 1968); e, em 1972, cancelou-se a inscrição do tombamento da Igreja dos Martírios, situada também na capital pernambucana (BRASIL, 1972).

Também houve casos em que foram negados tais cancelamentos. Por exemplo, após requerimento do proprietário de imóvel na Rua dos Inválidos, nº. 203, Centro, Rio de Janeiro-RJ, ou seja, o Solar do Visconde de São Lourenço, Rodrigo Melo Franco de Andrade respondeu com a alegação de que o Iphan era incompetente para analisar tal pleito, outrossim, tal cancelamento só poderia ser motivado por razões de interesse público, conforme o Decreto-lei nº. 3.365/1941, ou na hipótese do artigo 19, § 2º do Decreto-lei nº. 25/1937[38].

Posteriormente a 1941, foi a vez da Lei nº. 6.292, de 15 de dezembro de 1975, alterar a dinâmica prevista no Decreto-lei nº. 25/1937. De acordo com a nova norma, todos os tombamentos liderados pelo Iphan dependeriam de homologação do ministro de Estado da Educação e Cultura, após parecer do respectivo Conselho Consultivo. Com isso, afastou-se a previsão do decreto-lei de que não haveria apreciação por parte do Conselho Consultivo nos casos de tombamento de bens públicos, ou, no caso de tombamento de bens privados, por iniciativa do órgão, quando o proprietário da coisa se manifestava positivamente.

[38] Despacho do diretor do Dphan, de 4 de novembro de 1947, publicado no DOU de 10 de novembro de 1947, Seção 1, Página 16.

Tal iniciativa partiu do senador piauiense Petrônio Portella e baseava-se no artigo 19 do Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que submetia à supervisão ministerial todos os atos praticados por órgão da administração federal direta ou indireta. No caso do Iphan, o Conselho Consultivo restava como soberano nas questões inerentes ao tombamento, e não cabia qualquer análise por parte do ministro da Educação e Cultura.

Por fim, a terceira e mais recente grande mudança no Decreto-lei nº. 25/1937 diz respeito ao direito de preferência que o poder público detinha em relação aos bens tombados no caso de alienação onerosa. Tal possibilidade estava disposta no artigo 22 e foi revogada pelo artigo 1.072, I da Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015, que instituiu o novo Código de Processo Civil (CPC) brasileiro[39].

De acordo com isso, foi removido do mundo jurídico o direito de preferência dado à União, aos Estados e aos municípios no caso de alienação extrajudicial de bem tombado. De acordo com o novo CPC, tal preferência resistirá apenas no caso de alienação judicial, conforme previsto no artigo 889, VIII c/c 892, § 3º, da referida norma.

Apesar dessa mudança, ainda está em plena vigência o direito de preempção previsto na seara do direito urbanístico. De acordo com artigos 25 a 27 da Lei nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), os municípios terão preferência para a aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, desde que ele esteja inserido em área previamente estipulada como de incidência de tal ferramenta.

No sentido de regulamentar as disposições previstas no Decreto-lei nº. 25/1937, foram aprovadas, ao longo do tempo, uma série de atos infralegais que versam sobre as disposições constantes em tal norma. Pode-se mencionar a Portaria da Sphan nº. 10, de 10 de setembro de 1986, que determinou os procedimentos a serem observados nos processos de aprovação de projetos em bens tombados pela União, bem como em seus respectivos entornos – atualmente revogada; a Portaria da Sphan nº. 11, de 11 de setembro de 1986, que consolidou as normas de procedimento para os processos de tombamento; a

[39] O Pleno do STJ, em sessão administrativa realizada no dia 2 de março de 2016, decidiu, de forma unânime, que adotaria a data de 18 de março de 2016 como início da vigência da Lei nº. 13.256/2015 relativamente aos processos em trâmite perante aquela Corte, ao observar que, diante do disposto no artigo 8º, § 1º, da Lei Complementar nº. 95/1998, períodos de vacância englobam o dia não apenas de início como também de término do prazo. Assim, concluíram que, com a norma publicada em 17 de março de 2015, o derradeiro dia da vacância seria 17 de março de 2016 e a data da entrada em vigor do novo *codex* seria 18 de março de 2016.

Portaria Iphan nº. 420, de 22 de dezembro de 2010, cujo escopo é o de organizar os procedimentos a serem observados para a concessão de autorização para a realização de intervenções em bens edificados tombados e nas respectivas áreas de entorno; e a Portaria Iphan nº. 187, de 11 de junho de 2010, cujo objetivo é dispor sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao patrimônio cultural edificado.

Mais recentemente foi aprovado o Decreto nº. 9.963, de 8 de agosto de 2019, que delimitou as competências do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural[40]. Ao tratar quase que exclusivamente sobre o funcionamento do referido órgão colegiado, ou seja, com a delimitação dos seus integrantes, quóruns etc., não houve qualquer grande inovação trazida por tal norma. Manteve-se a competência para analisar as questões referentes ao tombamento e à rerratificação de tombamento de bens culturais de natureza material, ao registro e à reavaliação de registro de bens culturais de natureza imaterial, e à saída temporária do país de bens acautelados pela União.

Como dito anteriormente, o artigo 216, § 1º, do texto constitucional prevê juntamente do tombamento a vigilância como instrumento de preservação do patrimônio cultural, que, segundo Miranda (2014), insere também o dever atribuído ao órgão tombador de analisar intervenções propostas, bem como acompanhar a execução e a liberação final dos projetos arquitetônicos aprovados.

Apenas garantir certos direitos não daria certeza de que os eles seriam respeitados, portanto, por meio do tombamento, o Estado serviu-se também de instrumentos coercitivos capazes de, ainda que com a limitação de outros direitos, fazer prevalecer o interesse público, que, nesse caso, se vislumbra pelo reconhecimento de um valor nacional a um bem cultural.

Assim, como fruto de um processo histórico, a fiscalização ao patrimônio cultural edificado será tratada na próxima subseção como forma a auxiliar na contextualização das ações mais recentes do Iphan de regulamentar a aplicação de multas administrativas previstas no Decreto-lei nº. 25/1937. Debruçar sobre a História da própria organização da autarquia é relevante na medida em que, por meio de sua estrutura, é possível compreender o desempenho da vigilância ao acervo cultural nacional.

---

[40] O seu regimento interno foi aprovado pela Portaria Iphan nº. 486, de 29 de novembro de 2012.

2.4 O poder de polícia administrativa na organização institucional do Iphan

Ao longo da história institucional do Iphan, os conceitos de patrimônio cultural foram alterados de maneira em que se observou, ao longo das décadas, uma ampliação dos bens culturais que poderiam ser "patrimonializados". A despeito disso, o compromisso com a proteção pouco foi alterado, uma vez que, desde a instituição do órgão, em 1937, previu-se a possibilidade de ele exercer o poder de polícia administrativa sobre os bens culturais protegidos.

Importante ressaltar, todavia, que, antes do Decreto-lei nº. 25/1937, ou seja, em todas as propostas que versavam sobre o patrimônio cultural, e anteriormente trazidas por este trabalho, já havia sido estabelecida uma ferramenta coercitiva à disposição do poder público para fiscalizar os bens de interesse de preservação. Como uma modalidade do poder de polícia administrativa, que, por força do princípio da legalidade, como também já se explicou, deve estar previamente prevista em lei, cabe aqui registrar de forma a contextualizar tal processo.

Ao longo de mais de oito décadas de existência, o Iphan foi regido por quatro regimentos internos (1946, 1976, 1986 e 2012) e sete estruturas regimentais (1990, 1991, 1998, 2003, 2004, 2009 e 2017), os quais dispuseram acerca das competências e orientações que envolvem a atividade fiscalizatória do órgão. Além disso, também foi influenciado pelos regimentos da Secretaria de Cultura do MEC (junho e novembro de 1981) e da Fundação Nacional Pró-Memória (1986).

Dessa forma, a presente subseção versará sobre a evolução normativa do poder de polícia administrativa nas normas de organização administrativa do Iphan. Começará pelas propostas legislativas que antecederam a sua criação, passará pelos regimentos internos até chegar aos atuais decretos de organização da estrutura regimental. Tal estudo

faz-se relevante para compreender como se dava a visão institucional e a ação prática acerca da fiscalização de bens culturais acautelados pela União.

Ao iniciar com as primeiras propostas voltadas a organizar o patrimônio cultural nacional, destacam-se as disposições sobre a atividade fiscalizatória. No projeto de Luís Cedro (1923), a Inspetoria dos Monumentos Históricos teria o seu funcionamento disciplinado em regimento publicado no Diário Oficial da União (DOU), sem fazer menção ao dever de vigilância sobre os bens de interesse de preservação. Já no anteprojeto de Jair Lins (1925), relator da comissão designada pelo governador mineiro Melo Viana, foram estipuladas multas por diversas condutas lesivas ao patrimônio cultural, todavia, não se elencou explicitamente a prerrogativa de fiscalização.

Já no projeto de José Wanderley (1930), pela primeira vez, estipulou-se um dever-poder relacionado à vigilância dos bens culturais, conforme se observa:

> Art. 10 A guarda e conservação das coisas do Patrimônio Histórico-Artístico Nacional é confiada às administrações municipais, sob a Superintendência da Inspetoria de Defesa do Patrimônio Histórico-Artístico Nacional e das repartições congêneres estaduais, podendo, não só a Inspetoria como estas repartições, agir livremente, quando estas forem desidiosas ou se recusarem às medidas aconselhadas.
> [...]
> Art. 20 Fica criada por esta lei a Inspetoria de Defesa do Patrimônio Histórico Artístico Nacional, à qual, em ação conjunta à de aparelhos administrativos semelhantes estaduais, sociedades e institutos históricos, arqueológicos e de belas-artes, governos estaduais e municipais, incumbe, nos termos desta lei, defender o patrimônio histórico artístico nacional dos estragos e destruições do tempo e dos homens (SPHAN, 1980, p. 15).

Pela redação de tais artigos, pode-se perceber que a competência principal sobre a vigilância de bens culturais recairia sobre os órgãos municipais, e, subsidiariamente, a União e os Estados poderiam agir quando fosse constatada desídia ou recusa por parte das prefeituras de zelar pela guarda e pela conservação do patrimônio cultural nacional.

A despeito de nunca ter sido transformada em norma, tal visão acerca da divisão de competência parece ter se mantido, a ponto de que, quando criada a Inspetoria de Monumentos Nacionais (1934/1937), o primeiro órgão nacional voltado para a

preservação do patrimônio cultural, manteve-se a mesma estrutura, só que agora incidia prioritariamente aos Estados o poder-dever de vigilância sobre os bens culturais nacionais.

Pelo Decreto nº. 24.735/1934, que criou tal órgão, foi estabelecido o seguinte:

> Art. 1º O Museu Histórico Nacional, dependente do Ministério da Educação e Saúde Pública, terá por fim:
> […]
> c) exercer a inspeção dos Monumentos Nacionais e do comércio de objetos artístico-históricos.
> Parágrafo único. Para os fins da inspeção, organizará um catálogo dos edifícios de assinalado valor o interesse artístico-histórico existentes no País, propondo ao Governo Federal os que se devam declarar em decreto Monumentos Nacionais; entrará em entendimento com os governos dos Estados, no sentido de se uniformizar a legislação sobre a proteção e conservação dos Monumentos Nacionais, guarda e fiscalização dos objetos histórico-artísticos, de maneira a caber aos Estados os encargos desse serviço nos respectivos territórios (BRASIL, 1934).

O texto selecionado não deixa dúvidas de que tal órgão federal teria um papel de supervisor das atividades desenvolvidas pelos Estados na defesa de objetos artístico-históricos, já que caberia a cada uma dessas unidades da federação a responsabilização pelos bens inseridos em suas jurisdições. Tal cooperação se originaria de um entendimento entre a União e os governos estaduais para uniformizar a legislações sobre a temática, notadamente quanto à proteção e à conservação dos bens culturais. Conforme foi trazido na subseção 2.1, desde a segunda metade da década de 1920, os Estados da Bahia e de Pernambuco já tinham criado instituições voltadas a inspecionar os monumentos nacionais, o que, de certa forma, justifica a disposição legal em manter com os Estados tais atribuições.

Diante do curto tempo de existência da Inspetoria de Monumentos Nacionais, não se pode ter uma ideia conclusiva acerca das ações orientadas pela instituição sobre a proteção de bens culturais, o que impede um julgamento sobre o grau de eficácia da cooperação entre essa unidade do Museu Histórico Nacional e os órgãos estaduais congêneres.

Posteriormente, com o anteprojeto elaborado em 1936, por Mário de Andrade, usou-se a palavra “defesa” dentro das atribuições do órgão a ser criado – Serviço do Patrimônio Artístico Nacional (Span) –, contudo, não delimitou de que forma tal

prerrogativa seria exercida. Tal minuta proposta pelo escritor paulista teve um grande impacto na criação do Iphan, haja vista que, por meio dela, se conseguiu autorização presidencial, em abril de 1936, para que a instituição começasse a funcionar em caráter experimental (ANDRADE, 2012).

Tendo sido dado o pontapé inicial de criação da então Sphan (e não Span, como foi proposto por Andrade) em 1936, o anteprojeto de Mário de Andrade desencadeou outra compilação que originou o ainda vigente Decreto-lei nº. 25/1937, que, por meio do seu artigo 20, estabelece que 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[41], elevada ao dobro em caso de reincidência.

Passado o momento experimental, a Sphan foi oficialmente criada por meio da Lei nº. 378, de 13 de janeiro de 1937, que instituiu no ordenamento jurídico brasileiro o aparato estatal de defesa do patrimônio cultural, que foi sendo aperfeiçoado com o passar dos tempos. Posteriormente, com o novo Código Penal, aprovado por meio do Decreto-lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, foi introduzido o tipo penal de dano em coisa de valor artístico, arqueológico ou histórico (artigo 165)[42] e de alteração de local especialmente protegido (artigo 166)[43].

---

[41] Segundo as taxas médias de câmbio de 30 de novembro de 1937 da Câmara Sindical da Bolsa de Fundos Públicos do Rio de Janeiro, publicadas no *Jornal do Brasil* (Ano XLVII, nº. 282, 02.12.1937, p. 13), 1 dólar americano equivalia a 17.453 réis. Assim, atualizando monetariamente o valor por meio do sítio do Departamento de Estatística do Trabalho do Departamento de Trabalho dos Estados Unidos (https://data.bls.gov/cgi-bin/cpicalc.pl), chegou-se a um valor, em julho de 2020, de 102,21 dólares. Aplicando a taxa de câmbio de 30 de julho de 2020 (https://www.bcb.gov.br/conversao), o valor equivaleria a 529,76 reais.

[42] Dano em coisa de valor artístico, arqueológico ou histórico
"Art. 165 - Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa tombada pela autoridade competente em virtude de valor artístico, arqueológico ou histórico:
Pena - detenção, de seis meses a dois anos, e multa" (IPHAN, 2006).

[43] Alteração de local especialmente protegido
"Art. 166 - Alterar, sem licença da autoridade competente, o aspecto de local especialmente protegido por lei:
Pena - detenção, de um mês a um ano, ou multa" (IPHAN, 2006).

Assim, para além da infração administrativa prevista desde 1937, com o novo Código Penal, foram consideradas como infrações penais as condutas que visam destruir, inutilizar ou deteriorar coisa tombada, bem como alterar local protegido por ato legal. Importante, inclusive, mencionar que, antes da vigência da Lei nº. 7.209, de 11 de julho de 1984[44], a multa prevista para os artigos 165 e 166 do Código Penal podia variar de 1:000$000 (um conto de réis) a 20:000$000 (vinte contos de réis)[45].

Institucionalmente, por meio do Decreto-lei nº. 8.534, de 2 de janeiro de 1946, a então Sphan foi transformada em Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Dphan), cujas atribuições constavam como:

> Art. 2º A Diretoria terá por finalidade inventariar, classificar, tombar e conservar monumentos, obras, documentos e objetos de valor histórico e artístico existentes no País, competindo e promover:
> […]
> III – a proteção dos bens tombados na conformidade do Decreto-lei número 25, de 30 de novembro de 1937 e, bem assim, a fiscalização sobre os mesmos, extensiva ao comércio de antiguidades e de obras de arte tradicional do País, para os fins estabelecidos no citado decreto-lei (BRASIL, 1946b).

Para facilitar o exercício do poder de fiscalização, foram criadas quatro representações regionais: o 1º Distrito, com sede na cidade do Recife-PE, que compreendia os Estados do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco e de Alagoas; o 2º Distrito, com sede na cidade de Salvador-BA, que compreendia os Estados da Bahia e de Sergipe; o 3º Distrito, com sede na cidade de Belo Horizonte-MG, que compreendia o Estado de Minas Gerais; e o 4º Distrito, com sede na cidade de São Paulo-SP, que compreendia os Estados de São Paulo, de Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul.

No mesmo dia em que foi aprovada a mudança de nomenclatura do referido órgão federal, foi também promulgado o seu regimento, que restou insculpido no Decreto nº. 20.303, de 2 de janeiro de 1946 (BRASIL, 1946a). Tal normativa, a primeiro na história

---

[44] O artigo 2º de tal norma cancelou no Código Penal quaisquer referências a valores de multas e substituiu a expressão "multa de" por "multa".

[45] Segundo as taxas de câmbio de 6 de dezembro de 1940 do Banco do Brasil, publicadas no *Jornal do Brasil* (Ano L, nº. 288, 07.12.1940, p. 15), 1 dólar americano equivalia a 19.770 réis. Assim, atualizando monetariamente os valores por meio do sítio do Departamento de Estatística do Trabalho do Departamento de Trabalho dos Estados Unidos (https://data.bls.gov/cgi-bin/cpicalc.pl), chegaram-se aos valores, em julho de 2020, de 929,46 e de 18.589,67 dólares. Aplicando a taxa de câmbio de 30 de julho de 2020 (https://www.bcb.gov.br/conversao), os valores equivaleriam a 4.817,48 e a 96.352,11 reais.

da instituição, definiu de forma criteriosa as funções de cada um dos órgãos componentes da estrutura hierárquica da então Diretoria. No topo dessa estrutura estava o diretor-geral, ao qual incumbia, entre várias atribuições, duas em especial[46], a de aplicar as sanções administrativas previstas no Decreto-lei nº. 25/1937[47], e a de comunicar o Ministério Público sobre o cometimento das infrações penais contra bens tombados, aborcadas pelos artigos 165 e 166 do Código Penal.

Pelo artigo 16, inciso IV[48], também foi autorizado, aos chefes de Distrito, representar os órgãos competentes do Ministério Público nos casos de infração da legislação penal em vigor, referente à proteção do patrimônio histórico e artístico, bem como de qualquer hipótese de atentado ao mesmo patrimônio, em que se fosse necessária intervenção policial ou judicial.

Ademais, à Seção de História da Divisão de Estudos e Tombamento (DET), conforme o artigo 9º[49], competiria proceder em cooperação e, de acordo com as instruções de serviço baixadas pelo diretor-geral, à inspeção periódica dos bens tombados. Conforme o artigo 10[50], à Seção de Projetos da Divisão de Conservação e Restauração (DCR) caberia também exercer vigilância permanente sobre os monumentos e as obras de arte tombados,

---

[46] "Art. 14 - Ao Diretor-geral incumbe:
[…]
X - arbitrar e impor, em casos de infração, as multas previstas no mesmo Decreto-lei e decidir em graus de recurso quanto ao seu cancelamento;
[…]
XII - representar aos órgãos competentes do Ministério Público, nos casos de infração da legislação penal em vigor referente à proteção de patrimônio histórico e artístico nacional, bem como qualquer hipótese ao mesmo patrimônio, em que se torne necessário intervenção policial e judicial" (BRASIL, 1946a).

[47] Artigos 13, 16, 17, 18, 19, 20, 27 e 28.

[48] "Art. 16. Aos chefes de Distrito incumbe, na alçada dos respectivos Distritos:
[...]
IV - representar aos órgãos competentes do Ministério Público nos casos de infração da legislação penal em vigor, referente à proteção do patrimônio histórico e artístico, bem como de qualquer hipótese de atentado ao mesmo patrimônio, em que se torne necessário intervenção policial ou judicial" (BRASIL, 1946a).

[49] "Art. 9º À Divisão de Estudos e Tombamento compete:
[...]
b) pela Seção de História:
I - proceder:
[...]
c) com a cooperação da Divisão de Conservação e Restauração e dos Distritos, e de acordo com as instruções de serviço baixadas pelo Diretor Geral, à inspeção periódica dos bens tombados" (BRASIL, 1946a).

[50] "Art. 10 - A Divisão de Conservação e Restauração compete:
a) pela Seção de Projetos:
[...]
IV - exercer vigilância permanente sobre os monumentos e obras de arte tombados, bem como sobre os monumentos naturais, inspecionando-se sempre quer for julgado conveniente e providenciado para a sua boa conservação" (BRASIL, 1946a).

bem como sobre os monumentos naturais, e os inspecionaria sempre quer fosse julgado conveniente e providenciado para a sua boa conservação.

O que se pode entender, acerca do regimento de 1946, é que a fiscalização acabava por estar relacionada com a maioria dos órgãos que compunham a Diretoria do Dphan. Pelo artigo 2º, constituía-se a Diretoria do Gabinete do Diretor-geral, Divisão de Estudos e Tombamento, Divisão de Conservação e Restauração, Distritos e Serviço Auxiliar. Desses cinco órgãos, apenas o Serviço Auxiliar não continha, dentro de suas atribuições, alguma relação com o poder-dever de fiscalização do acervo cultural nacional.

Dentro dessa estrutura, pode-se concluir que as orientações sobre a fiscalização partiriam do diretor-geral e seriam executadas pela Seção de História da DET em cooperação com a Seção de Projetos da DCR e os Distritos. Apesar disso, limitava-se ao diretor-geral e aos chefes de Distrito a autoridade para acionar o Ministério Público e a Força Policial, seja para auxiliar na inspeção administrativa, seja na atuação judicial.

Sobre a menção ao Ministério Público, é importante frisar que, nessa época, à luz do estabelecido desde o artigo 24 do Decreto nº. 848, de 11 de outubro de 1890, reafirmado pelo artigo 28 da Lei nº. 221, de 20 de novembro de 1894, competia ao Ministério Público Federal (MPF) a representação judicial do Estado brasileiro. Inexistia, como há desde 1993 com a AGU, um órgão específico que tratasse de representar os interesses da União e suas entidades autárquicas e fundacionais junto às cortes federais.

Por meio do Decreto nº. 66.967, de 27 de julho de 1970, foi assegurada, na forma do artigo 172 do Decreto-lei nº. 200/1967, autonomia administrativa e financeira à Dphan, que passa a se denominar Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), diretamente ligado ao Departamento de Assuntos Culturais (DAC) (BRASIL, 1970). Este era um órgão central de direção superior do MEC, criado por meio do Decreto nº. 66.296, de 3 de março de 1970, que teve como seu primeiro titular o então diretor-geral do Iphan, Renato Soeiro, que permaneceu naquele cargo até 1974.

A despeito da criação de uma entidade entre o Iphan e o ministro, o fato de o DAC ter sido comandado durante os seus primeiros anos pelo também titular do órgão preservacionista não afetou, na prática, a autonomia e o prestígio da instituição. A única consequência natural, todavia, foi a reformulação do regimento do órgão, o que acabou acontecendo por meio da Portaria MEC nº. 230, de 26 de março de 1976 (SPHAN, 1980).

Foram criadas nove diretorias regionais em substituição aos quatro distritos previstos. Os 1º (Recife), 2º (Salvador), 3º (Belo Horizonte) e 4º (São Paulo) distritos transformaram-se na 3ª, 4ª, 6ª e 8ª diretorias regionais. Instalou-se, então, a 1ª, 2ª, 5ª, 7ª e 9ª diretorias regionais, com sedes, respectivamente, em Belém-PA, São Luís-MA, Rio de Janeiro-RJ, Brasília-DF e Porto Alegre-RS.

Quanto às atribuições inerentes à fiscalização, foram divididas entre as seções de obras das Diretorias Regionais[51], os diretores regionais[52] e o diretor-geral[53]. A vigilância em si seria de competência da respectiva seção de obras e cabia aos outros dois partícipes a representação ao Ministério Público no caso de qualquer hipótese de dano ao patrimônio cultural.

Essa nova estrutura significou, pela primeira vez, a descentralização da atividade fiscalizatória, que passou a ser administrada pelas representações regionais do Iphan. O regimento de 1976 atendia, assim, aos novos interesses de transferir a estrutura do órgão para as "pontas", em face do aumento do acervo tombado e do aumento de demandas oriundas de pesquisas arqueológicas, regidas pela Lei nº. 3.924/1961. Quanto ao patrimônio cultural edificado, a partir da década de 1960, vislumbrou-se o aumento da preocupação institucional com conjuntos urbanos, o que se comprova, por exemplo, com a instituição do Programa de Cidades Históricas (PCH)[54].

No final da década de 1970, algumas mudanças foram muito impactantes na seara do patrimônio cultural. Pelo Decreto nº. 81.454, de 17 de março de 1978, o órgão

---

[51] "Art. 21. Às Diretorias Regionais compete:
[...]
§ 1º. À Seção de Obras compete:
[...]
VI - exercer vigilância permanente sobre os monumentos e obras tombadas, bem como sobre os monumentos naturais, através da inspeção sistemática, e zelando pela sua conservação" (SPHAN, 1980).

[52] "Art. 30. Aos Diretores Regionais, incumbe:
[...]
II - representar o Instituto junto aos órgãos competentes do Ministério Público nos casos de infração da legislação penal em vigor, referente à proteção de patrimônio histórico e artístico nacional, bem como em qualquer hipótese de atentado ao mesmo patrimônio, em que se torne necessário intervenção policial e judicial" (SPHAN, 1980).

[53] "Art. 24. Ao Diretor-geral do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional incumbe a supervisão geral das atividades do Instituto, cabendo-lhe em especial:
[...]
X - representar aos órgãos competentes do Ministério Público, nos casos de infração da legislação penal em vigor referente à proteção de patrimônio histórico e artístico nacional, bem como em qualquer hipótese de atentado ao mesmo patrimônio, em que se torne necessário intervenção policial e judicial" (SPHAN, 1980).

[54] Primeiro programa federal focado na recuperação do patrimônio cultural urbano, foi implementado em 1973 e encerrado em 1983.

supervisor do Iphan, a DAC, passou a se chamar Secretaria de Assuntos Culturais (Seac). Já pelo Decreto nº. 84.198, de 13 de novembro de 1979, transformou-se o Iphan em Sphan, de instituto para secretaria, ou melhor, de órgão autônomo para órgão central de direção superior.

Paralelamente a isso, pela Portaria MEC nº. 1.186, de 30 de novembro de 1979, atribuiu-se a Aloísio Magalhães (Ver Apêndice A), como diretor-geral do Iphan, os encargos necessários à implantação e ao funcionamento da Sphan. Antes, contudo, a Portaria Iphan nº. 22, de 29 de agosto de 1979, delegou competência a Irapoan Cavalcanti Lyra para decidir e assinar documentos relativos a assuntos de interesse do órgão, com exceção das decisões sobre tombamento e as referentes às atribuições de ordenador de despesa.

Como tentativa de agilizar as ações voltadas ao patrimônio cultural, por meio da Lei nº. 6.757, de 17 de dezembro de 1979, foi instituída a Fundação Nacional Pró-memória (Pró-memória), "com personalidade jurídica de direito privado, destinada a contribuir para o inventário, a classificação, a conservação, a proteção, a restauração e a revitalização dos bens de valor cultural e natural existentes no País". Seu estatuto é aprovado por meio do Decreto nº. 84.396, de 16 de janeiro de 1980 (SPHAN, 1980), e seu presidente foi o então diretor-geral do Iphan, Aloísio Magalhães.

A partir desse momento, a seara do patrimônio cultural foi dividida, a nível federal, entre duas entidades, sendo que a Sphan seria o órgão normativo e Pró-Memória o executor. A manutenção dessa estrutura bipartida justificava-se, principalmente, pela necessidade de garantir maior liberdade quanto à captação de recursos, ao mesmo tempo em que mantinha certos privilégios concedidos à Fazenda Pública e o poder de polícia administrativa (SPHAN, 1980).

Inicialmente, quanto a tais privilégios, é bem verdade que a Lei nº. 6.757/1979 garantiu à Pró-memória tais prerrogativas especiais, conforme disposto no artigo 14[55], mas alguns foram ignorados, como a adoção do regime de pagamento de precatórios e a presunção de legitimidade e de veracidade dos atos praticados pelos seus agentes. Dessa

[55] "Art. 14. A Fundação gozará dos privilégios concedidos à Fazenda Pública em relação à imunidade tributária direta ou indireta; impenhorabilidade de bens, rendas e serviços; juros moratórios; foro, prazos e custas processuais" (SPHAN, 1980).

forma, a manutenção da Sphan garantia toda a rede de ferramentas incidentes à administração pública e, principalmente, as prerrogativas inerentes ao poder de polícia.

Posteriormente e por meio dos poderes previstos no Decreto nº. 85.843, de 25 de março de 1981, e por meio da Portaria MEC nº. 274, de 10 de abril de 1981, foi criada a Secretaria da Cultura (SEC), com a unificação da Sphan e da Seac, mudança ratificada pelo Decreto nº. 87.062, de 29 de março de 1982. Foi escolhido, para dirigir tal estrutura, o então diretor-geral do Iphan, Aloísio de Magalhães, a quem caberia nomear um titular para a Sphan, agora convertida de secretaria para subsecretaria, o que acabou ocorrendo em dezembro de 1981 e incidindo na pessoa de Irapoan Cavalcanti Lyra (Ver Apêndice A).

Tal situação perdura até 1985, ano de criação do Ministério da Cultura (MinC), quando, pela Portaria MinC nº. 48, de 18 de julho de 1985, ratificada pelo Decreto nº. 92.489, de 24 de março de 1986, é recriada a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, como órgão central de direção superior de atividades-fim.

Neste intervalo de sete anos entre 1979 e 1986, o órgão foi regido internamente por três regimentos internos. O primeiro, baixado por meio da Portaria MEC nº. 383, de 10 de junho de 1981, consistia em regramento para a SEC, todavia, como o *status* da Sphan seria de subsecretaria, a autonomia e a centralização caberiam à secretaria (BRASIL, 1981a).

O primeiro regimento interno da Secretaria da Cultura estabeleceu, quanto à fiscalização, que os diretores regionais deveriam buscar a articulação com outros órgãos, públicos e privados, para a proteção do patrimônio cultural[56], bem como acionar o Ministério Público no caso de infração à legislação penal ou quando houve necessidade de intervenção policial ou judicial[57]. Quanto a esta última atribuição, também foi estendida ao secretário da Cultura[58].

---

[56] "Art. 14 - Às Diretorias Regionais compete:
[...]
VI - articular-se com os órgãos federais, estaduais e municipais, públicos e privados, visando as medidas necessárias à proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional" (BRASIL, 1981a).

[57] "Art. 18. Aos Diretores e ao Coordenador de Planejamento incumbe:
[...]
§ 2º. Aos Diretores Regionais incumbe, em especial, representar a SPHAN junto aos órgãos competentes do Ministério Público no caso de infração da legislação federal em vigor, referente à proteção de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, bem como em qualquer hipótese de atentado ao mesmo Patrimônio, em que se torne necessária intervenção policial ou judicial" (BRASIL, 1981a).

[58] "Art. 16. Ao Secretário da Cultura incumbe:

Tal norma teve duração curta, de pouco mais de cinco meses, haja vista a publicação da Portaria MEC nº. 626, de 25 de novembro de 1981, todavia, quanto à fiscalização, foram mantidas as mesmas disposições e divisão de tarefas (BRASIL, 1981b)[59/60/61]. Chama atenção, nesse novo organograma, quanto ao secretário da Cultura, que, diferentemente do regimento de junho, que condicionava o acionamento do Ministério Público no caso de "infração da legislação penal em vigor", em novembro, tal expressão foi modificada para "infração da legislação em vigor", ou seja, permitiu que se comunicasse tal órgão se houvesse qualquer ofensa às normas de preservação, independentemente da natureza, se criminal, civil ou administrativa. O que se pode perceber aqui é que, caso houvesse relutância no cumprimento das disposições do Decreto-lei nº. 25/1937, de caráter administrativo, como já foi dito, o *Parquet* poderia ser acionado.

Posteriormente, e por meio da Portaria MinC nº. 284, de 17 de julho de 1986, republicada por ter saído com incorreções por meio da Portaria MinC nº. 313, de 8 de agosto de 1986, foi aprovado o regimento interno da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, por meio do qual houve uma mudança considerável na redação das competências referentes aos órgãos do Iphan (BRASIL, 1986).

Quanto à fiscalização, manteve-se a atribuição das Diretorias Regionais em ter responsabilidade por inspecionar os bens tombados e foi retirada, por exemplo, qualquer menção ao Ministério Público, o que se tornava implícito, pois o órgão continuava a

---

[...]
VIII - representar diretamente aos órgãos competentes do Ministério Público no caso de infração da legislação penal em vigor referente à proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, bem como em qualquer hipótese de atentado ao mesmo Patrimônio, em que se torne necessária intervenção policial ou judicial" (BRASIL, 1981a).

[59] "Art. 10 - Às Diretorias Regionais compete:
[...]
VI - articular-se com os órgãos federais, estaduais e municipais, públicos e privados, visando as medidas necessárias à proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional" (BRASIL, 1981b).

[60] "Art. 14. Ao Secretário da Cultura incumbe:
[...]
VIII - representar diretamente aos órgãos competentes do Ministério Público no caso de infração da legislação em vigor referente à proteção de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, bem como em qualquer hipótese de atentado ao mesmo Patrimônio, em que se torne necessária intervenção policial ou judicial" (BRASIL, 1981b).

[61] "Art. 16. Aos Diretores e ao Coordenador de Planejamento incumbe:
[...]
§ 2º. Aos Diretores Regionais incumbe, em especial, representar a SPHAN junto aos órgãos competentes do Ministério Público no caso de infração da legislação em vigor, referente à proteção de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, bem como em qualquer hipótese de atentado ao mesmo Patrimônio, em que se torne necessária intervenção policial ou judicial, e examinar e aprovar os projetos submetidos à sua apreciação, nos termos da legislação em vigor" (BRASIL, 1981b).

representar judicialmente os interesses da União[62/63]. Uma mudança significativa quanto ao tema, contudo, diz respeito à oficialização das atividades da Coordenadoria Jurídica, sucessora da Assessoria Jurídica, criada em 1980 e que teria a competência de estabelecer critérios e procedimentos acerca das ações previstas na legislação de proteção ao patrimônio cultural[64].

Conforme se verá na próxima subseção, a atuação da área jurídica do Iphan foi de extrema importância para a padronização dos procedimentos inerentes à fiscalização do patrimônio cultural edificado. Apesar de tal atividade ter sido iniciada um pouco antes de 1986, foi nesse ano em que se formalizou e deu mais segurança a uma prática que estava rendendo bons resultados e continuaria a render nas décadas seguintes.

Tal estrutura originada em 1986 perdurou até 1990, quando o novo governo empossado e liderado por Fernando Affonso Collor de Mello modificou a organização da política preservacionista brasileira, a começar pela Medida Provisória nº. 151, de 15 de março de 1990, que aboliu a Sphan e a Pró-memória. Pela redação original de tal norma, no lugar desses órgãos seria criada uma autarquia federal, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que absorveria a Sphan, a Fundação Nacional Pró-memória e a Fundação Nacional Pró-leitura.

Tal medida provisória foi convertida na Lei nº. 8.029, de 12 de abril de 1990, que retificou essa mudança para autorizar a constituição do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), autarquia federal decorrente da junção da Fundação Nacional Pró-memória e da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que absorveu, portanto, as competências inerentes ao poder de polícia administrativa.

---

[62] "Art. 15. Às Diretorias Regionais compete:
[...]
X - exercer, no âmbito de suas respectivas regiões, a fiscalização das obras, pesquisas e trabalhos que impliquem em intervenções nos bens tombados móveis, imóveis, integrados ou em entornos, assim como, fiscalizar o estado de conservação desses bens" (BRASIL, 1986).

[63] "Art. 17 [...]
§ 3º - Aos Diretores incumbe, em especial, aprovar, à vista de parecer técnico, os projetos submetidos à sua apreciação, representar a Secretaria em suas respectivas regiões, articular-se com autoridades federais, estaduais e municipais, tendo em vista medidas necessárias à preservação dos bens de interesse cultural sob sua jurisdição" (BRASIL, 1986).

[64] "Art. 10 - À Coordenadoria Jurídica compete coordenar e desenvolver os estudos e atividades de natureza jurídica, no âmbito da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, bem como estabelecer critérios e procedimentos que orientem as atividades de preservação dos bens de que tratam o Decreto-lei nº. 25, de 30 de novembro de 1937, e a Lei nº. 3.924, de 26 de julho de 1961" (Publicações no DOU na página 2.684, seção II da edição de 29 de maio de 1990; e na página 4.288, seção II da edição de 3 de agosto de 1990).

Ocorre que, da promulgação de tal norma até a constituição dessa nova estrutura, por meio do Decreto nº. 99.492, de 3 de setembro de 1990, transcorreram mais de quatro meses. Não bastasse isso, a primeira titular da nova autarquia, Lélia Gontijo Soares, seria nomeada apenas em 23 de novembro de 1990, quando restava concluído o processo de extinção da Pró-memória[65]. Assim, nesse período, o Governo Federal encontrou outras formas de não deixar em aberto as competências de maior impacto, notadamente as inerentes ao poder de polícia administrativa. A isso foi cumprida a Lei nº. 8.057, de 29 de junho de 1990, que transferiu as competências inerentes ao patrimônio cultural ao titular da Secretaria da Cultura da Presidência da República.

Dessa forma, quanto à antiga Sphan, o secretário da Cultura, por meio da Portaria SEC/PR nº. 157, de 25 de julho de 1990, delegou competência à Lilian Elma Lima Barreto, técnica em Promoção e Divulgação Cultural da Pró-memória, para exercer plenamente os poderes previstos na legislação específica de preservação do patrimônio cultural do Brasil, como o poder de polícia administrativa[66].

Dias depois, contudo, por meio da Portaria do SEC/PR nº. 161, de 2 de agosto de 1990[67], Carlos Alberto Ribeiro de Xavier, técnico em Preservação e Defesa Ambiental da Pró-memória, recebeu delegação de competência semelhante, por meio da qual subdelegou tais poderes, em 16 de agosto de 1990, aos representantes regionais da antiga Sphan para que atuassem nas suas respectivas jurisdições. Em seguida, subdelegou, em 6 de setembro de 1990, atribuições a alguns servidores da área central da entidade para que agissem em matérias específicas[68/69].

Enquanto corria essa situação interina e precária, por meio do Decreto nº. 99.602, de 13 de outubro de 1990, foi aprovada a primeira estrutura regimental do IBPC, que previa, acerca da vigilância, que as coordenações regionais, antigas diretorias regionais na época da Sphan, centralizariam as atividades de fiscalização, o que explicitou, pela primeira vez, a possibilidade de se embargar obra irregular, o que, na verdade, já era feito,

---

[65] Tal processo foi comandado por dois inventariantes: em 29 de maio de 1990, foi nomeada Lilian Elma Lima Barreto, que permaneceu até 3 de agosto de 1990, quando foi nomeado Aldofrizes de Paula.
[66] Publicada na página 4.114, seção II da edição de 26 de julho de 1990 do DOU.
[67] Publicada na página 4.289, seção II da edição de 3 de agosto de 1990 do DOU.
[68] Ato de Subdelegação de Competência nº. 001/90 e 002/90, publicados, respectivamente, na seção II das edições de 16 de agosto de 1990 (página 4.548) e de 6 de setembro de 1990 (página 5.034) do DOU.
[69] Por exemplo, Dora Monteiro e Silva de Alcântara ficou responsável por tratar de assuntos da área de preservação de bens culturais e naturais; Maria de Lourdes Parreiras Horta Barreto para a área museológica; e Cíntia Santarém Cardinali e Tereza Beatriz da Rosa Miguel para assuntos jurídicos.

principalmente com o apoio das prefeituras (BRASIL, 1990)[70]. Pouco tempo depois, tal norma foi alterada pelo Decreto nº. 335, de 11 de novembro de 1991, sem muita mudança quanto às atribuições inerentes à fiscalização (BRASIL, 1991).[71]

Por meio da Medida Provisória nº. 610, de 8 de setembro de 1994, o IBPC passou a se denominar Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), mantidas suas competências e natureza jurídica. Em 1998, por meio do Decreto nº. 2.807, de 21 de outubro de 1998, foi aprovada a nova estrutura regimental do órgão, que mais uma vez manteve a temática da vigilância restrita às Superintendências Regionais (BRASIL, 1998)[72].

---

[70] "Art. 12. Às Coordenações Regionais compete dirigir, coordenar, controlar e executar as ações de promoção e proteção do patrimônio cultural, no âmbito de suas áreas de atuação, em efetiva interação com os demais órgãos e entidades, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com representantes da sociedade civil e com a colaboração de entidades privadas, devendo, para tanto:
I - executar, por intermédio das prefeituras, ou diretamente, o controle e a fiscalização dos conjuntos e núcleos tombados;
[...]
III - exercer a fiscalização e a liberação de bens culturais;
IV - determinar o embargo de ações que contrariem a legislação em vigor" (BRASIL, 1991).

[71] "Art. 13. Às Coordenações Regionais compete dirigir, coordenar, controlar e executar as ações de promoção e proteção do patrimônio cultural, no âmbito de suas áreas de atuação, em efetiva interação com os demais órgãos e entidades, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com representantes da sociedade civil e com a colaboração de entidades privadas, devendo, para tanto:
I - executar, por intermédio das prefeituras, ou diretamente, o controle e a fiscalização dos conjuntos e núcleos tombados;
[...]
III - exercer a fiscalização e a liberação de bens culturais;
IV - determinar o embargo de ações que contrariem a legislação em vigor e aplicar as sanções legais;
V - executar diretamente a identificação, o cadastramento, o controle e a fiscalização do patrimônio cultural, em sua área de atuação" (BRASIL, 1998).

[72] "Art. 2º O Iphan tem por finalidade pesquisar, promover, fiscalizar e proteger o patrimônio cultural brasileiro, nos termos da Constituição e, especialmente:
[...]
IV - promover a identificação, o inventário, a documentação, o registro, a difusão, a vigilância, o tombamento, a desapropriação, a conservação, a restauração, a devolução, o uso e a revitalização do patrimônio cultural;
V - exercer os poderes discricionário e de polícia administrativa para proteção do patrimônio cultural brasileiro" (BRASIL, 2004).
"Art. 15. Às Superintendências Regionais compete dirigir, coordenar, controlar e executar as ações de promoção e proteção do patrimônio cultural, no âmbito de suas áreas de atuação, em interação com os demais órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com representantes da sociedade civil e com a colaboração de entidades privadas, devendo, para tanto:
I - executar o controle e a fiscalização dos conjuntos e núcleos tombados;
[...]
III - exercer a fiscalização e a liberação de bens culturais;
IV - determinar o embargo de ações que contrariem a legislação em vigor e aplicar as sanções legais;
V - executar a identificação, o cadastramento, o controle e a fiscalização do patrimônio cultural, em sua área de atuação" (BRASIL, 2004).

Com o início do Governo Lula, o Iphan passou por mais uma mudança interna, de grande impacto na fiscalização. Por meio do Decreto nº. 4.811, de 19 de agosto de 2003, a fiscalização exercida pelo órgão passou a ser organizada de forma diferente, agora existindo uma cooperação entre o recém-criado Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização (Depam) e as Superintendências regionais, novo nome das representações nos Estados e no Distrito Federal (BRASIL, 2003).

De acordo com a nova estrutura montada, caberia ao departamento em questão a elaboração dos critérios e procedimentos de fiscalização, o que até então inexistia, apesar dos esforços por parte do setor jurídico da instituição em uniformizar as práticas. A despeito dessas mudanças, mantinha-se o comando de tais ações operacionais às unidades estaduais e distrital.

Em 2004, com a estrutura regimental introduzida por meio do Decreto nº. 5.040, de 7 de abril de 2004, três órgãos passaram a cuidar da fiscalização[73], quais sejam, as Superintendências Regionais, o Depam e a Diretoria[74]. Estava-se preparando a organização interna para tratar da questão, uma deficiência do Iphan que se prolongava por mais de seis décadas. Mesmo com a previsão de aplicação de multa no Decreto-lei nº. 25/1937, o órgão nunca as havia aplicado, o que, de certa forma, prejudicava os objetivos da entidade, que não exercia a tutela sobre o acervo cultural com total efetividade (BRASIL, 2004).

---

[73] "Art. 8º À Diretoria compete:
[...]
V - deliberar sobre:
[...]
e) a atualização do valor das multas estabelecidas na legislação de proteção ao patrimônio cultural, ouvido o Ministério da Fazenda;
[...]
V - aprovar os critérios e os procedimentos de fiscalização e aplicação de penalidades" (BRASIL, 2004).
"Art. 14. Ao Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização compete:
[...]
IX - propor procedimentos de fiscalização e aplicação de penalidades, bem como avaliar as medidas mitigatórias e compensatórias pelo não-cumprimento das ações necessárias à proteção do patrimônio material" (BRASIL, 2004);
"Art. 20. Às Superintendências Regionais compete executar as ações de identificação, inventário, proteção, conservação e promoção do patrimônio cultural, no âmbito da respectiva jurisdição, e, ainda:
[...]
II - exercer a fiscalização, determinar o embargo de ações que contrariem a legislação em vigor e aplicar sanções legais, bem como proceder à liberação de bens culturais, exceto os protegidos;
X - acompanhar e avaliar as ações de fiscalização, executadas por meio das Superintendências Regionais" (BRASIL, 2020e).

[74] "Art. 5º A Diretoria é composta pelo Presidente e pelos Diretores dos Departamentos de Planejamento e Administração, do Patrimônio Material e Fiscalização, do Patrimônio Imaterial e de Museus e Centros Culturais" (BRASIL, 2020e).

Em 2009, com o Decreto nº. 6.844/2009, novo regimento foi aprovado e se manteve, basicamente, o que já previa o de 2004 quanto à temática da fiscalização, conforme se observa[75]. Uma vez que foram repetidas as competências entre os três órgãos, manteve-se a fiscalização em destaque, o que acabou, sob a regência desta estrutura, com a regulamentação da matéria por meio de portaria do presidente do órgão, o que será demonstrado em momento oportuno.

Por fim, em 2017, foi aprovada a atual estrutura regimental do Iphan, conforme o Decreto nº. 9.238, de 15 de dezembro de 2017, que manteve as definições constantes nos regimentos de 2004 e 2009. Para fins meramente exemplificativos, seguem porções referentes à fiscalização:

> Art. 12. À Diretoria compete:
> […]
> VII - analisar, discutir e decidir sobre as matérias relativas:
> […]
> d) aos critérios e aos procedimentos de fiscalização e aplicação de penalidades;
>
> Art. 20. Ao Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização compete:
> [...]
> d) a fiscalização do patrimônio cultural de natureza material acautelado pela União; e
>
> Art. 24. Às Superintendências compete:
> [...]
> IV - exercer a fiscalização e o monitoramento dos bens culturais acautelados de acordo com as normas legais e infralegais;
> V - determinar o embargo de ações que contrariem a legislação em vigor e aplicar sanções legais (BRASIL, 2017).

---

[75] "Art. 10. À Diretoria compete:
[…]
VIII - aprovar critérios e procedimentos de fiscalização e aplicação de penalidades" (BRASIL, 2009).
"Art. 17. Ao Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização compete:
[…]
X - propor normas e procedimentos de fiscalização e de aplicação de penalidades, bem como avaliar as medidas mitigatórias e compensatórias pelo não cumprimento das ações necessárias à proteção do patrimônio cultural brasileiro;
XI - coordenar, monitorar e avaliar as ações de fiscalização do patrimônio cultural protegido" (BRASIL, 2009).
"Art. 20. Às Superintendências Estaduais compete a coordenação, o planejamento, a operacionalização e a execução das ações do Iphan, em âmbito estadual, bem como a supervisão técnica e administrativa dos Escritórios Técnicos e de outros mecanismos de gestão localizados nas áreas de sua jurisdição e, ainda:
[…]
II - exercer a fiscalização, determinar o embargo de ações que contrariem a legislação em vigor e aplicar sanções legais" (BRASIL, 2009).

Anos antes, contudo, por meio da Portaria MinC nº. 92, de 5 de julho de 2012, foi aprovado o regimento interno do Iphan, após vácuo de mais de 25 anos. Nesse documento foi aprofundada a divisão de competências inerentes à fiscalização, agora influenciada pela Portaria Iphan nº. 187/2010, que regulamentava o procedimento administrativo de apuração de atos lesivos ao patrimônio cultural (BRASIL, 2012).

Ao longo de todo esse tempo, pôde-se observar que a organização do poder de polícia administrativa do Iphan modificou-se intensamente, ao assumir uma estrutura mais descentralizada. Conforme vislumbrou-se, apenas em 1986 foi disposto interesse pela uniformização de práticas e procedimentos nessa área, todavia, isso já havia sido materializado anos antes.

Dessa forma, passada a explicação normativa desse poder-dever inerente ao órgão, a próxima sessão se dedicou a um estudo da prática fiscalizatória ao longo de mais de oito décadas de existência do Iphan, com foco em casos práticos que demonstram a rotina de determina época e sua simetria com o que era previsto nos regimentos internos e nas estruturas regimentais.

2.5 A evolução histórica da fiscalização do Iphan ao patrimônio cultural edificado

Independentemente das normas organizacionais, o Iphan, ao longo de sua extensa história institucional, acabou por exercer, a partir de suas demandas e práticas acumuladas, as suas funções institucionais, na maior parte das vezes, sem uma norma regulamentadora. Esse foi o caso da fiscalização ao patrimônio cultural edificado, cujo primeiro ato normativo que impôs regras à temática – Portaria Iphan nº. 187/2010 – só foi promulgado 70 anos depois da criação do órgão. Dessa forma, pode-se concluir que, durante quase 90% do tempo de existência do Iphan, não houve a estipulação de qualquer baliza a tal importante função.

Isso não significou, todavia, que a entidade se absteve de vigiar o acervo tombado do país, ou que tenha deixado os bens culturais desprotegidos, passíveis das mais diversas ações danosas. Pelo contrário, esse longo tempo foi marcado por momentos diferentes que envolveram a temática, razão pela qual se decidiu dividir a história da fiscalização do Iphan ao patrimônio cultural edificado em três etapas.

A primeira fase começa em 1937, com a vigência do Decreto-lei nº. 25/1937 e é marcada por um certo desconhecimento acerca da dimensão das atribuições institucionais. Nesse período, o Iphan e, principalmente, o tombamento ainda eram alvo de questionamentos judiciais e as soluções administrativas acabavam por ser pensadas a medida em que as demandas surgiam. Diante do pequeno (mas valoroso) quadro de pessoal e da falta de regulamentação da temática, nessa etapa, destaca-se a organização da fiscalização por meio da colaboração com outras instituições públicas, notadamente as prefeituras e o MPF, que impediram muitas ações danosas e, com isso, contribuíram para consolidar o renome do Iphan.

A partir de 1980, contudo, com a contratação da advogada Sonia Rabello para chefiar o setor jurídico da Sphan/Pró-memória, inicia-se uma segunda fase. Marcada pelo início da efetiva padronização administrativa das práticas fiscalizatórias, elaboraram-se roteiros e formulários para serem usados em todo o território nacional, de acordo com a

rotina e o conhecimento herdado da fase anterior. Além disso, com o aumento do quadro funcional envolvido com a temática, esse momento também é marcado pela organização de um setor jurídico próprio, que passaria a exercer a defesa do patrimônio cultural perante o Poder Judiciário, o que, até então, cabia ao MPF.

Diante da estruturação do Estado brasileiro, a partir da Constituição de 1988, mecanismos de controle e análise de resultados são aperfeiçoados, de forma que, em 2007, surge uma série de acontecimentos que levaram o Iphan a estabelecer, no ano seguinte, um grupo de trabalho que visou tratar sobre a normatização da fiscalização ao patrimônio cultural edificado, notadamente quanto à aplicação das multas previstas no Decreto-lei nº. 25/1937. O trabalho desenvolvido desencadeou na Portaria nº. 187/2010, até hoje em vigor e considerada a primeira norma da instituição a padronizar os procedimentos de fiscalização e apuração das infrações administrativas por ação danosa ao patrimônio cultural edificado. Acompanhada de tal iniciativa também surgiu o monitoramento das ações fiscalizatórias, iniciativa de extrema importância para mensurar resultados e corrigir erros. Paralelamente, a Procuradoria-Geral Federal é instalada e o apoio jurídico às atividades do Iphan passa por um novo momento, em que afasta a descentralização até então vigente.

Para compreender esse processo, que começa no final da década de 1930 e se estende até os dias de hoje, buscou-se tratar de cada fase de forma individual, com destaque, sempre que possível, para alguns episódios práticos de maior significação. Além disso, foram trazidas as iniciativas tomadas pelo Iphan que visavam regulamentar não só as sanções previstas no Decreto-lei nº. 25/1937, como também os procedimentos para fazer cumprir os atos de império (ou de autoridade) disponibilizados ao órgão por tal norma.

2.5.1 Primeira fase: a organização da fiscalização ao patrimônio cultural edificado

Criado o Iphan, em janeiro de 1937, meses depois, seria instalado o Estado Novo, período de exceção liderado por Getúlio Vargas até 1945. Nesse momento, apesar do centralismo burocrático, a instituição não chegou a regulamentar a sua norma mais importante, o decreto-lei que versava sobre o tombamento de bens culturais e as restrições advindas de tal ato administrativo.

Na década de 1940, contudo, foi elaborado um projeto de regulamentação por Francisco de Paula Prudente de Morais Neto, responsável por prestar assessoria jurídica a Rodrigo Melo Franco de Andrade nos primeiros anos de existência da instituição (CAVALCANTI, 2006). De acordo com a minuta, transcrita pela professora Márcia Sant'Anna (2014), muitos dos assuntos ali tratados demorariam décadas para ser regulamentados, como a instrução dos processos de tombamento e também a imposição de multas por descumprimento dos artigos 17 e 18 do decreto-lei.

Na referida proposta, o Capítulo VII versa sobre o "[...] processo das infrações", que é composto pelos artigos 35 a 43. De acordo com a jurista, o decreto regulamentador continha os requisitos formais do AI, que deveria ser julgado pelo diretor do Sphan, mas cabia recurso ao ministro de Estado da Educação e Saúde (SANT'ANNA, 2014). Além disso, estipulou que os processos de infração seriam instruídos com parecer ou informação técnica de funcionário competente, de forma a facilitar o julgamento.

A despeito da sofisticação, a proposta não foi levada adiante. Nos anos que se seguiram, então, a instituição resumiu-se a atuar de acordo com suas normas organizacionais, conforme foi visto na subseção anterior. Conforme o regimento de 1946, as atribuições de fiscalização eram divididas entre diferentes órgãos, todavia, centralizava-se, no diretor-geral e nos chefes dos distritos, a competência para requisitar intervenção policial ou judicial se houvesse atentado ao patrimônio cultural.

A despeito de inexistir um procedimento interno, pode-se resumir que as condutas adotadas pelo Iphan tendiam a ser parecidas nos diferentes Estados onde havia

uma representação do órgão. Em linhas gerais, se houvesse uma obra irregular, tentava-se resolver consensualmente, por meio do apoio de outros agentes, ou se apelava para o Poder Judiciário somente em casos extremos, pautados por insubordinação e/ou perigo iminente.

Diante desse vácuo, o Iphan então contou com o apoio de duas instituições no exercício da proteção ao patrimônio cultural edificado, as prefeituras municipais e o MPF. As primeiras, com o licenciamento das construções, e o *Parquet*, por meio da busca pela tutela adequada no Poder Judiciário, auxiliaram, dentro de seus limites, os anseios institucionais de garantir que nada fosse construído ou destruído sem prévia autorização da instituição.

Começando pelas municipalidades, durante o período subsequente à outorga da Constituição popularmente conhecida como "Polaca", em face da inspiração na carta semifascista da Polônia (1935), manteve-se a autonomia das cidades para agir e legislar sobre o seu "peculiar interesse", garantia que seria mantida nas cartas seguintes e de extrema importância para a atuação do Iphan.

A expressão "peculiar interesse", é bem verdade, resta consagrada desde a Constituição de 1891, a primeira republicana, e foi mantida em todas as cartas, com exceção da de 1988. Tal frase aplica-se à capacidade municipal de versar sobre os mais variados temas que envolvem a localidade, passando desde questões de trânsito até políticas de embelezamento. Dentro de tal expressão, também se incluem assuntos atinentes às construções, conforme disposto no antigo Código Civil de 1916, que sujeitava o direito de construir as regulamentações administrativas[76]. Antes disso, retorna-se à subseção 1.2 para recordar que, desde 1824, as câmaras municipais estavam autorizadas a baixar "posturas policiais" que visavam o ordenamento urbano das cidades, ou seja, desde a primeira constituição brasileira resta consagrada tal prerrogativa municipal.

Por meio, então, de códigos de obras, os municípios brasileiros versam sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo urbano, bem como sobre os procedimentos atinentes ao embargo e à autuação de obra irregular. O licenciamento urbanístico e o poder de polícia das construções representaram, desde o início das atividades do Iphan, pelo menos teoricamente e quando não havia conflitos, grandes aliados na defesa do patrimônio

[76] "Art. 572. O proprietário pode levantar seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos" (MEIRELLES, 1961).

cultural edificado acautelado pela União, e foram requisitados sempre que a situação exigisse uma ação coercitiva que, infelizmente, o referido órgão federal não estava preparado para executar.

Para ilustrar um exemplo de embargo administrativo perpetrado pelas municipalidades após solicitação da instituição federal, destaca-se o caso que envolveu uma obra em propriedade na Rua Frei Caneca, nº. 227, Centro, Rio de Janeiro-RJ, na proximidade do Chafariz do Lagarto, bem inscrito nos Livros do Tombo Histórico e das Belas Artes, em maio de 1938. De acordo com a documentação atinente ao episódio[77], em fevereiro de 1948, o Iphan oficiou ao diretor do Departamento de Edificações do Distrito Federal no sentido de participar que, em decorrência de intervenção irregular em imóvel contíguo a bem acautelado pela União, a extremidade de marquise erigida avançava sobre as molduras do chafariz tombado, o que ofendia, assim, o artigo 18 do Decreto-Lei nº. 25/1937.

Diante da situação, a Prefeitura embargou a obra e a proprietária, em tratativas com o Iphan, conseguiu corrigir a irregularidade. Em 7 de maio de 1948, solicitou, então, que o Iphan ordenasse "o levantamento dos embargos", o que acabou ocorrendo por meio de despacho de Rodrigo Melo Franco de Andrade, publicado no DOU de 19 de maio de 1948[78]. Entretanto, haja vista que a paralisação da obra foi ordenada pela municipalidade, a proprietária apresentou nova solicitação ao Iphan, agora para requerer que fosse comunicado ao Departamento de Edificações do Distrito Federal que as razões que levaram ao embargo não subsistiam mais.

Essa prática de cumplicidade entre o Iphan e as autoridades locais foi uma realidade na instituição por um bom tempo, a ponto, inclusive, de haver certos casos em que tal apoio foi ordenado, como ocorreu entre a prefeitura de Diamantina-MG e o Iphan, em 1943 (GONÇALVES, 2010). Essa cooperação também restou fundada diante da competência comum de todos os entes federados em proteger os bens culturais, obrigação presente desde a Constituição de 1934 e mantida em todas as cartas que a sucederam. Ocorre que, em alguns momentos, essa colaboração, que parecia uma imposição legal, não foi tão levada a sério, o que desencadeou, em alguns casos, verdadeiras crises federativas.

---

[77] Cf. ACI-RJ, Série Obras, Caixa nº. 0405, Pasta nº. 1.741. Ofício nº. 111, de 2 de fevereiro de 1948, do diretor-geral do Dphan para o diretor-geral do Departamento de Edificações da Prefeitura do Distrito Federal.

[78] Página 7.609 da Seção 1 do DOU de 19 de maio de 1948.

Tomando Minas Gerais como exemplo, com um quantitativo de mais de 200 bens tombados, os conflitos entre os entes federados que envolveram a fiscalização ao acervo cultural foram bastante visíveis. Em seu trabalho, a arquiteta Cristiane Souza Gonçalves (2010) reproduziu um documento apócrifo, supostamente da década de 1940, que narra a situação das inspeções efetuadas nas cidades tombadas do Estado e em que destaca a dificuldade em fazer cumprir o Decreto-lei nº. 25/1937 em face de quatro grandes problemas: ausência de apoio das prefeituras; ausência de fiscalização eficiente e capaz; falta de compreensão da sociedade em relação às exigências do órgão federal; e falta de códigos municipais de obras.

Também é exposto, em tal documento, que a atuação do Iphan tendia a ser mal recebida diante desse estado negativo de coisas, oportunidade em que elencou objetivamente a situação em cada uma das cidades históricas, como São João del-Rei-MG. Essa cidade, não por acaso, protagonizou um dos mais dramáticos episódios que versaram sobre a ausência de cooperação entre o Iphan e os órgãos municipais, em que se destaca, apenas para ilustrar, a celeuma que envolveu uma casa localizada na Rua Marechal Deodoro, nº. 12, à Praça Severiano de Resende.

Conforme pode-se vislumbrar no Processo nº. 361-T-46, que versou sobre o tombamento de tal bem, inscrito nos Livros do Tombo Histórico e das Belas Artes em agosto de 1946, uma verdadeira batalha foi travada entre o órgão federal e a sociedade são-joanense, que levou, inclusive, à intervenção do presidente da República. Uma suposta cumplicidade entre o prefeito e uma empresa de construção mobilizou a imprensa local e até o Poder Judiciário, mas, felizmente, terminou de forma positiva ao bem.

Em linhas gerais, o caso envolveu o tombamento individual de imóvel que já se encontrava inserido no conjunto arquitetônico e urbanístico da cidade, inscrito pelo Iphan no Livro do Tombo das Belas Artes em março de 1938, conforme previsto no Processo nº. 68-T-38. Ocorre que, diante da tentativa dos proprietários em demoli-lo, bem como na constatação da deliberada omissão da Prefeitura em sustar tal intervenção ilegal, o Iphan acionou o MPF, que conseguiu embargar judicialmente a tentativa danosa.

Por fim, a lide foi resolvida com a declaração de utilidade e desapropriação do imóvel por meio do Decreto nº. 21.902, de 7 de outubro de 1946, que retirou a propriedade do imóvel alvo da disputa e a transferiu para a União, que instalou, em 1963, o Museu

Regional de São João del-Rei, vinculado atualmente ao Instituto Brasileiro de Museus (Ibram).

Apesar da intervenção do Ministério Público, que chegou a impetrar a ação judicial correspondente, não foi por meio do acionamento do Poder Judiciário que a questão chegou a uma solução. Independentemente disso, para além dos instrumentos municipais já falados, chegou o momento para destacar o segundo órgão cujo apoio foi de extrema importância para o Iphan ao longo de sua história.

Inicialmente, vale ressaltar que, até a década de 1990, coube ao MPF representar a União nos processos em que ela e suas entidades fossem parte, ou seja, coube à Procuradoria da República advogar em nome do Iphan por mais de cinco décadas, em um momento em que inexistia a figura da Advocacia-Geral da União (AGU), criada em 1993[79].

Ao longo desse período, os instrumentos judiciais disponíveis para proteger o patrimônio cultural variaram bastante, então, é de extrema relevância apelar para o Direito Processual Civil para se ter uma noção acerca das diversas ferramentas previstas na legislação brasileira que auxiliaram na efetivação do Decreto-lei nº. 25/1937.

Atualmente, por ser um órgão da União, as demandas judiciais são analisadas pela Justiça Federal, formada pelas varas federais como órgãos de primeira instância, e pelos Tribunais Regionais Federais como órgãos de segundo grau. Em situações específicas, suas ações podem chegar até o STJ e o STF.

Essa estrutura, todavia, nem sempre foi assim. Entre a criação do Iphan, em 1937, e a promulgação da atual Constituição da República, em 1988, houve dois organogramas diferentes. O primeiro, entre 1937 e 1966, foi marcado pelo fim da Justiça Federal, imposto pela "Polaca", e pela transferência, aos juízes estaduais e do Distrito Federal, da competência para processar e julgar as causas inerentes à União, embora coubesse recurso ao STF. Em 1946, com a nova constituição, foi criado o Tribunal Federal

[79] Por meio do artigo 17 da Lei Complementar nº. 73, de 10 de fevereiro de 1993, atribuiu-se, aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas, a competência para a sua representação judicial e extrajudicial, o que garantiu ao Iphan, cuja natureza jurídica de autarquia foi garantida em 1990, instituir um serviço de advocacia próprio. Pela Lei nº. 10.480, de 2 de julho de 2002, foi criada a Procuradoria Geral Federal como braço da AGU dedicado às autarquias e às fundações públicas federais.

de Recursos (TFR), que seria instalado no ano seguinte com as atribuições de servir de órgão de segunda instância para as causas federais.

O Ato Institucional nº. 2, de 27 de outubro de 1965, recriou a Justiça Federal de 1º grau, cuja estrutura foi organizada com a Lei nº. 5.010, de 30 de maio de 1966. Assim, os tribunais estaduais pararam de julgar causas que envolviam interesses da União e passou a existir novamente a figura dos juízes federais. Com a Constituição "cidadã", essa estrutura foi totalmente reformulada e persiste até hoje.

Independentemente da existência ou não de magistrados federais no primeiro grau, os instrumentos judiciais sempre estiveram publicitados para serem utilizados pelo representante da União em nome dos interesses do Iphan. Com exceção dos crimes contra o patrimônio cultural, que sempre foram processados por meio de ação penal pública e apenas passaram a existir com o Código Penal de 1940, as infrações de natureza cível, justificadas pelo artigo 572 do Código Civil de 1916, puderam ser trazidas ao Poder Judiciário por meio de diferentes roupagens e dependiam sempre da norma vigente sobre o processo civil.

Dessa forma, no momento em que o Iphan nasceu, inexistia, no Brasil, um *codex* processual aplicado a todo o território nacional. Com a Proclamação da República, o Decreto nº. 848, de 11 de novembro de 1890, e o Decreto nº. 3.084, de 5 de novembro de 1898, consolidaram as regras processuais para as causas de competência da Justiça Federal, todavia, cada unidade da federação ficou livre para estabelecer as próprias regras (CINTRA *et al.*, 2013).

Essa informação se torna relevante porque, com a regulamentação da extinção da Justiça Federal pelo Decreto-lei nº. 6, de 16 de novembro de 1937, e uma vez que inexistia uma norma nacional, aplicou-se às causas de interesse federal em cada Estado a norma local sobre processo civil, salvo quando o assunto fosse regido por norma especial. Assim, se houvessem demandas patrocinadas pelo Iphan, elas deveriam ser ajuizadas perante os juízes estaduais.

No caso da cidade do Rio de Janeiro-RJ, por exemplo, sede do órgão e local com muitos bens tombados, passou-se a aplicar às causas federais ali processadas o Código do Processo Civil e Comercial do Distrito Federal, promulgado pelo Decreto nº. 16.752, de 31 de dezembro de 1924. Essa situação provisória durou aproximadamente dois anos,

todavia, apesar do curto tempo, foi durante esse período que Jaime Lino da Cunha Soto Maior, proprietário da casa localizada na Praça XV de Novembro, nº. 34, inscrita em agosto de 1938 nos Livros do Tombo Histórico e das Belas Artes, conforme o Processo nº. 56-T-38, se insurgiu contra o Decreto-lei nº. 25/1937 e o instituto do tombamento, o que se notabilizou por ser a primeira vez que alguém fazia isso perante o Poder Judiciário.

Conhecida como a "Questão do Arco do Teles", Soto Maior, sob os auspícios do causídico Ary P. de Andrade Figueira, apresentou uma ação sumária especial, com fulcro no artigo 13 da Lei nº. 221, de 20 de novembro de 1894, para buscar anular o tombamento de sua propriedade por reconhecer que ele seria inconstitucional. Tendo sido julgada a ação improcedente em 12 de abril de 1940, apresentou a Apelação Cível nº. 7.377-DF perante o STF, que decidiu, em 17 de junho de 1942 e em 19 de agosto de 1943, respectivamente, pela constitucionalidade do Decreto-lei nº. 25/1937 e pela improcedência do apelo recursal (CASTRO NUNES, 1945; LEAL, 1945).

Passada essa fase curta, mas de extrema relevância pois garantiu a eficácia e a vigência do tombamento até os dias de hoje, com o Decreto-lei nº. 1.608, de 18 de setembro de 1939, foi outorgado o primeiro Código de Processo Civil brasileiro (CPC/39), que passou a produzir efeitos somente a partir de 1º de março de 1940. Utilizado em defesa do patrimônio cultural por mais de três décadas, estipulou procedimentos que foram deveras usados para fazer cumprir as previsões fiscalizatórias do Decreto-lei nº. 25/1937.

Ao estabelecer um procedimento ordinário e outros tantos extraordinários, notabilizou-se durante a regência de tal lei pela utilização de um procedimento especial, aplicável indubitavelmente aos casos de obras irregulares tocadas sem prévia autorização do Iphan, qual seja, a ação cominatória, prevista no artigo 302 e seguintes do CPC/39.

De acordo com tal norma, o poder público poderia solicitar o embargo ou a demolição de obra contrária à lei, regulamento ou postura, sob pena de incidir a multa cominada (daí o seu nome), e seria possível, inclusive, no caso de urgência, atestada por perito, obter a providência requerida, ressalvado o direito à indenização do proprietário prejudicado. Para Meirelles (1961), apesar do § 1º do mesmo artigo estipular que as construções levantadas sem prévia licença da autoridade competente não seriam demolidas, quando preenchessem as condições legais, a jurisprudência pátria vinha autorizando demolições de obras que não satisfizessem todas as exigências edilícias.

Sem substituir o embargo administrativo, que, como dito anteriormente, era solicitado pelo Iphan às prefeituras, tal ação judicial era utilizada tão somente nos casos em que não fosse encontrada uma solução consensual entre as partes envolvidas. Cabia então ao MPF, em nome do órgão, propô-la e acompanhar o seu processamento.

O destaque aparente que se deu à ação cominatória não pode excluir episódios em que foram utilizados tipos de ações processuais, como o mandado de segurança. Em aparente episódio excepcional, o Iphan impetrou, em 1968, um mandado de segurança visando compelir a prefeitura de Itu-SP a submeter um projeto urbanístico local ao crivo daquela instituição federal, tendo em vista o risco de destruição da Igreja e Convento de Nossa Senhora do Carmo. Tendo sido o pedido liminar deferido e a segurança concedida, a segunda instância confirmou a decisão, e esse imbróglio passou para a história como um episódio questionável do ponto de vista jurídico mas bem-sucedido de uso de outros remédios processuais para proteger o patrimônio cultural[80].

Mais de 30 anos depois surge a Lei nº. 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que aprovou um novo Código de Processo Civil (CPC/73), vigente a partir de 1º de janeiro de 1974. Também conhecido como *Lei Buzaid*, revogou-se a ação cominatória em parte graças às discussões acerca da limitação da autoexecutoriedade dos atos administrativos. De acordo com alguns entendimentos, a redação do artigo 302 do código revogado levava a entender que o embargo de obra irregular só poderia ser alcançado a partir da prestação jurisdicional, e não pelo poder de polícia administrativa.

Independentemente dos debates, optou-se por extinguir tal procedimento especial, que foi incorporado à ação de nunciação de obra nova, prevista no artigo 384 e seguintes da norma revogada como instrumento disponibilizado ao proprietário ou possuidor para impedir prejuízo ao seu direito de vizinhança por obra nova em prédio contíguo e que estivesse inacabada (MEIRELLES, 1961).

Por meio de nova roupagem, a nunciação de obra nova passou a prever, entre as suas possibilidades, conforme previsto no artigo 934, III do CPC/73, a competência do município para usá-la a fim de impedir que particular construa em desobediência à lei, ao regulamento ou à postura. Diferentemente da ação cominatória, que estipulava como

[80] Cf. ACI-RJ, Série Casos Judiciais, Caixa nº. 0010/048, Pasta nº. 0059.

legitimado outros entes públicos – a União e os Estados –, a redação da nova lei não pareceu prestigiar o seu uso, por exemplo, pelo Iphan, órgão federal.

Apelando, então, aos doutrinadores de diferentes momentos, tanto os professores Pontes de Miranda (1976) como Antonio Carlos Marcato (2005) estabelecem que, apesar da redação legal, seria possível o ajuizamento por parte da União ou do Estado quando a causa se origina em descumprimento de regramento administrativo federal ou estadual. Discussões à parte, a prática demonstrou que tal possibilidade seria totalmente possível, inclusive, o MPF ajuizou essa modalidade em nome do Iphan diversas vezes.

Tomando como exemplo um episódio que envolveu obras no entorno do Parque Lage, no Rio de Janeiro-RJ, bem tombado pelo Iphan desde 1957, foi enviada ao Ministério da Fazenda uma denúncia de obras no entorno do logradouro. Por meio de parecer da Procuradoria-geral da Fazenda Nacional datado de 1977, recomendou-se ao ministro que encaminhasse pedido ao MPF para ajuizar ação de nunciação de obra nova em razão das intervenções contíguas ao parque não terem respeitado o Código Florestal e o Decreto-lei nº. 25/1937 (QUEIROZ, 1978).

Seu rito consistia na apresentação de uma petição simples para requerer o embargo de obra irregular, a cominação de pena para o caso de inobservância e a condenação em perdas e danos. Caso já tivesse sido erigida alguma obra, que estivesse inacabada, também seria solicitada a sua demolição ao final do processo. Se houvesse urgência, o poder público poderia efetuar o embargo extrajudicial, que deveria ser submetido em até três dias ao juízo para ratificação. A decisão quanto à paralisação judicial poderia ser concedida liminarmente ou após justificação prévia, e seria vedado o prosseguimento da obra mediante a prestação de caução nos casos em que se fundasse em violação aos regramentos administrativos.

Para além desse instrumento processual, também restava prevista a ação demolitória. Reconhecida pelos tribunais como de natureza real, assemelhava-se à ação de nunciação de obra nova. Fundada no Código Civil, deveria ser ajuizada de acordo com o rito ordinário, e divergia da nunciação também acerca do momento em que se encontrasse a obra – se acabada, caberia apenas uma ação demolitória. Por ser o procedimento ordinário mais complexo, composto por mais fases, seria natural que a ação de nunciação

de obra nova fosse mais célere, mas, para isso, seria importante ajuizá-la antes da conclusão da intervenção construtiva.

Pode-se dizer que tal sistemática se manteve por, aproximadamente, uma década, até que foi promulgada a Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, para disciplinar a ACP de responsabilidade por danos causados a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Pela nova lei, muito mais ampla e que abrangia qualquer dano ao patrimônio cultural, era permitida, inclusive, a concessão de mandado liminar pelo magistrado, algo que só seria introduzido de forma geral no processo civil brasileiro após a Lei nº. 8.952, de 13 de dezembro de 1994.

Desde então, a despeito de ter sido promulgado um novo Código Civil em 2015, em vigor a partir de 18 de março de 2016, a ACP perdura como o mais importante instrumento processual à disposição do poder público e da sociedade civil organizada em defesa de interesses difusos ou coletivos. Não existem mais, todavia, as ações cominatório e de nunciação de obra nova, tão utilizadas nos tempos mais remotos pelo Iphan e de grandes resultados em muitos casos.

Como parte da organização da fiscalização ao patrimônio cultural edificado, os processos judiciais desempenharam papel importante na proteção de bens culturais. Uma vez que já se falou de batalhas homéricas como a "Questão do Arco do Teles" e o imbróglio que envolveu o Iphan e a prefeitura de São João del-Rei-MG, decidiu-se por separar um caso emblemático referente aos primórdios do Iphan que tenha transcorrido em diferentes instâncias para se ter uma ideia das discussões e da atuação do *Parquet*.

Destaca-se, portanto, uma ação que envolveu o entorno da Igreja de Nossa Senhora da Glória do Outeiro, no Rio de Janeiro-RJ, inscrita nos Livros do Tombo Histórico e das Belas Artes em maio de 1938, conforme previsto no Processo nº. 49-T-38. De acordo com as professoras Lia Motta e Analucia Thompson (2009), três casos judicias tiveram impacto naquela área, todavia, neste trabalho, dedicou-se tão somente ao caso do Edifício Mempos (atual Edifício Torrozelo)[81].

Em 26 de janeiro de 1949, Rodrigo Melo Franco de Andrade encaminhou a questão ao ministro da Educação e informou que, desde 1943, a prefeitura do Distrito

[81] Os outros imbróglios referiam-se ao Banco Americano de Crédito (atual Edifício Nossa Senhora do Outeiro) e ao Edifício Mendes Campos.

Federal tinha conhecimento da posição do Iphan de contrariedade à altura do empreendimento, que acabou sendo licenciado em 22 de maio de 1945. Em 2 de dezembro de 1948, como um último apelo às autoridades municipais, o Iphan pediu a aplicação do Decreto Municipal nº. 9.293/1948, que limitava o gabarito naquela área, apesar de ser posterior ao licenciamento. De acordo com o diretor-geral, as exigências contidas em tal norma estariam em concordância com a posição técnica do Iphan, razão pela qual, caso aplicada, o órgão federal anuiria com a construção (RIBAS, 1956).

Ao solicitar que a questão fosse submetida às considerações do consultor jurídico do Ministério, o Dr. Omar Sampaio Doria, aguardava-se a elaboração de parecer sobre o cabimento de medida judicial para proteger o entorno do bem tombado. Em 8 de fevereiro de 1949, o parecer foi elaborado e concluiu-se pela procedência de ser ajuizada uma ação cominatória contra o proprietário, para visar demolir quatro pavimentos da edificação (RIBAS, 1956).

Em 29 de março de 1949, o MPF, representante da União, propôs a referida demanda judicial em face de Manoel Mendes Campos, que foi julgada procedente pelo juízo de 1º grau, que reconheceu a nulidade da licença municipal por não ter sido ouvido o Iphan e por ter sido descumprido o código de obras municipal (Decreto nº. 6.000/1937), que vedava a construção de edifícios nas encostas do morro da Glória (RIBAS, 1956).

Inconformado, o réu recorreu à 1ª Turma do TFR, que entendeu que as provas apresentadas nos autos eram duvidosas, razão pela qual julgou que a obra não prejudicava e nem ocultava o Outeiro da Glória, assim, restou procedente a Apelação Cível nº. 4.114-DF, em 7 de dezembro de 1954 (RIBAS, 1956).

A União tentou reverter, por meio da oposição de embargos que restaram infrutíferos, e recorreu ao STF para alegar violação de lei e divergência no conceito de visibilidade adotado pela suprema corte no julgamento do caso do Arco do Teles, em 1943. Foi distribuído assim o Recurso Extraordinário nº. 41.279-GB (BRASIL, 1966b).

A Segunda Turma da referida corte decidiu, em 10 de julho de 1959 por conhecer e dar provimento à unanimidade ao apelo recursal da União, todavia, por ter versado sobre questão federal, a parte contrária opôs embargos com fundamento na artigo

194, II, "b" do Regimento Interno da corte[82]. Finalmente, em setembro de 1965, foram rejeitados os embargos contra o voto do ministro relator, Pedro Rodovalho Marcondes Chaves (BRASIL, 1966b).

Liderando o voto vencedor, o ministro Antônio Martins Vilas Boas afastou o artigo 305, § 1º do Código de Processo Civil de 1939[83], por meio de alegação de violação ao artigo 572 do Código Civil de 1916, por ausência de autorização do Iphan, e entendeu também que, se houvesse prova duvidosa, deveria prevalecer a posição do Iphan, salvo se a parte contrária, a quem incumbia o direito de construir, provasse que a intervenção não afetava bem tombado (BRASIL, 1966b).

Essa celeuma jurídica notabilizou-se pelo seu largo tempo de duração, bem como pela posição exercida pelo Poder Judiciário em garantir o entendimento firmado desde 1942 de que o Decreto-lei nº. 25/1937 é possuidor de grandes valores públicos, por ser um instrumento normativo que se dedica a acautelar parte significativa da história e da identidade brasileiras. Apesar de algumas poucas derrotas, como a que envolveu o Edifício Mendes Campos também na vizinhança do Outeiro da Glória (BRASIL, 1958), muito da estatística positiva deve-se ao papel importante dos primeiros servidores do Iphan em fazer da entidade uma verdadeira "reserva moral" do Estado brasileiro.

Nas quatro primeiras décadas de atuação do Iphan, a postura adotada foi marcada pelo estabelecimento de uma posição padrão para combater ações danosas ao patrimônio, sempre dependente do apoio de outros órgãos. Com a chegada dos anos 1960, todavia, uma nova realidade passou a ser vislumbrada no horizonte, que impactou definitivamente apenas 20 anos depois.

Preocupado com a pressão voltada às cidades brasileiras, advinda da industrialização do país e liderada pelo crescente mercado imobiliário, as décadas de 1960

---

[82] "Art. 194. Admitem-se embargos de nulidade ou infringentes do julgado às decisões terminativas do feito, proferidas:
[...]
II. Pelas turmas:
[...]
b) nos recursos extraordinários, quando o acórdão, tomando conhecimento de recurso, houver decidido a questão federal que motivou (Decreto-lei nº. 6, de 16 de novembro de 1937, art. 6, n. III, combinado com o art. 869 do Código do Processo Civil)" (BRASIL, 1966b).

[83] "Art. 305. [...]
§ 1º As construções levantadas sem prévia licença da autoridade competente não serão demolidas, quando preencherem as condições legais; mas o réu será condenado a pagar a respectiva multa e os emolumentos da licença e a depositar as plantas e documentos que devam ser arquivados" (BRASIL, 1966b).

e 1970 foram marcadas, no Iphan, por uma transição entre o modelo que até então vinha sendo adotado para algo novo. Com um novo regimento para o órgão, em 1976, priorizou-se a descentralização das ações de preservação do patrimônio cultural, diante do aumento da demanda institucional oriunda de mudanças conceituais sobre os objetos de tombamento.

Apesar dessas duas décadas ainda serem marcadas pelas práticas da fase anteriormente tratada, trazê-las agora serve para contextualizar o surgimento de um segundo momento na história da fiscalização ao patrimônio edificado, marcado não mais pela informalidade e pela centralização, mas por um protagonismo maior das unidades regionais e pelo estabelecimento de padrões elaborados pelos órgãos centrais, ainda que não normatizados.

Conforme a professora Adriana Sanajotti Nakamuta (2009), entre 1938 e 1966, foram tombados 717 bens, dos quais 105, somente entre 1960 e 1966. Ao adicionar a contagem da historiadora Daniela Carvalho Sophia (2015), que delimita que, entre 1967 e 1979, o Conselho Consultivo aprovou 130 tombamentos, conclui-se, portanto, que esse período de 20 anos foi responsável por um aumento de, aproximadamente, 40% no acervo cultural acautelado pela União.

Diante dessa nova realidade, o Iphan precisou se reorganizar, razão pela qual decidiu expandir as suas representações estaduais. Em 1946, haviam apenas quatro e, em 1976, passaram a ser nove. Quanto às competências, foram mantidas as prerrogativas dos representantes regionais e do diretor-geral para representar a instituição perante as autoridades competentes diante da necessidade de intervenção judicial e/ou policial.

Não obstante esse comando já estar expressamente previsto desde o primeiro regimento do órgão, talvez por uma necessidade de retificar alguma orientação anteriormente passada e em face da deliberada descentralização e autonomia que se almejava transparecer, o diretor-geral Renato Soeiro delegou competência por meio da Portaria Iphan nº. 41, de 22 de novembro de 1978, para alguns diretores regionais exercerem o direito de representação junto aos órgãos competentes quando fosse constatada infração ao patrimônio cultural[84]. Além de transmitir poderes que já estavam previstos no regimento interno, tal norma também chamou a atenção pelo fato de ter

[84] DOU de 7 de dezembro de 1978, página 19.745, Seção I.

excluído o representante no Estado do Rio de Janeiro, responsável também pelo Espírito Santo.

Essa reiteração encontra fundamento quando se depara com alguns casos judiciais que envolveram o Iphan, mas ocorridos em outras unidades da federação. Apesar de, desde 1946, ser autorizado, aos representantes regionais, solicitar providências do Ministério Público, em alguns casos, vislumbrou-se que a requisição ou a autorização para tal partiu do diretor-geral da instituição, e não do chefe do distrito, com destaque para os casos da Igreja de São Pedro dos Clérigos, no Recife-PE, em 1958[85], e os letreiros luminosos na fachada de um edifício em Ouro Preto-MG, em 1964[86].

Quanto à exclusão, em 1976, os antigos quatro distritos previstos desde 1946 transformaram-se nas 3ª (Recife-PE), 4ª (Salvador-BA), 6ª (Belo Horizonte-MG) e 4ª (São Paulo-SP) diretorias regionais. Em adição a elas, foram criadas as 1ª (Belém-PA), 2ª (São Luís-MA), 5ª (Rio de Janeiro-RJ), 7ª (Brasília-DF) e 9ª (Porto Alegre-RS) diretorias regionais, que foram instaladas ao longo dos quatro anos seguintes.

Quando da promulgação de tal portaria, ocupavam os cargos de diretores regionais os servidores Ayrton de Almeida Carvalho (3ª DR, desde 25 de março de 1939), Fernando da Rocha Peres (4ª DR, desde 28 de fevereiro de 1975), Edgard Jacintho da Silva (5ª DR, desde 11 de janeiro de 1978), Roberto Machado de Lacerda (6ª DR, desde 21 de outubro de 1971), Belmira Finageiv (7ª DR, desde 12 de setembro de 1977), Antônio Luiz Dias de Andrade (8ª DR, desde 6 de setembro de 1978) e Júlio Nicolau Barros de Curtis (9ª DR, desde 15 de setembro de 1978). Ainda não haviam sido instaladas as representações em Belém-PA e São Luís-MA, cujos primeiros titulares foram, respectivamente, Jorge Derenji (nomeado em 17 de maio de 1979) e Ivan Celso Furtado Sarney Costa (nomeado em 24 de janeiro de 1980).

No momento da elaboração de tal ato delegatório já haviam sido nomeados sete dos nove diretores regionais, contudo, tal documento excluiu Edgard Jacintho da Silva. A

---

[85] Cf. ACI-RJ, Série Casos Judiciais, Caixa nº. 0004/042, Pasta nº. 0020, Envelope nº. 5. Ofício nº. 1.043, de 5 de agosto de 1958, do diretor-geral do Dphan para o Chefe do 1º Distrito recomendando transmitir ocorrência ao Procurador Regional da República em Pernambuco sobre empreendimento nos fundos da Igreja de São Pedro dos Clérigos.

[86] Cf. ACI-RJ, Série Casos Judiciais, Caixa nº. 0002/040, Pasta nº. 0009, Envelope nº. 2. Ofício nº. 104, de 29 de janeiro de 1964, do diretor-geral do Dphan para o Procurador da República em Minas Gerais solicitando providências visando remover letreiros luminosos na fachada de edifício à Praça Tiradentes, nº. 4, em Ouro Preto-MG.

razão encontrada para tal conduta pode residir no fato de que o Iphan, nessa época, continuava sediado na cidade do Rio de Janeiro-RJ, logo, inserido na jurisdição do arquiteto em questão. Dessa forma, por mera liberalidade administrativa e na hipótese da necessidade de reforço judicial ou policial, preferiu-se manter ao diretor-geral tal competência, apesar de que, pelo regimento interno, os dois ocupantes fossem legalmente aptos a desempenhar tal atividade.

Quanto à fiscalização em si, ou seja, ao ato de vigilância *in loco*, o aumento do acervo tombado coincidiu com a crescente falta de recursos humanos para atender a todas as demandas administrativas. A despeito do incentivo dado desde 1970 à criação de órgãos estaduais e municipais congêneres, tal descentralização ainda se encontrava bastante incipiente, o que deixava o Iphan praticamente sozinho como única instituição pública posta como guardiã dos bens tombados brasileiros.

Independentemente da prática informal, mas presente, que vinha sendo adotada pela instituição, essa fase desempenhou um papel importante na medida em que foram consagrados os entendimentos acerca de muitas previsões do Decreto-lei nº. 25/1937, com destaque para o poder-dever de fiscalização previsto no artigo 20. Ainda que inevitavelmente se recorria às prefeituras ou ao Ministério Público, a prática permitiu que o Iphan mergulhasse em um novo momento, em que a descentralização exigiu que os procedimentos adotados pelo órgão fossem uniformizados.

Antes de adentrar nessa nova fase, destaca-se ata que contém descrição do pronunciamento feito por Raphael Carneiro da Rocha na sessão da 118ª reunião (extraordinária) do Conselho Consultivo, realizada em 9 de dezembro de 1985, conforme segue:

> prosseguiu dizendo ser do conhecimento de todos a importância que teve para o País a criação da Sphan, cujo núcleo inicial, tão pequeno em termos de espaço e de número de funcionários, nasceu com homens da estatura de Rodrigo Mello Franco de Andrade. A partir de sua ação, acrescentou, surgiram grandes questões que vieram dar ensejo a problemas judiciais da maior gravidade. Lembrou que a Constituição brasileira, até 1934, assegurava o direito de propriedade em sua plenitude, como res intocada, e que foi a Constituição de 1934 que pela primeira vez deu um conteúdo social à propriedade. Referiu-se ao Decreto-lei nº. 25, que permitiu que o direito de propriedade fosse gravemente tocado em nome de coisas que jamais foram objeto de atenção no País: a cultura e a memória nacional. Prosseguiu relatando que em todos os casos levados à Justiça, mesmo contrariando interesses de poderosas instituições financeiras, como foi o caso da

> proteção à visibilidade do Outeiro da Glória, ela sempre acudiu à legitimidade da postura do Conselho Consultivo da Sphan, no sentido do acautelamento dos valores culturais (DOU, 14 de abril de 1986, páginas 5.405-5.407, seção I).

A primeira fase pode ser resumida, então, por um momento em que as fiscalizações e irregularidades atestadas não eram tratadas por meio de um ritual administrativo, apesar de dependerem da ação de outros órgãos, sempre a pedido do Iphan. Ao mesmo tempo em que isso ocorria e os bens tombados eram protegidos por ações coercitivas, nos tribunais, o Decreto-lei nº. 25/1937 era fortalecido e ganhava mais respaldo dos magistrados. Ambas as situações criaram uma noção de que a instituição consistia em "reserva moral" e isso foi fundamental para garantir que as objeções do Iphan a certas intervenções fossem barradas ou mantidas pelo Poder Judiciário.

Tendo sido estabelecida uma rotina acerca das fiscalizações, o aumento do acervo tombado e a mudança da noção de patrimônio cultural levaram o Governo Federal a repensar a sua política cultural, razão pela qual uma nova fase emergiu, marcada pelo crescimento do quadro de pessoal e pela tentativa de padronizar as ações exercidas pelo órgão. Não obstante essas modificações, os aprendizados e as práticas aprendidas nessas primeiras décadas foram fundamentais para se chegar a um novo momento histórico.

2.5.2 Segunda fase: a padronização da fiscalização ao patrimônio cultural edificado

Diante da estrutura existente para tomar conta de um acervo tombado com quase 900 bens, principalmente com falta de pessoal e recursos financeiros, o Governo Federal decidiu criar a Fundação Nacional Pró-memória, para se estabelecer como ramo executivo do Iphan, que passou a se chamar Sphan a partir de 1979. Com a opção de criar uma entidade com natureza de pessoa jurídica de direito privado, a Pró-memória estava

impossibilitada, por falta de previsão legal, de exercer os chamados atos de império (ou de autoridade), entre os quais se insere o poder de polícia administrativa.

Diferentemente de instituições congêneres, como a Funai[87], à Pró-memória não foi delegada capacidade fiscalizatória. Nesse período, todavia, havia uma discussão jurídica acerca da possibilidade de delegação do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado, que, inclusive, é rechaçada por parte da doutrina contemporânea (CARVALHO FILHO, 2017; MEIRELLES, 2016).

Em 1987, e citando o julgamento pelo STF do Recurso Extraordinário nº. 101.126/RJ, em 24 de outubro de 1984, o professor Paulo Francisco Rocha Lagoa[88], coordenador jurídico da Sphan/Pró-memória, elaborou manifestação que consentia com a possibilidade de a Pró-memória exercer o poder de polícia administrativa, desde que houvesse a alteração da Lei nº. 6.757/1979 ou a mera edição de decreto presidencial, para abarcar tal capacidade. Apesar de nunca ter acontecido, já que à Sphan cabia exercer tal poder-dever, com a Lei nº. 8.029/1990, tal discussão acabou se encerrando na seara do patrimônio cultural, pois foi autorizada a constituição do IBPC, autarquia federal, portanto com natureza jurídica de direito público[89].

Esse debate acerca da classificação da natureza jurídica do Iphan – que passou de órgão da administração pública direta para indireta durante seus mais de 80 anos de existência –, é fundamental para compreender a bipartição entre Sphan e Pró-memória na década de 1980 e o próprio exercício da fiscalização pelos órgãos junto aos bens tombados.

Segundo as lições de Di Pietro (2017), conforme a redação original do Decreto-lei nº. 200, de 25 de dezembro de 1967, as fundações instituídas pelo poder público eram equiparadas às empresas públicas. Dois anos depois, o Decreto-lei nº. 900, de 29 de setembro de 1969, as excluiu da Administração Púbica Indireta e delimitou, contudo, que, em caso de receberem recursos federais, deveriam ser submetidas à supervisão

---

[87] Pela Lei nº. 5.371, de 5 de dezembro de 1967, foi autorizada a instituição da Funai com personalidade jurídica de direito privado (artigo 1º, *caput*) e capacidade de exercitar o poder de polícia dentro de suas atribuições (artigo 1º, VII).

[88] Cf. ACI-RJ, Arquivo Intermediário, Série Gabinete/SPHAN, Caixa nº. 227. A Fundação Nacional Pró-memória e o poder de polícia.

[89] A referência mais antiga encontrada sobre a estruturação do Iphan como autarquia federal encontra-se no Ofício nº. 047.75.P, de 4 de junho de 1975, por meio do qual o então chefe do 1º distrito do Iphan, Ayrton de Almeida Carvalho, encaminhou ao diretor-geral um parecer elaborado pelo advogado Berguedof Elliot em que defendia a organização da instituição como autarquia federal. Cf. ACI-RJ, Arquivo Técnico Administrativo, Série Instituto, Caixa nº. 0012/246, páginas 54-56.

ministerial. Essas disposições visavam impor que tais organismos fossem organizados dentro da lógica particular, ao subordiná-los às normas contidas no Código Civil.

Esse entendimento favoreceu, consequentemente, a instituição da Fundação Nacional Pró-memória como um ente híbrido, possuidor tanto de liberalidades típicas dos entes privados como dos públicos. Como exemplo, a lei garantiu alguns privilégios inerentes à Fazenda Pública, como aqueles de natureza tributária e processual, concomitantemente à possibilidade de contratação de pessoal regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e sem necessidade de concurso público.

Retornando às explicações de Di Pietro (2017), tal situação perdurou até a promulgação do Decreto-lei nº. 2.299, de 21 de novembro de 1986, que introduziu as fundações instituídas por lei federal na Administração Federal Indireta para que fossem subordinadas às normas de fiscalização, controle e gestão financeira, bem como para que seu pessoal fosse regido pelas mesmas normas aplicadas aos servidores do Serviço Civil da União e das autarquias federais. Excepcionadas as fundações universitárias e as destinadas à pesquisa, ao ensino e às atividades culturais, pela Lei nº. 7.596, de 10 de abril de 1987, incluiu-se todas as fundações públicas ao organograma da União, o que afastou também a aplicação do Código Civil a elas.

Ainda que a lei fale apenas em fundações públicas, detentoras de personalidade jurídica de direito privado, essa alteração instituiu uma discussão até hoje vigente no direito brasileiro sobre a possibilidade de haver fundações criadas pelo poder público tanto com personalidade pública (também chamadas de autarquias fundacionais ou fundações autárquicas) como com privada. Independentemente do debate, este trabalho não pretende se aprofundar na questão, apesar de ser bastante tentador, razão pela qual se foca na estruturação da Sphan/Pró-memória.

No período que vai de 1979 a 1990, a Pró-memória concentrou a grande maioria da força de trabalho envolvida com patrimônio cultural no âmbito federal. A Sphan, contudo, manteve-se praticamente com os poucos servidores efetivos remanescentes que não haviam se aposentado ou optado em integrar o quadro da Pró-memória, além dos ocupantes dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS), de livre provimento e exoneração. Já a Pró-memória era formada pelos seus empregados

permanentes e ocupantes de funções de confiança, em ambos os casos, contratados e dispensados de acordo com a legislação trabalhista.

A manutenção da Sphan e de seus cargos, principalmente os de chefia, acabava por ser uma imposição fática diante da impossibilidade jurídica de a Pró-memória encabeçar o poder de polícia administrativa previsto no Decreto-lei nº. 25/1937. No período em que as duas entidades coexistiram em uma relação mutualística, a despeito das questões burocráticas, todo o trabalho operacional das fiscalizações era feito pelos empregados da Pró-memória, o que reservava aos comissionados da Sphan apenas os atos formais relacionados à assinatura de embargos, notificações, termos de compromisso etc. Essa realidade também ocorria em outros procedimentos administrativos, sempre com cuidado com a formalidade dos atos, até porque a competência é um de seus elementos[90].

Para compreender como se dava tal divisão entre 1979 e 1990, faz-se importante ter uma ideia da organização dos respectivos quadros funcionais dos dois entes, e, mais que isso, analisar o quantitativo da força de trabalho para, então, vislumbrar os impactos da criação da referida fundação como suporte prático do Iphan. Sem ter dados suficientes para saber se houve uma deliberada política de valorização do quadro funcional da Pró-memória em detrimento do da Sphan, o fato observado é que o quantitativo de cada um foi extremamente divergente.

A Lei nº. 6.757/1979, que criou a Pró-memória, facultou aos funcionários do antigo Iphan a possibilidade de optar por ingressar no quadro permanente de servidores da nova entidade, e deveriam fazê-lo no prazo de 120 dias a contar da publicação da norma[91].

---

[90] Nas lições de Di Pietro (2007), são elementos dos atos administrativos o sujeito, o objeto, a forma, a finalidade e o motivo, e, de acordo com a Lei nº. 4.717/1965, são nulos os atos no caso de incompetência, ou seja, quando a ação tomada não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou.

[91] "Art. 12. [...]

§ 1º Os ocupantes de cargos de provimento efetivo, oriundos do extinto Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e lotados na Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, poderão, na forma da Lei nº. 6.184, de 11 de dezembro de 1974, ser integrados no quadro de pessoal de que trata este artigo, mediante opção a ser exercida no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data do início da vigência do decreto de instituição.

§ 2º Caso não se efetive a integração no Quadro Permanente previsto no parágrafo anterior, ainda que em decorrência do não-exercício do direito de opção, o funcionário poderá ser incluído na Fundação no Quadro Suplementar em Extinção ou permanecer, dependendo de exclusivo interesse da Administração, no Quadro de Pessoal do Ministério da Educação e Cultura.

[...]

§ 4º Ao servidor, regido pela legislação trabalhista, ocupante de emprego permanente, que se encontrar na situação prevista no § 1º deste artigo, é facultado, no prazo nele estabelecido, optar pelo ingresso na Fundação, atendido o interesse do serviço" (SPHAN, 1980).

Após o período de solicitação e processamento, foi publicada a Portaria nº. 530, de 25 de junho de 1981, por meio da qual o diretor-geral do Departamento de Pessoal do MEC enumerou os cargos em comissão, as funções de confiança e os servidores que permaneceram no quadro permanente do extinto órgão[92].

Em entrevista divulgada à época, Irapoan Cavalcanti de Lyra comentou que a maior parte dos funcionários estatutários não optara por participar do quadro da nova entidade criada, contudo, a proporção daqueles ligados à atividade-fim do órgão e que foram para a Pró-memória era maior do que a dos da área de apoio administrativo (SPHAN, 1980). Sem ter tido contato com o quantitativo de funcionários anteriores à possibilidade de mudança, o anexo da portaria retromencionada permite a conclusão de que a afirmação veiculada poderia estar correta, uma vez que, dos 163 funcionários remanescentes, apenas 35 ocupavam cargos referentes às atividades finalísticas do órgão[93]. Já os cargos em comissão, presentes na mesma listagem, somavam 22, excluídos dessa conta as funções de direção e de assistência intermediárias (DAI), exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo.

Agora, quanto à Pró-memória, meses antes da promulgação da Constituição "cidadã", a entidade contava com 2.319 empregados, além de 65 cargos de confiança, sendo que, entre os primeiros, constavam 159 técnicos em preservação arquitetônica, 115 técnicos em pesquisa (maior parte historiadores), 60 técnicos em conservação e restauração, 10 técnicos em preservação e defesa ambiental, e 7 técnicos em preservação arqueológica, conforme Anexo I da Portaria Pró-memória nº. 83, de 25 de fevereiro de 1988[94].

Diante desses números, conclui-se que o quadro efetivo da Sphan correspondia a 7% do da Pró-memória, o que era praticamente irrisório, o que confirma que sua manutenção visava basicamente manter os poderes de império inerentes à instituição, como os processos de tombamento e o poder de polícia administrativa, conforme falado por

---

[92] DOU de 29 de junho de 1981, página 5.272, seção II.

[93] Levou-se em consideração apenas os engenheiros, arquitetos, técnicos em assuntos educacionais, técnicos em assuntos culturais, agentes de serviço de engenharia, desenhistas, auxiliares em assuntos educacionais, auxiliares em assuntos culturais, e foram excluídos os agentes administrativos, datilógrafos, técnicos em administração, contadores, técnicos em comunicação social, bibliotecários, técnicos de contabilidade, motoristas oficiais e agentes de portaria.

[94] DOU de 29 de fevereiro de 1988, páginas 1.908-1.909, seção II.

Irapoan Cavalcanti de Lyra na mesma entrevista anteriormente mencionada (SPHAN, 1980).

Então, em face dessa nova organização estabelecida, a estrutura dedicada ao patrimônio cultural no Governo Federal estava bem servida, com um quadro de pessoal robusto, composto por profissionais de diversas áreas, além de certa autonomia administrativa e financeira. Diante disso, a Sphan/Pró-memória decidiu então organizar certas pendências quanto a alguns procedimentos, como os de tombamento e até os inerentes às pesquisas arqueológicas, o que desencadeou, respectivamente, nas Portarias Sphan nº. 11/86 e 07/88.

A atenção não foi diferente com a fiscalização ao patrimônio cultural, uma missão atribuída à Sonia Rabello. Advogada, foi contratada em 1980 como a primeira chefe jurídica do Iphan[95] (Ver Apêndice B), e se responsabilizou, em um primeiro momento, a organizar um departamento jurídico na entidade. Devidamente organizado, em 1982, foi conferido a ela poderes de representação[96] para tratar de aspectos legais e judiciais junto a qualquer juízo, instância, tribunal, administração pública e entidades privadas, sendo que, em 1988, tal setor chegou a ter dois advogados-consultores, 23 advogados e dois auxiliares de advocacia.

Com a contratação de Sonia Rabello, inicia-se, então, a segunda fase na história do poder de fiscalização desempenhado pelo Iphan junto ao patrimônio cultural edificado. Após três anos de trabalho com a colaboração da equipe, por meio do Comunicado Interno nº. 129, de 30 de junho de 1983, a então assessora jurídica elaborou uma série de instruções administrativas para os casos de ação danosa em bem tombado e na "vizinhança" do mesmo, seja por ausência de autorização da Sphan, seja por execução de projeto em discordância do aprovado pela mesma instituição[97] (Ver Anexo A).

Destinadas aos diretores regionais, as referidas instruções recomendavam o embargo administrativo da obra, na pessoa do possuidor do imóvel ou proposto; e a

---

[95] Antes dela e em virtude do Decreto nº. 79.970, de 14 de julho de 1977, ocuparam os cargos em comissão de assessor do diretor-geral alguns advogados, porém, dentro de suas atribuições, não constava o assessoramento jurídico à instituição, mas sim o auxílio quanto a planos, programas, projetos e estudos dentro da área finalística.

[96] Cf. ACI-BSB, Unidade Produtora: Gabinete, Caixa nº. 27. Determinação Pró-memória nº. 60, de 1º de dezembro de 1982, que conferiu mandato de representação à Sonia Rabello de Castro.

[97] Tal documento e seus anexos constam no Processo nº. 01450.002129/2008/82, apenso ao SEI nº. 01450.014296/2009-57. Mais precisamente constam nas fls. 94 a 113 do doc. SEI nº. 1126041.

expedição de solicitação à prefeitura que visava sua colaboração para embargar a obra ou anular a licença da construção. Aqui restava incorporada a prática até então vigente de contar com o apoio das municipalidades, só que, diferentemente do que vinha acontecido, agora a Sphan também iria efetuar a ordem de paralisação de obra irregular.

O embargo administrativo deveria ser lavrado de acordo com modelo elaborado pela Assessoria Jurídica, em duas vias, uma para o infrator e outra para ser arquivada na Diretoria Regional. O documento também deveria ser acompanhado por fotografia da obra, e sua entrega se daria de forma presencial, por telégrafo ou via postal, com aviso de recebimento.

Após a lavratura do embargo, e se houvesse interesse por ajustar as condições do cumprimento da determinação do embargo, seria incentivada a assinatura de Termo de Compromisso (TC), de acordo com modelo elaborado pela Assessoria Jurídica. Caso, todavia, houvesse o descumprimento do TE ou do TC, a Diretoria Regional deveria encaminhar o caso à Assessoria Jurídica, que acionaria as autoridades judiciais cabíveis, notadamente o MPF.

Tal trabalho foi extremamente relevante por ter sido seguido pelas unidades regionais, e pode ser considerado como a implementação da primeira tentativa de padronização da fiscalização no âmbito do Iphan. Apesar de toda a documentação elaborada nunca ter sido ratificada em ato normativo próprio, anos depois, e por meio da Portaria Iphan nº. 241, de 19 de setembro de 2002[98] (Ver Anexo B), efetuou-se a adoção parcial e tímida das orientações de Sonia Rabello, que dispôs sobre o caso de recusa do infrator em receber o embargo, bem como sobre os casos em que o infrator fosse órgão público, oportunidade em que o documento deveria ser entregue à autoridade superior que representa legalmente a entidade embargada. Além disso, também foi anexado um modelo de termo a ser utilizado.

Para além dessa postura de organização dos procedimentos, esse período também foi marcado pela preocupação com a parte operacional do processo de vigilância, uma vez que o acervo tombado havia aumentado consideravelmente desde as décadas de 1960 e 1970, apesar de a estrutura de representações estaduais ter se limitado. Diante disso, portanto, a Sphan/Pró-memória apostou na figura dos Escritórios Técnicos, unidades

[98] Boletim Administrativo Eletrônico (BAE) nº. 18, de 30 de setembro de 2002, páginas 4-5.

vinculadas às diretorias regionais. O embrião dessa ideia surgiu, de certa forma, na figura das representações, presente no Regimento de 1976 e aplicável apenas às capitais de Estados sem órgão do Iphan (artigo 3º, § 3º da Portaria MEC nº. 230/1976).

Quanto aos Escritórios Técnicos em si, sua configuração atrelada ao poder de polícia pode ser facilmente vislumbrada no documento que deu origem a tal demanda. Por meio do Ofício nº. 004/83/SPHAN/RJ, de 1º de setembro de 1983, encaminhou-se aos diretores regionais uma solicitação para que fornecessem subsídios para a implantação desses escritórios. No parágrafo inicial de tal expediente, contudo, assim foi exposto:

> de há muito a fiscalização do bem cultural tombado, assim como o atendimento à população residente em núcleos tombados vem preocupando a SPHAN. Face a falta de recursos financeiros e de pessoal, o processo de fiscalização é praticado em periodicidade muito aquém do desejável. Desejando otimizar os recursos existentes e fortalecer as Diretorias Regionais, estamos estudando o estabelecimento de escritórios técnicos em núcleos tombados [...][99].

Inaugurado em 14 de setembro de 1983, o Escritório Técnico de Paraty-RJ[100] foi o modelo que acabou sendo implementado aos poucos em outras cidades. No primeiro semestre de 1984, pelo menos 12 dos 21 planejados até o final daquele ano já se encontravam implantados e funcionando[101]. Essa prática continuou mas esbarrou em umas das principais limitações pertinentes à Pró-memória, a falta de capacidade de exercer o poder de polícia.

Como os chefes de tais unidades eram funcionários da referida fundação, apesar de o interesse pela sua criação derivar de uma preocupação com a fiscalização de bens tombados, tal ação acabou sendo bastante limitada na medida em que todos os atos e documentos relacionados a tal atividade deveriam ser lavrados pelos diretores regionais, servidores da Sphan. Na prática, então, tais agentes consistiam em olheiros para as atribuições da Subsecretaria, verdadeiros atores para a Pró-memória, como no

---

[99] Cf. ACI-RJ, Arquivo Intermediário, Série Gabinete/SPHAN, Caixa nº. 211. Ofício nº. 004/83/SPHAN/RJ, de 1º de setembro de 1983, do subsecretário do patrimônio histórico e artístico nacional aos diretores regionais da Sphan tratando sobre o estudo acerca do estabelecimento de Escritórios Técnicos.

[100] SPHAN/PRO-MEMÓRIA instala Escritórios Técnicos em núcleos tombados. *Boletim Sphan/Pró-memória*, Brasília, n. 26, set./out. 1983, p. 17.

[101] ESCRITÓRIO Técnicos: SPHAN amplia sua ação nos núcleos tombados. *Boletim Sphan/Pró-Memória*, Brasília, n. 29, mar./abr. 1984, p. 11.

relacionamento com a sociedade civil e com as autoridades políticas para a promoção de eventos e atividades.

Como dito anteriormente, a existência da parceria da Sphan/Pró-memória permitiu que a área de patrimônio cultural da União vivenciasse um de seus momentos históricos de maior possibilidade de ação, com recursos humanos e financeiros à disposição das entidades. Ocorre que, diante do cenário modificativo trazido em 1987 em relação ao *status* jurídico das fundações públicas, que foi confirmado pela Constituição promulgada no ano seguinte, toda a estrutura concedida à Pró-memória foi fortemente abalada, o que, de certa forma, favoreceu a sua extinção em 1990. Ainda que não coubesse aos seus funcionários a fiscalização do patrimônio cultural edificado, por não terem tal prerrogativa legal, a coexistência da fundação com a Sphan acabava por criar uma entidade só, cujos vínculos eram meramente formais, pois todos estavam inseridos na prática em uma só estrutura.

Consequentemente, ao fim da fundação em 1990, o montante de empregados aproveitados para o então IBPC, sua sucessora, foi de 1.339, o que consistiu em uma redução de 42% no quadro de pessoal se comparado com os números de 1988[102]. Naturalmente esse baque influenciou na execução das fiscalizações ao patrimônio cultural, e o que se viu nos anos seguintes a redução do quadro permanente da instituição, que só poderia ser suprido mediante elaboração de concurso público e se prevista autorização orçamentária. Todo aquele período de autonomia vivenciado por 11 anos acabara.

Ainda que essas dificuldades tenham surgido, essa segunda fase também foi marcada pela transferência do poder de representação do Iphan perante o poder do Judiciário do MPF para o órgão jurídico do IBPC, que, como herdeiro da Sphan/Pró-memória, manteve em sua estrutura a Coordenadoria Jurídica[103] criada em 1980 por Sonia Rabello, que passou a se chamar Procuradoria Jurídica (Projur).

A Constituição de 1988 criou a AGU como anseio do interesse em fazer valer a unicidade de representação judicial e consultoria jurídica para os órgãos federais. Por sua vez, o artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição (ADCT) de 1988 estabeleceu que, enquanto não fosse aprovada a lei complementar

---

[102] DOU de 18 de março de 1991, páginas 1633, seção II.

[103] Nome da Assessoria Jurídica a partir de 1986, quando, pela Portaria nº. 284, de 17 de julho de 1986, o Ministro da Cultura aprovou o novo Regimento da Sphan.

relativa à AGU, o MPF e as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria continuariam a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições.

No caso em questão, a Sphan/Pró-memória foi extinta em março de 1990, e o IBPC foi constituído como autarquia federal em setembro do mesmo ano, dessa forma, durante esse período, o MPF continuou representando as questões inerentes aos danos ao patrimônio cultural, e a Projur assumiu assim que a estrutura regimental da entidade foi aprovada, o que ocorreu em outubro de 1990.

Passado por um processo de organização, já que a estrutura jurídica se concentrava predominantemente no Rio de Janeiro-RJ, com os antigos advogados da Pró-memória, o primeiro procurador-chefe, Luiz Gonzaga Curado Domingues, foi nomeado em abril de 1991 e ficaria lotado em Brasília-DF. Diante da situação acima mencionada, manteve-se, todavia, a figura de uma chefia jurídica no Rio de Janeiro-RJ, já que era a lotação dos advogados oriundos da fundação extinta (Ver Apêndice B).

Depois de um tempo, para amenizar tal situação anômala, por meio da Portaria IBPC nº. 279, de 9 de setembro de 1992[104], delegou-se competência ao procurador-chefe para representar a autarquia em juízo, bem como para substabelecer tais poderes aos advogados do quadro funcional do órgão, o que representou um grande passo em vista da estruturação da figura da Projur. Essa duplicidade de locais perdurou por mais alguns anos, até que, já no século XXI, com a criação da Procuradoria-Geral Federal, estabeleceu-se o setor jurídico do Iphan na capital federal.

Fazendo um adendo, encontrou-se registro de crítica à estrutura de representação judicial por meio do Ministério Público há, pelo menos, 20 anos. Em expediente encaminhado por Ayrton de Almeida Carvalho a Renato Soeiro, em 1972, foi explanado sobre a deficiência, à época, de o Iphan comparecer diretamente em juízo, sempre dependendo da Procuradoria da República. Ao solicitar que mudanças fossem tomadas para modificar tal realidade, a razão levantada para tal apelo derivava das

[104] Publicada no DOU de 10 de setembro de 1992, Seção II, página 5.659.

elevadas demandas impostas ao MPF por todos os órgãos federais, o que levava com que fosse dispensada maior atenção aos problemas encaminhados pelo Iphan[105].

Imposta uma mudança a partir do final da década de 1980, o corpo jurídico efetivo do IBPC no momento de sua constituição restringia-se a 10 advogados, todos antigos empregados da Pró-memória, o que consistiu em uma redução de 56% se comparado com o contingente existente em 1988. Vale ressaltar que, como advogados de uma fundação pública de direito privado, não podiam representar os interesses da Sphan, que era parte integrante da Administração Direta. Mesmo assim, esse corpo foi responsável por padronizar as fiscalizações exercidas pelo órgão, instruir processos de tombamento e até minutar petições iniciais a serem utilizadas pelo MPF nos ajuizamentos de ações em prol da Sphan.

Com a Lei Complementar nº. 73, de 10 de fevereiro de 1993, atribuiu-se à Projur a competência para a sua representação judicial e extrajudicial do Iphan, situação que continuaria até a promulgação da Lei nº. 10.480, de 2 de julho de 2002, que criou a Procuradoria-Geral Federal como braço da AGU dedicado às autarquias e fundações públicas federais. Assim, por meio de um processo gradual, foram sendo reformuladas as questões inerentes às medidas judiciais e, desde então, dividiu-se a Procuradoria Federal entre uma parte que presta assessoramento jurídico e outra que litiga nos tribunais. Dessa forma, atualmente, no Iphan, apenas atuam nas suas unidades os procuradores que prestam consultoria na área do Direito.

Esse apoio do corpo jurídico do Iphan, apesar de ter sido oficializado apenas nos anos 1980, desde a sua criação, em 1937, convivia com essa realidade. Como diversas personalidades renomadas, inseridas nas mais diversas áreas de atuação, fizeram parte do quadro técnico do órgão, é inegável destacar o papel dos juristas na história institucional do Iphan.

O primeiro diretor-geral do órgão, Rodrigo Melo Franco de Andrade, era bacharel em Direito, assim como Afonso Arinos de Melo Franco e Pedro Calmon, um dos primeiros e mais longevos membros do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. Nos primórdios da instituição eram comuns os processos que envolviam questões jurídicas

[105] Cf. ACI-RJ, Série Casos Judiciais, Caixa nº. 0004/042, Pasta nº. 0020, Envelope nº. 7. Ofício nº. 87/72/P, de 17 de agosto de 1972, do chefe do 1º Distrito do Iphan ao diretor-geral da instituição tratando sobre a capacidade legal necessária para o próprio órgão ingressar em juízo.

serem tratadas pelos dois juristas, assim como por Prudente de Morais Neto, colaborador eventual da instituição (FONSECA, 2017).

No caso do Processo nº. 361-T-46, por exemplo, o relator inicialmente escolhido foi Manuel Bandeira, todavia, ele declinou a atribuição e sugeriu a distribuição para "algum dos membros do Conselho Consultivo mais habilitado a apreciar e esclarecer aquela matéria de direito" (BRASIL, 1946-1981, fl. 36). Em seguida, entregou-se a Pedro Calmon tal processo.

Essa realidade se manteve nos processos de tombamento nas décadas que se seguiram, mas, no campo das discussões de dia a dia, foi somente 10 anos depois da criação do Iphan que foi admitido um servidor com formação em Direito e que, na prática, passou a servir como consultor jurídico do órgão, apesar de não ter sido contratado para tal.

Raphael Carneiro da Rocha era advogado formado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, ingressou na então Dphan como assessor técnico em 1951[106], e foi exonerado, a pedido, em 1959[107]. Posteriormente, continuou prestando apoio eventual e *pro bono* até que, em 1980, foi contratado como advogado consultor da Fundação Nacional Pró-memória, onde permaneceu até 1988[108] (Ver Apêndice C).

Diante da sua formação acadêmica e profissional, logo foi colocado como auxiliar do diretor-geral para os mais variados assuntos de natureza jurídica referentes às atividades do órgão, além de ter servido como secretário *ad hoc* do Conselho Consultivo. Suas manifestações podem ser vislumbradas em alguns processos de tombamento, como os da Casa do Tatuapé, em São Paulo-SP (Processos nº. 353-T-45), da antiga Embaixada da Argentina no Rio de Janeiro-RJ (Processo nº. 934-T-75) e da Fábrica de Vinho Tito Silva em João Pessoa-PB (Processo nº. 1.054-T-82); em resposta a casos judiciais (Processo nº. 345-T-42); e em dúvidas referentes a certas disposições presentes no Decreto-lei nº. 25/1937, como o exercício do direito de preferência (Processo nº. 161-T-38) e o reconhecimento da hipossuficiência de recursos[109].

A despeito desse apoio, em certas ocasiões, os entendimentos jurídicos destoavam dentro da instituição, razão pela qual outros participantes eram ouvidos. Esse

[106] DOU de 23 de janeiro de 1951, página 1.143, seção I.
[107] DOU de 30 de março de 1959, página 6.668, seção I.
[108] Cf. ACI-BSB, Pró-memória/DPA/CHR, CAIXA: R1.
[109] Cf. ACI-RJ. Imóvel à Broca Monsenhor Confúcio, nº. 9. Acesso por meio da Rede de Arquivos do Iphan.

foi o caso, portanto, no Processo nº. 68-T-38, que trata do tombamento de São João del-Rei-MG. De acordo com Sant'Anna (2014), em 1969, houve um debate conceitual entre o Raphael Carneiro da Rocha e Afonso Arinos, e a questão orbitava em torno da possibilidade de serem estabelecidos critérios diferentes para determinadas áreas protegidas pelo mesmo tombamento em conjunto. Vencida a posição de Arinos, o Conselho Consultivo acabou instituindo tal zoneamento na referida cidade mineira.

A menção ao nome de Raphael Carneiro da Rocha neste trabalho, antes de qualquer coisa, justifica-se por um ato de justiça, haja vista ter sido ele a pessoa que, por mais tempo, prestou serviços de assessoramento jurídico à instituição. Se já não bastasse isso, diante do seu pioneirismo como consultor jurídico *de facto*, ressalta-se, por meio de sua figura, os relevantes serviços prestados pela área jurídica do Iphan no campo do trato com as fiscalizações ao patrimônio cultural edificado.

A partir de 1980, os advogados da instituição assumiram um protagonismo que se seguiu nas décadas seguintes, que, em total colaboração com outros servidores, principalmente arquitetos, pensaram a elaboração de instrumentos normativos capazes de organizar as atividades exercidas pelo Iphan. Saindo de um estágio incipiente, com a emersão do século XXI, uma nova fase na história da fiscalização iniciava-se, dedicada à normatização do poder-dever de vigilância, claro, com o aproveitamento de toda a gama de conhecimento acumulado em mais de 70 anos de prática.

2.5.3 Terceira fase: a normatização da fiscalização ao patrimônio cultural edificado

Até 2003, as estruturas internas do Iphan estavam sendo moldadas para aperfeiçoar a sistemática da fiscalização desempenhada pelo órgão junto ao acervo cultural brasileiro. Ao longo de décadas, iniciativas de regulamentar tal atividade não foram levadas a frente e a instituição deixou de efetivamente aplicar integralmente as

possibilidades coercitivas previstas no Decreto-lei nº. 25/1937. Apesar de nunca ter aplicado as multas previstas em tal norma, o órgão não se absteve de vigiar os bens e conjuntos tombados e de acionar autoridades parceiras para paralisar qualquer intervenção irregular.

Nos dois primeiros momentos que antecederam esse momento vivenciado a partir do século XXI, chegou-se a alcançar uma operacionalização e certa padronização das ações fiscalizatórias, todavia, em nenhum dos cenários, trabalhou-se com a efetiva aplicação das multas administrativas estipuladas na legislação para atos atentatórios ao patrimônio cultural. Dessa forma, a regulamentação do decreto-lei pode ser considerada como um processo efetivamente tomado a cabo a partir da virada do século XXI, mais precisamente diante de algumas situações ocorridas na segunda metade de sua primeira década.

Pode-se mencionar, inicialmente o TCU, que, em 2007 (BRASIL, 2007), recomendou ao Iphan que regulamentasse a aplicação das multas previstas em sua legislação, algo que já era feito por instituições congêneres, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com base na Lei nº. 9.605/1998 e no seu decreto regulamentador[110].

Comparados com o Decreto-lei nº. 25/1937, a Lei nº. 9.605/1998 e Decreto nº. 6.514/2008 diferem fundamentalmente em dois pontos. Primeiramente, vale ressaltar que as normas ambientais preveem várias sanções, como advertência, multa diária, apreensões de bens etc., enquanto o decreto-lei apenas dispõe sobre a aplicação de multas e a obrigação de reparar o dano, caso exista. Além disso, enquanto o decreto-lei limita-se apenas a bens tombados e seu respectivo entorno, as normas ambientais aumentam sua amplitude para abarcar todos os bens ou locais especialmente protegidos por lei, ato administrativo ou decisão judicial (OLIVEIRA, 2009).

Conforme foi tratado na subseção 2.1, há toda uma discussão acerca da inclusão do Iphan no Sisnama, contudo, no âmbito institucional, a possibilidade de aplicação das sanções administrativas oriundas da Lei de Crimes Ambientais foi rechaçada pelo corpo jurídico da instituição durante a 2ª reunião de trabalho dos procuradores

[110] A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº. 9.605/1998) foi regulamentada, inicialmente, por meio do Decreto nº. 3.179/1999 e, posteriormente, pelo Decreto nº. 6.514/2008.

federais do Iphan[111]. As sanções penais estipuladas, todavia, seriam aplicadas se houvesse ação movida pelo Ministério Público, titular da ação penal pública, nos termos do artigo 129, I da Constituição de 1988[112].

Posteriormente à manifestação do TCU, o MPF propôs uma ACP contra o Iphan, que tramitou na 2ª Vara Federal de Petrópolis-RJ e obteve a condenação em primeiro grau do instituto em julho de 2009, o que obrigou que a instituição conferisse efetiva aplicação às penalidades pecuniárias descritas no Decreto-lei nº. 25/1937[113].

Conforme o procurador federal Heliomar Alencar de Oliveira (2009), a sentença prolatada neste caso reconheceu a viabilidade das sanções administrativas previstas no Decreto-lei nº. 25/1937, e afastou as posições que defendiam que a referida norma havia sido revogada pela Lei de Crimes Ambientais. Mais que isso, no momento em que tal decisão foi proferida, o Iphan já se encontrava há, pelo menos, um ano organizado para regulamentar a matéria.

Em janeiro de 2008, a então procuradora-chefe do Iphan encaminhou solicitação ao Depam para visar ser fornecida a descrição de como eram feitas as ações de fiscalização e seu acompanhamento rotineiro, tendo em vista a pretensão da Procuradoria em efetivar a cobrança das multas previstas no decreto-lei. Diante desse expediente, pode-se concluir que essa foi a primeira iniciativa tomada diante da posição exarada pelo TCU.

A atuação do Depam nessa nova fase iniciada, em parceria com os procuradores federais, levou à união de esforços para se alcançar uma norma jurídica capaz de atender aos anseios gerais de natureza técnica e administrativa da instituição. Embora desde 2003 estivesse previsto, na estrutura regimental do Iphan, a atribuição de tal órgão em elaborar os procedimentos atinentes à fiscalização, a sua mobilização só passou a ser mais perceptível após o pronunciamento do Tribunal de Contas e o encaminhamento de demanda pela Procuradoria Federal.

---

[111] Encontro realizado pela Escola da AGU entre 25 e 29 de agosto de 2008 no Garden Hill, complexo hoteleiro de São João del-Rei-MG.

[112] Cf. fl. 136 do volume 1 do apenso ao Processo SEI nº. 01450.014296/2009-57.

[113] A ACP nº. 0001537-03.2007.4.02.5106 (número antigo: 2007.51.06.001537-1) foi autuada em 14 de setembro de 2007, sentenciada em 14 de julho de 2009 e arquivada em 4 de maio de 2012, após o Iphan ter baixado a Portaria nº. 187/2010.

Em resposta à solicitação feita pela procuradora-chefe, diversas unidades encaminharam os seus modelos de formulários e demais documentos referentes à temática, o que acabou contribuindo para que novas ações institucionais e agentes se mobilizassem para a mesma finalidade. Diante do retorno positivo, durante a segunda reunião de trabalho dos procuradores federais lotados no Iphan, deliberou-se pela assinatura da Carta de São João del-Rei, de 28 de agosto de 2008, que consagrou algumas posições acerca da necessidade de ser elaborado um ato normativo que versasse sobre a fiscalização, bem como sobre a impossibilidade de incluir a autarquia no Sisnama.

Paralelamente, os servidores do Iphan se reuniram no Encontro de Escritórios Técnicos em São Francisco do Sul-SC, em junho de 2008, cujos relatos das dificuldades em relação à fiscalização levaram à criação[114] do Grupo de Trabalho "Rotinas de Fiscalização e Padronização de Procedimentos"[115], que tinha como enfoque principal padronizar a documentação e estabelecer procedimentos iguais para todo o território nacional (Iphan, 2012). Posteriormente, e já em 2009, englobou-se às atribuições dessa equipe a questão da regulamentação e aplicação das multas previstas no decreto-lei.

A partir de 10 de setembro de 2009, foi aberto o Processo SEI[116] nº. 01450.014296/2009-57, por meio do qual foram documentados todos os andamentos relacionados à confecção da norma jurídica regulamentadora dos procedimentos e das sanções administrativas inerentes às atividades lesivas ao patrimônio cultural edificado.

As discussões ocorridas em tal espaço levaram à elaboração da Portaria nº. 187, de 11 de junho de 2010, a primeira norma do Iphan a dispor sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao patrimônio cultural edificado. Como foi instituído um grupo de trabalho para tratar sobre a temática, a principal entidade congênere com certa experiência na área era o Ibama, cuja colaboração de Jair Schmitt, coordenador de Normatização de Fiscalização da Diretoria de Proteção

---

[114] Portaria Depam nº. 001, de 25 de julho de 2008, publicada no Boletim Administrativo Eletrônico do Iphan nº. 432, de 25 de julho de 2008).

[115] Integraram tal grupo os servidores Alexandre Veras, Carmen Lúcia Muraro, Christiane Finizola Sarmento, Francisco Veloso, José Luiz Desordi Lautert, Marina Cañas Martins, Rômulo Augusto Drummond, Sandra Rafaela Magalhães Corrêa (coordenadora), Silvia Teresa M. Cedron, Terezinha Buchebuan e Umbelino Peregrino de Albuquerque.

[116] A Portaria Iphan nº. 361, de 14 de setembro de 2017, instituiu o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) como sistema oficial de gestão de processos e documentos do Iphan. Seu acesso ao público externo pode-se dar por meio do sítio: <https://sei.iphan.gov.br/pesquisapublica>.

Ambiental do órgão, foi destacada quando da compilação dos procedimentos (IPHAN, 2012).

Em um primeiro momento, o grupo dedicou-se a estudar as práticas fiscalizatórias que vinham sendo adotadas pelas superintendências do Iphan para uniformizá-las. Após compreender tal realidade, foi proposto um fluxograma preliminar, e definiu-se que a primeira proposta normativa versaria apenas sobre o patrimônio edificado. Paralelamente a isso, a Procuradoria Federal, por meio de Heliomar Alencar Oliveira, cuidou de minutar uma proposta de norma[117].

Em julho de 2009, o grupo encaminhou a primeira versão do "Manual de Procedimentos" para análise e considerações das superintendências, o que resultou em algumas modificações e novas submissões a outras instâncias. Quanto à minuta em si, houve diversos encontros com o setor jurídico para uniformizar o entendimento acerca do que se esperava para que a norma fosse aprovada. Em linhas gerais, os dois anos de trabalho desencadearam a portaria anteriormente mencionada e sua elaboração foi fruto de um trabalho que envolveu profissionais de diferentes áreas do conhecimento, além de profissionais de outros órgãos da administração pública federal.

Tratando um pouco sobre os principais documentos apensados nos autos em questão, menciona-se que, às fls. 99/107, foi juntado o Parecer nº. 04/2010-PF/IPHAN/SEDE/HO, de 22 de abril de 2010, por meio do qual o procurador federal Heliomar Alencar de Oliveira analisou a primeira minuta encaminhada pelo Depam e se manifestou por sua aprovação sem ressalvas. Antes, todavia, explicou sobre a necessidade de regulamentação, por ato normativo próprio, das sanções previstas no Decreto-lei nº. 25/1937. Conforme exarado no documento, após a segunda reunião de trabalho dos procuradores federais lotados no Iphan, alinhou-se entendimento de que não poderiam ser aplicadas as multas decorrentes da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº. 9.605/1998) por não ser o Iphan um integrante do Sisnama.

Não obstante a aprovação por parte da área jurídica do Iphan, à fl. 127, consta o Memorando nº. 109/10/GAB/DEPAM, de 4 de maio de 2010, por meio do qual o diretor

---

[117] INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Informativo Eletrônico do Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização*. Brasília, maio 2010. p. 2.

do Depam, Dalmo Vieira Filho, encaminha ao procurador-chefe algumas retificações à minuta de instrução normativa.

Aproveitando o ensejo, bem como as considerações formuladas na terceira reunião de trabalho dos procuradores federais do Iphan[118], às fls. 147/148, consta o Despacho nº. 03/2010-PF/IPHAN/SEDE/HO, de 27 de maio de 2010, por meio do qual o procurador federal Heliomar Alencar de Oliveira sugere 10 modificações na minuta anteriormente aprovada.

Entre as retificações, constavam a alteração da nomenclatura do ato normativo, de instrução normativa para portaria; a alteração do prazo de atendimento da NAD, de 15 para cinco dias; e a exclusão dos comandos que previam a possibilidade de levantamento do embargo mediante solicitação do embargado, bem como o encaminhamento do processo administrativo ao MPF no caso de haver infração penal.

Por fim, quanto ao *vacatio legis*, ou seja, o período entre o dia da publicação da portaria e o dia em que ela entra em vigor, é importante ressaltar a discussão acerca da questão. A Portaria nº. 187/2010 foi publicada em 11 de junho de 2010, e seu artigo 62 estipulou que a norma entraria em vigor após 60 dias, a contar da sua publicação. Ocorre que, às fls. 170/171, consta o Memorando nº. 36/10/CGBI/DEPAM, de 3 de agosto de 2010, por meio do qual Sandra Rafaela Magalhães Corrêa, coordenadora do grupo de trabalho, solicitou a prorrogação do prazo de entrada em vigor da Portaria nº. 187 para 11 de novembro de 2010, o que ocorreu por meio da Portaria Iphan nº. 250, de 10 de agosto de 2010 (Ver Anexo D).

No referido documento justificou-se tal posição tendo em vista que as carteiras de fiscalização não haviam ainda sido distribuídas[119]. Ademais, levantou como óbice a presença de erros nos modelos de AI aprovados em anexo à portaria, bem como a pendência da capacitação de todos os fiscais e superintendentes.

---

[118] Encontro realizado entre 18 e 20 de maio de 2010, na Escola da AGU, em Brasília-DF.

[119] O modelo de carteira de identidade funcional para o exercício do poder de polícia administrativa no âmbito do Iphan foi aprovado pela Portaria Iphan nº. 69, de 17 de fevereiro de 2012. Em face de discussões que envolveram os efeitos de fé pública e identificação civil de tal documento, a partir do Processo Administrativo (SEI) nº. 01450.010512/2016-14, elaborou-se nova normativa sobre a temática, que desencadeou na Portaria Iphan nº. 196, de 24 de julho de 2019.

No que diz respeito às modificações posteriores à vigência da norma, às fls. 181/182, consta o Memorando nº. 49/10/SANDRA/DEPAM, de 12 de julho de 2010, por meio do qual Sandra Rafaela Magalhães Corrêa solicita a correção do formulário de "Auto de Infração" e encaminha novo modelo, à fl. 183. À fl. 194, consta o Memorando nº. 16/10-PF/IPHAN/SEDE/HO, de 20 de outubro de 2010, pelo qual Heliomar Alencar de Oliveira manifesta-se favoravelmente à necessidade de retificação.

Às fls. 228/229, consta o Memorando nº. 254/13/CGBI/DEPAM, de 4 de novembro de 2013, por meio do qual Sandra Rafaela Magalhães Corrêa recomenda alterações na Portaria nº. 187. De acordo com o expediente, baseava-se na experiência de 2012 e 2013 do Sistema de Fiscalização e Autorização (*Fiscalis*), avaliação feita com 14 superintendências e seis escritórios técnicos, julgamento de recursos em Brasília-DF e relatos de fiscais e autoridades julgadoras.

Diante do uso do sistema por meio de *tablet*, inclusive com a impressão de documentos, recomendou-se que o "Capítulo III – Do Processo", previsse tal nova modalidade e que obrigasse que uma cópia da impressão em papel térmico fosse juntada aos autos com a devida autenticação. Já quanto ao artigo 24, § 2º, sugeriu-se que, ao invés do Depam, competisse às superintendências a definição dos critérios para distribuição de processos para autoridades julgadoras.

Outrossim, recomendou-se a modificação da dinâmica do TC para permitir que sua solicitação pudesse ser feita para além do julgamento do auto, o que é vedado, bem como a necessidade de ser explicitado que o pedido deve ser feito pelo autuado, que tal solicitação pode ser feita com a defesa ou, após o indeferimento da mesma e de recurso, estipular prazo de 10 dias para o autuado comparecer para assinatura; retirar necessidade de aprovação da minuta pelo Depam e pelo procurador-chefe quando a multa for superior a R$ 50.000,00; estabelecer parâmetros para a multa diária; estabelecer o modelo de TC presente no Manual de Procedimentos como anexo da portaria; prever, na portaria, a impossibilidade de negativação quando as multas tiverem valores aquém do mínimo permitido; e alterar modelos dos instrumentos de fiscalização para formato adotado pelo *Fiscalis.*

Encaminhada a proposta à Profer, por meio do Parecer nº. 229/2014-PF/IPHAN/SEDE, de 18 de julho de 2014, Heliomar Alencar de Oliveira manifestou-se

favoravelmente às alterações da portaria, todavia, ressaltou que a norma vedava apenas a possibilidade de se formalizar TC substitutivo de multa após o julgamento do AI, o que não impedia que, após isso, fosse firmado acordo, mas sem o afastamento da sanção pecuniária[120]. Dessa forma, manifestou-se contrariamente a permitir que tal modalidade pudesse ser ofertada após julgamento da autuação em 1ª instância.

Às fls. 253/259, consta o Parecer nº. 27/2011-PF/IPHAN/FF, referente à atualização de multa administrativa e notificação prévia para inscrição ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin). Conforme posição jurídica exarada, não há necessidade de notificação prévia no caso de inscrição no Cadin, tendo em vista que a Portaria nº. 187/2010 preservou o contraditório e a ampla defesa. Quanto à correção monetária, a Procuradora Federal signatária recomendou o cumprimento do artigo 56, que prevê que os débitos vencidos com o Iphan serão acrescidos de juros e multa de mora, nos termos do artigo 37-A da Lei nº. 10.522/2002.

A Portaria nº. 187/2010 trata de três instrumentos de fiscalização aplicáveis pelo Iphan em bens imóveis, quais sejam: TE, NAD e AI. A aplicação de cada um deles está disposta, respectivamente, nos artigos 15, 7º e 8º da norma (BRASIL, 2010c), todavia, pouca literatura tem sido produzida sobre a aplicação prática de tais documentos.

Os referidos modelos foram divulgados como anexos da referida norma, mas, por meio da Portaria Iphan nº. 321, de 21 de outubro de 2010 (Ver Anexo E), houve a alteração em tais documentos. Com a Portaria Iphan nº. 250, de 10 de agosto de 2010, ambas foram as únicas a alterar a redação da Portaria Iphan nº. 187/2010 em mais de uma década de vigência. A despeito da aprovação em 2014, as sugestões encaminhadas no ano anterior, por Sandra Rafaela Magalhães Corrêa, jamais desencadearam a efetivação das alterações e está pendente de publicação de portaria nesse sentido.

Diferentemente do que era praticado anteriormente, pelo menos a partir dos roteiros e modelos de Sônia Rabello, a Portaria nº. 187/2010 criou, no âmbito do Iphan, a figura do AI e da NAD, a despeito de ter mantido o embargo administrativo e o TC.

A sua promulgação foi um grande avanço institucional, já que, passadas mais de sete décadas, as multas por infração administrativa ao patrimônio cultural não haviam

[120] Posteriormente, com a Portaria Iphan nº. 159, de 11 de maio de 2016, foi disciplinada a figura do TAC pela autarquia, modalidade diferente do TC previsto na Portaria Iphan nº. 187/2010.

sido aplicadas por ausência de regulamentação. Sobre elas, podem ser entendidas como as sanções previstas no Decreto-lei nº. 25/1937, fundamentadas nos artigos 13, 17, 18, 19, 20 e 22 da referida norma.

O nascimento da Portaria Iphan nº. 187/2010 foi um marco histórico no órgão e, praticamente, uniformizou, em todo o território nacional, a prática de fiscalização federal dos bens culturais tombados. Ainda que a primeira iniciativa tenha sido efetivamente aplicada na década de 1980, com Sônia Rabello, a referida norma criou um procedimento próprio acerca da tramitação e do cálculo das sanções.

Passada quase uma década do surgimento de tal portaria, surge o momento ideal para se discutir a norma do Iphan, porque traz desafios concretos percebidos em determinado tempo e em determinada jurisdição. Esse é o caso do presente do trabalho, calcado nas fiscalizações desempenhadas junto ao patrimônio edificado tombado de Manaus-AM entre 2015 e 2018.

2.6 A sistemática da Portaria Iphan nº. 187/2010

A referida norma jurídica pauta-se por disciplinar não apenas a apuração de infrações administrativas perpetradas contra o patrimônio material edificado, mas também toda a estrutura de imposição de sanções, em conformidade com o que dispõe o Decreto-lei nº. 25/1937.

Conforme seu artigo 1º, a norma pretende regulamentar "os procedimentos para imposição de penalidades decorrentes de infrações contra o patrimônio cultural edificado", bem como "os meios de defesa dos autuados, o sistema recursal e a forma de cobrança dos créditos decorrentes das infrações" (BRASIL, 2010c).

Dividida em oito capítulos, a Portaria nº. 187/2010 começa tratando sobre as infrações propriamente ditas, e subdivide os artigos 13, 17, 18, 19, 20 e 22 do decreto-lei

em oito incisos do artigo 2º. De acordo com o Parecer nº. 04/2010-PF/IPHAN/SEDE/HO, juntado às fls. 99/107 do Processo SEI nº. 01450.014296/2009-57, tal iniciativa buscou individualizar as condutas, de modo que cada inciso correspondesse a práticas lesivas similares, ao contrário da redação do decreto-lei que convergia em um artigo mais de uma conduta[121].

Acerca do artigo 2º, VIII, que trata sobre o descumprimento do direito de preferência do poder público, tal infração pode ser considerada como tacitamente revogada na medida em que o Novo Código de Processo Civil (Lei nº. 13.105/2015) revogou o artigo 22 do Decreto-lei nº. 25/1937, que tratava sobre tal prerrogativa.

Já o artigo 3º fala restritivamente acerca do poder de polícia administrativa do Iphan, na medida em que se trata de comando no sentido de que qualquer intervenção sem anuência do órgão, ainda que envolvendo colocação de equipamento publicitário, deve ser embargada administrativamente.

O artigo 4º trata sobre os agentes de fiscalização, que só poderão ser aqueles ocupantes de cargos técnicos de nível superior. Além disso, em caráter excepcional, tolera-se que servidores ocupantes de nível médio realizem fiscalizações, contudo, impõe a eles um tempo mínimo de cinco anos de efetivo exercício na autarquia, a contar da data da publicação da portaria.

O artigo 5º estipula a figura do Plano de Fiscalização, como forma de vincular a atividade fiscalizatória e afastar, assim, uma atuação discricionária por parte da instituição. Dentro dessa sistemática, o órgão elaboraria anualmente um cronograma de inspeção nos imóveis tombados e em seu entorno, de forma a racionalizar a atuação institucional. De forma excepcional a isso, todavia, a norma prevê que, nos casos emergenciais que envolvam denúncias de ameaça ou dano ao patrimônio, poderá ser ignorado o plano para que os agentes de fiscalização possam atuar em defesa do bem ameaçado ou flagelado, sem se preocupar com o cronograma previamente aprovado.

A elaboração do Plano de Fiscalização visa, por um lado, organizar a atividade – por meio do estabelecimento de um mecanismo de adequação entre meios (recursos

[121] Ao tomar como exemplo o artigo 17, ele considera como lesivas as condutas que levem à destruição, demolição ou mutilação de bem tombado, bem como as reparações, pinturas ou restaurações nos mesmos objetos.

humanos e logísticos) e fins (assegurar o adequado estado de preservação dos bens) –, e, por outro, explicitar, interna e externamente, o modo (mais ou menor frequente) como fará a vigilância.

Já o artigo 6º trata sobre uma questão muito relevante da Portaria nº. 187, na medida em que estipula três instrumentos de fiscalização, a saber: a NAD (artigo 6º, I), o AI (artigo 6º, II) e o TE (artigo 6º, III).

A NAD deve ser lavrada quando houver intervenção irregular sem a constatação de dano (artigo 7º, I), ou quando houver incerteza acerca da autoria ou algum outro elemento que componha a materialidade da infração administrativa (artigo 7º, II). O prazo para o seu cumprimento é de cinco dias, que pode ser prorrogado por igual período (artigo 7º, § 2º), contudo, o seu descumprimento será equiparado à ocorrência de dano e acarretará o embargo da obra e a lavratura do AI (artigo 7º, § 3º).

O AI, por sua vez, deve ser lavrado sempre que houver certeza da existência de dano ao patrimônio material edificado, e não apenas irregularidade (artigo 8º). Como irregularidade pode-se entender como qualquer intervenção que não tenha sido autorizada pelo Iphan, enquanto que dano, apesar de mais difícil de ser conceituado e constatado, consiste em qualquer ação que ofenda as qualidades intrínsecas e a integridade material de um bem, no todo ou em parte, como sua destruição, inutilização ou deterioração, conforme os crimes contra o patrimônio cultural previstos na Lei nº. 9.605/1998.

Ao regulamentar o exercício do poder de polícia administrativa no patrimônio material edificado, a Portaria Iphan nº. 187/2010 dispôs sobre três instrumentos de fiscalização disponíveis aos fiscais dessa autarquia federal para proteger bens culturais edificados do Brasil.

De acordo com o artigo 6º de tal norma[122], são eles: a NAD; o AI; e o TE, cada um aplicado a depender da situação encontrada no momento da inspeção ao bem ou sítio tombado.

---

[122] "Art. 6º São instrumentos de fiscalização:
I - Notificação para Apresentação de Documentos – NAD;
II - Auto de Infração – AI;
III - Termo de Embargo – TE" (BRASIL, 2010c).

Quanto à NAD, ela será expedida quando for constatada irregularidade sem dano ou quando houver incerteza acerca da autoria ou materialidade da infração. Tal instrumento consiste em cientificar o notificado a apresentar informações e/ou documentos ao Iphan, no prazo de cinco dias, prorrogável por igual período. Mesmo com tal prazo, caso não seja possível entregar o requerido, o superintendente poderá fixar prazo razoável, desde que tal pedido seja feito na vigência do prazo anterior[123].

Já o AI será lavrado quando for constatada a ocorrência de irregularidade com dano[124], ou quando for descumprida a NAD[125], sempre com ciência do autuado e lhe assegurando o contraditório e a ampla defesa. Sua emissão deverá ser feita em nome do autor do dano, todavia, caso ele não seja identificado, há uma suposta contradição na portaria, pois, enquanto determina que, em dúvida acerca da autoria, deve-se ser lavrada NAD, conforme o disposto no artigo 7º, II, há também posição de que seja notificado o proprietário do bem, conforme o artigo 14, parágrafo único.

Por fim, quanto ao TE, só é possível ser lavrado quando for constatada a ocorrência de obra sem a autorização do Iphan. Se houver dano, deve ser lavrado conjuntamente um AI; se não houver dano, mas mera irregularidade, deve-se lavrar o embargo com a NAD.

Assim, os artigos 9º e 10 tratam sobre questões formais da lavratura do documento, como os requisitos de seu formulário (artigo 9º) e a obrigatoriedade de lavrá-lo em companhia de outros documentos. Por sua vez, os artigos 11 a 13 tratam sobre a recusa ou a impossibilidade se encontrar o autuado, e a norma prevê um procedimento a ser seguido a depender da situação.

O AI deverá ser lavrado em companhia do Laudo de Constatação (bem edificado integrante de conjunto tombado) ou do Diagnóstico do Estado de Conservação (bem edificado tombado individualmente), conforme previsto no artigo 10. Diante disso,

---

[123] Tal possibilidade consta no Bloco 4, item 4.2, do Anexo I da Portaria Iphan nº. 321, de 21 de outubro de 2010.

[124] "Art. 8º Constatada a ocorrência de infração às normas de proteção ao patrimônio cultural edificado, será lavrado o respectivo AI, do qual deverá ser dada ciência ao autuado, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa" (BRASIL, 2010c).

[125] "Art. 7º
[...]
§ 3º O não cumprimento da notificação no prazo estabelecido pressupõe a ocorrência do dano e acarretará o embargo da obra, seguido da lavratura do AI" (BRASIL, 2010c).

aprovou-se duas fichas, a M206 – Diagnóstico do Estado de Conservação e a M210 – Laudo de Constatação, elaboradas no âmbito do Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG) [126].

Além disso, também há a necessidade de elaboração de um Relatório Fotográfico, de acordo com § 3º do mesmo artigo, e de um Relatório de Fiscalização, ambos disponibilizados pelo SICG como M211 – Relatório de Fiscalização e M207 – Relatório Fotográfico.

Tais documentos são necessários para possibilitar tanto a defesa do autuado como a individualização da infração, o que facilita, assim, a análise de sua ocorrência e de sua reversão.

Prioritariamente, tanto a NAD quanto o AI deverão ser entregues pessoalmente ao autor da intervenção. Se houver recusa ou desconhecimento acerca da localização do autuado/notificado, a intimação deverá ser feita pelo correio, considerando-se, como o dia do começo do prazo, a data de juntada aos autos do aviso de recebimento. Mesmo assim, caso não seja bem-sucedida a intimação, ela deverá ser feita por meio de publicação por edital, considerando-se o dia do começo do prazo a data de publicação no DOU.

Diferentemente dos outros instrumentos, o TE deverá ser afixado de modo visível no bem, para dar ciência a qualquer cidadão sobre as consequências penais quanto ao eventual descumprimento da ordem. Ao se utilizar da analogia, também poderá ser feita a comunicação do embargo por meio de envio de correspondência ao embargado, tal como nos casos de lavratura de NAD e AI, sem que haja, todavia, risco de nulidade do procedimento se não for feita.

Já o artigo 14 e seu parágrafo único estipulam que caberá ao proprietário a responsabilidade sobre a infração no caso de não ser identificado o autor da ação danosa. A seara do patrimônio cultural, por meio da doutrina e da jurisprudência, tem entendido o seu *locus* dentro do ordenamento jurídico como sendo pertencente ao direito ambiental, e tal conclusão pode advir, inclusive, do fato de que as infrações penais contra bens culturais estão versadas na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº. 9.605/1998).

---

[126] Trata-se de instrumento que tem por objetivo integrar, por meio de uma base única, os dados sobre o patrimônio cultural material do Brasil. O sistema é constituído por um conjunto de informações agrupadas em três módulos: conhecimento, gestão e cadastro.

Independentemente da discussão acerca da localização do patrimônio na sistemática jurídica brasileira, é fato que muitas das decisões judiciais são tomadas levando em consideração os preceitos do direito ambiental. Em relação à responsabilidade por dano ao patrimônio cultural, por exemplo, não seria diferente.

De acordo com o artigo 225, § 3º, da Constituição da República de 1988, é prevista a tríplice responsabilização ambiental, portanto, o causador de danos ambientais está sujeito à responsabilização administrativa, cível e penal, de modo independente e simultâneo.

A responsabilidade, por sua vez, é fundamentada em um tripé formado por conduta, nexo de causalidade e resultado. Ou seja, para haver uma responsabilização de alguém, ele deve ter assumido uma conduta, omissiva ou comissiva, que tenha levado a um resultado danoso. Deve, portanto, ficar clara a relação causa-efeito entre a conduta e o resultado. Além disso, a depender da natureza da responsabilização, pode ser levado em consideração o *animus* do autor da conduta, ou seja, se ele deliberadamente quis (dolo) ou assumiu o risco de realizar o resultado (culpa).

Quanto à responsabilização administrativa, o STJ recentemente mudou o seu entendimento para compreender que a responsabilização administrativa é subjetiva para o meio ambiente natural, conforme o EREsp 1318051/RJ, julgado em 8 de maio de 2019 (Info 650). Anteriormente, por meio da interpretação da Lei nº. 9.605/1998 e do Decreto nº. 6.514/2008, entendia-se que tal responsabilização era objetiva, ou seja, independia de dolo ou culpa.

Tal posição nunca atingiu o Iphan, porque ele não é parte do Sisnama, assim, considera-se essa posição como subjetiva, ou seja, requer, para além do nexo de causalidade entre conduta e resultado, a comprovação de dolo ou culpa por parte do autor do dano. Seu embasamento legal resta no *caput* do artigo 14 da Lei nº. 6.938/1981 e, junto ao Iphan, pode-se perceber o acolhimento de tal posição por meio do Parecer nº. 00038/2019/PROC/PFIPHAN/PGF/AGU (doc. SEI nº. 0998311).

Acerca da responsabilização civil, deve-se aplicar o artigo 927, parágrafo único, do Código Civil, cumulado com o artigo 14, § 1º da Lei nº. 6.938/1981, portanto, independe de constatação de culpa em sentido amplo o dano na esfera cível. Dessa forma, quando, por exemplo, é ajuizada uma ACP, que busca uma reparação cível, não se discute

a culpabilidade do infrator, mas tão somente o nexo de causalidade entre conduta e resultado.

Já quanto à responsabilização penal, conforme a sistemática do Direito Penal brasileiro, constitui-se crime como todo fato típico, antijurídico e culpável. De acordo com a Teoria Tripartite do crime, este só pode ser fato típico (previsto em lei), antijurídico (em ofensa a um comando legal) e culpável (elemento ou fator que une a ação ao seu autor).

Como dito anteriormente, por meio do Parecer nº. 00038/2019/PROC/PFIPHAN/PGF/AGU (doc. SEI nº. 0998311), a Procuradoria Federal, junto ao Iphan, exteriorizou posicionamento no sentido de que a aplicação de penalidades administrativas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano. Ou seja, a aplicação e a execução das penas limitam-se aos autores e não pode, se inexistir culpa ou dolo, proceder-se com a lavratura de AI a terceiro em decorrência de conduta causada por outrem. Tal posição também foi exposta por meio do Despacho nº. 00348/2018/PROC/PFIPHAN/PGF/AGU (doc. SEI nº. 0959579).

O referido entendimento é importante uma vez que, no artigo 14, parágrafo único, da Portaria Iphan nº. 187/2010, dá-se a entender que, se houver a impossibilidade de identificar o autor do dano, o proprietário deverá ser notificado, portanto, a responsabilidade pelo dano seria objetiva, até que ele comprovasse que não concorreu para a ação ilícita.

Ocorre que, ao saber da sistemática da responsabilização administrativa, o sentido da palavra notificado deve ser entendido não como sinônimo de autuação, mas de lavratura da NAD para que tome as medidas necessárias para assegurar a manutenção, a conservação e a inviolabilidade do bem em questão, haja vista ser uma obrigação *propter rem* do proprietário, ou seja, inerente ao direito real sobre o imóvel.

Tal entendimento advém da interpretação em conjunto com o artigo 7º, II da mesma portaria, que determina que a NAD deve ser lavrada, entre alguns casos, quando houver incerteza acerca da autoria da infração ao patrimônio cultural. Assim, não sabendo quem cometeu, deve-se lavrar a notificação em nome do proprietário, mas não se trata de

sanção. Caso não cumpra o prazo, aí sim poderá ser lavrado AI, conforme comando esculpido no artigo 7º, § 3º da mesma portaria.

Nos artigos 17 e 18, a portaria disciplina o processo administrativo em que houver lavratura de AI ou NAD, cujo início se dá *ex officio* por meio da emissão do documento correspondente, que se dará no prazo de cinco dias, contados da emissão. Novamente, a norma repete os documentos instrutórios do processo administrativo, que, para além da NAD ou do AI, e porventura do TE, deverão ser acompanhados do Relatório de Fiscalização, de Laudo de Constatação (ou Diagnóstico do Estado de Conservação) e do Relatório Fotográfico anexo a este último. No caso de AI, somente após o recebimento da defesa do autuado é que se encaminharão os autos devidamente instruídos à autoridade julgadora.

Nos artigos 19 a 22, é prevista a sistemática de defesa do autuado, que deverá ocorrer somente quando houver lavratura de AI e no prazo de 15 dias, que pode ser prorrogado pelo superintendente, desde que tempestivamente requerido. Além disso, prevê-se, sobre a figura do representante legal do autuado, quando houver, e sobre a tempestividade da defesa. Vale salientar que, de acordo com a Lei nº. 9.784/1999 (artigos 66 e 67), o prazo é contado de modo contínuo, se exclui da contagem o dia do começo e se inclui o do vencimento.

Nos artigos 23 e 24, define-se a figura da autoridade julgadora, que será nomeada pelos superintendentes entre os servidores ocupantes de qualquer cargo de nível superior. Se houver mais de uma autoridade julgadora em uma mesma unidade, caberá ao Depam definir os critérios de distribuição dos processos administrativos, seja por sorteio ou outra metodologia objetiva.

Já nos artigos 25 a 29, há a regulação da instrução dos processos de apuração de infração administrativa ao patrimônio material edificado, cuja maior atribuição caberá à autoridade julgadora, na medida em que analisará a tempestividade da defesa apresentada (por meio de certidão) e a regularidade formal do procedimento. Caso haja a necessidade de maiores esclarecimentos, o julgador poderá requerer novas informações e/ou documentos, e cabe automaticamente a intimação do autuado para se manifestar no prazo de 10 dias. Ademais, consideram-se como incorreções ou omissões sanáveis todas aquelas

que não levarem à nulidade do AI, pois constam elementos suficientes para o exercício da defesa e a individualização da conduta lesiva.

A autoridade julgadora poderá, se houver necessidade, requerer o auxílio da Profer, desde que explicite, de forma clara e objetiva, as questões jurídicas a serem esclarecidas.

Se inexistirem outros atos instrutórios necessários a serem realizados, caberá à autoridade julgadora requerer da Coordenação Técnica o preenchimento da ficha de avaliação, nos termos do previsto no artigo 30, que conterá, em regra, a descrição do dano, construção irregular ou equipamento publicitário, bem como o valor estimado deles.

Nos artigos 31 a 34, há a disciplina da fase de julgamento do AI, que deverá ocorrer no prazo de 30 dias, a contar do recebimento da ficha de avaliação. Caso haja a confirmação do auto, a multa a ser estipulada deverá corresponder obrigatoriamente à metade do valor de reparação do dano constante na respectiva ficha. Além disso e quando possível a recomposição, também será estipulada a necessidade de reparação do dano[127]. O autuado será intimado da decisão do julgamento por via postal com aviso de recebimento, que terá até 10 dias para efetuar pagamento ou apresentar recurso administrativo.

O julgamento do AI se dará dentro de duas searas, quais sejam, de sua regularidade formal e do mérito. Quando à primeira, entende-se como regular a infração cujo processo de apuração constem cumpridos os requisitos previstos nos artigos 9º e 10 da portaria. Já quanto ao mérito, deverá ser analisada a procedência ou não da sanção.

Entre os artigos 35 a 46, estipula-se o processamento dos recursos administrativos destinados aos superintendentes estaduais e ao presidente da instituição. Em linhas gerais, seguem os preceitos da Lei nº. 9.784/1999 e há apenas algumas peculiaridades por causa da estrutura regimental do Iphan.

Entre os artigos 47 e 53, disciplina-se a figura do TC, que se trata da possibilidade de o autuado ajustar a sua conduta às exigências legais, mediante a reparação do dano e a desnecessidade de pagamento da multa. Ocorre que tal termo só poderá ser proposto se não houver ocorrido o julgamento do auto, caso contrário, qualquer

[127] Se não houver a possibilidade de reversão do dano, a ficha de avaliação conterá apenas a descrição do bem e o seu respectivo valor.

possibilidade de ajustamento deverá seguir o procedimento disciplinado na Portaria Iphan nº. 159/2016[128].

Descumprido o TC, incidirá sobre o autuado uma multa correspondente, no mínimo, ao montante da penalidade que seria aplicada, acrescido de 20%. Conforme o artigo 56, serão acrescidos de juros e multa de mora, nos termos do artigo 37-A da Lei nº. 10.522/2002.

Entre os artigos 53 e 57, disciplina-se a cobrança de débitos decorrentes do inadimplemento da multa imposta por dano ao patrimônio material edificado. Trata-se sobre inscrição no Cadin, bem como sobre o papel da Procuradoria-Geral Federal de proceder à inscrição do crédito correspondente na Dívida Ativa da União (DAU), bem como com a respectiva execução.

Os artigos 58 a 62 tratam sobre as disposições finais, e destacam que a receita oriunda da cobrança de multas será empregada na melhoria da atividade fiscalizatória do Iphan, bem como que todos os prazos fixados pela portaria observarão os artigos 66 e 67 da Lei nº. 9.784/1999.

Para finalizar essa subseção, faz-se importante diferenciar os conceitos de dano e de irregularidade, bem como tratar as ações reversivas. Como dano, apesar das dificuldades em explicar o seu sentido, preferiu-se optar pelo utilizado da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº. 9.605/1998), que, ao tratar, na sua Seção IV, dos Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural, elencou, nos artigos 62 e 65, as condutas consideradas lesivas a bens culturais.

Dessa forma, considera-se como danosa qualquer ação que destrua, inutilize ou deteriore (artigo 62, I) bem especialmente protegido por lei; altere o aspecto ou a estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei (artigo 63); promova construção em solo não edificável ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor cultural, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida (artigo 64); ou que conspurque edificação ou monumento urbano tombados (artigo 65, § 1º).

Tais previsões acabam por repetir as previstas no Decreto-lei nº. 25/1937, e concedem, todavia, uma dimensão mais ampliada. Quanto aos bens localizados em área de

[128] Tal norma regulamenta os requisitos e procedimentos para celebração de TAC pelo Iphan.

entorno, a única ressalva que se faz é em relação à sua caracterização. Segundo a doutrina, para considerar a existência no entorno de área tombada deve-se perceber dois fatores: inexistência de autorização do Iphan, e construção que afete a ambiência ou a visibilidade da área tombada. Se inexistir o cumprimento desses dois requisitos, não se materializa a existência de dano, mas de mera irregularidade.

Já sobre irregularidade, pode-se entender como qualquer intervenção ocorrida em imóvel tombado ou em seu entorno sem a autorização do Iphan, sem que tenha necessariamente ocorrido um dano ao bem cultural. Acerca disso, destaca-se como exemplo de irregularidade sem dano, a realização de pintura de uma fachada com tinta e cor adequadas, sem autorização do Iphan. Do contrário, uma irregularidade com dano pode ser exemplificada com uma pintura de fachada com tinta e cor inadequadas, o que também carece de autorização do Iphan (IPHAN, 2012).

Segundo o artigo 2º da Portaria Iphan nº. 187/2010, a sanção administrativa constará de multa e obrigação de reparar o dano causado ao patrimônio cultural. Quanto à multa, será de acordo com o previsto nos incisos do respectivo artigo, enquanto que a reparação do dano poderá ser calculada com o valor do bem, da obra ou do equipamento publicitário como parâmetro.

Assim, quando for emitida a notificação de penalidade, o infrator deverá, no transcurso de 10 dias, pagar a multa e submeter proposta de intervenção condizente à reparação do dano causado. Caso não haja o pagamento, de acordo com o artigo 55, II, da Portaria Iphan nº. 187/2010, a superintendência deverá remeter os autos do processo administrativo ao Departamento de Planejamento e Administração (DPA) para inscrição do infrator no Cadin. Essa inscrição, por sua vez, só poderá ocorrer após o transcurso do prazo de 75 dias, conforme estipulado no artigo 2º, § 2º da Lei nº. 10.522/2002.

Como explicado anteriormente, na hipótese de não ocorrer o pagamento da multa, dever-se-á ensejar a incidência de multa de mora (0,33% por dia até o limite de 20%) e juros (taxa Selic), conforme o disposto nos artigos 54 e 56 da Portaria Iphan nº. 187/2010, cumulados com o artigo 37-A da Lei nº. 10.522/2002. Inclusive, quanto ao cálculo desses acréscimos moratórios, é mister observar, respectivamente, os dispostos no artigo 5º, § 3º c/c artigo 61, § 3º, da Lei nº. 9.430/1996, e no artigo 61 do mesmo diploma legal.

Em ato contínuo, e após parecer da Procuradoria Federal acerca da regularidade formal do procedimento, dever-se-á proceder à inscrição do crédito correspondente na DAU.

Ocorre de acordo com Portaria nº. 685/2006, do secretário do Tesouro Nacional Substituto, bem como com a Portaria nº. 377/2011, essa última alterada pela Portaria nº. 349/2018, ambas do Advogado-Geral da União, há impedimentos para a inscrição de débitos abaixo de mil reais, respectivamente, no Cadin e na DAU. Ademais, e quanto à Procuradoria-Geral Federal, ela se encontra proibida de propor ações cujo valor total atualizado de créditos do Iphan relativos a um mesmo devedor for igual ou inferior ao piso em questão.

Quando o valor da multa não paga for inferior ao mínimo exigido para inscrição no Cadin/DAU, deve-se seguir orientação constante no Parecer nº. 110/2014-PF/IPHAN/SEDE, insculpido no bojo do Processo Administrativo (SEI) nº. 01490.000153/2013-78. Nele, sugere-se seguir o disposto no artigo 4º da Portaria nº. 916/2011, do Procurador-Geral Federal, segundo o qual o processo deve ser devolvido ao Iphan, para que acompanhe a atualização do respectivo crédito – aplicando a taxa Selic – ou junte a ele eventual novo débito do mesmo devedor, sempre com atenção para a ocorrência da prescrição quinquenal – artigo 1º, *caput*, da Lei nº. 9.873/1999.

Assim, quando não for possível preencher a M213 – Ficha de Avaliação de modo a afastar uma situação que inviabilize, se houver inadimplemento, a execução da multa por parte do Iphan, deve-se encaminhar o caso à Procuradoria Federal para que ateste a viabilidade de tomar outras medidas judiciais cabíveis, como a possibilidade de ajuizamento de ACP.

Como qualquer ação danosa e/ou irregular enseja uma resposta por parte do Iphan por meio da Portaria nº. 187/2010, o entendimento de tais conceitos faz-se deveras importante para que se possa não apenas evitá-la, mas combatê-la. Para além de uma reação ostensiva, o monitoramento de tais condutas e dos procedimentos sancionadores torna-se uma ferramenta fundamental nessa tarefa, conforme será visto a seguir.

2.7 Monitoramento dos impactos da Portaria nº. 187/2010

Promulgada a Portaria nº. 187/2010 e passado o período de *vacatio legis*, inclusive com a capacitação de agentes de fiscalização, passou-se a dedicar à consolidação do novo procedimento estabelecido, tendo em vista ser de aplicação em todo o território nacional, a despeito das peculiaridades de cada localidade referentes não só ao quadro de pessoal, mas ao próprio entendimento pessoal sobre o que se almejava com a nova normativa.

Não demorou muito para a instituição se dedicar então à avaliação dos procedimentos e ao desenvolvimento de um sistema informatizado capaz de ser alimentado por todas as unidades regionais do Iphan. A preocupação institucional acerca da importância de planejar e acompanhar a execução das políticas públicas voltadas às fiscalizações do patrimônio cultural pode encontrar como ponto de partida novamente o Relatório do Acórdão nº. 1.892/2007 – Plenário do TCU, que constou da seguinte recomendação:

> 9.3.4. em relação às fiscalizações, elabore, em conjunto com suas Superintendências Regionais, planejamento anual de ações de fiscalização e acompanhamento rotineiro do patrimônio histórico nacional, mediante o estabelecimento de metas anuais, a fim de otimizar o desempenho de suas unidades e identificar oportunidades de melhoria (BRASIL, 2007).

Atualmente, responde pela coordenação, monitoramento e avaliação das ações de fiscalização a Coordenação-Geral de Autorização e Fiscalização (CGAF), vinculada ao Depam e sucessora da Coordenação de Fomento e Fiscalização de Bens Imóveis (CFFIS), braço da Coordenação-Geral de Bens Imóveis (CGBI) criado em 2009, período em que já se estava focado em tratar da normatização das fiscalizações.

Ocorre que a medida em que se avançava com a instituição de uma regulamentação dos processos de fiscalização, também surgia a necessidade de se ter um retrato da situação da fiscalização no período de transição, para, então, serem propostos

indicadores que visassem monitorar as ações desempenhadas nessa área. Pensando nisso, optou-se por contratar consultor para, especificamente, "elaborar estratégia de capacitação dos técnicos do Iphan, avaliar e monitorar a implementação dos novos procedimentos de fiscalização do patrimônio edificado", conforme disposto no Edital nº. 8, de 23 de março de 2010[129], referente ao Projeto 914BRZ4011 da Unesco.

Conforme o Contrato nº. CLT00860/2010, firmado em 14 de junho de 2010, foi admitido, até 21 de dezembro de 2010, o arquiteto e urbanista português António Miguel Lopes de Sousa para o desempenho dos referidos serviços técnicos especializados[130]. No termo de referência do edital constam cinco documentos como produtos a serem entregues, condizentes com uma proposta de metodologia para monitoramento e avaliação dos procedimentos de fiscalização previstos na Portaria nº. 187/2010; análise das fiscalizações executadas por cinco superintendências em 2009 e 2010; análise das ações judiciais em andamento e relacionadas à fiscalização nas mesmas cinco superintendências; e análise acerca dos procedimentos de fiscalização, baseada no monitoramento realizado e com indicação de pontos a serem melhorados.

A partir do estudo da atuação nas Superintendências do Pará, Ceará, Goiás e Santa Catarina, bem como no Escritório Técnico de Ouro Preto-MG[131], o consultor buscou uma abordagem conclusiva para identificar os elementos mais relevantes do processo de fiscalização e apresentar sugestões relativas às eventuais dificuldades observadas no trabalho.

Posteriormente a esse trabalho em parceria com a Unesco, foi instituído, em 2011, o Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação dos Procedimentos de Fiscalização e Aprovação de Projetos[132], que objetivou, no prazo de 24 meses, "monitorar e avaliar a implementação dos novos procedimentos de fiscalização do patrimônio

---

[129] Página 222 da Seção 3 do DOU de 24 de março de 2010.
[130] Página 164 da Seção 3 do DOU de 28 de julho de 2010.
[131] De acordo com António Miguel Lopes de Sousa no segundo produto apresentado, a escolha da referida unidade em Ouro Preto-MG deu-se por sugestão da própria Superintendência de Minas Gerais, "tendo em conta a peculiaridade do contexto operativo do processo de fiscalização naquela cidade" (SOUSA, 2010a).
[132] Integraram tal grupo os servidores Antônio Prado, Candice dos Santos Ballester, Carmen Lucia Muraro, Dilson Falcão do Nascimento, Francisco Alexandre Veras de Freitas, Isabelle Cury, Larissa Long, Luana Honório Cruz, Margareth de Lourdes Souza, Marina Teixeira Figueiredo, Mário Antônio Ferrari Felisberto, Patrícia Helena Turola Takamatsu, Sandra Rafaela Magalhães Corrêa, Sílvia Puccioni e Terezinha Buchebuan.

edificado, subsidiando uma possível revisão dos instrumentos legais em vigor, ampliando para toda a área de patrimônio material" (BRASIL, 2011a).

Em seguida à conclusão de tal trabalho, e em face de algumas tentativas infrutíferas, em março de 2015, foi nomeada Karina Monteiro de Lira como coordenadora de Identificação e Proteção, que se dedicou a um processo complexo de construção de mecanismos de monitoramento tanto do procedimento (observância de prazos, etapas etc.) quanto da atividade (cumprimento do planejamento anual), que desencadearam nas práticas até hoje vigentes. Seria natural o acompanhamento das ações fiscalizatórias não apenas por possíveis exigências dos órgãos de controle externo, mas, principalmente, para analisar e adequar os procedimentos trazidos com a Portaria nº. 187/2010.

Por meio do Memorando-Circular GAB/DEPAM nº. 021, de 15 de dezembro de 2014, solicitou-se às superintendências a elaboração de planejamento das fiscalizações a serem realizadas no ano de 2015, por meio do preenchimento de modelo de planilha em arquivo digital. No ano seguinte, é promulgada a Portaria Iphan nº. 483, de 13 de novembro de 2015, que não só determinou a elaboração de planos de fiscalização para 2016, como requisitou que fossem inseridos no Sistema de Fiscalização e Autorização, o *Fiscalis*, que já vinha sendo desenvolvido há alguns anos.

Meses depois, pelo Memorando Circular GAB/DEPAM nº. 003, de 3 de maio de 2016, foi complementada a orientação anterior no sentido de introduzir não só o *Fiscalis* como o *FormSUS*, e de determinar que o seu preenchimento fosse feito com dados sobre as fiscalizações desenvolvidas em até cinco dias após sua ocorrência. O primeiro seria restrito aos bens edificados e o segundo aos demais, inclusive arqueológicos. Posteriormente, com o Memorando Circular GAB/DEPAM nº. 006, de 22 de junho de 2016, foi estabelecido um mecanismo para receber os questionamentos acerca dos procedimentos de fiscalização, que seriam submetidos por meio do *FormSUS*.

Com a nova versão do *Fiscalis*, anunciada pelo Memorando-Circular nº. 6/2019/DEPAM (doc. SEI nº. 1079402), de março de 2019, foi unificado o cadastramento e o acompanhamento das fiscalizações a todos os bens culturais em um só sistema, o que afastou a necessidade de utilização do *FormSUS*. Tal edição 2.0, bem diferente da primeira, de 2015, foi desenvolvida a partir de 2017 dentro de um redesenho do sistema para adequá-lo às necessidades da instituição.

A partir de 2018, com a Política do Patrimônio Cultural Material, instituída por meio da Portaria Iphan nº. 375, de 17 de setembro de 2018, reconheceu-se o *Fiscalis* com a finalidade de "propiciar o monitoramento da eficiência e da eficácia do exercício das atividades de autorização e fiscalização, bem como dos procedimentos em si" (BRASIL, 2018).

Quanto ao *Fiscalis* propriamente dito, desde fevereiro de 2012, o DPA e o Depam vinham trabalhando no desenvolvimento de um sistema informatizado de fiscalização e autorização de intervenção em bens culturais, divididos em módulos dedicados à autorização, ao planejamento, à fiscalização e ao julgamento, sendo que o primeiro jamais foi instituído. Em setembro e outubro do mesmo ano, as primeiras turmas foram capacitadas para utilizar as plataformas web e móvel, esta última por meio de equipamentos portáteis, como *tablets*.

A origem de tal sistema pode ser encontrada no Ibama, que forneceu documentos que serviram de base para o seu desenvolvimento, e que, diante disso, permitiu que fosse adiantado o planejamento com relação ao desenvolvimento de um sistema informatizado próprio. Visava-se, com essa iniciativa, automatizar o fluxo dos processos de fiscalização e autorização e, por consequência, a atividade em campo, além de integrar os dados obtidos com o SICG, que busca atuar como base de cadastro de todos os bens culturais acautelados pelo Iphan.

Atualmente, a estrutura de monitoramento presente no Iphan acerca do acompanhamento dos procedimentos administrativos e da atividade em si tem contribuído para se ter uma visão mais transparente e objetiva das atividades realizadas em todas as unidades regionais da instituição. Por meio da emissão de relatórios e índices das ações fiscalizatória desempenhadas, facilita-se a adoção por parte do poder público de novas estratégias ou até da manutenção de práticas, a depender do cenário demonstrado.

O monitoramento das ações fiscalizatórias de qualquer órgão da administração pública é condição *sine qua non* para uma análise quanto à eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Sem uma mensuração detalhada do que é realizado, fica impossível contestar qualquer qualidade na prestação do serviço público.

Dentro desse ambiente de possibilidade de monitoramento e avaliação das fiscalizações desempenhadas pelo Iphan junto a bens edificados, pôde-se permear uma

análise mais específica em uma jurisdição específica da entidade, o Estado do Amazonas, a partir do qual se buscou um estudo quanto à eficácia da Portaria nº. 187/2010.

3 A AÇÃO FISCALIZATÓRIA DO IPHAN NO ESTADO DO AMAZONAS

Após as explicações sobre a instrumentalidade do poder de polícia administrativa e a atuação do Iphan na proteção de bens culturais, é passado o momento de iniciar um processo de análise da aplicação da principal norma fiscalizatória do órgão federal, a partir de um recorte temporal e especial, para auxiliar na sua análise de eficácia.

Estudar a aplicação da Portaria nº. 187/2010 no Estado do Amazonas derivou do interesse por um trabalho indutivo, bem como diante do fato de que a presente pesquisa é fruto de uma questão identificada no cotidiano da prática profissional da superintendência do órgão naquela unidade da federação. Ao unir, então, métodos científicos com um espírito colaborativo, buscou-se uma forma de contribuir tanto com o campo regional como com o nacional, haja vista que o objeto é a mesma normal legal e de vigência em todo o território nacional.

Diante dessa limitação espacial, faz-se necessário, inicialmente, compreender como se fez, na História, a constituição do local, ou seja, a formação de Manaus, local específico do Amazonas a ser tratado por ser o único com bens tombados de natureza edificada, e que são os únicos objetos onde incide a portaria em análise[133]. Portanto, em um primeiro momento, serão trazidas explicações históricas sobre a evolução da capital amazonense, desde os tempos pré-coloniais até os tempos atuais.

Posteriormente, será necessário compreender a atuação do poder público na proteção de bens culturais, com destaque para a organização nos entes estadual e municipal no que concerne ao patrimônio cultural manauara. Em seguida e dentro da mesma lógica, será trazida a participação do Iphan no Estado, bem como uma descrição minuciosa dos processos de tombamento dos cinco bens edificados tombados pela União.

Diante dessa percepção do Iphan, a assimilação das temáticas tratadas na seção 2 serão de extrema importância, pois a ação institucional do órgão restou estritamente

[133] Não esquecer que, no Estado, há dois bens culturais de natureza imaterial registrados pelo Iphan – Cachoeira de Iauaretê e Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro –, além da presença da Roda de Capoeira, Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade.

relacionada com a visão que se teve ao longo da História sobre patrimônio e bens passíveis de tombamento. Manaus-AM, por ter um centro histórico sem fortes traços e herdeiros dos tempos coloniais, não foi primeiramente vista como representante de qualquer valor histórico e artístico, conforme a visão que se tinha.

Ocorre que, como fruto de mudanças, a posição institucional mudou e isso impactou no aumento do protagonismo da entidade e na organização de uma representação local, como um órgão descentralizado de gestão. Assim, se instalou um Escritório Técnico e uma Diretoria Regional na cidade, o que representou uma maior aproximação e facilidade na gestão dos bens acautelados.

Diante dos novos tempos, serão destacadas as primeiras ações fiscalizatórias em cada um dos bens ou conjuntos tombados, daí a importância do assunto tratado na seção 1. Parte do poder de polícia administrativa, a vigilância desempenhada pelo Iphan é atribuição de extrema relevância para se alcançar os objetivos institucionais, sendo que o primeiro é a preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Neste momento, estudar a atuação fiscalizatória do Iphan em Manaus-AM é um prelúdio para a próxima seção, cujo enfoque será tratar exclusivamente das ações ocorridas em determinado quadriênio, em busca de, a partir da coleta de dados e informações, contribuir com o aperfeiçoamento da estrutura da entidade voltada à proteção de bens edificados tombados.

3.1 Uma breve síntese histórica de Manaus-AM

Embora a ocupação da região tenha uma longa história, que envolve povos indígenas com presença há, pelo menos, 11 mil anos (NEVES, 2006), aqui importa apresentar o que deu origem à Manaus-AM, objeto dos tombamentos efetuados por diferentes unidades federativas.

Tradicionalmente, diz-se que o marco da ocupação portuguesa na Amazônia é o ano de 1616, quando se dá a construção, por Francisco Caldeira Castelo Branco, do Forte do Presépio, origem de Belém do Pará. Tal fato não pode ser considerado isolado, pois foi, a partir de então, o marco de início de todas as expedições lusitanas que se seguiram para além da foz do rio Amazonas. Como demonstração dessa preocupação, em 1621, é criado o Estado colonial do Maranhão, que abrangeu as capitanias do Grão-Pará, Maranhão e Ceará, desmembrado do resto do Brasil e diretamente ligado à metrópole.

Apesar das ordens régias de conquista do rio Amazonas, o cumprimento de tal decisão acabou sendo postergado, até que, na década de 1630, foram recebidos oito aventureiros que haviam descido o rio desde Quito, no Equador, e que possuíam o desejo de regressar. Aproveitando o ensejo, o governador do Maranhão nomeou Pedro Teixeira como responsável por tal expedição, que também deveria tomar posse das terras encontradas em nome de Felipe IV, para a Coroa portuguesa. Entre 1637 e 1639, o sertanista percorreu o "Riomar" em dois sentidos, e a descida sido registrada a partir dos escritos do jesuíta espanhol Cristóbal de Acuña (REIS, 1989).

Posteriormente, e temendo ataques estrangeiros na região por meio do canal do Cassiquiare[134], os portugueses decidiram construir um fortim na confluência do Rio Solimões (Amazonas) e Negro, que ficou pronto em 1669 e recebeu o nome de São José do Rio Negro. Foi depois da incursão de Pedro da Costa Favela pelo rio Negro, onde fundou um povoado perto de Anavilhanas, em 1668, que foi despertado, no governador colonial, a necessidade de proteger aquele importante afluente (GARCIA, 2010).

A edificação de tal entreposto militar marca a fundação do que hoje é Manaus, apesar de, anos antes, já ter havido tentativas colonizadoras nas proximidades[135]. Em 1695, com a vinda dos religiosos carmelitas, ergueu-se uma simples capela sob a invocação de Nossa Senhora da Conceição, o que marcou a evolução do povoado da Barra do Rio Negro, nome como ficou conhecida aquela localidade (MONTEIRO, 1971).

---

[134] Curso natural que interliga a margem esquerda do rio Orinoco, na Venezuela, e a margem direita do rio Negro, afluente do rio Amazonas, na fronteira entre a Venezuela e a Colômbia.

[135] Por exemplo, na foz do igarapé do Tarumã, que desemboca na margem esquerda do rio Negro, segundo Reis (1989), existiu a Aldeia de Tauaquera, núcleo religioso fundado em 1657, pelos jesuítas Francisco Velozo e Manoel Pires. A missão foi abandonada em 1661, por ocasião da primeira expulsão dos jesuítas da Amazônia.

Com a assinatura do Tratado de Madri, em 1750, e a consequente delimitação das fronteiras da América do Sul entre Portugal e Espanha, a região que hoje é Manaus perdeu a sua importância militar. No aspecto econômico, cabia a Belém a centralidade do comércio das ditas "drogas do sertão", e a atual capital do Amazonas se limitava a ser um mero vilarejo sem qualquer importância econômica e política. Sobre a capital paraense, destaca-se a vinda do arquiteto italiano Antônio José Landi, responsável pelo embelezamento da cidade entre 1761 e 1791 (SOUZA, 2009).

Ao longo de quase dois séculos, o Lugar da Barra foi totalmente desimportante dentro do contexto político da Amazônia. Tendo sido criada a Capitania do Rio Negro em 1755, a capital escolhida para essa divisão do Estado do Grão-Pará e Maranhão[136] foi a Vila de Barcelos. Anos depois, e já em 1791, o governador da Capitania, Manuel da Gama Lobo d'Almada, transfere a sua sede para o Lugar da Barra, todavia, após conflitos com o governante de todo o Grão-Pará, Barcelos volta a ser sede em 1798 (GARCIA, 2010).

Tendo retornado como capital em 1808, em 1833, foi elevada à condição de vila e mudou de nome para Manaus. Em 1848, torna-se cidade e, em 1856, consagra o nome Manaus, que é conhecido até os dias atuais (GARCIA, 2010). Nesse longo período que vai da fundação do Forte de São José do Rio Negro até a segunda metade do século XIX, a capital amazonense não foi palco de construções de excepcional valor arquitetônico, o que não impediu que alguns exemplares perdurassem até os dias de hoje.

Mesmo diante dessas consecutivas mudanças de *status* jurídico-político, foi somente a partir da segunda metade do século XIX que a região da Amazônia ocidental passou a ter um protagonismo maior sobre as questões econômicas e políticas, o que afastou, de certa forma, o centralismo de Belém. A partir desse novo estágio histórico, dois fatores se realçam diante dos demais.

O primeiro é propriamente político, uma vez que permitiu que houvesse uma maior organização administrativa nesta parte do Brasil. A grande área que hoje corresponde ao Estado do Amazonas, a partir da Independência do Brasil, permaneceu vinculada – contra o desejo de seus habitantes – à macro Província do Grão-Pará, que

[136] Após a criação do Estado do Maranhão, em 1621, tal unidade mudou de nome em 1654, para Estado do Maranhão e Grão-Pará. Em 1751, muda de nome novamente para Estado do Grão-Pará e Maranhão, e a capital foi transferida de São Luís para Belém. Em 1772, a grande estrutura colonial é subdividida em dois Estados coloniais, o do Grão-Pará e Rio Negro, e o do Maranhão e Piauí. É somente em 1808 que tais estruturas autônomas são abolidas e incorporadas ao Estado do Brasil na condição de capitanias.

englobava, em linhas gerais, toda a área da atual Amazônia brasileira. Entretanto, em 1850, o Parlamento Imperial, indo ao encontro de reivindicações várias, advindas da região e mesmo de fora dela, decidiu conceder o *status* de província à mesma, sob o nome de Amazonas, total e definitivamente autônoma em relação ao governo de Belém. Com isso, fomentou-se uma organização maior do imenso território, mediante a paulatina implantação de estruturas de poder dependentes tão somente da Corte, vale dizer, o governo central, sediado na cidade do Rio de Janeiro.

O segundo fator decisivo no destino da futura metrópole pode ser atribuído à chamada Revolução Industrial, que, a partir do século XVIII, influenciou intensamente o desenvolvimento das nações europeias, com reflexos em todo o mundo, num segundo momento, graças ao incremento das tecnologias as mais diversas, em todos os setores da economia. Nesse contexto, do surgimento de novos maquinários e invenções, destaque-se o desenvolvimento da navegação a vapor, na primeira metade dos oitocentos; e do posterior incremento da indústria do automóvel movido a combustão, amparado na indispensável indústria acessória de pneumáticos de borracha, matéria-prima derivada do látex extraído da seringueira (*Hevea brasiliensis*), árvore nativa – e até então exclusiva – da Região Amazônica.

Amparado, pois, nestes dois pilares – um, de viés político; e o outro, de natureza econômica –, se criam as condições ideais para a inserção do Amazonas naquele que historicamente se convencionou chamar de o Ciclo da Borracha, cujo auge – entre meados da década de 1890 até pouco antes do fim da Primeira Guerra Mundial – foi marcado por intenso acúmulo de riqueza na Região Norte do Brasil, advindo unicamente do seu monopólio na extração e exportação da borracha natural para os grandes mercados consumidores na Europa e na América do Norte, principalmente.

Consequentemente, coube a Manaus uma posição de protagonista, diante da sua localização que favorecia o contato entre os seringais, onde se coletava o produto, com os mercados internacionais. Dessa forma, a cidade que, até então, era um vilarejo, passou por um rápido processo de urbanização. Tendo como parâmetros os sistemas urbanísticos vigentes na Europa, notadamente os aplicados pelo Barão Haussmann em Paris, a capital amazonense pautou-se por abrir largas avenidas, servir sua população com energia elétrica, transporte público e saneamento básico. Paralelamente, muitas casas anteriores a essa nova

era foram demolidas para serem ocupadas por prédios e palacetes que seguiam os estilos arquitetônicos predominantes na época.

Falando em Arquitetura, é importante destacar os estilos predominantes em Manaus durante tal efervescência econômica. Como mencionado anteriormente, o período que vai de 1669 a 1850 não foi marcado por grandes construções, nem por grandes exemplares de estilos decorativos predominantes nesses quase dois séculos. Com a criação da Província do Amazonas e a consequente necessidade de Manaus dispor de um aparato burocrático-estatal, foram erguidos os primeiros prédios de maiores dimensões na cidade. Filiados ao neoclassicismo, que era o estilo oficial do Império (REIS FILHO, 1978), tais prédios eram, em sua maioria, de natureza pública e praticamente ausentes de qualquer excesso decorativo.

De acordo com o historiador Luiz de Miranda Corrêa (1964), durante o período monárquico, a cidade só produziu quatro construções de maior expressão, e todas foram edificadas pelo engenheiro Leovigildo Coelho. Tratam-se do Palácio dos Presidentes da Província, da Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição, do Colégio Pedro II e do edifício do Tesouro Público. Apesar de ser enfático ao dizer que "Manaus é uma cidade republicana, não possuindo uma arquitetura colonial, ou mesmo do período império, importante", o autor esquece-se, por exemplo, do pavilhão central do Mercado Municipal, em ferro fundido, e da Igreja de São Sebastião, erigidos, respectivamente, em 1883 e 1888 (MESQUITA, 2019, p. 7).

Com a exploração do látex, aparece, na cidade, o ecletismo, estilo predominante na chamada *Belle Époque* e na Primeira República brasileira. Com o *Art Nouveau*, fez-se presente e marcou para sempre esse momento de desenvolvimento econômico na Amazônia. Diferentemente de Belém-PA, que, desde o século XVIII, já havia se consagrado como cidade, inclusive com exemplares proeminentes dos estilos barroco e neoclássico, a capital amazonense vivenciou o seu período de maior pujança construtiva a partir do fim do século XIX, o que mudou para sempre a sua feição urbanística.

De acordo com Dias (1999), durante esse processo de mudanças urbanas provenientes da exportação do látex, Manaus tratou de mudar sua fisionomia, ao utilizar, como principais ferramentas na busca por uma cidade salubre, higiênica e sadia, os códigos

de posturas municipais e o regulamento sanitário. Esse rigoroso controle por parte do poder público foi tanto que interferiu na própria arquitetura da cidade, na medida em que os projetos construtivos deveriam conter obrigatoriamente, a depender do uso do imóvel ou dimensões, platibanda, porão etc. (MESQUITA, 2019).

Vias foram niveladas e calçadas, cursos d'água foram aterrados e logradouros públicos foram embelezados, sempre pautados pela necessidade de "vender" a cidade como um espaço europeu nos rincões da Amazônia. Quanto aos imóveis, a historiadora Deusa Costa (2014) afirma que, diferentemente do que ocorreu no Rio de Janeiro, com Pereira Passos, a reforma urbana manauara não foi acompanhada pela demolição das habitações simples, como cortiços, mas da proposital ocultação visual de tais prédios por meio de um trabalho de fachada.

Para além das questões já levantadas, é importante destacar o avanço da infraestrutura regional durante esse período. Dentro do que havia de mais tecnológico à época, o governo brasileiro outorgava concessões a empresas de capital estrangeiro para que investissem e operassem diversos serviços, ligados à eletricidade, ao saneamento básico e aos transportes. Em Manaus, destacam-se a Manáos Harbour Limited (1902), a Manáos Improvements Limited (1906) e a The Manáos Tramways and Light Company Limited (1909), autorizadas a funcionar, respectivamente, na construção e operação do Porto; no fornecimento e tratamento de água; e no fornecimento de eletricidade e transporte público (bonde) (BENCHIMOL, 2009).

A opulência do Ciclo da Borracha vigorou, em Manaus, de 1894 a 1916, oportunidade em que os seringais do Sudeste Asiático, parte de colônias britânicas, suplantaram a produção amazônica do látex. Naturalmente, a região entrou em um vertiginoso processo de crise econômico-social, marcado pelo êxodo rural e crescimento desordenado das principais cidades. Na capital amazonense, destaca-se o processo de favelização, que teve como principal expoente a Cidade Flutuante, conjunto de palafitas aglutinadas na orla da cidade.

Para se ter uma noção econômica do auge da economia gomífera e de seu declínio, apelamos para os dados trazidos pelo professor Samuel Benchimol (1994), que assevera que as exportações brasileiras de borracha silvestre, em 1910, somavam £ 25.254.371, e caíram para £ 1.257.371, em 1921, ou seja, uma redução de 95%. Em valores

corrigidos e convertidos para reais, tais quantitativos representam, aproximadamente, R$ 20 bilhões e R$ 418 milhões[137].

A despeito do impacto econômico, os edifícios que testemunharam o apogeu da economia gomífera não sofreram grandes alterações, e acabaram por ser mantidos, não por sentimento de pertencimento ou saudosismo, mas por necessidade e ausência de recursos financeiros para o erguimento de novas edificações. É bem verdade que a cidade não deixou de construir e se destacou, nesse momento, a introdução do *Art Déco*[138], ainda que de forma bastante austera. Como a capital mantinha-se sem grandes avanços demográficos, a região do centro continuava sendo a mais atrativa para novas edificações.

Transcorrido o tempo e tendo vivenciado um ligeiro aumento na demanda por borracha durante a Segunda Guerra Mundial, após 1945, a Amazônia foi mergulhada novamente em um período de decadência socioeconômica, mas essa realidade estava prestes a mudar. Por meio da Lei nº. 3.173/1957, o Governo Federal instituiu uma zona franca livre de impostos na capital do Amazonas, que se limitou às mercadorias estrangeiras destinadas ao consumo interno da Amazônia legal ou internacional.

De características ainda incipientes, com o advento do Regime Militar (1964-1985), e a preocupação com a integração de todas as regiões brasileiras, foi outorgado o Decreto-Lei nº. 288/1967, que regulou a Zona Franca de Manaus e garantiu a isenção dos impostos de exportação (IE), importação (II) e sobre produtos industrializados (IPI). Para além disso, a partir da Lei Complementar nº. 24/1975, foi garantido ao Estado do Amazonas conceder ou revogar livremente isenções do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), o que resultou em maior competitividade diante das demais unidades federativas.

Como o Brasil era um país extremamente fechado às importações, Manaus se tornou, em um curto período de tempo, apesar das limitações impostas quanto ao gênero de

---

[137] Atualizando monetariamente o valor em libras esterlinas (£) por meio do sítio do Banco da Inglaterra (https://www.bankofengland.co.uk/monetary-policy/inflation/inflation-calculator), chegou-se aos valores, em 2019, de £ 2.997.115.091,70 e de £ 62.013.973,17. Aplicando a taxa de câmbio de 30 de julho de 2020 (https://www.bcb.gov.br/conversao), chegou-se aos valores aproximados em reais (R$).

[138] Surgido em 1925, com a Exposição Internacional de Artes Decorativas e Industriais Modernas, este estilo artístico pautava-se pela predominância das linhas retas ou circulares estilizadas, as formas geométricas e o design abstrato. Tido como um estilo luxuoso do período entreguerras, entre os motivos mais explorados, estavam os animais e as formas femininas.

alguns produtos[139], um grande polo comercial, que atraiu brasileiros de todos os rincões interessados em adquirir as mais inusitadas novidades dos países desenvolvidos, notadamente os aparelhos eletrônicos.

Diante desses novos tempos, também surgem novas manifestações arquitetônicas, como aquelas assinadas pelo mineiro Severino Mário Vieira de Magalhães Porto. Formado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 1954, chegou em Manaus-AM na segunda metade da década seguinte e se notabilizou por projetos arquitetônicos tanto de prédios públicos como privados ao longo das décadas de 1960 a 1990. Fortemente influenciado pela temática indígena, suas obras incorporaram práticas construtivas e que atendiam aos condicionantes climáticos da região (COSTA, 2006).

Por ser um momento de extrema mudanças econômicas, os efeitos nos campos sociais e da Arquitetura são indiscutíveis. Todo aquele modo de vida que se seguiu entre a borracha e a zona franca acabou por ser substituído por novas tendências. Hábitos, locais e conceitos mudaram repentinamente e introduziram, em Manaus-AM, certos ares de "modernidade", após décadas de isolamento e esquecimento.

Até 1990, quando foi implementado um programa de abertura econômica do Brasil, o que atingiu em cheio a Zona Franca de Manaus no seu aspecto comercial[140], o epicentro do novo *boom* econômico era o centro da capital amazonense, apesar de novos bairros já terem sido formados em todas as regiões da cidade. Essa condição permitiu a concentração de estabelecimentos comerciais, atendidos por linhas e transporte urbano, em uma só localidade, adaptada aos novos tempos.

Essa concentração no centro e a consequente adaptação dos imóveis para atender ao grande público atraído pela Zona Franca levou a uma série de mutilações e demolições na localidade, o que, apesar da ausência de fortes reações no princípio, acabaram por fomentar um espírito de defesa da memória e da identidade de Manaus-AM,

---

[139] Pela redação original do artigo 3º, § 1º do Decreto-lei nº. 288/1967, não estavam incluídos, no rol de mercadorias isentas, armas e munições, perfumes, fumo, bebidas alcoólicas e automóveis de passageiros.

[140] Pelo artigo 1º do Decreto-lei nº. 288/1967, a finalidade da Zona Franca era criar, no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário. Com a mudança da política federal acerca das importações, iniciadas em 1988, mas acentuadas a partir da posse de Fernando Collor de Mello, em 1990, a face comercial do modelo acabou perdendo competitividade e sofreu, assim, um duro golpe. Já que o polo agropecuário nunca deslanchou, restou apenas o polo industrial, até hoje em funcionamento, apesar das duras críticas do centro-sul do Brasil.

o que foi logo abraçado pelo poder público. Essa consciência de pertencimento sobre um lugar está atrelada ao conceito de patrimônio cultural, e sua efetivação e proteção só podem ocorrer por via do poder estatal, conforme se verá na próxima subseção.

3.2 A organização da proteção jurídica aos bens culturais de Manaus-AM

A ideia de patrimônio cultural está atrelada, conforme discutiu-se anteriormente, aos conceitos de Estado-nação e, mais precisamente, à busca pela valorização de um sentimento de nacionalidade. Assim ocorreu na França e, anos depois, no Brasil, mas não de maneira uniforme. Pelo que se expôs na subseção anterior, foi o aparecimento da Zona Franca de Manaus que criou a consciência na sociedade amazonense acerca da preservação de bens culturais.

Após o Ciclo da Borracha, a capital amazonense mergulhou em um longo período de dificuldade econômica, que se arrastou de 1917 a 1967. Apesar da penúria, as construções que se sucederam nesse período, de certa forma, pouparam os exemplares herdados do momento de bonança econômica, apesar da introdução de novos estilos, como o *Art Déco* e a arquitetura moderna[141]. O grande "divisor de águas", todavia, foi a implementação da Zona Franca.

Como um processo, houve alguns episódios que podem ser considerados como o estopim para a criação dessa consciência e, em ato contínuo, o aperfeiçoamento dos instrumentos legais acerca da proteção do patrimônio cultural. De acordo com a arquiteta Ana Lúcia Nascentes da Silva Abrahim (2003), a visão preservacionista em Manaus-AM foi fruto de uma série de conflitos que envolveram o poder público e a sociedade. A partir

[141] O movimento moderno no Amazonas esteve fortemente presente por meio da influência da Escola Carioca, cuja liderança intelectual cabia a Lucio Costa. Pensando na produção manauara, que tem como expoente o Edifício Ajuricaba – outrora Hotel Amazonas –, inaugurado em 1951, pode-se resumir tal vertente a partir dos cinco pontos da Nova Arquitetura, de Le Corbusier: 1) planta livre; 2) fachada livre; 3) pilotis; 4) terraço-jardim; e 5) janelas em fita.

de jornais locais, por exemplo, registravam-se as visões antagônicas em que estavam, de um lado, alguns intelectuais, e, de outro, o poder público conivente com as demolições ou mutilações de prédios históricos, principalmente privados.

Como exemplo, cita-se a quase demolição do Mercado Municipal Adolfo Lisboa, proposta em 1973, pelo então Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), com a justificativa de aumentar o complexo portuário da cidade. Mobilizaram-se nessa causa, entre alguns, os intelectuais Mário Ypiranga Monteiro e João Chrysóstomo de Oliveira, ambos integrantes da Academia Amazonense de Letras (CAVALCANTI, 1973). Abortado o plano, a prefeitura de Manaus-AM conseguiu, em 1978, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), recursos para a preservação e recuperação da edificação[142].

A articulação das entidades culturais locais também merece destaque, e ressalta-se a conduta do Instituto Geográfico e Histórico do Amazonas (IGHA), cujo novo Estatuto Social, aprovado em 3 de março de 1974[143], estabelecia, como prerrogativa da instituição, o zelo pelo cumprimento da legislação pertinente à pesquisa arqueológica e ao patrimônio histórico. O fato de uma instituição privada tomar para si tal competência, apesar de extremamente frágil, já que, por não ser parte da administração pública, não detinha qualquer instrumento coercitivo, demonstra o entusiasmo de parte da intelectualidade local com a causa do patrimônio cultural. Dois anos depois, a entidade aprovou a Resolução nº. 001, de 25 de abril de 1976, e publicou, na imprensa local, a indicação dos bens a serem preservados *a priori* em Manaus-AM.

Sua atuação mais louvável diz respeito à defesa do Palacete Provincial, cuja atual feição data de 1884 (COSTA, 2006). O IGHA, por meio de carta endereçada ao Ministro de Estado da Educação e Cultura, em 9 de dezembro de 1976, informou que um grupo hoteleiro estaria em tratativas de alienar o imóvel, razão pela qual solicitava o seu tombamento pela União. Instaurado o Processo nº. 956-T-77, o Iphan conseguiu se articular e a alienação do imóvel foi cancelada, o que garantiu a imaculabilidade do bem.

Nas décadas de 1970 e 1980, a Zona Franca de Manaus vivia os seus dias de glória, bem como inexistia, por parte do governo do Estado e da prefeitura, qualquer

---

[142] DOU de 19 de setembro de 1978, seção I, página 15.184.
[143] DOE de 25 de março de 1974, páginas 4-7.

grande iniciativa para proteger os inúmeros imóveis herdados da época do Ciclo da Borracha. Após a promulgação da primeira lei estadual em defesa do patrimônio cultural, os poucos tombamentos materializados foram muito tímidos e englobaram quase que majoritariamente somente bens públicos.

Diante das mudanças trazidas pelo novo ciclo econômico, o centro histórico foi marcado pela demolição e mutilação de imóveis, a sociedade civil, aos poucos, foi saindo da letargia na qual se encontrava e começou a reagir. Para além da atuação de instituições culturais, como o IGHA e a Academia Amazonense de Letras, cujas cadeiras eram ocupadas por quase as mesmas pessoas, destacaram-se também, nesse período, a atuação isolada de pessoas, cujo maior veículo de divulgação seria a Literatura.

A conscientização acerca da memória e da identidade locais passou necessariamente pela publicação de alguns livros que envolveram reminiscências de épocas pretéritas da cidade. Destacam-se as obras de Thiago de Mello (*Manaus, amor e memória*, de 1983), de Jefferson Péres (*Evocação de Manaus: como eu a vi ou sonhei*, de 1984) e de Moacir Andrade (*Manaus: ruas, fachadas e varandas*, de 1984).

Também nessa época houve o envolvimento da classe empresarial, quando a Associação Comercial do Amazonas, por meio de sua "Coleção Hileia Amazônica", republicou fac-símiles de obras antigas, entre as quais se destaca a reimpressão de um álbum fotográfico de 1893 (A CIDADE..., 1988). A Superintendência da Zona Franca de Manaus também contribuiu ao publicar um álbum de memória fotográfica da cidade em 1985.

Paralelamente a essa intensa produção cultural, um episódio em específico abalou Manaus-AM e mudaria para sempre a política de preservação do patrimônio da cidade. Considerado um dos primeiros cinemas do Brasil, inaugurado em 1907, a demolição do Cine Guarany, em 1984, foi precedida de uma ampla mobilização da sociedade civil em defesa daquele icônico edifício. De acordo com Abrahim (2003), o cinema desencadeou um processo de mobilização social pela defesa de seu patrimônio, o que acabou levando à publicação de um livro-manifesto intitulado de *Hoje tem Guarany*.

Capitaneado pelos professores Selda Vale da Costa e Narciso Júlio Freire Lobo, respectivamente dos Departamentos de Ciências Sociais e de Comunicação Social da Universidade Federal do Amazonas, bem como com o apoio de cineclubes e outras

entidades, o movimento foi tão impactante que levou até à sensibilização do poeta e escritor Carlos Drummond de Andrade pela causa do Cine Guarany (BENZECRY, 2018; COSTA, 1983).

No artigo “Manaus e a história de um cinema”, publicado no *Jornal do Brasil* em 31 de janeiro de 1984, escreveu o poeta:

> hoje, ele está resistindo às investidas imobiliárias, mas até quando? As cidades não sabem o desenvolvimento sem a desfiguração. Todo progresso, ou que se presume tal, custa um pouco da alma urbana. O Cine Guarany merece continuar, mas o seu metro quadrado de terreno está perdendo lucro e mais lucro. O livrinho de Selda e Narciso é um grito, a começar pelo título: Hoje tem Guarany! Será escutado? (ANDRADE, 1984, p. 7v).

A despeito da tentativa junto ao poder público e até com o novo proprietário do imóvel, o Banco Itaú, o Cine Guarany foi demolido entre setembro e outubro de 1984. Nesse mesmo ano, assumia, em Manaus-AM, a primeira representante do Iphan no Amazonas, bem como era iniciado, pela prefeitura, um inventário dos imóveis de interesse de preservação. Entre os três entes federados – União, Estado e município – era assinado um protocolo de intenções em defesa do patrimônio cultural local (BENZECRY, 2018).

Para tratar acerca da proteção jurídica aos bens culturais manauaras, serão explanadas, a seguir, as atuações do Estado do Amazonas e do município de Manaus-AM, e se deixou para abordar a atuação federal na próxima subseção. Buscou-se contextualizar as ações de cada ente de maneira a melhor expor as normas que, ao longo da história, incidiram sobre o patrimônio cultural da capital amazonense.

3.2.1 A atuação do Estado do Amazonas

Ao longo da história, o Amazonas teve 14 constituições, sendo a primeira promulgada em 1891 e a mais recente em 1989. Como parte da concepção federativa, as cartas constitucionais estaduais tendem a repetir os ditames estipulados nas cartas federais, e visam sempre uma simetria entre os diferentes entes formadores da União.

No caso do Brasil, foi a Constituição de 1934 a primeira a estabelecer a obrigação estatal na proteção dos bens culturais. Para ser mais exato, no artigo 10, inciso III, foi classificada como uma competência concorrente entre a União e os Estados a proteção dos "monumentos de valor histórico ou artístico". Já no artigo 148, amplia-se tal atribuição aos municípios para proteger "os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País".

Tais ditames só surgiram porque a propriedade privada foi condicionada ao cumprimento do interesse social ou coletivo, e a Constituição amazonense, promulgada logo em seguida, em 2 de junho de 1935, estabeleceu no rol de atribuições daquele ente federado a proteção de "monumentos de valor histórico ou artístico". Com o Estado Novo, foi outorgada uma nova constituição estadual em 1945, que repetiu a redação da anterior quanto à temática.

Com a redemocratização do Brasil, foi convocada uma Assembleia Constituinte, que promulgou uma nova Carta Magna para o Amazonas, em 1947. A despeito das inovações anteriores, tal documento aboliu qualquer referência ao patrimônio cultural, que somente ressurgiu com a nova constituição, promulgada duas décadas depois. É bem verdade que a ausência de qualquer menção é desimportante, uma vez que a definição das competências é estabelecida pela Constituição Federal. De qualquer forma, o valor simbólico trazido é de que não havia, pelo menos na classe política local, grandes afeitos em relação à preservação do patrimônio cultural.

Como "pontos fora da curva", destacam-se a promulgação da Lei nº. 856, de 28 de dezembro de 1950, que considerou a Igreja Matriz de Borba como Monumento

Histórico, e a Lei nº. 878, de 30 de dezembro de 1950, que considerou como Monumento Histórico e Artístico do Amazonas a Igreja Matriz Nossa Senhora da Conceição, e as Igrejas de Nossa Senhora dos Remédios e a de São Sebastião (COUTO *et al.*, 1992). Tais proteções, que se dissociavam do Decreto-lei nº. 25/1937, a norma padrão sobre a temática, também encontravam semelhantes a nível federal, conforme se vê desde 1933, com a conversão de Ouro Preto-MG em monumento nacional.

Para demonstrar a excepcionalidade de tais medidas, destaca-se a posição de André Vidal de Araújo (1956), magistrado e sociólogo que elenca como manifestações culturais na Amazônia a linguagem, a literatura, o folclore, a arte popular e as festas típicas. Contemporâneo a essas normas aprovadas pela Assembleia Legislativa amazonense, vislumbra-se a ausência do patrimônio como integrante da plural e diversa cultura regional.

Vale destacar também que é, nessa mesma década de 1950, que ocorrem, na capital amazonense, as primeiras pesquisas arqueológicas lideradas pelo alemão Peter Paul Hilbert. Seu trabalho limitou-se ao centro histórico e aos arredores da cidade de Manaus-AM, onde atualmente se encontram a região mais antiga da capital amazonense, a refinaria petrolífera de Manaus (Reman) e a base aérea (LIMA; MORAES, 2010).

Uma razão para essa falta de preocupação com os bens edificados pode estar relacionada com a própria história econômica do Amazonas. Encerrado o Ciclo da Borracha, ainda perdurou, por alguns anos, a hegemonia dos comerciantes daquele período, classificada como a “era dos jotas”, por Benchimol (2010). Já nas décadas seguintes, e fortemente ligados ao extrativismo vegetal, surgem os precursores do desenvolvimento industrial, cujas atividades incluíam o beneficiamento de castanha-do-Brasil, a fiação e tecelagem de juta e até o refino de petróleo.

Apesar desse certo continuísmo, a cidade presenciou a perda de alguns edifícios de relevante impacto na sua vida socioeconômica. Destaca-se, nesse período pré-Zona Franca, o desparecimento da primeira sede do London and Brazilian Bank Limited, localizado na Rua Monteiro de Souza; a demolição da primeira versão do Cine Odeon, na Avenida Eduardo Ribeiro; e a demolição da sede do Banco do Brasil, na Praça XV de Novembro. Todas essas perdas, ainda que contemporâneas, não levaram a uma consciência preservacionista.

Foi somente a partir de 1964, com a investidura de Arthur Cézar Ferreira Reis (1964-1937) como governador do Amazonas, que se tem início um longo processo de institucionalização das práticas de preservação no âmbito estadual. Como foi representante da antiga Sphan no Pará na década de 1940 (ANDRADE, 1987), o pesquisador e historiador amazonense desempenhou um papel importante em defesa do patrimônio, o qual continuou após terminar o seu mandato e assumir a presidência do Conselho Federal de Cultura (1968-1973).

O primeiro passo em direção a uma política cultural nesta seara se deu com a competência estabelecida à Secretaria de Educação e Cultura para "fazer o levantamento e defender o patrimônio científico, histórico e artístico do Amazonas, quer trate de documentos ou objetos quer de monumentos ou obras". Tal comando foi materializado por meio da nova estrutura da Secretaria de Educação e Cultura, cujo novo regimento interno foi aprovado com o Decreto nº. 322, de 8 de outubro de 1965 (AMAZONAS, 1965a).

Antes disso, todavia, mais um imóvel religioso foi considerado como monumento histórico. Por meio da Lei nº. 8, de 30 de junho de 1965, a Igreja de Santo Antônio, localizada na antiga Praça do Pobre Diabo, recebia tal classificação por parte da Assembleia Legislativa Estadual, o que foi sancionado pelo governador Arthur Reis (AMAZONAS, 1965b).

Desconhecendo se houve o inventário dos bens culturais determinado pelo regulamento retromencionado, com a mudança de governo, em 1967, uma nova política foi implementada. Durante a nova administração, comandada por Danilo Duarte de Mattos Areosa, duas iniciativas impactaram na questão do patrimônio cultural. Vale salientar que, nessa época, já estava tombado pela União o Teatro Amazonas, cujo procedimento será tratado na subseção seguinte.

Primeiramente, destaca-se a criação do Conselho Estadual de Cultura (CEC) por meio da Lei nº. 616, de 8 de julho de 1967, regulamentada pelo Decreto nº. 992, de 4 de setembro de 1967. Desmembrada do Conselho Estadual de Educação, esse novo órgão colegiado possuía, em sua estrutura, uma Câmara de Patrimônio Histórico e Artístico, cuja competência principal seria a de promover a defesa e a conservação do patrimônio histórico e artístico do Estado (AMAZONAS, 1967b).

Presidida pelo secretário de Estado da Educação e Cultura, o CEC passou a ter, como primeiros integrantes, os seguintes membros: Severiano Porto, Abdul Sayol de Sá Peixoto, Djalma Bezerra Mello, Genesino Braga, Mário Ypiranga Monteiro, André Araújo, Djalma Batista, Jorge Tufic, Samuel Benchimol, Carlos Eduardo de Souza Gonçalves, Álvaro Páscoa e Maria José de Moraes Lima. Dessas 12 personalidades nomeadas havia dois economistas, e apenas um arquiteto, um jurista, um jornalista, um antropólogo, um médico, um poeta, um sociólogo, um linguista, um escultor e um pianista (REVISTA..., 1968).

A outra grande mudança promovida pelo nono governador foi a criação da Fundação Cultural do Amazonas, responsável por executar a política cultural aprovada pelo Conselho Estadual de Cultura e por zelar pelo patrimônio histórico e artístico. Por meio da Lei nº. 661, de 31 de outubro de 1967, regulamentada pelo Decreto nº. 1.075, de 23 de dezembro de 1967, foi criada e instituída a referida instituição (AMAZONAS, 1967a). O seu primeiro diretor-superintendente foi o poeta Elson José Bentes Farias, nomeado em abril de 1968.

A estrutura vigente no Estado foi muito similar à vivenciada à nível federal a partir de 1979, com a Fundação Nacional Pró-memória como órgão executivo e a Sphan como órgão normativo, apesar de os resultados terem sido deveras diferentes. No Amazonas, a estrutura montada não foi responsável por baixar qualquer norma referente à proteção do acerco cultural local, e cabia apenas ao conselho emitir pareceres sobre possíveis intervenções danosas, conforme informa o historiador Mário Ypiranga Monteiro (2003) sobre o entorno do Teatro Amazonas.

As grandes mudanças nas organizações estaduais em relação à temática tiveram início em 1970 e em 1971, quando da realização de dois encontros promovidos pelo Ministério da Educação e Cultura para debater a defesa do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e natural do Brasil. O primeiro, ocorrido no Hotel Nacional de Brasília, entre 1º e 3 de abril de 1970, teve como delegado amazonense o secretário de Educação e Cultura, Antônio Vinícius Raposo da Câmara. O segundo, por sua vez, ocorrido no Museu de Arte Sacra da Universidade Federal da Bahia, entre 25 e 29 de outubro de 1971, contou como representante do Estado do Amazonas o seu secretário de Educação e Cultura, José Maria Cabral Marques.

Em Salvador-BA, e conforme publicado nos anais do evento (II ENCONTRO..., 1973), o delegado amazonense anunciou que o Conselho Estadual de Cultura estava cuidando da elaboração de anteprojetos de leis acerca da preservação do patrimônio do Estado, e que a Fundação Cultural procurava institucionalizar um grupo em condições de cuidar especificamente do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e cultural do Amazonas.

É bem verdade que, em março de 1970, o referido conselho aprovou um anteprojeto de lei que regulamentou a "conservação do patrimônio histórico e artístico do Estado do Amazonas". No mesmo mês, o órgão colegiado sancionou mais duas resoluções sobre a temática, uma sobre um evento local a respeito da defesa do patrimônio cultural, e outra que envolveu a constituição de comissão encarregada de fazer uma visita ao local denominado "Pedra das Lages", onde supostamente haviam sido encontrados artefatos arqueológicos[144].

Nessa mesma esteira, Arthur Reis publicou, em revista da Academia Amazonense de Letras, o artigo "O patrimônio histórico e artístico da Amazônia", por meio do qual invocou os conselhos estaduais de cultura a proceder com inventários em algumas cidades nortistas. Quanto à Manaus em específico, o historiador ressaltou que a despeito não haver edifícios com raízes no passado colonial, a cidade possui exemplares das fases provincial e republicana, que talvez merecessem um levantamento minucioso (REVISTA..., 1974).

Após certo atraso, somente em janeiro de 1975, o secretário de Educação e Cultura submete ao governador o anteprojeto de lei sobre o patrimônio cultural, e ressalta que fora aprovado à unanimidade pelo Conselho de Cultura. Encaminhado à Assembleia Legislativa, o rascunho transformou-se na Lei nº. 1.199, de 10 de setembro de 1976, que concedeu ao Estado, pela primeira vez, uma legislação que tratava sobre a proteção do patrimônio.

Sobre a operacionalidade da legislação, importante observar o seguinte:

---

[144] DOE de 20 de abril de 1970, página 2.

> em 1976 o então Governador Henoch da Silva Reis sancionou a Lei 1.199, de 10 de setembro, que dispõe sobre a Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado do Amazonas; segundo esta lei todo o processo de tombamento estava vinculado e subordinado ao Conselho Estadual de Cultura, cabendo-lhe aceitar as propostas de tombamento, baixar resoluções, fazer notificações e proferir a decisão final sobre o tombamento. Era também atribuição do Conselho Estadual de Cultura autorizar qualquer tipo de reparo, pintura e restauração no bem tombado bem como aprovar o plano de aplicação anual da dotação orçamentária destinada à proteção do Patrimônio Histórico e Artístico (COUTO *et al.*, 1992, p. 7).

Antes disso, chama atenção um veto do governador ao projeto de lei aprovado pela Assembleia Legislativa e que versava sobre o tombamento de alguns imóveis. O mandatário justificou a sua recusa em sancionar a norma pela falta de competência do Poder Legislativo em tratar sobre a matéria, restrita ao Poder Executivo. O veto ocorreu em 30 de julho de 1976 e foi mantido pela Casa Legislativa[145].

Logo após a promulgação da Lei nº. 1.199/1976, o governador amazonense aprovou o Decreto nº. 3.670, de 30 de novembro de 1976, que regulamentou a nova legislação. Segundo tal regramento, a Fundação Cultural do Amazonas, que, desde 1967, constava como órgão executivo do campo patrimonial, teria as suas atribuições relacionadas a tal temática incorporadas por um órgão novo, a Comissão Permanente de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado do Amazonas. Manteve-se, portanto, a função do Conselho Estadual de Cultura como órgão normativo, responsável principalmente pelos processos de tombamento (AMAZONAS, 1976).

Destaca-se que a criação de tal comissão pode ter sido proposta tendo em vista as limitações legais impostas à Fundação Cultural. Tal como a sua análoga à nível federal, por possuir personalidade jurídica de direito privado, não poderia exercer as atribuições inerentes ao poder de polícia administrativa[146]. Dessa forma, para manter sua característica fiscalizatória, pode ter sido optado em esvaziar a fundação das competências inerentes à vigilância do patrimônio cultural, e se criou, assim, outro órgão, dessa vez parte da administração pública.

---

[145] DOE de 30 de julho de 1976, página 1.

[146] Somente com a Lei nº. 1.443, de 30 de abril de 1981, a entidade seria transformada em autarquia estadual, com personalidade jurídica de direito público. Apesar da criação da comissão em 1976, manteve-se a competência da autarquia de zelar pelo patrimônio cultural (AMAZONAS, 1981).

Nos anos que se seguiram ao da criação da primeira norma estadual referente à defesa do patrimônio cultural, não houve qualquer iniciativa de tombamento. Em 1979, assumiu a presidência da Comissão de Defesa do Patrimônio o vice-governador do Amazonas, que passou a acumular tal condição (AMAZONAS, 1979). No ano seguinte, houve uma mudança na composição do colegiado e estabeleceu-se a figura da proteção especial, que garantiria, pelo prazo de 60 dias, os efeitos do tombamento, ou seja, a vedação de qualquer ação demolitória ou destrutiva sem prévia autorização estatal. Tal figura assemelhava-se com a do tombamento provisório, previsto no artigo 10 do Decreto-lei nº. 25/1937, com a diferença de que a norma estadual estabelecia um prazo para ser instruído o processo de tombamento (AMAZONAS, 1980a).

Em 1980, a Comissão Permanente de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado do Amazonas foi bastante atuante, foi reformulada internamente e criou a *Revista do Patrimônio Cultural*, bem como o Programa de Preservação de Bens Culturais (1980/1981) e o Plano de Metas Culturais (1980). Nesse mesmo ano, também ocorreu o primeiro ato de tombamento pelo governo do Estado, o qual, por meio do Decreto nº. 5.218, de 3 de outubro de 1980, reconheceu, como Patrimônio Histórico e Artístico do Amazonas, o Palácio da Justiça, o Palácio Rio Negro, o Instituto Geográfico e Histórico do Amazonas e a Academia Amazonense de Letras (AMAZONAS, 1980b; 1980c; 1980d).

Dois anos depois, por meio da Lei nº. 1.529, de 26 de maio de 1982, foi revogada a legislação de 1976 e aprovou-se uma nova disposição a respeito da proteção do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado do Amazonas. Nesse mesmo ato normativo foi criado o Conselho Estadual de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico do Amazonas, que substituiu a antiga comissão (AMAZONAS, 1982).

A partir de então, a política cultural amazonense passou por diferentes órgãos, o que acabou por enfraquecer a posição do conselho. O último tombamento providenciado pela entidade ocorreu em 1993, o que causa estranheza porque o bem acautelado – Usina Chaminé – já se encontrava protegido desde 1988 por ato da mesma entidade[147]. Essa acefalia que tomou conta do principal órgão de defesa do patrimônio cultural estadual só

[147] Através do Decreto nº. 15.483, de 17 de junho de 1993, foi tombada a Usina Chaminé, que já se encontrava tombada pelo Decreto nº. 11.186, de 14 de junho de 1988.

não foi pior pois se manteve a vigilância do Conselho Estadual de Cultural, mas esse *status* acabou favorecendo o surgimento de uma nova estrutura.

Em 22 de janeiro de 1997, foi nomeado o advogado e museólogo Robério dos Santos Pereira Braga[148] para assumir a recém-criada Secretaria de Estado de Cultura, Esportes e Estudos Amazônicos (AMAZONAS, 1997a, 1997b). As atribuições da nova estrutura foram definidas em 17 de março de 1997, entre as quais constavam a promoção e a proteção do patrimônio cultural. Isso inviabilizou o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico, e a "pá de cal" veio somente por meio da Lei nº. 2.661, de 13 de julho de 2001, que revogou os artigos 4º e 6º da Lei nº. 1.529/1982, e transferiu para a Secretaria de Cultura as competências e os procedimentos do referido conselho, notadamente acerca do tombamento (AMAZONAS, 1967c, 2001).

As realizações de Braga diante de tal superestrutura podem ser vislumbradas em obra comemorativa dos 20 anos de sua gestão (AMAZONAS, 2016), mas se destaca, no campo normativo, a ampliação do conceito de patrimônio cultural. Por meio do Decreto nº. 29.544, de 14 de janeiro de 2010, foi instituído o registro de bens culturais de natureza imaterial que compõem o patrimônio cultural do Estado do Amazonas. A partir de então, convivem dois instrumentos de preservação a bens culturais, o tombamento e o registro (AMAZONAS, 2010).

Entre 1980 e 2018, o Estado do Amazonas, por meio do Poder Executivo, promoveu o tombamento de 33 bens[149], sendo 30 em Manaus e três no interior. Consultando a arquiteta Graciete Guerra da Costa (2006) e o professor Otoni Moreira de Mesquita (2019), analisou-se os imóveis localizados na capital e vislumbrou-se que o objeto da proteção foram aqueles erigidos entre 1878 e 1942, que o mais antigo é Igreja Catedral de Nossa Senhora da Conceição, e o mais recente é o Pavilhão "J" da antiga Colônia Antônio Aleixo. Dentro do centro histórico, o imóvel tombado pelo Estado de

[148] Mestre em Direito Ambiental (2004) e especialista em Administração de Política Cultural (1978). Como secretário-executivo do gabinete do vice-governador (1979-1982; 1987-1988), atuou em todos os tombamentos promovidos pelo Conselho Estadual de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico. Notabilizou-se por ter ocupado a pasta da Cultura por duas décadas (1997-2017), o mais longevo secretário estadual do Amazonas.

[149] Desconsiderou-se dessa listagem os bens alvo de proteção especial e o tombamento das 29 edificações de projetos do arquiteto Severiano Porto, haja vista que tal proteção foi realizada pelo Poder Legislativo, por meio da Lei nº. 312/2016, e encontra-se *sub judice* no STF (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5.670).

idade mais recente é o da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas, cuja origem remonta a 1907, mas sua atual feição é de 1938.

3.2.2 A atuação do município de Manaus-AM

Comparado com o Estado, a atuação no campo do patrimônio cultural do município de Manaus-AM foi mais tardia, mas conseguiu alcançar um grau de sofisticação de seus instrumentos jurídico-normativos como nenhum dos outros entes federados com tutela sobre o centro histórico da capital amazonense.

Tal como ocorreu com a declaração de monumento histórico estadual de quatro igrejas católicas, em 1950, o município também possui uma norma considerada como um "ponto fora da curva". Trata-se da Lei nº. 565, de 26 de maio de 1956, promulgada pelo prefeito Stenio Neves, que decretou o Paço Municipal como parte integrante do patrimônio histórico do município de Manaus-AM. Tal ação é considerada como um feito isolado, uma vez que se demorou quase três décadas para a municipalidade efetivamente aprovar uma norma para versar sobre a temática do patrimônio cultural (MANAUS, 1956).

Conforme Mesquita (2019), o referido imóvel foi concluído em 1884, e serviu como palácio governamental do Amazonas desde a sua inauguração até 1917, quando a prefeitura ali se instalou. Segundo o autor, o prédio é um dos primeiros exemplares do Neoclassicismo em Manaus-AM e foi, no período anterior ao *boom* da borracha, a edificação mais importante da cidade.

Mais de uma década depois de reconhecer o Paço como valoroso para a história municipal, é promulgada a Lei nº. 1.094, de 21 de outubro de 1970, que criou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comunitário. Suas atribuições foram estabelecidas por meio do Decreto nº. 115, de 20 de setembro de 1971, entre as quais

estavam a preservação e a divulgação do patrimônio cultural da cidade (MANAUS, 1971a).

Dentro dessa lógica, foi promulgada a Lei nº. 1.105, de 14 de dezembro de 1970, que limitou a construção de prédios de apenas quatro andares em algumas ruas do centro de Manaus-AM[150]. Apesar de seu impacto ao patrimônio cultural, notadamente quanto aos conceitos de ambiência, tal norma surgiu em um momento em que quase não haviam bens tombados na cidade, sendo de destaque o Teatro Amazonas, único acautelado pela União até então. Mesmo não tendo sido direcionada aos bens culturais, tal norma urbanística é de extrema importância para as ações de preservação.

Posteriormente, com os dois Códigos de Obras da cidade, um de 1971 e outro de 1975, a única menção à temática patrimonial referia-se à necessidade de os loteamentos respeitarem as exigências do Iphan no que concernia à preservação do "patrimônio histórico, monumental e paisagístico" (MANAUS, 1971b; 1975a). Em 2 de maio de 1975, foram promulgadas as Leis nº. 1.213 e 1.214, que estabeleceram, respectivamente, um Plano de Desenvolvimento Local Integrado e a regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo. Aquele plano demonstrava preocupação com o patrimônio paisagístico e cursos de água, mas não com bens de valor histórico e artístico, a despeito de estabelecer normas sobre limite de altura de edificações (MANAUS, 1975b; 1975c).

Sobre isso, a despeito de a Lei nº. 1.033, de 12 de junho de 1968, ter instituído o primeiro Plano Diretor da capital amazonense, a norma não estabeleceu qualquer comando acerca da construção de edifícios residenciais. Foi a partir de 1975, com o Plano de Desenvolvimento Local Integrado, que a cidade foi dividida em setores e, para cada setor, foi determinada a altura das edificações, o que, para o centro, já vinha ocorrendo desde 1970, conforme viu-se anteriormente (CORRÊA DE SOUZA, 2015).

No período de 1984 e 1985, dois eventos de extrema importância influenciaram o processo de construção da política de preservação da prefeitura de Manaus-AM. O primeiro diz respeito à demolição do Cine Guarany, e o outro, ao início do Inventário Ambiental Urbano de Manaus, trabalho de inventário dos imóveis de valor cultural no centro da capital amazonense (ABRAHIM, 2003).

---

[150] PRÉDIOS trazem calor à cidade – diz arquiteto. *Jornal do Comércio*. Manaus, ano LXVIII, n. 20.998, p. 3, 9 jun. 1972.

Por meio do Decreto nº. 4.673, de 17 de maio de 1985[151], foi criado o Setor Especial das Unidades de Interesse de Preservação da cidade, que se constituiu como o primeiro instrumento legal do município de Manaus-AM para a proteção do patrimônio cultural. A partir dele e do inventário iniciado no ano anterior, foi baixada, pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (Semplurb), a Portaria nº. 26, de 26 de dezembro de 1985, que regulamentou tal decreto e sujeitou as intervenções no Setor Especial das Unidades de Interesse de Preservação à tutela e à apreciação da prefeitura (MANAUS, 1985; 1986).

De acordo com Abrahim (2003), o Cadastro Arquitetônico e Histórico de Manaus – 1985 continha 869 imóveis listados, em que 284 foram classificados como de 1º grau, e 585 de 2º grau. A diferença entre ambas as classificações residia no fato de que, na primeira, se devia conservar as características originais, e não podia sofrer qualquer modificação física externa; na segunda, a proteção incidia apenas na conservação das características técnicas mais marcantes da ambiência local, como fachadas e volumetria.

Chama a atenção o fato de que o município de Manaus-AM optou por um instrumento de proteção diferente do tombamento para acautelar os seus imóveis de valor cultural. Tal possibilidade se enquadrava no "peculiar interesse", expressão usada desde a Constituição republicana de 1891 para garantir autonomia administrativa às cidades. Tal instituição de área de interesse de preservação estava intrinsecamente relacionada à capacidade municipal de dispor sobre normas urbanísticas, e não necessariamente sobre questões culturais.

A maior prova dessa visão urbanística da política de preservação do patrimônio cultural na cidade reside no fato de que a primeira norma derivou não da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, mas da pasta de Planejamento Urbano. O entendimento de que a questão cultural deveria ser vista dentro da lógica urbanística emudeceu até o ponto de, em 2001, ser aprovado o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), que estabeleceu, como diretriz da política urbana, a preservação do patrimônio cultural.

O tombamento municipal foi estabelecido na Lei nº. 2.044, de 18 de outubro de 1989[152], e por meio da Lei nº. 38, de 16 de novembro de 1990, dispôs-se sobre o uso dos

[151] Tal norma foi substituída pelo Decreto nº. 7.176, de 10 de fevereiro de 2004.
[152] Tal norma foi substituída pela Lei nº. 2.276, de 14 de dezembro de 2017.

bens tombados como patrimônio histórico municipal e se impôs, por exemplo, a reconstrução de imóveis de interesse de preservação que tenham sido sinistrados. Paralelamente a isso foi promulgada a Lei Orgânica do Município (Loman), que consagrou alguns conceitos de extrema importância para a consagração do patrimônio cultural na cidade (MANAUS, 1989; 1990a).

Tal norma maior de Manaus-AM estabeleceu o que seria o sítio histórico[153] e o centro antigo[154], bem como garantiu valores máximos de gabarito e delimitação de área de entorno. De acordo com a redação original da lei, o gabarito máximo admitido na área compreendida pelo sítio histórico e pelo entorno de bens protegidos seria de 21 metros, e de 30 metros para as demais áreas do centro antigo. Como entorno era considerada uma área mínima de 300 metros, circunvizinha ao bem tombado por qualquer das esferas administrativas, só que, pela Emenda nº. 41/2004, tal valor foi diminuído para 150 metros.

É importante salientar, no período de 1989 e 1995, a participação de dois grandes ativistas do patrimônio cultural junto à Câmara Municipal de Manaus. Eleitos e reeleitos vereadores em 1988 e em 1992 (DUARTE, 2005), José Jefferson Carpinteiro Péres[155] e Robério dos Santos Pereira Braga notabilizaram-se pela atuação em defesa da memória local em um momento de extrema importância pois, com a nova Constituição da República, de 1988, uma Lei Orgânica se fazia necessária ao município.

Também assumindo uma visão urbanística do patrimônio cultural, a referida norma garantiu a aplicação de alguns instrumentos de política urbana sobre a região tombada, como a adoção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo (artigo 339, § 2º) e a redução de IPTU (artigo 339, § 1º), esse segundo atualmente regulamentado pelo Decreto nº. 1.539/2012. Posteriormente, com o Plano Diretor (Lei Complementar nº. 002, de 16 de janeiro de 2014), foi oportunizada a transferência do

---

[153] Pelo artigo 235, § 2º, o sítio histórico de Manaus-AM compreenderia o trecho entre a Avenida Sete de Setembro até a orla do Rio Negro, o que incluía o Porto Flutuante de Manaus, as praças Torquato Tapajós, XV de Novembro e Pedro II, as ruas da Instalação, Frei José dos Inocentes, Bernardo Ramos, Avenida Joaquim Nabuco, em toda a sua extensão, Visconde de Mauá, Almirante Tamandaré, Henrique Antony, Lauro Cavalcante e Governador Vitório.

[154] Pelo artigo 342, seria a extensa região compreendida entre a Rua Leonardo Malcher e a orla fluvial, limitado esse espaço, à direita, pelo igarapé de São Raimundo e, à esquerda, pelo igarapé de Educandos, tendo como referência a Ponte Benjamin Constant.

[155] Bacharel em Direito (1955), com especialização em Ciência Política (1959) e Administração Pública (1968), notabilizou-se como um dos mais respeitados políticos amazonenses. Servidor do Tribunal de Justiça do Amazonas (1965-1992) e professor do Departamento de Economia e Análise da Universidade Federal do Amazonas (1961-2002), foi vereador de Manaus-AM (1989-1995) e senador da República (1995-2008). No campo cultural, integrou o Conselho Estadual de Cultura (1973-1989), o Instituto Geográfico e Histórico do Amazonas (1988-2008) e a Academia Amazonense de Letras (1992-2008).

potencial construtivo quando o proprietário não puder atingir o potencial construtivo admitido por questões referentes à preservação do patrimônio cultural (artigo 107, II) (MANAUS, 1990b; 2012; 2014).

Atualmente, a maior parte da legislação urbanística de Manaus-AM engloba, dentro de seu conteúdo, algumas especificações referentes à peculiaridade do patrimônio cultural. Esse é o exemplo do Código de Obras e Edificações (Lei Complementar nº. 003/2014), da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Complementar nº. 004/2014), do Código de Postura (Lei Complementar nº. 005/2014), da Lei de Uso de Ocupação de Solo (Lei nº. 1.838/2014) e do manual de placas para a padronização do mobiliário urbano inserido nas Unidade de Estruturação Urbana (UES) Centro e Centro Antigo (Decreto nº. 2.436/2013).

Como explicado anteriormente, a competência municipal de organizar a política urbanística foi fundamental para o Iphan se apoiar nela para fazer cumprir o seu dever de vigilância enquanto não havia sido regulamentado. Era por meio de embargos promovidos pelas prefeituras que construções que afrontassem bens tombados eram paralisadas e, assim, os imóveis protegidos.

Diante da sobreposição de diferentes proteções legais, o município possui papel de extrema relevância na preservação do patrimônio cultural. Não obstante a sua competência de tratar sobre questões atinentes à política urbana, a municipalidade possui a tarefa de buscar não criar dificuldades ao desenvolvimento da cidade, bem como de legislar sobre situações que outros entes não tenham decidido e que coloquem em risco, por exemplo, os seus tombamentos.

No caso de Manaus-AM, a atuação municipal foi de extrema relevância para garantir, ou ao mesmo tentar, conforme se verá na próxima subseção, a imaculabilidade de bens tombados pela União. Antes disso, todavia, faz-se necessário compreender a longa caminhada realizada pelo Iphan até a instalação de uma representação local na cidade, percurso marcado por discussões sobre o que era passível de proteção.

Por ser o Iphan o braço federal com atribuição de proteger o patrimônio cultural brasileiro, passamos agora a compreender o histórico de atuação do órgão no Amazonas, os tombamentos realizados e os primeiros casos que envolveram o poder de polícia administrativa do órgão. Como parte de um processo histórico, a presença e a

atuação da entidade é fruto de um aperfeiçoamento próprio diante das mudanças pelas quais passavam a sociedade brasileira.

3.3 A atuação do Iphan no Amazonas

O Iphan foi criado por meio da Lei nº. 378, de 13 de janeiro de 1937, como Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), e, por meio do Decreto-lei nº. 25, de 30 de novembro de 1937, foi estabelecido o instrumento jurídico do tombamento, que permite à administração pública proteger determinados bens de relevante valor cultural contra destruições, demolições ou mutilações.

Ao longo de sua atuação, inicialmente bastante incipiente e restrita a determinados bens, a instituição passou por diversas modificações quanto à sua estrutura e aos conceitos inerentes às suas atividades. Esse processo contínuo de modificações impactou na Região Norte e, mais especificamente, no Estado do Amazonas, seja pela implantação de uma representação do Iphan no local, seja pela ampliação do conceito de patrimônio cultural.

De acordo com a narrativa institucional proposta para o Iphan na década de 1980, pode-se dividir a atuação no órgão nas suas primeiras décadas em duas fases, a heroica, entre 1937 e 1967, e a moderna, a partir de 1979 (SPHAN, 1980). A primeira fase está relacionada com o período de 30 anos em que o Iphan foi presidido por Rodrigo Melo Franco de Andrade, e cuja atuação foi marcada pela proteção de bens ligados à arquitetura colonial e moderna, o que exclui, por exemplo, alguns estilos arquitetônicos e bens culturais de caráter popular. Já o segundo momento surge a partir de 1979, com a nomeação de Aloísio Magalhães para comandar as políticas públicas de preservação do patrimônio cultural no país, e foi marcado por uma ampliação conceitual e institucional (FONSECA, 2017).

Vale esclarecer que a omissão dos 12 anos de gestão de Renato Soeiro (1967-1979) foi proposital, e fazia parte de uma estratégia discursiva que visava vender a instituição como esvaziada e enfraquecida no momento em que Aloísio Magalhães a assumiu (CHUVA, 2017b). A presente pesquisa buscará adotar criticamente a periodização "tradicional", para tão somente contextualizar a atuação do órgão no Amazonas e, mais especificamente, em Manaus-AM.

Ao longo da chamada fase heroica, a Região Norte foi contemplada por 21 tombamentos, divididos entre os hoje Estados do Amazonas (um)[156], do Amapá (um)[157], do Pará (18)[158] e de Rondônia (um)[159] (IPHAN, 1994). O fato de 85% dos bens estarem localizados em apenas uma unidade da federação não é uma questão injustificada, mas relacionada à visão que se tinha dos bens culturais à época.

A atuação expressiva no Pará pode ser justificada por dois fatores importantes. O primeiro diz respeito aos objetos de tombamento nas primeiras décadas de atuação do Iphan. Relacionados às origens do Brasil, havia um enfoque maior na arquitetura colonial, que englobava imóveis civis, militares ou religiosos. Como a colonização portuguesa na

---

[156] Teatro Amazonas, inscrito no Livro do Tombo Histórico em 20 de dezembro de 1966 (Processo nº. 693-T-66).

[157] Fortaleza de São José de Macapá, inscrita no Livro do Tombo Histórico em 22 de março de 1950 (Processo nº. 423-T-50).

[158] Coleção Arqueológica e Etnográfica do Museu Paraense Emílio Goeldi, inscrita no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico em 30 de maio de 1940 (Processo nº. 135-T-38); Igreja da Sé de Belém, inscrita no Livro do Tombo Histórico em 3 de janeiro de 1941 (Processo nº. 234-T-40); Igreja de Santo Alexandre, inscrita no Livro do Tombo Histórico em 3 de janeiro de 1941 (Processo nº. 235-T-40); Igreja de Nossa Senhora do Carmo, inscrita no Livro do Tombo Histórico em 3 de janeiro de 1941 (Processo nº. 236-T-40); Igreja de São João Batista, inscrita no Livro do Tombo Histórico em 3 de janeiro de 1941 (Processo nº. 237-T-40); Igreja de Nossa Senhora das Mercês, inscrita no Livro do Tombo Histórico em 3 de janeiro de 1941 (Processo nº. 388-T-40); Palácio Antônio Lemos, inscrito nos Livros do Tombo das Belas Artes e Histórico em 7 de fevereiro de 1942 (Processo nº. 315-T-42); Palácio Velho, inscrito nos Livros do Tombo das Belas Artes e Histórico em 21 de agosto de 1944 (Processo nº. 341-T-43); Solar do Barão de Guajará, inscrito nos Livros do Tombo das Belas Artes e Histórico em 23 de maio de 1950 (Processo nº. 327-T-43); Igreja de Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos, inscrita nos Livros do Tombo das Belas Artes e Histórico em 23 de maio de 1950 (Processo nº. 336-T-44); Igreja da Madre de Deus de Vigia, inscrita no Livro do Tombo das Belas Artes em 14 de dezembro de 1954 (Processo nº. 434-T-50); Igreja de Santana, inscrita no Livro do Tombo das Belas Artes em 23 de janeiro de 1962 (Processo nº. 434-T-50); Forte do Castelo, inscrito no Livro do Tombo Histórico em 28 de agosto de 1962 (Processo nº. 644-T-61); Teatro da Paz, inscrito no Livro do Tombo Histórico em 21 de junho de 1963 (Processo nº. 671-T-62); Forte de Santo Antônio de Gurupá, inscrito no Livro do Tombo Histórico em 5 de julho de 1963 (Processo nº. 484-T-52); Conjunto Paisagístico do Cemitério de Nossa Senhora da Soledade, inscrito no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico em 23 de janeiro de 1964 (Processo nº. 376-T-48); Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico da Praça Frei Caetano Brandão, inscrito no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico em 28 de julho de 1964 (Processo nº. 739-T-64); Edifício do antigo Hospital Militar de Belém, inscrito no Livro do Tombo Histórico em 17 de dezembro de 1964 (Processo nº. 707-T-63).

[159] Forte Príncipe da Beira, inscrito no Livro do Tombo Histórico em 7 de agosto de 1950 (Processo nº. 395-T-50).

Amazônia começou por motivos óbvios na foz do rio Amazonas, Belém-PA foi fundada em uma posição estratégica, o que lhe permitiu ser elevada à cidade mais importante da região, o que comprova o fato de ter sido capital do enorme Estado colonial do Grão-Pará.

A relevância da capital paraense também pode ser percebida na sua arquitetura religiosa anterior ao Ciclo da Borracha, especialmente nas capelas e igrejas ligadas a algumas das companhias religiosas sediadas na cidade. Transcorrido o tempo, com a modernização urbana e a busca por uma nova expressão arquitetônica (modernista), o centro primitivo, com construções do século XVII e XVIII, foi um dos primeiros locais a serem atingidos pela verticalização em Belém-PA. Diante dessa situação, similar em outras cidades coloniais brasileiras, surgiu o Iphan para proteger parte desse acervo (MORAES *et al.*, 2017).

Sobre os 21 bens tombados no Pará, durante as três primeiras décadas de existência do Iphan, destaca-se o Palácio Antônio Lemos, inscrito nos Livros do Tombo das Belas Artes e Histórico em 7 de fevereiro de 1942 (Processo nº. 315-T-42). Construído entre 1860 e 1885, seguindo os cânones neoclássicos, sofreu uma "ecletização" a partir de 1902, durante a gestão municipal de Antônio Lemos (DERENJI; DERENJI, 2009). Seu acautelamento destaca-se, pois é o primeiro exemplar arquitetônico do século XIX a ser tombado pelo Iphan na região, e sua inscrição junto ao livro das Belas Artes é outro fator que salta aos olhos.

Salienta-se que, de acordo com Fonseca (2017), o primeiro exemplar *Art Nouveau* tombado pelo Iphan foi uma casa à Rua do Russel, nº. 734, Glória, Rio de Janeiro-RJ, inscrita nos Livros do Tombo das Belas Artes e Histórico, em 9 de junho de 1970 (IPHAN, 1994). Já quanto ao ecletismo, a mesma autora destaca que, desde a década de 1960, já havia tombamentos de imóveis ecléticos, mas com inscrição restrita ao Livro do Tombo Histórico. É, portanto, somente com a proteção de alguns prédios da Avenida Rio Branco, no Rio de Janeiro-RJ, que o ecletismo teve representantes inscritos nas "Belas Artes".

Tal atuação expressiva do órgão de Rodrigo Melo Franco de Andrade só pôde ser eficaz dentro dessa conjuntura, pois contou com a colaboração de especialistas locais para municiá-lo de informações históricas sobre os bens em processo de tombamento na capital paraense. Destacam-se, nesse período, como colaboradores voluntários no Pará,

Arthur Cézar Ferreira Reis (1906/1993) e Ernesto Horácio da Cruz (1898/1976), dois amazônidas com enfoque em questões históricas da região (MORAES *et al.*, 2017).

Para além das questões conceituais, a organização estrutural da instituição é tida como um fator relevante não apenas nos procedimentos de conhecimento, mas de proteção e fiscalização. O exemplo paraense é importante de ser ressaltado, pois, a despeito da ausência de vínculo funcional ou empregatício, os colaboradores do Iphan em Belém-PA forneciam informações históricas sobre os bens culturais da capital paraense. Além disso, a ausência de uma representação da entidade na região por mais de 40 anos também incentivou a colaboração voluntária de estudiosos.

Quando do primeiro regimento aprovado para a instituição, previsto no Decreto nº. 20.303, de 2 de janeiro de 1946, foram criados quatro distritos de representação do órgão, com jurisdição nos Estados de Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe. As unidades federativas não elencadas, todavia, seriam tratadas diretamente pelos órgãos da Diretoria Geral, localizada no Rio de Janeiro-RJ (BRASIL, 1946a).

Tal situação só foi alterada com o novo Regimento Interno do Iphan, aprovado pela Portaria MEC nº. 230, de 26 de março de 1976. Dentro de seu texto foi instituída a 1ª Diretoria Regional, com sede em Belém-PA, considerada como um órgão de execução das atividades-fim da instituição, e com jurisdição sobre os bens culturais localizados nos Estados do Amazonas, Pará, Acre e nos Territórios Federais do Amapá e de Roraima. Sua instalação, todavia, tardou três anos, e Jorge Derenji foi nomeado como primeiro diretor somente em 17 de maio de 1979[160].

Posteriormente, com o incentivo dado à descentralização da atuação do órgão, e a necessidade de um controle maior e efetivo sobre as áreas que abrigam bens tombados, foi baixada a Determinação nº. 101, de 11 de setembro de 1984, por meio da qual o presidente da Fundação Nacional Pró-memória criou órgãos de extensão das Diretorias Regionais, denominados de Escritórios Técnicos, e Manaus-AM foi contemplada com uma unidade.

---

[160] Como primeiro responsável pela 1ª Diretoria Regional, foi nomeado o arquiteto e urbanista gaúcho Jorge Derenji (DOU de 17 de maio de 1979, seção 1, página 27), que permaneceu na função até 1992 (DOU de 16 de março de 1992, seção 2, página 2).

Antes da instalação de uma representação do Iphan em Manaus-AM, o órgão já se encontrava envolvido com a cidade diante de algumas situações isoladas desde, pelo menos, a década de 1970. Durante a restauração do Teatro Amazonas, entre 1972 e 1974, graças à atuação de Arthur Cézar Ferreira Reis como presidente do Conselho Federal de Cultura, foram lavrados, com o governo amazonense, dois convênios para a transferência de recursos financeiros a serem utilizados na execução da referida obra. Em 10 de abril de 1972, foi assinado com tal órgão colegiado o repasse de Cr$ 110 mil; e, em 4 de dezembro de 1972, o Departamento de Assuntos Culturais do MEC, ao qual estava subordinado o Iphan, firmou acordo para o repasse de verba no valor de Cr$ 200 mil[161].

Tais valores parecem pequenos diante dos Cr$ 8 milhões[162] acordados com a então Secretaria de Planejamento da Presidência da República, em novembro de 1974, e dos Cr$ 400 mil[163] transferidos pela Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), em abril de 1975, mas o que chama atenção foi a consultoria técnica fornecida pelo Departamento de Assuntos Culturais, que encaminhou os servidores Thomaz Estrella e Alcyr de Souza Coelho para assessorar nas obras de restauração de tal icônico bem cultural amazonense (MONTEIRO, 2003).

Em 1979, entre 22 e 24 de outubro, o auxiliar de Assuntos Culturais José Ferrão Castelo Branco[164] inspecionou o Teatro Amazonas e a Alfândega de Manaus. Em tal visita, reuniu-se também com o então vice-governador e esclareceu sobre a necessidade de se criar um órgão estadual que atuasse junto ao Iphan na preservação do patrimônio cultural. Por fim, diante da falta de regulamentação de gabarito, chamou a atenção para a construção de edifício do Ministério da Fazenda defronte à Alfândega, que rompia com a escala vigente. Sua viagem ao Amazonas foi relevante pois, pela primeira vez, se cogitou a

---

[161] Aplicando a correção monetária pelo índice IGP-DI (https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores), tais valores correspondem, respectivamente, a R$ 551.639,40 e a R$ 919.401,12.

[162] Aplicando a correção monetária pelo índice IGP-DI (https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores), tal valor, em novembro de 1974, corresponde a R$ 24.383.413,75, em julho de 2020.

[163] Aplicando a correção monetária pelo índice IGP-DI (https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores), tal valor, em abril de 1975, corresponde a R$ 1.106.002,47, em julho de 2020.

[164] José Ferrão Castelo Branco (1920-2001) foi um servidor dedicado à área da conservação e do restauro que, apesar de não ter diploma de nível superior, notabilizou-se como um dos mais capacitados e reconhecidos especialistas do Iphan. Entre 1978 e 1980, o servidor ocupou a função de chefe da Seção de Estudos e Tombamento da 3ª Diretoria Regional do Iphan, com sede em Recife-PE, e foi por causa desse encargo que foi direcionado a Manaus-AM.

indicação de um representante da instituição federal no Estado, o que, de fato, só viria a acontecer quatro anos depois (CASTELO BRANCO, 1979).

Sobre a existência de uma unidade no Amazonas, vale salientar que, entre 1978 e 1981[165], foram criadas, no âmbito do Iphan, nove funções de confiança de "chefe das representações" para atender às cidades de Manaus-AM, Teresina-PI, Natal-RN, Aracaju-SE, Vitória-ES, Cuiabá-MT, Curitiba-PR e Florianópolis-SC. Por terem a natureza de DAI, conforme previsto no Decreto nº. 72.912, de 10 de outubro de 1973, exigia-se que fossem exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos de arquiteto ou de técnico em assuntos culturais, que, conforme visto no item 2.5.2, haviam minguado para sete e 10 ocupantes, respectivamente. Diante disso e para compensar despesas orçamentárias, tais funções foram abolidas.

Posteriormente a essa visita e já na década de 1980, o então diretor da Divisão de Conservação e Restauração, Augusto da Silva Telles, visitou a capital amazonense, onde se reuniu com uma comissão estadual liderada pelo vice-governador Paulo Pinto Nery que objetivou inventariar os edifícios com interesse de preservação. Nessa oportunidade, o arquiteto do Iphan recomendou a concentração dos esforços no sentido de priorizar ações de preservação nos sobrados junto ao porto, da Praça Dom Pedro II, da Igreja Matriz e do Mercado Municipal[166].

Em 26 de novembro de 1981, foi firmado um convênio entre a Sphan/Pró-memória e a Comissão Permanente de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico do Amazonas para a execução de obras de restauração no Palácio Rio Negro[167]. A obra, cujo valor global foi estipulado em Cr$ 48.212.245,47[168], foi executada pela Estacon – Engenharia S/A, conforme contrato com a Superintendência de Obras do Amazonas (Suplan), assinado em 30 de dezembro de 1980[169]. Entregue a intervenção em 5 de maio de

---

[165] Portaria Dasp nº. 479, de 4 de abril de 1978, publicada no DOU de 7 de abril de 1978, páginas 4.968-4.970, seção I; e Decreto nº. 86.519, de 30 de outubro de 1981, publicado no DOU de 3 de novembro de 1981, páginas 20.548-20.556, seção I.

[166] MANAUS: preservar conjuntos. Boletim Iphan, Brasília, n. 5, mar./abr. 1980, p. 16.

[167] MANAUS terá de volta o Palácio Rio Negro restaurado. *Boletim Sphan/Pró-memória*, Brasília, n. 15, nov./dez. 1981, p. 14.

[168] Aplicando a correção monetária pelo índice IPCA (https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores), tal valor, em novembro de 1981, corresponde a R$ 3.518.936,81, em julho de 2020.

[169] DOU de 1º de dezembro de 1981, seção 1, página 22.725.

1982[170], a Sphan/Pró-memória participou com cerca de 40% dos recursos financeiros, Cr$ 20.000.000,00[171], e a obra foi enquadrada nos objetivos do PCH.

Em novembro de 1984, foi nomeada, como responsável pelo Escritório Técnico de Manaus-AM, a funcionária da Pró-memória, Ana Cláudia Lima e Alves[172], todavia, esse escritório só foi instalado em abril de 1985, após a Delegacia Regional do MEC (Demec) ceder uma sala[173]. Vale salientar, contudo, que a referida servidora já se encontrava envolvida com a questão patrimonial manauara desde 25 de junho de 1984, quando recebeu, na capital amazonense, o arquiteto Jorge Derenji, diretor regional da Sphan para toda a Região Norte.

Ana Cláudia era técnica em pesquisa da Pró-memória e havia sido contratada em 1983 para trabalhar no Projeto Interação[174], contudo, com o aceite de seu cônjuge para trabalhar no Amazonas, foi removida para Manaus-AM, onde faltava um representante local da Sphan/Pró-memória. Aproveitando esse vazio, Jorge Derenji a indicou informalmente para essa função, que ocupou por quase três anos.

Marcando uma nova etapa da atuação no Iphan no Amazonas, o papel de Ana Cláudia foi fundamental para consolidar a atuação da instituição no Estado. Entre suas ações, destacam-se as negociações para assinatura de um protocolo de intenções entre Sphan/Pró-memória, o governo do Amazonas e a prefeitura de Manaus-AM, que foi firmado em 10 de outubro de 1984. Em tal acordo, ficou acertada a cooperação entre os três entes na preservação do patrimônio cultural manauara, principalmente no tocante à análise e ao assessoramento técnicos.

---

[170] CONCLUÍDAS as obras de restauração do Palácio Rio Negro, em Manaus. *Boletim Sphan/Pró-memória*, Brasília, n. 18, maio/jun. 1982, p. 20.

[171] Aplicando a correção monetária pelo índice IPCA (https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores), tal valor, em novembro de 1981, corresponde a R$ 1.459.768,90, em julho de 2020.

[172] Nascida em Vitória-ES, em 31 de agosto de 1950, mudou-se para Brasília-DF em janeiro de 1960. Licenciada em Desenho e Plástica pela Universidade de Brasília (1979), é especialista em Administração de Política Cultural (1980) e mestra em História (2004). Servidora do Iphan entre 1983 e 2010, foi chefe do Escritório Técnico de Manaus-AM (1984-1987) e gerente de registro do Departamento do Patrimônio Imaterial (2004-2009). Foi também gerente de projetos (1977-1982), diretora do Museu Regional de Planaltina e diretora de promoções (1995) da Fundação Cultural do Distrito Federal.

[173] Imóvel localizado no 2º andar do Edifício Floriano Albuquerque, sito à Avenida Álvaro Maia, nº. 440, Centro.

[174] O Projeto Interação entre Educação Básica e os Diferentes Contextos Culturais Existentes no País, ou simplesmente Projeto Interação, foi criado no âmbito da Fundação Nacional Pró-memória, em 1981, e encerrado em 1986, e teve como finalidade reafirmar a pluralidade e a diversidade, e diminuir a distância entre a educação escolar e o cotidiano dos alunos e das comunidades.

Outro trabalho executado diz respeito do tombamento do Mercado Municipal da cidade, que contribuiu para a sua instrução. Por fim e já nos estertores de sua atuação, responsabilizou-se por encontrar uma sede própria para a representação do órgão no Amazonas, haja vista que, até então, se encontrava provisoriamente instalada em unidade do Ministério da Educação.

Uma vez que coube à Ana Cláudia encontrar um imóvel para os fins específicos, comunicou-se com Jorge Derenji acerca de edificação localizada na Travessa Doutor Vivaldo Lima, nº. 13 e 17, erguida em 1894 e localizada nas proximidades do porto da cidade. A decisão para a alienação do bem se deu em 10 de novembro de 1986, quando Derenji informou ao então secretário da Sphan, Ângelo Oswaldo de Araújo Santos, sobre o preço da oferta dado pela proprietária do referido imóvel. Antes disso, em 17 de abril de 1986, havia sido recebido expediente da Demec que solicitou a sala usada pelo Escritório Técnico, o que acabou sendo contornado, mas que, de certa forma, influenciou na decisão de se buscar um local próprio.

A aquisição da propriedade se deu por meio de escritura pública de compra e venda, lavrada em 16 de março de 1987, no 2º Ofício de Notas de Manaus-AM. A transação foi feita por Jorge Derenji, que representou a compradora, a Fundação Nacional Pró-memória, e por Alcide Coutinho Dias dos Santos, vendedora, e foi ajustado o preço certo de Cz$ 3.000.000,00[175]. O registro se deu em 14 de abril de 1987 junto ao 2º Ofício do Registro de Imóveis e Protesto de Letras da capital amazonense[176].

Nesse período de existência do Escritório Técnico, também foi importante a atuação da Coordenadoria Jurídica e da Diretoria de Tombamento e Conservação (DTC), com a colaboração da prefeitura da capital amazonense, o que envolveu definição das áreas de entorno de bens tombados, e acabou servindo, alguns anos depois, na confecção da Loman. Tal trabalho foi fruto do protocolo de intenções assinado ainda em 1984, e que foi responsável pela primeira iniciativa legal de proteção do conjunto do centro histórico de Manaus, em 1985.

---

[175] Aplicando a correção monetária pelo índice IPCA (https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores), tal valor, em março de 1987, corresponde a R$ 1.469.103,39, em julho de 2020.

[176] Matrícula nº. 10.418 do 2º Ofício do Registro de Imóveis e Protesto de Letras de Manaus-AM.

Por fim, por meio das Portarias nº. 271 e 272, de 18 de maio de 1987, o ministro de Estado da Cultura criou, no Amazonas, respectivamente, a 11ª Diretoria Regional da Sphan e a Representação Regional da Fundação Nacional Pró-memória, ambas com jurisdição sobre os Estados do Amazonas e do Acre, e do Território Federal de Roraima[177]. Como primeira titular, foi nomeada a arquiteta Ana Lúcia Nascentes da Silva Abrahim, conforme a Portaria do ministro da Cultura nº. 320, de 22 de julho de 1987[178].

Vale salientar que a primeira colaboradora contratada para trabalhar na unidade foi a assistente técnico-administrativo Heloiza Helena Araújo Monteiro Litaiff, atualmente Heloiza Helena Martins Araújo, que ingressou em 20 de julho de 1987 como funcionária da Fundação Nacional Pró-memória. Também é importante registrar os nomes dos funcionários durante os primeiros anos de implantação da unidade, como José Humberto Michiles[179], Antônio Roberto Moita Machado[180], Paula Vieira Fonseca[181] e Patrícia Maria Costa Alves, esta última totalizou 3.993 dias, entre 1996 e 2007, como ocupante do cargo comissionado de chefe da Divisão Técnica.

No período inicial de implantação de tal unidade também se contou com o apoio de servidores cedidos da prefeitura de Manaus-AM, como Alfredo Marques Júnior, entre 1º de janeiro de 1988 e 21 de novembro de 1988; Ana Célia Moura Brandão, entre 1º de março de 1988 e 27 de dezembro de 1988; e Betimá Fernandes Santiago, entre 22 de dezembro de 1988 e 3 de fevereiro de 1989. O primeiro ocupava o cargo de técnico em Ciências Exatas, enquanto que as duas últimas o de agente de Administração.

Ao todo, ocuparam o cargo máximo da representação do Iphan no Estado do Amazonas 16 profissionais, sendo 10 arquitetos, um advogado, um antropólogo, um artista plástico, um engenheiro civil, um filósofo e um historiador (Ver Apêndice D). Se pegarmos o tempo decorrido entre a nomeação da primeira titular da unidade até a presente data[182], decorreram-se 33 anos e sete dias. A titular mais longeva foi Ana Lucia Abrahim, que totalizou 2.785 dias ininterruptos e 3.811 dias totais, e a mais curta foi Briane Elizabeth Panitz Bica, que foi superintendente por apenas 62 dias.

---

[177] Páginas 7.537 e 7.538 da Seção 1 do DOU de 20 de maio de 1987.
[178] Página 3.966 da Seção 2 do DOU de 23 de julho de 1987.
[179] Analista econômico-financeiro entre 6 de janeiro de 1988 e 31 de maio de 1989.
[180] Exerceu a função de chefe da Seção de Apoio Administrativo entre 17 de outubro de 1989 e 2 de julho de 1990.
[181] Exerceu o cargo em comissão de chefe de divisão entre 15 de novembro de 1991 e 13 de junho de 1995.
[182] Utilizou-se a data de 30 de julho de 2020.

Em mais de três décadas de representação regional do Iphan no Amazonas, a jurisdição de tal organismo tendeu a variar ao longo do tempo. Em 1987, quando de sua implantação, sujeitavam-se os Estados do Amazonas, do Acre e de Roraima, sendo que esses dois últimos passaram a ter unidades próprias em 2009. Em 2000[183], acrescentou-se a tal área o Estado de Rondônia, que se desvinculou em 2004 (MOTTA, 2015).

A falta de atenção recebida durante as primeiras décadas de existência da instituição justifica-se, conforme foi explicado anteriormente, pelo fato de que a capital amazonense não detinha exemplares significativos da chamada arquitetura colonial, e se limitava quase que majoritariamente aos imóveis ecléticos, estilo considerado sem valor estético pelos arquitetos que estavam à frente do Iphan.

A despeito da proteção federal dada ao Teatro Amazonas, em 1966, seu tombamento é considerado como um fato extraordinário, e a maior prova da negligência quanto ao seu estilo arquitetônico consiste no fato de que o bem foi inscrito no Livro do Tombo Histórico, e não no das Belas Artes (ABRAHIM, 2003). Outra situação que chama atenção está relacionada às duas visitas do francês Michel Parent ao Brasil, entre 1966 e 1967.

Consultor internacional, Parent esteve em 35 cidades brasileiras como parte de uma cooperação entre a então Dphan e a Unesco, que visava a análise de uma relação entre preservação do patrimônio cultural, turismo e desenvolvimento econômico. Dentro de seu relatório, o perito francês afirmou ter estudando "todos os centros de interesse artístico do Brasil", excetuando-se Manaus, pois a capital amazonense "não constava da solicitação do governo" (LEAL, 2008, p. 30).

O governo ao qual fazia referência, na verdade, era o Dphan, parte brasileira na cooperação com a Unesco, o que demonstra, assim, que, para a instituição, não havia qualquer interesse pela cidade, pois os estudiosos pátrios não consideraram como de excepcional valor arquitetônico o largo acervo manauara filiado à escola eclética.

Tal desprezo pelo ecletismo também foi manifestado no Processo nº. 1.019-T-80, que tratava sobre o tombamento do Palácio da Justiça de Manaus-AM. Solicitado pelo

[183] Por meio da Portaria Iphan nº. 189, de 18 de setembro de 2000, aprovou-se as áreas territoriais de jurisdição de parte das superintendências regionais do Iphan. Tal documento foi publicado no DOU de 19 de setembro de 2000, página 45, seção 1.

governador do Amazonas por meio de carta de 7 de maio de 1980 ao ministro de Estado da Justiça, a principal razão de tal expediente derivava do interesse por verbas públicas para custear a restauração do imóvel. Submetida a solicitação à análise técnica, por meio da Informação nº. 64, de 8 de junho de 1981, e subscrita pelo arquiteto Antônio Pedro Gomes de Alcântara, sugeriu-se o indeferimento do pedido uma vez que a obra não atendia aos requisitos previstos no artigo 1º do Decreto-lei nº. 25/1937, todavia, estava credenciada para receber proteção estadual.

Historicamente, apenas três bens materiais edificados de Manaus-AM tiveram os pedidos de tombamento indeferidos – Palácio da Justiça, Palacete Provincial e Pavilhão da Colônia Antônio Aleixo. Como os dois primeiros já foram tratados anteriormente, tratou-se, nesta oportunidade, apenas sobre o Pavilhão da Colônia Antônio Aleixo, cujo procedimento de tombamento foi instaurado o Processo nº. 1.866-T-18, agrupado ao Processo SEI nº. 01490.000915/2013-36.

As tratativas sobre o imóvel remetem à participação do MPF, que instaurou o Inquérito Civil nº. 1.13.000.001687/2011-58, que objetivava a preservação dos pavilhões de antiga colônia de hansenianos, originalmente construídos para abrigar os nordestinos que foram trabalhar em seringais amazônicos durante o Ciclo da Borracha. Submetida a proposta de tombamento à análise técnica, por meio da Nota Técnica nº. 1/2020/COREC/CGID/DEPAM, Amanda Rodrigues Lima Cardoso recomendou, em 13 de janeiro de 2020, o arquivamento do processo em virtude da ausência de excepcionalidade arquitetônica e de valores históricos relevantes de abrangência nacional, uma vez que "as políticas sanitaristas e profiláticas adotadas na região, embora de extrema relevância, não tiveram proeminência a nível nacional".

Vale salientar que, a despeito das tratativas administrativas, o MPF ajuizou a ACP nº. 0000202-19.2017.4.01.3200, em 12 de janeiro de 2017, cujo escopo seria o de que todas as medidas cabíveis fossem tomadas para a imediata promoção de políticas públicas voltadas ao resgate e à preservação da memória e dos laços familiares entre pais e filhos rompidos ou mitigados pelas práticas de isolamento e internação compulsórios de pessoas atingidas pela hanseníase no Estado do Amazonas.

Apesar de três processos de tombamento indeferidos, Manaus-AM possui, atualmente, cinco bens materiais edificados protegidos pelo Iphan. Paralelamente a isso,

resta apenas um procedimento de tombamento de bem material edificado pendente de análise técnica. Trata-se da proposta de acautelamento do conjunto de edificações da Companhia de Saneamento do Amazonas (Cosama), instaurada no Processo nº. 1.365-T-96 e prevista no Processo SEI nº. 01458.000660/2010-65. Feita a solicitação pelo próprio presidente da empresa, menciona-se um grupo de edificações construídas supostamente entre 1889 e 1912, e que foram, por muito tempo, geridas pela concessionária inglesa Manáos Improvements, Limited, autorizada a funcionar no Brasil por meio do Decreto Presidencial nº. 6.030, de 15 de maio de 1906.

A lista de cinco bens materiais edificados tombados na capital amazonense a serem tratados nesta pesquisa excluiu o sexto tombamento no Estado, que diz respeito ao encontro das águas dos rios Negro e Solimões, instaurado no Processo nº. 1.599-T-10 e agrupado ao Processo SEI nº. 01450.015766/2009-08. De acordo com a motivação de tal proteção, o fenômeno em questão envolvia valores de identidade, simbólicos, ambientais, estéticos e científicos, todavia, ao serem aprovadas as diretrizes para normatização do bem tombado, por meio da Portaria Iphan nº. 435, de 16 de novembro de 2018, limitou-se apenas às questões paisagísticas. Assim, diante dessa situação e da impugnação do tombamento pelo Estado do Amazonas, pendente de julgamento no STF, optou-se por desconsiderar qualquer fiscalização ou intervenção na área.

Quanto aos cinco bens edificados protegidos, separou-se cada um individualmente para explicar as variantes existentes nos respectivos processos de tombamento, como valores elencados, proponentes, impugnações etc., conforme se verá a seguir.

3.3.1 Teatro Amazonas

O tombamento do Teatro Amazonas é tratado no Processo nº. 693-T-63, que começa com cópia de expediente de 6 de março de 1963, assinado por Edmundo Ferrão Moniz de Aragão (fls. 1/2), diretor do Serviço Nacional de Teatro, que solicita ao diretor do então Dphan o tombamento de 15 teatros "históricos do Brasil", entre os quais consta o Teatro Amazonas, de Manaus-AM.

A justificativa para tal iniciativa deu-se pelo valor histórico ou artístico de cada um dos bens individualmente listados, uma vez que se alegou que, pelas referidas casas de espetáculo, se poderia "reconstituir em grande parte o que tem sido o desenvolvimento da atividade teatral em todo o país, razão essa que os integra no patrimônio cultural do país" (BRASIL, 1963-1992). Além desse pedido, o diretor do Serviço Nacional de Teatro também se colocou à disposição para estabelecer um convênio que visava à conservação e à reconstrução dos referidos bens culturais, se tombados.

Por meio do Ofício nº. 288, de 13 de março de 1963 (fl. 3), o então diretor do Dphan, Rodrigo Melo Franco de Andrade, acusa o recebimento da solicitação do Serviço Nacional de Teatro e comunica que a diretoria possui interesse em tombar e firmar convênio para a preservação da integridade dos bens em questão.

Após essas tratativas, o senador Edmundo Levi apresentou, em 1966, um projeto de lei que versava sobre a classificação do Teatro Amazonas como Monumento Histórico e Artístico Nacional, e que foi submetido à análise técnica do Dphan pela Assessoria de Assuntos Parlamentares do Ministério da Educação e Cultura. Em tal proposta legislativa, constava a possibilidade de a União firmar convênio com o Estado amazonense no sentido de garantir a conservação e a preservação do imóvel.

Em resposta a tal encaminhamento, o diretor do Dphan informou que o meio correto de proteção do Teatro Amazonas seria por procedimento administrativo previsto no Decreto-lei nº. 25/1937, e não com sua indicação como monumento nacional por projeto de lei. Ademais, exarou opinião de que o bem "não possui [...], nem a ancianidade venerável

que lhe empreste os requisitos de um monumento nacional, nem se acha vinculado diretamente a fato ou passagem de significação excepcional da história do país".

A despeito da manifestação presente na resposta à Assessoria do MEC, o diretor do Dphan assinou despacho, em 28 de novembro de 1966, em que determinou a elaboração da notificação de tombamento do bem em questão, o que demonstra, assim, uma certa contradição entre a posição de Rodrigo Melo Franco de Andrade quanto ao conceito de "patrimônio histórico e artístico nacional".

Foi elaborada a Notificação nº. 985, de 28 de novembro de 1966, endereçada pelo Dphan ao governador do Amazonas, a fim de informar acerca da determinação da inscrição no Livro do Tombo Histórico do Teatro Amazonas. No corpo do documento que contém a resposta do governador, consta despacho de Edson de Britto Maia, que respondia pela chefia da Seção de História, em que informava que o bem fora inscrito, em 20 de dezembro de 1966, sob o número 390, à fl. 63 do Livro do Tombo Histórico.

No mesmo processo de tombamento consta, curiosamente, requerimento de 11 de julho de 1971, assinado por Antônio Mauro de Souza, que solicitou do presidente da República a preservação do Teatro Amazonas e de alguns imóveis que o circundavam, ao alegar o franco desenvolvimento econômico da cidade que atrairá empreendimentos imobiliários, que, segundo o pleiteante, colocavam em risco as edificações históricas.

Em resposta a tal questionamento, em 27 de agosto de 1971, o diretor do Iphan, Renato Soeiro, respondeu a Antônio Mauro de Souza para informar que o Teatro Amazonas já se encontra tombado, bem como as edificações nas suas proximidades, por força do Decreto-lei nº. 25/1937. Sobre essa questão, mais à frente, se tratará exatamente sobre o entorno do bem em questão, alvo de um processo vertiginoso de descaracterização.

Em relação ao Teatro Amazonas, importante destacar que seu reconhecimento pode ser considerado como um ponto fora da curva, conforme se observa:

> dentro da perspectiva de um processo de construção do patrimônio amazonense, o tombamento do Teatro Amazonas, em 1966, foi um fato isolado, no tempo e no espaço. Longe de se constituir num ato inaugural do processo de reconhecimento dos valores existentes no Estado, produziu um efeito de "registro de exclusão" ao resto das edificações existentes em Manaus e até mais antigas que o Teatro […] (ABRAHIM, 2003, p. 60).

Como sabido, entendia-se, no Brasil, como patrimônio histórico apenas bens formados por uma arquitetura e arte autenticamente brasileiras, daí a exclusão daquelas obras com fortes traços ecléticos, ou seja, formados por diversos estilos, principalmente europeus.

Dessa forma, a inscrição do Teatro no Livro do Tombo Histórico é uma amostra da ideia que se tinha na década de seu tombamento acerca do estilo arquitetônico do prédio (FONSECA, 2017). É, portanto, somente a partir da década de 1970 que isso se modifica e que novos representantes de expressões culturais brasileiras são acautelados pelo Iphan. Dentro dessa nova perspectiva também houve o avanço de bens tombados em Manaus-AM, conforme se verá a seguir.

3.3.2 Reservatório do Mocó

O tombamento do Reservatório do Mocó é tratado no Processo nº. 1127-T-84, que começa à fl. 1 com Ofício nº. 260/82, de 8 de novembro de 1982, endereçado pelo diretor da DTC/SPHAN, Augusto C. da Silva Telles a Jorge Derenji, diretor da 1ª Diretoria Regional/Sphan, por meio do qual solicita informações sobre exemplares de caixas d'águas construídas no decorrer do século XIX nas cidades de Belém-PA e de Manaus-AM.

Posteriormente, consta o Ofício Circular nº. 163/83, de 15 de setembro de 1983, por meio do qual a coordenadora do Setor de Tombamento da DTC/Sphan, Dora M. S. de Alcântara, informa a todos os diretores regionais da Sphan acerca dos estudos de tombamento de caixas d'água e menciona que havia solicitado informações sobre a existência de reservatórios metálicos, bem como que fora realizado estudo com base nas unidades localizadas no Rio de Janeiro-RJ.

Em tal expediente, atrelado a propostas inteiramente novas de proteção, solicitava-se mais informações sobre todos os tipos de caixas d'água ou dos reservatórios de água existentes nas respectivas jurisdições das Diretorias Regionais da Sphan, e se ressaltava a importância para o abastecimento dos núcleos urbanos do Brasil.

Por meio da Informação nº. 115/84, assinada pelo arquiteto da DTC, Umberto Napoli, em 28 de setembro de 1984, presente às fls. 43/44, justificou-se o tombamento do Reservatório do Mocó, ao alegar que representava "valioso testemunho da qualidade construtiva dada a esse tipo de equipamento".

Já às fls. 46/47 consta Informação nº. 119/84, assinada pela coordenadora do Setor de Tombamento da DTC, Dora M. S. de Alcântara, em 4 de outubro de 1984, em que se manifesta favoravelmente ao tombamento do Reservatório do Mocó por ser um "equipamento urbano característico de uma fase da evolução do abastecimento d'água nas principais cidades brasileiras e, simultaneamente, como significativo exemplo do emprego de artefatos de ferro no Brasil, na passagem do século XIX ao XX".

Em sua argumentação, menciona o tombamento da caixa d'água de Pelotas-RS[184], cujo processo contém manifestação sua no sentido de que tal tombamento seria mais apropriado aos poderes municipais por estar mais atrelado à história das cidades, contudo, ressalta que alguns exemplares mais significativos motivam também a proteção federal. Além disso, cita a comunicação do arquiteto Geraldo Gomes, em congresso de História da Arte, sobre o uso do ferro industrializado em algumas construções, tais como reservatórios.

Na Informação nº. 141, assinada por Augusto C. da Silva Telles, em 8 de novembro de 1984, manifesta-se favoravelmente ao encaminhamento do processo em questão ao Conselho Consultivo tendo em vista a "excepcionalidade" do bem, justificada pelas manifestações técnicas anteriores, e ressalta que a edificação se localiza em parque densamente arborizado, que, futuramente, integrará a proposta de área de entorno, e no qual foi erguido novo reservatório de água, só que contemporâneo, de autoria do arquiteto Severiano Mário Porto, que interage positivamente com a construção histórica.

Por meio da Informação nº. 154/84, assinada por Dora M. S. de Alcântara, em 4 de dezembro de 1984, manifesta-se favoravelmente à inclusão do Cemitério São João

[184] Inscrita no Livro do Tombo das Belas Artes em 19 de julho de 1984, de acordo com o Processo nº. 1.064-T-82.

Batista no entorno do Reservatório do Mocó, uma vez que é contíguo a ele. Ademais, posicionou-se no sentido de aguardar a proposta de delimitação de entorno a ser enviada pela 1ª Diretoria Regional.

Submetido o processo ao Conselho Consultivo, foi escolhido como relator o arquiteto paulista Eduardo Kneese de Mello, que, em 10 de dezembro de 1984, redigiu voto favorável ao tombamento. Em seu voto, o relator explica que, apesar de arquitetonicamente não ser de seu agrado o imóvel, historicamente reconhece grande valor, por representar o início do abastecimento da grande capital amazônica. Durante a 112ª reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio, realizada em 19 de dezembro de 1984, foi aprovada à unanimidade a proteção federal ao Reservatório do Mocó.

Submetido o tombamento à ministra da Educação e Cultura, em 26 de fevereiro de 1985, a homologação ministerial de 8 de março de 1985 foi publicada no DOU de 13 de março de 1985. Em 24 de abril de 1985 foi inscrito sob o número 497, à fl. 88 do Livro do Tombo Histórico; e sob o número 569, à fl. 09 do Livro do Tombo das Belas Artes – Volume II.

Posteriormente, o presidente da Companhia de Saneamento do Amazonas, proprietária do imóvel, e o governador do Estado do Amazonas foram notificados por meio de ofício com aviso de recebimento, e ambos os expedientes entregues em 9 de setembro de 1985.

Apenso ao processo em comento, consta cópia da Comunicação Interna nº. 188, de 17 de junho de 1985, por meio da qual a Assessoria Jurídica da Pró-memória recomendou a inscrição do bem no Livro do Tombo Histórico, uma vez que a decisão do Conselho Consultivo ressaltou o valor histórico do bem, e não o arquitetônico.

Sobre o processo de tombamento do Reservatório do Mocó vale também mencionar a Portaria nº. 421, de 23 de novembro de 2011, que delimitou e dispôs sobre as diretrizes para a área de entorno do referido bem. Tal iniciativa foi tratada no Processo Administrativo nº. 01450.003731/2011- 32 e supriu uma demanda de quase 30 anos, já que, desde a reunião do Conselho Consultivo que tombou o bem, ficou decidido que fossem realizados estudos para a definição do entorno do “monumento”.

3.3.3 Mercado Municipal Adolfo Lisboa

O tombamento do Mercado Adolfo Lisboa é tratado no Processo nº. 1.179-T-85, que começa com o Ofício nº. 074/85/1ªDR/SPHAN/PRÓ-MEMÓRIA, de 9 de abril de 1985, por meio do qual Jorge Derenji, 1º Representante Regional da SPHAN/Pró-memória, encaminha ao diretor de Tombamento e Conservação da Sphan, Augusto Carlos da Silva Telles, documentação referente ao Mercado Municipal de Manaus-AM para análise quanto às possibilidades de tombamento.

De acordo com Derenji, que faz referência à dissertação *Arquitetura do ferro no Brasil*, do arquiteto Geraldo Gomes da Silva (1984 *apud* BRASIL, 1985-1990), o bem "constitui-se num dos expressivos exemplares da arquitetura de ferro implantados no Brasil no final do século XIX e início deste século". Por fim, justifica o tombamento, de acordo com as "suas excepcionais qualidades plásticas e construtivas, aliadas à sua condição de conservação e de uso".

Por meio da Informação nº. 01-A/86, assinada pelo arquiteto da DTC, José Simões de B. Pessôa, em 3 de janeiro de 1986, pela qual se manifesta favoravelmente ao tombamento do Mercado Municipal de Manaus-AM, não só pelos valores plásticos, mas porque o mercado seria um "elo na reconstituição da história da região norte do país". A ligação direta do bem com o rio seria uma forma de narrativa da construção daquela "civilização através dos eixos fluviais".

Ressaltou o significado do mercado como bom exemplar da arquitetura de ferro, ao citar que alguns edifícios análogos haviam desaparecido, como o Mercado do Rio de Janeiro-RJ. Por fim, sugere o tombamento não só dos pavilhões, mas dos "jardins, do embarcadouro e do trecho correspondente da margem do rio que formam os elementos básicos na vida do Mercado e na história do comércio da região".

Por meio da Informação nº. 3-A/86, assinada pela coordenadora do Setor de Tombamento da DTC, Dora M. S. de Alcântara, em 4 de janeiro de 1986, há a

concordância integral em relação ao parecer de José Pessôa, e se acrescenta, todavia, a necessidade de serem estudados, com a prefeitura de Manaus-AM, os termos para uma portaria do entorno do bem. Em sua manifestação, há a reiteração da posição de que o mercado seria portador de excepcional importância como documento da história do Brasil e da região amazônica. Há menção à Revolução Industrial e à utilização do ferro na construção civil, o que traz discussões sobre os novos conceitos de valor estético.

Com a Informação nº. 05-A/86, assinada pelo diretor da DTC, Augusto C. da Silva Telles, em 7 de janeiro de 1986, acolheu-se as manifestações técnicas anteriores no sentido de reconhecer o excepcional valor histórico e arquitetônico do mercado, e, assim, o processo foi encaminhado ao secretário do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, para submetê-lo ao Conselho Consultivo.

Antes da análise pelo órgão deliberativo máximo da instituição, foram notificados sobre o tombamento provisório por meio de ofício, com aviso de recebimento, o prefeito de Manaus-AM, uma vez que o imóvel pertencia à municipalidade, e o governador do Estado do Amazonas, cujos expedientes foram entregues, respectivamente, em 24 de janeiro de 1986 e em 14 de fevereiro de 1986.

Submetido o processo ao Conselho Consultivo, foi escolhido, como relator, o advogado Roberto Cavalcanti de Albuquerque, que, em 8 de agosto de 1986, redigiu voto favorável ao tombamento. Em seu voto, o relator concorda com todas as manifestações anteriores e ressalta a necessidade de delimitação da área de entorno para evitar "certas 'ampliações"'. Durante a 122ª reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio, realizada em 12 de agosto de 1986, foi aprovada à unanimidade a proteção federal ao Mercado Municipal de Manaus-AM.

Submetido o tombamento ao ministro da Cultura em 20 de março de 1987, a homologação ministerial foi publicada no DOU de 30 de março de 1987. Devolvidos os autos, submeteu-se o processo às Coordenadorias de Proteção e Jurídica para sugerirem a inscrição no competente Livro do Tombo. Em despacho conjunto dos coordenadores de Proteção e Jurídica, sugeriu-se a inscrição do bem nos Livros do Tombo Histórico e das Belas Artes.

Em 1º de julho de 1987 foi inscrito sob o número 514, à fl. 98 do Livro do Tombo Histórico; e sob o número 584, à fl. 11 do Livro do Tombo das Belas Artes –

Volume II. Em 18 de novembro de 1987 e em 22 de janeiro de 1988, respectivamente, o governador do Amazonas e o prefeito de Manaus-AM foram notificados acerca da inscrição do Mercado Municipal nos livros do tombo.

3.3.4 Conjunto Arquitetônico e Paisagístico do Porto de Manaus-AM

O tombamento do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico do Porto de Manaus-AM é tratado no Processo nº. 1.192-T-86, que começa com solicitação datada de 12 de junho de 1986 da Empresa de Portos do Brasil S.A. para requerer o tombamento de todo o complexo ambiental e arquitetônico que compõe o Porto de Manaus-AM. Justifica-se o seu pedido dentro de uma importância não só pelo aspecto sociocultural, mas pelo valor arquitetônico do conjunto.

Por meio da Informação nº. 143-A/86, assinada pelo arquiteto da DTC, José Simões de Belmont Pessôa, em 8 de dezembro de 1986, manifestou-se favoravelmente ao tombamento do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico do Porto de Manaus-AM. Em sua fundamentação, registrou o trabalho do Escritório Técnico da Sphan em Manaus-AM no estímulo à preservação do patrimônio local, bem como que o acervo tombado da capital amazonense estava atrelado às transformações urbanas advindas da Revolução Industrial, diferentemente do que a instituição tradicionalmente havia protegido.

Para o arquiteto, a necessidade de acautelamento justificou-se, mais uma vez, pela necessidade de preservar a história da Revolução Industrial, mas foi acrescentada a preocupação com a "ocupação do território amazônico e da arquitetura deste período, mas também como marco paisagístico do Centro Histórico de Manaus". O técnico também se manifestou sobre a necessidade de promulgação de uma portaria de entorno para apoiar as ações tomadas pela Sphan em parceria com a prefeitura municipal.

Finaliza o seu parecer ao enumerar os bens com valor paisagístico, que se limitam às instalações portuárias situadas em oito localidades[185], e os com valor arquitetônico e paisagístico, em um total de nove bens[186].

Por meio da Informação nº. 144-A/86, assinada pela coordenadora do Setor de Tombamento da DTC, Dora M. S. de Alcântara, em 10 de dezembro de 1986, há a concordância integral em relação ao parecer de José Pessôa, por entender que o conjunto seria um "documento histórico, expresso significativamente através de linguagem urbano-arquitetônica, e suficientemente denso para ser considerado patrimônio nacional". Também esclareceu que a proteção de bens filiados à Revolução Industrial não foi uma prioridade dentre os valores inicialmente preservados pela Sphan, e que muitas cidades de "desenvolvimento mais recente", cuja presença de tais elementos é mais marcante, frequentemente os menosprezaram, o que resulta no risco de muitos representantes se perderem.

Antes da análise pelo órgão deliberativo máximo da instituição, o diretor geral do Serviço de Patrimônio da União (SPU), o administrador do Porto de Manaus-AM, o presidente da Portobrás, o delegado regional do Ministério da Fazenda, o delegado regional do SPU e o prefeito de Manaus-AM foram notificados sobre o tombamento provisório por meio de ofício, com aviso de recebimento, quando foram entregues os expedientes, respectivamente, em 2 de fevereiro de 1987, 21 de janeiro de 1987, 12 de janeiro de 1987, 21 de janeiro de 1987, 16 de janeiro de 1987 e 23 de janeiro de 1987.

Submetido o processo ao Conselho Consultivo, foi escolhido, como relator, o advogado Roberto Cavalcanti de Albuquerque, que, em 13 de janeiro de 1987, redigiu voto favorável ao tombamento. Em seu voto, o relator concordou com todas as manifestações anteriores e trouxe os conceitos de "cidade-ilha" e de "cidade-porto" para justificar que o conjunto em análise definia, visto do rio, o frontispício de Manaus-AM, ao qual se incorporou, paisagisticamente e culturalmente. Durante a 124ª reunião do Conselho

---

[185] Rua dos Barés, Rua Marquês de Santa Cruz, Rua Monteiro de Souza, Rua Vivaldo Lima, Rua Taqueirinha, Rua Visconde de Mauá, Praça Oswaldo Cruz e Ilha de São Vicente.

[186] Escritório Central e fachada anexa, na Rua Taqueirinha, nº. 25; Setor Administrativo, na Rua Governador Vitório, nº. 121; Setor de Operações, antigo Prédio do Tesouro, na Rua Monteiro de Souza, s/n; Museu do Porto, na Rua Vivaldo Lima, nº. 61; Antiga Casa da Tração Elétrica, na Rua Marques de Santa Cruz, s/n; Armazéns nº. 3, 4, 5, 15, 10, 18 e 20; Road-way; Bomba de incêndio; e Alfândega e Guardamoria, na Avenida Eduardo Ribeiro, nº. 2.

Consultivo do Patrimônio, realizada em 13 de janeiro de 1987, foi aprovada à unanimidade a proteção federal ao Conjunto Arquitetônico e Paisagístico do Porto de Manaus-AM.

Submetido o tombamento ao ministro da Cultura em 14 de julho de 1987, a homologação ministerial foi publicada no DOU de 22 de julho de 1987. Devolvidos os autos, submeteu-se o processo às Coordenadorias de Proteção e Jurídica para sugerirem a inscrição no competente Livro do Tombo. Em despacho conjunto dos coordenadores de Proteção e Jurídica, sugeriu-se a inscrição do bem nos Livros do Tombo Paisagístico e das Belas Artes.

Em 14 de outubro de 1987 foi inscrito sob o número 100, às fls. 49/50 do Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; e sob o número 589, às fls. 13/14 do Livro do Tombo das Belas Artes – Volume II. O administrador do Porto de Manaus-AM e a secretária executiva do Preserve/MT[187] foram informados sobre o tombamento definitivo dado pelo Conselho Consultivo, respectivamente, em 28 de janeiro de 1987 e em 25 de fevereiro de 1987.

Posteriormente às inscrições no Livro do Tombo, em expediente da advogada da Fundação Nacional Pró-memória, Tereza Beatriz da Rosa Miguel, datado de 19 de fevereiro de 1988, comunicou a ausência de inscrição do prédio da Alfândega e Guardamoria no conjunto do Porto de Manaus-AM. Aprovado o pleito pela Coordenadoria de Proteção em 26 de fevereiro de 1988, foi solicitado ao secretário da Sphan a inscrição do prédio da Alfândega e Guardamoria nos Livros do Tombo Paisagístico e das Belas Artes, o que acabou por ocorrer em 17 de março de 1988.

Por fim, o presidente da Portobrás, o diretor Geral do SPU, o prefeito de Manaus-AM, o governador do Estado do Amazonas, o delegado Regional do SPU, o delegado regional do Ministério da Fazenda, o administrador do Porto de Manaus- e a secretária executiva do Preserve/MT foram notificados sobre a inscrição do conjunto nos respectivos Livros do Tombo por meio de ofício, com aviso de recebimento, cujos expedientes foram entregues, respectivamente, em 11 de julho de 1988, 18 de julho de 1988, 12 de julho de 1988, 12 de julho de 1988, 13 de julho de 1988, 13 de julho de 1988, 13 de julho de 1988 e em 11 de julho de 1988.

---

[187] Programa de Preservação do Patrimônio Histórico do Ministério dos Transportes (MT), criado por meio da Portaria MT nº. 292, de 24 de abril de 1980, e coordenado pela museóloga Maria Elisa Carrazzoni.

Em 10 de fevereiro de 1989, foi solicitado, pelo presidente da Portobrás S.A., o cancelamento parcial do tombamento do Porto de Manaus-AM, pois o acautelamento federal poderia vir a "ter sérias implicações quanto às perspectivas de modernização e expansão das atividades portuárias na cidade de Manaus".

O pleito foi analisado por meio do Parecer nº. 11, de 2 de março de 1989, assinado pela advogada da Fundação Nacional Pró-Memória, Tereza Beatriz da Rosa Miguel, que exarou posição no sentido de que cabe somente ao presidente da República analisar o cancelamento de tombamentos, conforme disposto no Decreto-lei nº. 3.866/1941.

Neste acautelamento, foram inscritas, no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, as instalações portuárias situadas na Rua dos Barés, na Rua Marquês de Santa Cruz, na Rua Monteiro de Souza, na Rua Vivaldo Lima, na Rua Taqueirinha, na Rua Visconde de Mauá, na Praça Oswaldo Cruz e na Ilha de São Vicente, além das edificações referentes ao escritório central e fachada anexa, ao setor administrativo, ao setor de operações – antigo prédio do Tesouro, Museu do Porto, antiga casa de tração elétrica, armazéns nº. 3, 4, 5, 15, 10, 18 e 20, *roadway* e bomba de incêndio e Alfândega e Guardamoria. Já no Livro do Tombo das Belas Artes foram inscritas apenas as edificações individualmente listadas acima.

3.3.5 Conjunto do Centro Histórico de Manaus-AM

O tombamento do Centro Histórico de Manaus-AM é tratado no Processo nº. 1.614-T-10, registrado no SEI sob o nº. 01450.012718/2010-93. Seu início advém com o Memorando nº. 116/10/CGCH/DEPAM, de 22 de setembro de 2010, em que a coordenadora-geral de Cidades do Depam, Yole Milani Medeiros, encaminha o Dossiê de Tombamento do Centro Histórico de Manaus-AM.

O tombamento de tal conjunto deve ser visto a partir de alguns fatos, que cominaram com os estudos por parte do Iphan para acautelar o acervo cultural do centro da capital amazonense. Uma dessas razões foi a Copa do Mundo FIFA, de 2014, um dos maiores eventos esportivos do mundo. Desde 31 de maio de 2009, 12 cidades brasileiras foram anunciadas como subsedes da competição, entre as quais estava Manaus-AM[188]. Em ato contínuo, o Estado do Amazonas anunciou, em 4 de setembro de 2009, um projeto de monotrilho para a sua capital, que ligaria o centro a outras regiões[189].

Um outro fator que contribuiu para essa proteção foi a instituição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Cidades Históricas, programa destinado à recuperação do patrimônio com vistas ao desenvolvimento urbano e econômico de alguns municípios históricos, ou seja, possuidores de sítios urbanos tombados. Tal iniciativa teve início com a assinatura, em 21 de outubro de 2009, de um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Cultura, o Ministério do Turismo, o Ministério da Educação, o Ministério das Cidades, o Iphan, a Eletrobrás, o Banco do Nordeste, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que visou desenvolver ações integradas na operacionalização das ações do referido programa[190].

O MPF também pode ser considerado um partícipe relevante neste processo, uma vez que, em 2 de dezembro de 2009, instaurou o Inquérito Civil Público nº. 1.13.000.002402/2009-81, para acompanhar a implantação de tal modal de transporte em Manaus-AM. Tal investigação acabou por instruir a ACP nº. 0018337-21.2013.4.01.3200, movida a partir de 9 de outubro de 2013 em face da Caixa Econômica Federal, da União, do Estado do Amazonas e do Consórcio Monotrilho Manaus, cujo fundamento baseava-se nas supostas irregularidades licitatórias, na inviabilidade do projeto, em risco ao patrimônio cultural por ausência de manifestação do Iphan e em inobservâncias da Lei nº. 12.587/2012.

---

[188] BRASIL conhece as 12 cidades que receberão partidas da Copa de 2014. *Globo Esporte*, Nassau, 31 maio 2009. Disponível em: <http://globoesporte.globo.com/Esportes/Noticias/Futebol/0,,MUL1177312-9825,00-BRASIL+CONHECE+AS+CIDADES+QUE+RECEBERAO+PARTIDAS+DA+COPA+DE.html>. (Acesso em: 18 maio 2020.)

[189] GOVERNO apresenta Monotrilho como novo modelo de transporte para Manaus. *Governo do Amazonas*, Manaus, 4 set. 2009. Disponível em: <http://www.amazonas.am.gov.br/2009/09/governo-apresenta-monotrilho-como-novo-modelo-de-transporte-para-manaus/>. (Acesso em: 18 maio 2020.)

[190] O extrato de tal acordo foi publicado no DOU de 24 de novembro de 2009, seção 3, página 17.

Voltando ao procedimento do tombamento, por meio de dossiê elaborado pelo Depam, houve a enumeração de todas as razões técnicas que corroboravam a proteção do sítio histórico da capital amazonense. Inicialmente, justificou-se em cima da política institucional adotada pelo Iphan, desde 2006, de ampliar o estoque patrimonial do Brasil, que visava refletir sobre a "complexidade da formação e consolidação do país e da sociedade brasileira".

Sobre o estilo arquitetônico predominante no centro histórico, qual seja, o ecletismo, o trabalho assevera que, apesar das características comuns a outras capitais brasileiras, a peculiaridade de Manaus-AM advém da "sua localização em meio à floresta amazônica que parece sobrepujar o homem e, cujo distanciamento geográfico, nos dá a impressão de estar dissociada do resto do país".

Na definição da proposta de poligonal, o estudo afirma que a ideia seria uma complementação da área já protegida por meio do tombamento do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico do Porto de Manaus-AM, que traria as partes referentes ao núcleo inicial da cidade e próximas ao porto, e as partes remodeladas por Eduardo Ribeiro[191], representadas pela Avenida Sete de Setembro e pelo trecho vizinho ao Teatro Amazonas. Também foi estipulado no dossiê as diretrizes para as áreas tombadas e as áreas de entorno, que englobavam questões referentes ao gabarito, à arborização, ao traçado urbano etc.

Submetido o estudo à Profer, por meio do Parecer nº. 054/2010-PF/IPHAN/SEDE/GM, de 17 de novembro de 2010, aprovou-se a proposta quanto aos aspectos legais. Em seguida, houve a notificação a respeito do tombamento, publicada no DOU de 22 de novembro de 2010, seção 3, páginas 18 e 19.

Antes da análise pelo órgão deliberativo máximo da instituição, o governador do Estado do Amazonas, o prefeito de Manaus-AM, a secretária da Secretaria do Patrimônio da União, o superintendente do Iphan no Estado do Amazonas e o superintendente do Patrimônio da União no Amazonas foram notificados sobre o tombamento provisório por meio de ofício, com aviso de recebimento.

---

[191] Militar maranhense, governou o Amazonas por dois períodos, entre 2 de novembro de 1890 e 5 de maio de 1891, e de 27 de fevereiro de 1892 a 23 de julho de 1896. Sua administração foi marcada por grandes transformações urbanas em Manaus-AM.

Dentro do prazo legal, o Estado do Amazonas impugnou o tombamento federal por não ter tido acesso aos estudos técnicos justificadores da referida proteção, ao alegar afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Ademais, por ser a matéria de interesse geral, alegou que seria imperativa a realização de audiência pública. Para embasar sua posição, foi juntada manifestação do então secretário de Estado da Cultura, Robério dos Santos Pereira Braga.

Após ser submetida a impugnação à Profer, por meio do Parecer Técnico nº. 004/2011, de 15 de março de 2011, assinado pela coordenadora-geral de Cidades Históricas do Depam, Anna Eliza Finger, ponderou-se no sentido de que o tombamento em questão tem como objeto o conjunto do Centro Histórico de Manaus-AM, e não os bens que o compõem de maneira individual; que a poligonal de proteção engloba não apenas elementos arquitetônicos, mas toda uma interação entre o ambiente urbano e o território, o traçado, os espaços públicos, os monumentos e as relações sociais ali cultivadas.

Submetido o processo ao Conselho Consultivo, foi escolhida, como relatora, a arquiteta Jurema de Sousa Machado, que, em 24 de janeiro de 2012, redigiu voto favorável ao tombamento, ao alegar que tal iniciativa renovava a forma tradicional de atuação do Iphan, focada, muitas vezes, somente no controle das intervenções sobre bens isolados, e que se partia para uma ação de natureza mais urbanística, preocupada com a preservação da paisagem urbana e a vitalidade do centro histórico. Durante a 69ª reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio, realizada em 25 de janeiro de 2012, foi aprovada à unanimidade a proteção federal ao Conjunto do Centro Histórico de Manaus-AM, bem como indeferida a impugnação oferecida pelo Estado do Amazonas.

Diante da negativa por parte do Conselho, o Estado do Amazonas decidiu, portanto, ajuizar a Ação Civil Originária nº. 1.966, protocolizada no STF em 4 de junho de 2012. Enquanto corria tal demanda, todavia, o Ministério da Cultura decidiu por suspender a homologação do tombamento até que tal situação fosse encerrada. Em 30 de junho de 2017, o relator julgou improcedente os pedidos formulados na inicial, todavia, em 10 de agosto de 2017, foi interposto Agravo Regimental pelo Estado do Amazonas. Em 17 de novembro de 2017, o Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao recurso, e o acórdão se tornou definitivo com o trânsito em julgado em 23 de fevereiro de 2018.

Submetida a questão à Presidência do Iphan, até o momento, não havia sido efetivada a homologação ministerial do referido tombamento, pendente de andamento na Procuradoria Federal da instituição.

Em relação ao quantitativo de imóveis inseridos na respectiva poligonal de tombamento do Centro Histórico de Manaus-AM, faz-se importante, primeiramente, destacar que a região tombada possui uma área de 549.744,78 m², enquanto que as duas regiões de entorno possuem 119.788,38 m² e 914.520,21 m², respectivamente, segundo cálculos de Mauricéia Ribeiro Andrade[192] para esta pesquisa. A fim de ter uma noção de proporção, a área tombada corresponde ao tamanho de 76 campos de futebol – considerando uma área padrão de 7.140 m² –, e as áreas de entorno, juntas, valem por 144.

O Projeto Básico nº. 027–2011, referente à contratação de serviços para a elaboração de inventário de acautelamento para identificação dos imóveis incluídos nas poligonais de tombamento e de entorno do Centro Histórico de Manaus-AM, constante no Processo SEI nº. 01490.000168/2011-74, apresenta uma estimativa de 2.000 bens arquitetônicos a serem inventariados. Esse quantitativo é utilizado pela instituição ao divulgar o tombamento do sítio histórico da capital amazonense na imprensa[193/194], portanto, para os fins da presente pesquisa, ele será usado.

Com base nas dimensões das áreas protegidas descritas acima e usando uma regra de três simples, constata-se que o sítio tombado equivale a, aproximadamente, 40% das áreas de entorno. Assim sendo, estima-se que, arredondando, 800 imóveis compõem a área tombada, enquanto 1.200 compõem as áreas de entorno.

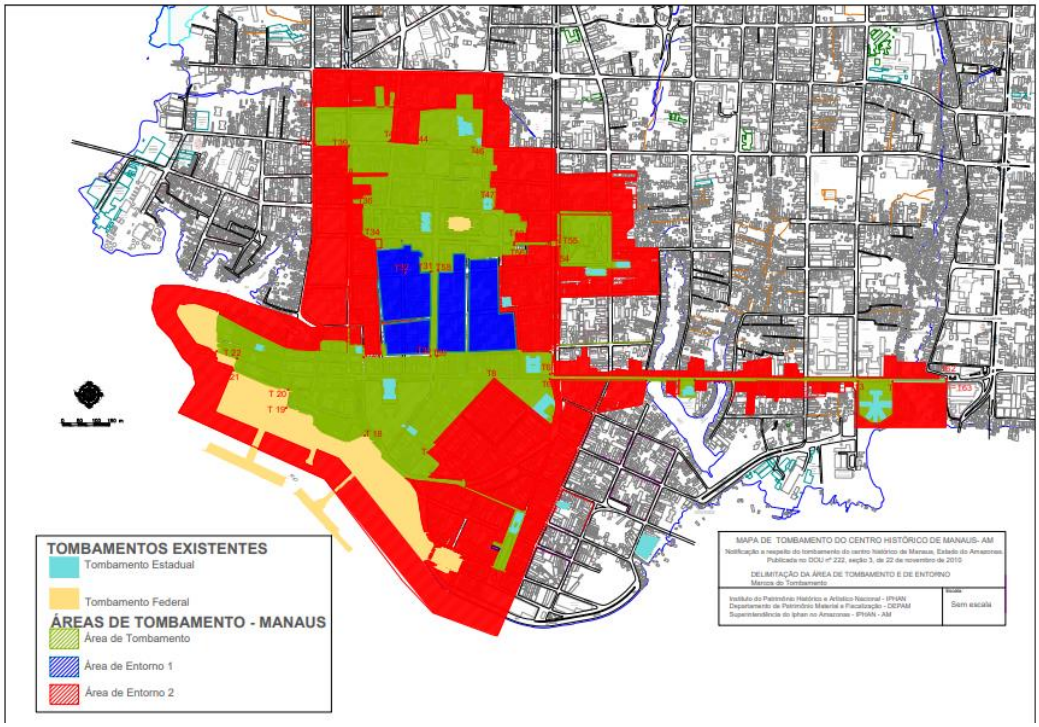
---

[192] Acadêmica de Engenharia Civil, atuou como estagiária junto à SE/IPHAN/AM entre 1º de junho de 2018 e 31 de maio de 2020.

[193] IPHAN promove inventário do Centro Histórico de Manaus. Iphan, Brasília, 4 jul. 2012. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/955/iphan-promove-inventario-do-centro-historico-de-manaus>. (Acesso em: 18 maio 2020.)

[194] IPHAN tomba área com 2 mil imóveis no Centro Histórico de Manaus. *G1 Amazonas*, Manaus, 26 jan. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2012/01/iphan-tomba-area-com-2-mil-imoveis-no-centro-historico-de-manaus.html>. (Acesso em: 18 maio 2020.)

Figura 1 – Mapa da Poligonal do Centro Histórico de Manaus-AM



Nota: Em verde, está sinalizada a área tombada; em azul e vervelho, as áreas de entorno 1 e 2, respectivamente; e, em rosa, a área tombada do Porto de Manaus-AM.
Fonte: Iphan

3.4 As primeiras fiscalização do Iphan no patrimônio edificado de Manaus-AM

Conforme Abrahim (2003), em 1984, foi criado um Escritório Técnico na capital amazonense ligado à 1ª Diretoria Regional da Sphan. Em 1987, contudo, criou-se a 11ª Diretoria Regional em Manaus-AM, com jurisdição sobre os Estados do Amazonas, do Acre e de Roraima. A consequência natural de tal descentralização se deu no maior protagonismo da instituição na defesa do acervo tombado da cidade, o que levou à fiscalização em todos os quatro bens acautelados.

Como, por mais sete décadas, não houve uma regulamentação interna acerca do exercício do poder de polícia administrativa, a vigilância do Iphan em Manaus-AM se

deu em diferentes formas, daí a necessidade de selecionar um caso em cada bem tombado para se ter uma ideia da dinâmica de cada fiscalização. Ironicamente, os quatro eventos selecionados dizem respeito às primeiras ações fiscalizatórias tomadas nos referidos bens tombados da capital amazonense.

3.4.1 Projeto "Manaus Moderna"

Por meio do Decreto nº. 9.161, de 23 de dezembro de 1985, publicado no Diário Oficial do Estado do Amazonas (DOE) de 26 de dezembro de 1985, página 3, foi criado, pelo governador, o Grupo Especial Projeto "Manaus Moderna" (GEPMM), com o objetivo de acompanhar e de assessorar o planejamento e a execução dos trabalhos relativos ao desenvolvimento do Programa de Melhorias Físicas do Município de Manaus ("Manaus Moderna"), proposta elaborada pela prefeitura municipal da capital amazonense, mas transferida ao governo estadual em face do custo alto do projeto[195].

Por meio do DOE de 6 de janeiro de 1986, página 7, foi publicado o Edital de Concorrência Pública nº. 01/86, por meio do qual a Secretaria de Estado dos Transportes e Obras tornou público o interesse em receber propostas referentes à execução das obras e serviços relativos ao referido programa, que constaria de: saneamento de igarapés, atracadouros de embarcações regionais nas áreas do Rio Negro e do Igarapé de Educandos e da ponte que liga Aparecida a São Raimundo.

Por meio do Decreto nº. 9.217, de 31 de janeiro de 1986, publicado no DOE de 3 de fevereiro de 1986, página 8, foi criado, no Programa de Trabalho da Secretaria de

[195] A ideia seria a execução de obra urbanística de grandes proporções para aterrar parte da orla de Manaus-AM e ligar o porto, localizado no centro histórico, ao distrito industrial, seu parque fabril. As razões de tal iniciativa eram de ordem meramente econômica, pois se buscava auxiliar no escoamento da produção da Zona Franca de Manaus.

Estado dos Transportes e Obras, o Projeto nº. 16.915.751, referente à execução do Programa "Manaus Moderna", no valor de Cr$ 430.000.000.000,00[196].

Após processo licitatório, no DOE de 24 de março de 1986, páginas 7-8, foram publicados dois contratos referentes à obra em questão. O primeiro foi o Termo de Contrato nº. 018/86-SETRAN, entre o Estado do Amazonas e a sociedade empresária SEEBLA – Serviços de Engenharia Emílio Baumgart Ltda., no valor global de Cz$ 16.058.562.769,00[197], e com o objetivo de executar serviços de assistência técnica, assessoramento, consultoria, apoio técnico e elaboração de projetos para o Programa de Melhorias Físicas de Manaus.

Já o segundo acordo é o Termo de Contrato nº. 19/86-SETRAN, entre o Estado do Amazonas e a sociedade empresária Construtora Andrade Gutierrez S.A., no valor global de Cz$ 936.767.991.500,00[198], e com o objetivo de executar as obras e serviços de melhorias físicas do município de Manaus-AM.

Já no DOE de 19 de maio de 1986, página 20, foi publicado o Termo de Contrato nº. 33/86-SETRAN, entre o Estado do Amazonas e a sociedade empresária SEEBLA – Serviços de Engenharia Emílio Baumgart Ltda., no valor global de Cz$ 55.392.480,00[199], e com o objetivo de executar serviços de engenharia consultiva, acompanhamento técnico e controle tecnológico para as obras de implantação do projeto "Manaus Moderna".

Por fim e com o Decreto nº. 9.688, de 21 de agosto de 1986, publicado no DOE de 22 de agosto de 1986, página 1, foi declarado de utilidade pública, para fins de desapropriação, as faixas de terra e benfeitorias nelas existentes, situadas na cidade de Manaus-AM, a serem utilizadas na concretização do projeto "Manaus Moderna".

---

[196] Aplicando a correção monetária pelo índice IPCA (https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores), tal valor, em fevereiro de 1986, corresponde a R$ 421.801.035,89, em julho de 2020.

[197] Aplicando a correção monetária pelo índice IPCA (https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores), tal valor, em março de 1986, corresponde a R$ 13.974.776.789,68, em julho de 2020.

[198] Aplicando a correção monetária pelo índice IPCA (https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores), tal valor, em março de 1986, corresponde a R$ 815.211.409.217,82, em julho de 2020.

[199] Aplicando a correção monetária pelo índice IPCA (https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores), tal valor, em março de 1986, corresponde a R$ 45.653.882,63, em julho de 2020.

Ocorre que as obras impactariam o Mercado Adolfo Lisboa, tombado como patrimônio cultural nacional pelo Conselho Consultivo em reunião realizada em 12 de agosto de 1986. Como o Processo nº. 1.179-T-85 teve início com expediente de 9 de abril de 1985, solicitou-se, em 31 de dezembro de 1985, informações ao governador do Amazonas referentes às obras da "Manaus Moderna", tendo em vista sua localização no centro histórico da capital. A esse requerimento não houve resposta por parte do Estado do Amazonas, apesar de, desde 17 de outubro de 1984, estar em vigor um Protocolo de Intenções entre as três esferas federativas em defesa do patrimônio cultural. A notificação acerca do tombamento provisório do bem só foi recebida pelo governador em 14 de fevereiro de 1986.

Em 24 de janeiro de 1986, a Sphan notifica o prefeito de Manaus-AM acerca do tombamento provisório do Mercado Adolfo Lisboa, bem como envia a delimitação dos entornos dos bens tombados nessa cidade, ocasião em que solicita que fossem enviados para prévia análise todos os projetos de intervenção nessas áreas, o que incluía o da "Manaus Moderna". Importante ressaltar que o tombamento do mercado se justificou, em parte, pela ligação direta do bem com o Rio Negro.

Como o início das obras, a Sphan decide por lavrar, em março de 1987, dois termos de embargo extrajudicial em face do governo do Estado do Amazonas e da Construtora Andrade Gutierrez S.A., tendo sido assinados pelo então responsável pela 1ª Diretoria Regional, Jorge Derenji, uma vez que a chefe do Escritório Técnico de Manaus-AM, Ana Cláudia Lima e Alves, por ser funcionária da Pró-memória, não detinha poder de polícia. Tal medida é considerada a primeira inerente às prerrogativas de fiscalização do Iphan ao patrimônio material edificado de Manaus-AM.

Posteriormente, o governo do Estado, a empreiteira e a Sphan tentam negociar uma saída para a questão, contudo, ausente qualquer acordo, o TE é desrespeitado e as obras são retomadas. Assim, a agora representante da recém-criada 11ª Diretoria Regional, Ana Lúcia Nascentes da Silva Abrahim, decide por lavrar novos termos de embargo em 10 de fevereiro de 1989, em face do Estado e da empreiteira. Para além da realização de intervenção sem autorização da Sphan, o embargo também se fundou nas mutilações sofridas pelo prédio tombado, com o desaparecimento das suas escadas laterais e da praia. Em ato contínuo, a Sphan solicitou que a prefeitura municipal também interviesse na obra, ao embargá-la, mas não houve qualquer retorno por parte da municipalidade.

Em 6 de março de 1989, a 11ª Diretoria Regional encaminhou ao secretário de Estado de Transportes e Obras uma minuta de TC, expediente reiterado em 17 de março de 1989. Inexistindo qualquer acerto extrajudicial, o então secretário do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Italo Campofiorito, solicitou, em 13 de março de 1990, que a Procuradoria da República no Estado do Amazonas propusesse as medidas judiciais cabíveis em face do Estado do Amazonas e da Construtora Andrade Gutierrez S.A. por violação ao Decreto-lei nº. 25/1937.

O MPF então ajuizou a ACP nº. 0001197-77.1990.4.01.3200 (90.0001198-1), em face do Estado do Amazonas, da Construtora Andrade Gutierrez S.A. e da Prefeitura Municipal de Manaus, distribuída para a 1ª Vara Federal em 19 de dezembro de 1990. Analisada a petição inicial, em 10 de fevereiro de 1991, a juíza federal Isa Tânia Cantão Barão Pessoa da Costa decidiu por citar o Estado e o município antes de apreciar o pedido liminar de paralisação das obras.

Após quase 20 anos e sendo concretizada a irreversibilidade dos danos causados, em 22 de outubro de 2008, foi homologado o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado em 15 de abril de 2008, entre o MPF, o Iphan, o Estado do Amazonas e o município de Manaus-AM, que declarou extinto o processo com resolução do mérito. Tal acordo derivou também de outra demanda judicial que envolveu o mercado, a ACP nº. 0007984-29.2007.4.01.3200, por supostos danos estruturais causados ao bem durante a sua restauração.

No caso em tela, apesar dos embargos administrativas lavrados em duas ocasiões diferentes – 1987 e 1989 –, o poder de polícia administrativa do Iphan não foi forte o bastante para impedir o avanço dos danos ao Mercado Municipal de Manaus-AM. Para além disso, a demora por parte de uma reação junto ao Poder Judiciário pode ter agravado o dano constatado no bem protegido.

O transcurso do tempo entre o acionamento do MPF e o ajuizamento da ação correspondente é algo que chama a atenção no exemplo em comento. Em 13 de março de 1990, foi encaminhado o Ofício nº. 068/90/SPHAN-RJ, por meio do qual o então secretário do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional solicitava do MPF a adoção das medidas judiciais cabíveis para paralisar a obra irregular, bem como para demolir as mutilações perpetradas. Tal expediente foi recebido no protocolo da Procuradoria da

República no Amazonas em 28 de março de 1990, todavia, a ação judicial só foi protocolada na Justiça Federal em 19 de dezembro de 1990, ou seja, quase nove meses depois.

Vale salientar que, nessa época, cabia ao MPF a representação da União Federal em juízo. Por serem os atos de embargo inerentes ao poder de polícia administrativa da Sphan, restava ao *Parquet* federal tal prerrogativa. A Fundação Nacional Pró-memória possuía personalidade jurídica de direito privado, portanto, possuía, nos seus quadros, advogados contratados, mas eles não podiam ajuizar ações em nome da Sphan, principalmente quando inerentes a embargos extrajudiciais. Além disso, por meio da Medida Provisória nº. 151, de 15 de março de 1990, regulamentada pelo Decreto nº. 99.240, de 7 de maio de 1990, tal fundação e a Sphan eram extintas, o que deixou o campo do patrimônio cultural nacional desnorteado por alguns meses, até a instalação do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC).

Atualmente, além de possuir uma Procuradoria competente para ajuizar ações em nome do Iphan, os instrumentos de fiscalização surgidos a partir de 2010 possuem uma margem maior de coercibilidade, na medida em que a administração pública pode aplicar sanções pecuniárias, bem como inscrever o autuado em um cadastro de inadimplentes. Na época em que se deu a execução da obra da "Manaus Moderna", as ferramentas disponíveis para coibir ações danosas ao patrimônio eram limitadas, e a isso somava-se a fragilidade institucional decorrente da reformulação, por parte do Governo Collor de Mello, da política federal de preservação.

3.4.2 O entorno do Teatro Amazonas

Por ter sido o primeiro bem tombado pela União no Estado, o Teatro Amazonas vale um estudo de caso acerca do perigo inerente à ausência de uma clara

delimitação da área de entorno incidente sobre o bem acautelado. Localizado em região estratégica, a imponente edificação foi alvo das mais diversas pressões imobiliárias.

Inicialmente, vale relembrar que a comunicação do tombamento do teatro deu-se por meio da Notificação nº. 985, de 28 de novembro de 1966, endereçada pelo diretor do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional ao governador do Estado do Amazonas. Meses depois, com o Decreto-lei nº. 288, de 28 de fevereiro de 1967, regulamentou-se a Zona Franca de Manaus, o que iniciou um novo processo de desenvolvimento econômico para a Amazônia Ocidental.

Diante da necessidade de adequar o centro histórico aos novos tempos de comercialização de produtos importados com isenção tributária, uma série de mutilações e construções novas foram perpetradas. Uma vez que inexistia qualquer regramento nos três níveis federativos quanto ao entorno de bens tombados, o Teatro Amazonas acabou por ter o seu invólucro protetivo violado.

A partir de uma circunferência com 300 metros de raio, selecionou-se todos os edifícios com mais de 21 metros de altura (sete pavimentos) edificados na região, de forma a demonstrar os impactos na ambiência do Teatro Amazonas ao longo dos anos. Tais valores restam previstos no artigo 235, *caput* e § 1º da Loman, promulgada em 5 de abril de 1990.

Conforme pesquisa nos cartórios de registro de imóveis da capital amazonense, vislumbrou-se inserido no raio em questão o Edifício Alfredo Cunha[200], o Edifício Beta[201], o Edifício Cidade de Manaus[202], o Edifício Dr. Mário Haddad[203], o Edifício João Paulo

---

[200] Conforme a Transcrição nº. 17.621 do Livro 3-Q do 2º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 13 de maio de 1977, conforme projeto aprovado pela mesma em 31 de agosto de 1970.

[201] Tal edifício é formado por dois blocos de 13 pavimentos cada. Conforme a Matrícula nº. 900 do 2º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 25 de novembro de 1975, conforme projeto aprovado pela mesma em 17 de dezembro de 1972.

[202] Conforme a Transcrição nº. 16.593 do Livro 3-P do 2º Registro de Imóveis, as Certidões de Habite-se foram expedidas pela Prefeitura Municipal de Manaus em 17 de setembro de 1971 (comercial) e 29 de maio de 1973 (residencial), conforme projeto aprovado pela mesma e previsto no Memorial de Incorporação Imobiliária registrado em 17 de setembro de 1968 no Livro 8, nº. 1 da referida serventia.

[203] De acordo com o Processo Iphan nº. 01490.000049/2019-79, o projeto arquitetônico da edificação com 13 pavimentos é de 1º de fevereiro de 1988, e não foi emitida qualquer Certidão de Habite-se, pois as obras não foram finalizadas.

II[204], o Edifício Jorge Haddad[205], o Edifício Manaus Shopping Center[206], o Edifício Maximino Corrêa[207], o Edifício Mônaco[208], o Edifício Monte Carlo[209], o Edifício Palácio do Comércio[210], o Edifício Palácio do Rádio[211], o Edifício Rio Madeira[212], o Edifício Rio Negro Center[213], o Edifício Saint Paul Apart Service[214], o Edifício Zulmira Bittencourt[215], o Hotel Brasil[216] e o Taj Mahal Hotel[217].

Das 18 edificações selecionadas, apenas o alvará de construção do Edifício Palácio do Rádio é anterior ao tombamento do Teatro Amazonas, todavia, ainda que tenha

---

[204] Conforme a Matrícula nº. 4.919 do 2º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 12 de maio de 1986, conforme projeto aprovado pela mesma em 27 de abril de 1981.

[205] Conforme a Matrícula nº. 3.446 do 2º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 24 de fevereiro de 1986, conforme projeto aprovado pela mesma em 10 de junho de 1974.

[206] Conforme a Transcrição nº. 6.453 do Livro 3-F do 3º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 30 de novembro de 1976, conforme projeto aprovado pela mesma em 15 de maio de 1974.

[207] Conforme a Matrícula nº. 3.600 do 2º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se parcial foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 27 de novembro de 1973, conforme projeto aprovado pela mesma em 11 de junho de 1970. Todavia, a averbação da construção de um apartamento residencial no 17º pavimento deu-se apenas em 7 de novembro de 1983.

[208] Conforme a Transcrição nº. 5.680 do Livro 3-G do 3º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 30 de novembro de 1983, conforme projeto aprovado pela mesma e previsto no Memorial de Incorporação Imobiliária registrado em 8 de fevereiro de 1973 no Livro 8-A, nº. 9 da referida serventia.

[209] Conforme a Transcrição nº. 5.681 do Livro 3-F do 3º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 29 de março de 1984, conforme projeto aprovado pela mesma e previsto no Memorial de Incorporação Imobiliária registrado em 8 de janeiro de 1973 no Livro 8-A, nº. 8 da referida serventia.

[210] Conforme a Matrícula nº. 1.849 do 2º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 31 de outubro de 1977, conforme projeto aprovado pela mesma em 11 de dezembro de 1970.

[211] Conforme a Transcrição nº. 3.625 do Livro 3-E do 3º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 25 de março de 1964, conforme projeto aprovado pela mesma em 22 de janeiro de 1958.

[212] Conforme a Matrícula nº. 464 do 2º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 6 de novembro de 1975, conforme projeto aprovado pela mesma em 14 de julho de 1971.

[213] Conforme a Matrícula nº. 12.828 do 2º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 16 de setembro de 1994, conforme projeto aprovado pela mesma em 28 de setembro de 1989.

[214] Conforme a Matrícula nº. 8.988 do 2º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 6 de setembro de 1988, conforme projetos aprovados pela mesma em 8 de setembro de 1986 e 16 de junho de 1987.

[215] Conforme as Matrículas nº. 129 e 5.700 do 2º Registro de Imóveis, as Certidões de Habite-se foram expedidas pela Prefeitura Municipal de Manaus em 20 de janeiro de 1976 (térreo e sobreloja) e 7 de janeiro de 1982 (demais pavimentos), de acordo com projeto arquitetônico aprovado pela Prefeitura Municipal de Manaus em 4 de junho de 1971, conforme registro constate de nº. 23 no Livro 8 da referida serventia.

[216] Conforme a Matrícula nº. 14.495 do 2º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 28 de dezembro de 2001 e inexistiu qualquer menção de quando a prefeitura licenciou a sua construção.

[217] Conforme a Matrícula nº. 10.426 do 2º Registro de Imóveis, a Certidão de Habite-se foi expedida pela Prefeitura Municipal de Manaus em 4 de junho de 1991, conforme projeto aprovado pela mesma em 23 de fevereiro de 1987.

havido o tombamento do teatro em 1966 e, por consequência, a incidência do artigo 18 do Decreto-lei nº. 25/1937 na sua área de entorno, a falta de uma regulamentação clara acabou por permitir que, pelo menos, 16 edifícios de mais de sete pavimentos fossem construídos. Excluiu-se dessa conta o Hotel Brasil, pois não se achou a data do licenciamento da construção.

Sobre a ausência de regulamentação do entorno do teatro, o Professor Mário Ypiranga Monteiro (2003) esclarece que o tombamento federal não impediu que prédios altos fossem edificados na área de proteção do Teatro Amazonas. Segundo o historiador, ao menos o Conselho Estadual de Cultural "tudo fez para que espigões não fossem levantados na área de pelo menos cem metros do Teatro Amazonas" (MONTEIRO, 2003, p. 495).

Conforme visto anteriormente, a Lei municipal nº. 1.105, de 14 de dezembro de 1970, limitou a construção de prédios de apenas quatro andares em algumas ruas do centro de Manaus-AM, todavia, não foi eficaz em fazer prevalecer suas restrições, seja pela falta de fiscalização, seja pelas mudanças legislativas que a sucederam.

De fato, os edifícios listados anteriormente e localizados próximos do teatro foram erigidos para além do raio de 100 metros, o que permite constar que o Conselho Estadual de Cultura tenha sido efetivo na defesa do entorno do Teatro Amazonas. Para além disso, vale analisar a postura do Iphan, que não demonstrou qualquer ação em prol da salvaguarda da ambiência do bem tombado em questão.

Vale registrar que, em 1971, chegou até o Iphan a preocupação com o entorno do Teatro Amazonas. Conforme pode-se observar nas folhas 16 a 21 do Processo nº. 693-T-63, consta solicitação de um cidadão de nome Antônio Mauro de Sousa no sentido de informar ao presidente da República acerca da existência de empreendimentos imobiliários no centro de Manaus-AM que poderiam colocar em risco o teatro.

Enviada a queixa ao Iphan, o seu então diretor respondeu ao afirmar que o bem já estava tombado desde 1966 e que o seu entorno estava protegido pelo Decreto-lei nº. 25/1937. Mesmo diante dessa manifestação, e tomando as 18 edificações citadas anteriormente, quando da protocolização de tal pedido, apenas sete desses prédios já tinham tido as suas licenças de construção expedidas.

O que se vislumbra é um desconhecimento da realidade enfrentada por Manaus-AM nas décadas de 1970 e 1980, época de grande processo de verticalização nas redondezas do Teatro Amazonas. Tal falta de percepção se deriva em muito da ausência de vigilância, muito porque, de 1937 até 1976, a área que abrangia Manaus-AM estava diretamente subordinada à Diretoria Geral, no Rio de Janeiro-RJ. Mesmo assim e caso, em 1971, o Iphan tivesse feito uma inspeção técnica no entorno do teatro por causa do pedido apresentado por Antônio Mauro de Sousa, talvez alguns dos edifícios com mais de 20 metros presentes no seu raio de 300 metros não tivessem sido construídos.

Quanto à presença do Iphan no Estado, em 1976, foi criada uma Diretoria Regional do Iphan com sede em Belém-PA e com jurisdição sobre o Amazonas, contudo, o primeiro diretor só foi nomeado em 1979. Em 1984, foi criada uma representação do órgão no Estado e, em 1987, foi instalada uma Diretoria Regional em Manaus-AM, o que garantiu mais facilidade na vigilância dos bens culturais protegidos pela União no Estado. A primeira análise de intervenção feita pelo Iphan na vizinhança do teatro deu-se somente em agosto de 1987, quando aprovada a construção de um edifício de até 11 metros na Avenida Eduardo Ribeiro, esquina com a Rua 10 de Julho, nº. 365.

Antes da promulgação da Lei Orgânica pela Câmara Municipal, que se tornou a primeira norma jurídica a definir restrições de gabarito nas proximidades de bens tombados, a prefeitura de Manaus-AM, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, apresentou, em 1984, um projeto que continha uma proposta de delimitação do entorno do Teatro Amazonas, o que acabou sendo considerado durante o processo legislativo em questão. Nessa oportunidade, levou-se em consideração como limite de altura a cúpula do teatro, proeminente característica da edificação (ABRAHIM, 2003).

Com base neste estudo e visando proteger o entorno do Teatro Amazonas, o Iphan atuou no sentido de ajustar a construção do Edifício Rio Negro Center às limitações de gabarito delimitadas pela prefeitura em 1984, mas sem valor legal. O alvará de construção foi emitido em 28 de setembro de 1989, portanto, antes da promulgação da Loman, e, em 25 de abril de 1990, houve o embargo administrativo por parte do Iphan por inobservância do artigo 2º da Portaria Sphan nº. 10/1986, contudo, foi descumprido por parte da construtora responsável pela obra.

Diante dessa situação, foi acionado o Ministério Público Estadual, que tentou, sem sucesso, a paralisação judicial das obras. Alegava o Iphan que o gabarito máximo para o terreno seria de seis pavimentos, enquanto que o projeto arquitetônico aprovado pela municipalidade previa 21 andares. Tendo ajuizado a Ação Cautelar nº. 094/90, a demanda foi distribuída para a 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Manaus-AM, sob os auspícios da juíza de Direito Alzira Valdelice Pires Ewerton (FREIRE, 1991).

Posteriormente, foi ajuizada a ACP nº. 074/91 em face da Construtora Colmeia Ltda. e do município de Manaus-AM, que, atualmente, recebeu a numeração 0005572-31.1991.8.04.0012, todavia, a mesma magistrada a julgou improcedente, e o Ministério Público recorreu sem sucesso à 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Amazonas (FREIRE, 1991)[218].

Paralelamente a essa situação, foi solicitado, da Assessoria Jurídica da Fundação Nacional Pró-memória, em 9 de maio de 1990, o acionamento do MPF para tentar sustar a obra em questão. Por razões desconhecidas, não foi ajuizada qualquer demanda na Justiça Federal referente ao caso, apesar de ser o foro competente para fazê-lo, haja vista o interesse federal na questão.

3.4.3 "Camelódromo"

A adaptação da Praça da Matriz de Manaus-AM para servir de centro comercial para os vendedores ambulantes da capital amazonense foi um dos episódios que

[218] Por meio de solicitação ao Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, feita em 13 de setembro de 2019, que gerou o Processo Administrativo nº. 2019/024932, requereu-se acesso aos documentos atinentes à Demanda Judicial nº. 0005572-31.1991.8.04.0012. Deferido acesso ao arquivo da instituição em 6 de novembro de 2019, não se obteve êxito em encontrar qualquer peça processual relacionada ao caso. Dessa feita e uma vez que o autor do processo judicial havia sido o Ministério Público do Estado do Amazonas, apresentou-se requerimento semelhante à Procuradora-geral de Justiça, em 12 de março de 2020, que gerou o Processo SEI nº. 2020.005511. Meses depois e por meio do Ofício nº. 124.2020.GAJADM, de 8 de outubro de 2020, informou-se sobre a impossibilidade de atender à solicitação por ter sido a demanda judicializada, que recomendou a postulação do acesso ao Poder Judiciário.

envolveram o Iphan nos seus primeiros anos de atuação na cidade. A obra, que recebeu o nome de "camelódromo", fazia parte de uma das primeiras ações perpetradas pelo novo alcaide eleito em novembro de 1992[219] e consistia na adaptação de uma região do centro histórico para abrigar vendedores ambulantes expulsos após polêmica ação do prefeito anterior (SILVA, 2011).

Visando a instalação de 750 boxes para a acomodação de 1.584 vendedores ambulantes nas Praças da Matriz e Osvaldo Cruz, foi firmado, em 25 de março de 1993, contrato de empreitada entre a prefeitura da capital amazonense e a sociedade empresária Carboquímica da Amazônia Ltda., sobre o preço global de Cr$ 1.925.773.750,00[220] (MANAUS, 1993b). Segundo Abrahim (2003), o maior obstáculo jurídico à concretização de tal medida seria a própria Loman, cujo artigo 432 vedava tal ação[221].

O imbróglio propriamente dito teve início em 29 de abril de 1993, com representação por parte do vereador José Jefferson Carpinteiro Péres ao Procurador-geral de Justiça, em que solicitava providências do Ministério Público do Amazonas para fazer cessar obras de construção de um "camelódromo" nas proximidades do conjunto arquitetônico e paisagístico do Porto de Manaus-AM, tombado pela União.

Com base nessa informação, a Curadoria do Meio Ambiente do Ministério Público Estadual ajuizou, em 3 de maio de 1993, a ACP nº. 0129305354-3 em face do município de Manaus-AM, que foi distribuída para a 2ª Vara da Fazenda Pública da capital, sob os auspícios da magistrada Glair Maria Alves Santos Vital. Paralisada a obra em 28 de junho de 1993, o município de Manaus-AM requereu do presidente do Tribunal de Justiça do Amazonas, em 3 de julho de 1993, a suspensão da decisão liminar concedida.

---

[219] Em 15 de novembro de 1992, Amazonino Armando Mendes (PDC) derrotava José Cardoso Dutra (PMDB) com 57,59% dos votos válidos e se tornou, pela segunda vez, prefeito de Manaus-AM. A posse ocorreu em 1º de janeiro de 1993, e o vice-prefeito Carlos Eduardo de Souza Braga (PDC) foi nomeado como secretário municipal de Obras, Saneamento Básico e Serviços Públicos.

[220] Aplicando a correção monetária pelo índice IPCA (https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores), tal valor, em março de 1993, corresponde a R$ 592.072,56, em julho de 2020.

[221] "Art. 432. Ficam vedados o comércio ambulante e a instalação de pontos fixos de venda de quaisquer produtos no espaço urbano, definido, nesta Lei, como sítio Histórico, excetuadas as seguintes áreas e preservados os cruzamentos de ruas:
I - o trecho da rua Quintino Bocaiuva, entre a rua Guilherme Moreira e a Av. Eduardo Ribeiro, para o exercício do comércio ambulante;
II - as praças Tenreiro Aranha, Torquato Tapajós e 15 de Novembro, para o exercício do comércio ambulante e a instalação exclusiva de pontos fixos de vendas de comidas e bebidas típicas [...]" (MANAUS, 1990b).

Atendendo ao pedido da municipalidade, por meio da decisão de 9 de julho de 1993, assinada pelo desembargador Alcemir Pessoa Figliuolo, presidente do Tribunal de Justiça, deferiu-se o pedido para sustar o cumprimento da decisão liminar da 2ª Vara da Fazenda Pública da capital. No intervalo entre o apelo ao desembargador presidente e sua decisão, a Câmara Municipal de Manaus-AM acabara por aprovar a Emenda à Lei Orgânica nº. 01/93, que modificava a redação do artigo 432 para permitir a construção do "camelódromo" (MANAUS, 1993a).

Enquanto corria a celeuma na justiça estadual, Luiz Maximino de Miranda Corrêa Neto, presidente do Conselho Estadual de Cultural, encaminha um telex ao ministro de Estado da Cultura em 12 de maio de 1993, por meio do qual dava conhecimento sobre o início das obras que bloqueavam parte da Avenida Eduardo e feriam o entorno de bens tombados pela União, pelo Estado e pelo município, como a catedral e o porto.

Encaminhado o caso ao Iphan, criou-se o Processo Administrativo nº. 01490.000014/93-67. Como primeira medida local tomada pela instituição, o então coordenador da 1ª Coordenação Regional, José Joaquim Marques Marinho, solicitou do Departamento de Planejamento da Secretaria Municipal de Obras e Saneamento (Semosb), em 7 de junho de 1993, as informações técnicas acerca do Projeto Camelódromo, o que foi respondido em 25 de junho de 1993, com a submissão do memorial justificativo do Projeto de Implantação de Utensílios Urbanos para Camelôs em Manaus.

Diante da suspensão da liminar concedida pela Justiça Estadual do Amazonas, o MPF assumiu a frente judicial do caso e ajuizou, em 14 de julho de 1993, a ACP nº. 0001616-92.1993.4.01.3200 (93.0001616-4). Proposta em face do município de Manaus-AM, em 22 de julho de 1993, o juiz federal da 1ª Vara Federal, Marcos Augusto de Sousa, concedeu a liminar pleiteada pelo MPF que determinou a paralisação das obras do camelódromo.

Após uma longa tramitação inicialmente na 1ª Vara Federal e depois na 3ª, em 19 de dezembro de 2000, a ação foi julgada procedente e o município de Manaus-AM foi condenado a retirar a cobertura metálica de uma edificação construída para englobar sanitários e lanche, por violação ao artigo 18 do Decreto-lei nº. 25/1937. Inconformada com tal sentença, a municipalidade recorreu para o Tribunal Regional Federal da 1ª Região

por meio de apelação protocolizada em 22 de fevereiro de 2001, cujo provimento foi negado pela 6ª Turma em 8 de março de 2010.

Após realização do depósito de quantia de pequeno valor (R$ 2.518,68) na conta do juízo, bem como a informação de que a área passaria por processo de revitalização no âmbito do Programa PAC Cidades Históricas, foi determinado o arquivamento do feito em 23 de maio de 2014.

Tal episódio é marcante por alguns fatores, entre os quais a localização da obra no entorno do conjunto arquitetônico e paisagístico do Porto de Manaus-AM. A despeito da ausência de delimitação de tal entorno, o MPF atuou o sentido de ver preservado o interesse federal na imaculabilidade da ambiência de tal bem. A tese levantada foi aceita tanto pelo 1º grau quanto pelo 2º, e levou à condenação da prefeitura da capital amazonense por conduta lesiva ao patrimônio cultural brasileiro.

Ademais, tal episódio também demonstrou a articulação de diversos segmentos da sociedade em defesa de sua memória e identidade. De acordo com Abrahim (2003), destaca-se a atuação da imprensa tradicional na divulgação do projeto do "camelódromo", bem como de intelectuais, que fundaram a Associação Amigos de Manaus, a Amana. Infelizmente, conforme a mesma autora narra, nos anos seguintes, viu-se explicitamente uma exclusão da pauta preservacionista na mídia impressa da cidade, assim como a apatia da referida associação, em que alguns dirigentes foram cooptados pelo poder político.

3.4.4 O entorno do Reservatório do Mocó

O Reservatório do Mocó foi tombado dentro do espírito que tomou o Iphan na década de 1980 de proteger mobiliários relacionados com as dinâmicas urbanas, tais como reservatórios de água. Em 24 de abril de 1985, tal bem foi inscrito nos Livros do Tombo Histórico e das Belas Artes, o que garantiu, assim, a jurisdição federal sobre ele.

Conforme estipulado na reunião do Conselho Consultivo que ratificou o tombamento em questão, estudos sobre a delimitação da área de entorno do bem faziam-se necessários, o que demonstrava a importância que se dava, naquela época, à preservação não só do núcleo valorativo, mas de seu invólucro protetivo. Ocorre que, a partir de 1988, a instituição passou a deixar de aprovar "portarias de entorno" e a recomendar que as diretorias regionais providenciassem uma articulação com as prefeituras municipais no sentido de uniformizar a legislação urbanística que abarcava os conceitos e entendimentos defendidos pelo Iphan.

No caso do Reservatório do Mocó, tal mudança de entendimento acabou por interferir na delimitação da sua área de entorno. Ana Lúcia Abrahim, diretora regional no Amazonas, com a colaboração de José Pessôa e Jurema Arnaut, arquitetos da antiga DTC, chegaram a minutar a delimitação do entorno do bem e, inclusive, estipularam os limites quanto ao gabarito em cada subsetor. A última versão de tal estudo foi feita em abril de 1989, e dividia o entorno em cinco áreas, cujo gabarito variava de um a seis pavimentos.

Apesar disso, com as novas orientações exaradas pela direção da Sphan, decidiu-se por encaminhar tal estudo à prefeitura, que se consolidou na Loman, promulgada em 5 de abril de 1990. Conforme o artigo 235 do referido diploma legal, estabeleceu-se um gabarito máximo de 21 metros para a área de 300 metros em volta de imóvel tombado por qualquer esfera administrativa. Dessa forma, o Reservatório do Mocó estava com a sua vizinhança protegida, ainda que sobre ele não incidisse qualquer proteção especial municipal, mas um tombamento federal.

Ocorre que, apesar dessa garantia, e visando flexibilizar a proteção ao entorno dos bens tombados, a Câmara Municipal de Manaus-AM promulgou a Emenda à Lei Orgânica nº. 41/2004, que alterou o raio de proteção do entorno de bens tombados na cidade de 300 para 150 metros (MANAUS, 2005). Tal situação levou à realização de um abaixo-assinado que foi subscrito por representantes das entidades de defesa do patrimônio cultural, todavia, o Legislativo municipal não recuou e manteve a alteração feita.

O entorno do Reservatório do Mocó, entre todos os bens tombados na capital amazonense, foi o que menos presenciou conflitos que envolveram proprietários e o Iphan. Mesmo assim, alguns imbróglios merecem destaque, pois a iminência de ambos, de certa

forma, contribuiu para que o órgão federal providenciasse os estudos que levaram à normatização das intervenções na área.

Em um momento preliminar, destaca-se o Processo Administrativo nº. 01490.000029/2003-31, aberto em 15 de maio de 2003, após solicitação por parte do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas (Sinduscon-AM) acerca das regulamentações do Iphan incidentes sobre os bens tombados nesse Estado, notadamente o Teatro Amazonas e o Reservatório do Mocó.

Diante desse requerimento, que foi respondido no sentido de que o Iphan iria providenciar a regulamentação para evitar uma "zona de potencial conflito", a então superintendente estadual encaminhou o pleito ao Departamento de Proteção (Deprot), para que auxiliasse na delimitação de uma solução emergencial viável. Apesar do engajamento inicialmente demonstrado, a proposta não avançou e o bem continuou sem o seu invólucro protetivo definido até, pelo menos, mais oito anos.

Nesse ínterim, duas situações ocorreram em um mesmo período, o que levou à mobilização do Iphan para proteger o bem tombado pela instituição. O primeiro episódio diz respeito à instalação de equipamentos publicitários na região, enquanto que o segundo faz referência à construção do Edifício Castello da Villa, de 21 pavimentos, a cerca de 160 metros da caixa d'água.

Quanto aos equipamentos publicitários, o Processo Administrativo nº. 01490.000122/2006-98, aberto em 28 de dezembro de 2006, inicia-se com a lavratura do Embargo Extrajudicial nº. 1/2006, de 21 de dezembro de 2006. A justificativa para tal medida consistia na "retirada do obstáculo (*outdoor*) que impossibilita a visibilidade do bem tombado", conforme previsto no artigo 18 do Decreto-lei nº. 25/1937.

Para além da paralisação de tal intervenção, a Superintendência Estadual decidiu, naquela ocasião e no âmbito do mesmo procedimento administrativo, providenciar a notificação de alguns outros proprietários localizados nas imediações do Reservatório do Mocó, no sentido de solicitar a adequação de equipamentos publicitários que afetassem a ambiência e a visibilidade do bem acautelado.

No mesmo processo também foram lavradas as Notificações nº. 01/2008 e 02/2008, ambas de 8 de janeiro de 2008, que determinavam a paralisação imediata de obras

no entorno do Reservatório do Mocó. Também há o registro do Embargo Extrajudicial nº. 01/2008, de 24 de janeiro de 2008, cujo objeto também é a imediata interrupção de obra em andamento. Tais iniciativas derivaram do exercício do poder de polícia, substanciado pela ausência de projeto submetido à análise do Iphan.

Por fim, destaca-se um último procedimento, cujo início também se deu em 2006. Trata-se do Processo Administrativo nº. 01490.000124/2006-87, cujo objeto é a construção do Edifício Castello da Villa. De acordo com o registro do imóvel em cartório, o seu projeto arquitetônico foi aprovado pela prefeitura de Manaus-AM, em 21 de fevereiro de 2006, e versava sobre a construção de prédio com 21 pavimentos[222]. Apesar dessa aprovação, que restava regular, uma vez que o terreno estava fora do perímetro de 150 metros de proteção de entorno, o Iphan lavrou o Embargo Extrajudicial nº. 02/2007, de 17 de janeiro de 2007, em razão da construção estar localizado no entorno do Reservatório do Mocó.

O que chama atenção neste caso é o conflito existente entre a legislação municipal, permissiva à construção, e o entendimento do Iphan, mais restritivo. Salienta-se que não há conflito de normas uma vez que o órgão federal em comento não promulgou qualquer ato normativo que versava sobre o entorno da caixa d'água em questão. Pelo contrário, baseou sua atuação pela legislação municipal, até que uma alteração feita pela Câmara Municipal tenha criado uma disparidade de entendimento sobre o mesmo objeto. Partindo dessa situação, a instituição passou, então, a adotar o croqui de abril de 1989, que minutou as subáreas de proteção com os seus respectivos gabaritos máximos.

O embargo administrativo levou à judicialização da questão por meio do Mandado de Segurança nº. 0002999-17.2007.4.01.3200 (2007.32.00.003042-3), cuja decisão liminar de 13 de junho de 2007 e a sentença de 24 de agosto de 2007 acolheram alegações da construtora e garantiram que ela tivesse acesso à cópia do processo administrativo que paralisou sua obra.

Após reunião em Brasília-DF, entre as partes envolvidas, em 4 de julho de 2008, o Iphan informou à construtora do Castello da Villa que os efeitos do Embargo Extrajudicial nº. 02/2007 estavam cassados e que a empresa havia se comprometido a realizar medidas compensatórias. Em 19 de janeiro de 2010, foi finalmente aprovado pelo

[222] Matrícula nº. 54.687 do 1º Ofício do Registro de Imóveis e Protesto de Letras de Manaus-AM.

Iphan o projeto arquitetônico do edifício, bem como o projeto de intervenção no traçado da Praça Chile, como medida compensatória. O Habite-se da edificação foi emitido em 23 de novembro de 2012.

Passados alguns anos, o Iphan decidiu formalizar a normatização da área, o que acabou se dando por meio da Portaria Iphan nº. 421, de 23 de novembro de 2011, que delimitou e definiu as diretrizes para a área de entorno do Reservatório do Mocó, conforme estudos previstos no Processo Administrativo nº. 01450.003731/2011-32 (BRASIL, 2011b). A despeito dessa oficialização, é importante destacar que, por mais de duas décadas, o que balizou os critérios da entidade na análise de intervenções na área foi um simples croqui em papel manteiga, cuja influência neste procedimento de normatização é inegável.

3.5 A Portaria nº. 187/2010 e as primeiras ações no Amazonas

Com a entrada em vigor da Portaria nº. 187/2010, em 11 de novembro de 2010, o cenário do patrimônio cultural edificado no Amazonas não estava completo. Foi somente com a publicação da notificação do tombamento do centro histórico de Manaus-AM, em 22 de novembro de 2010, que o acervo acautelado pela União na capital amazonense expandiu-se e passou a englobar uma nova área, bem mais extensa do que a até então existente (BRASIL, 2010a).

A despeito disso, durante a *vacatio legis* da referida norma, o Iphan tratou de preparar o seu quadro de pessoal para que estivesse capacitado para as novas demandas que surgiriam após a entrada em vigor da portaria. Entre fevereiro e julho de 2010, passaram, pelos cursos de fiscalização promovidos pelo Depam, cinco servidores lotados na SE/IPHAN/AM, todavia, somente três ainda estavam vinculados à unidade quando do advento de sua vigência.

Produzindo efeitos desde novembro de 2010, a primeira fiscalização promovida em Manaus-AM com a utilização dos instrumentos previstos na Portaria nº. 187/2010 se deu apenas em 10 de junho de 2011, conforme consta no Processo Administrativo (SEI) nº. 01490.000113/2011-64. Ao envolver imóvel localizado na Rua Bernardo Ramos, nº. 153, fundos para a Rua Frei José dos Inocentes, nº. 160, inserido em área tombada do centro histórico de Manaus-AM, foram lavrados TE e NAD.

Durante o quadriênio 2011/2014, foram fiscalizados 14 imóveis em 2011; 39 em 2012; 51 em 2013; e 18 em 2014. Não se pode, todavia, totalizar 122 imóveis inspecionados porque houve casos em que o mesmo bem foi alvo de ação fiscalizatória em mais de um ano. Independentemente disso, os números por exercício dão uma visão geral da demanda institucional acerca da temática do patrimônio cultural edificado de Manaus-AM (BENZECRY; PEDROSA, 2019).

Nesse mesmo período, foram habilitados, como agentes de fiscalização do Iphan no Amazonas, nove servidores, mas tal quantitativo não foi constante por uma infinidade de motivos, e os mais comuns se relacionaram a remoções e rescisão de contrato temporário (ver Apêndice E). Além deles, atestou-se a colaboração de dois servidores de outras superintendências, quais sejam: Lauzanne Leão Ferreira (designada fiscal por meio da Portaria Iphan nº. 219, de 14 de julho de 2010), de Sergipe, e Fernando José Lima de Mesquita (designado fiscal por meio da Portaria Iphan nº. 64, de 31 de janeiro de 2014), do Pará.

Também é importante destacar as nomeações das autoridades julgadoras, que, segundo o artigo 24 da Portaria nº. 187/2010, serão designadas pelos superintendentes estaduais, entre os servidores ocupantes de cargos de nível superior do quadro da instituição. De acordo com a Portaria nº. 002, de 10 de junho de 2011[223], designou-se Ghislaine Raposo Bacelar e Heloiza Helena Martins Araújo, respectivamente, como autoridade julgadora titular e substituta. Posteriormente, com a Portaria nº. 5, de 9 de setembro de 2011[224], designou-se Heloiza Helena Martins Araújo e Márcia Honda Nascimento Castro, respectivamente, como autoridade julgadora titular e substituta.

[223] Página 6 do Boletim Administrativo Eletrônico do Iphan nº. 675, de 17 de junho de 2011.
[224] Página 10 da seção 2 do DOU de 16 de setembro de 2011.

A nomeação de um servidor como julgador acaba por afastar a sua atuação de fiscal, haja vista que haveria conflito de interesse se a mesma pessoa que embargasse e autuasse uma obra irregular também fosse responsável por atestar a regularidade formal de tal conduta e, assim, aplicar uma sanção administrativa. Diante desse cenário, o salutar seria reservar as atribuições de julgamento aos ocupantes de cargos de analista, haja vista que, a despeito de somente os ocupantes de cargos técnicos serem agentes de fiscalização, a legislação permite a qualquer ocupante de cargo superior a prerrogativa de exercer a atribuição de autoridade julgadora.

Por fim, nesse período, chamou a atenção o envio de *kit* de fiscalização à SE/IPHAN/AM, conforme tratado no Processo Administrativo nº. 01490.001229/2014-63. Interligado ao sistema *Fiscalis*, enviou-se um *tablet*, uma impressora portátil, um conjunto de bateria portátil e duas bobinas de papel térmico, além de cinco DVDs de capacitação para o referido sistema, um CD de instalação do mesmo e um adaptador para o *tablet*. Por motivos operacionais, contudo, tais instrumentos acabaram não sendo utilizados em larga escala, razão pela qual se manteve a atuação por meio do preenchimento manual dos blocos que continham os instrumentos de fiscalização e dos respectivos formulários apensados e obrigatórios.

O conhecimento adquirido ao longo desse período inicial, somado ao fato de que se instaurou, na superintendência, uma compreensão acerca da rotina fiscalizatória, permitiu que se chegasse ao quadriênio objeto deste trabalho, qual seja, 2015-2018. Como a Portaria nº. 187/2010 não era mais uma mera novidade e já estava consagrada dentre as atribuições institucionais, será tratado, na próxima seção, acerca da referida norma, bem como da experiência observada durante os exercícios estudados.

4 AS AÇÕES FISCALIZATÓRIAS DO IPHAN AO PATRIMÔNIO EDIFICADO DE MANAUS-AM ENTRE 2015 E 2018

Ao se envolver com a presente temática, vários pressupostos precisaram ser tratados. Nas seções anteriores, vislumbrou-se a conceituação de poder de polícia administrativa, a compreensão acerca da atuação do Iphan na vigilância de bens culturais edificados e a contextualização do patrimônio cultural de Manaus-AM. Tudo isso foi importante para se chegar nesta quarta e última seção, que buscará analisar o desempenho do poder de polícia administrativa pelo Iphan no patrimônio material edificado da capital amazonense entre 2015 e 2018, para, então, contribuir com a análise da eficácia da Portaria nº. 187/2010.

Para além da iniciativa da superintendência amazonense de escolher a temática da fiscalização para estudo por um mestrando com formação jurídica, o Iphan, desde antes da aprovação da Portaria nº. 187/2010, já vinha investindo na avaliação dos procedimentos e dos efeitos das condutas atinentes à vigilância do patrimônio cultural edificado.

Como um dos primeiros estudos elaborados, destaca-se o oriundo de parceria entre a instituição e a Unesco, entre 2010 e 2011[225]. Nele, foram feitas recomendações que deveriam ser aplicadas às iniciativas de reformulação da então nascitura portaria, como a compreensão de que o monitoramento ocupa um lugar privilegiado no aprimoramento dos processos. Posteriormente e já devidamente instalada a dinâmica fiscalizatória, a então autoridade julgadora da Superintendência do Rio de Janeiro-RJ encaminhou algumas considerações sobre a Portaria nº. 187/2010[226]. Por fim, o Depam submeteu também sugestões de mudanças referentes à Portaria nº. 187/2010[227], que chegaram a ser atendidas

[225] Como parte do produto final de sua consultoria, António Miguel Lopes de Sousa (2011) teceu algumas sugestões sobre a dinâmica da Portaria nº. 187/2010, considerado, talvez, a primeira rede de orientações acerca da atuação por parte das unidades estaduais da autarquia.

[226] O parecer datado de 21 de maio de 2012 consta no Processo nº. 01500.003667/2012-38, apensado ao Processo nº. 01450.014296/2009-57.

[227] No âmbito do Processo nº. 01450.014296/2009-57, foi juntado, no volume 2, um memorando de Sandra Rafaela Magalhães Corrêa, datado de 2013 e ratificado por dois coordenadores-gerais e diretor do Depam.

quase que à unanimidade pela Profer[228], todavia, jamais foram implementadas por meio de alteração do texto primitivo da norma.

Apesar de não terem sido publicadas tais alterações, a redação da Portaria nº. 187/2010 continua a mesma desde a sua promulgação, há uma década. Ainda que todas as ponderações feitas nesses dois documentos trazidos anteriormente sejam de extrema importância no aperfeiçoamento da norma, outras sugestões também se fazem presentes, muitas observadas no âmbito do mestrado do Iphan, conforme se mostrará a seguir.

Dessa forma, e já com um passado de experiência institucional sobre a temática, o presente estudo é consequência dos três produtos entregues no âmbito do Mestrado Profissional do Iphan, e foram compostos por um relatório quantitativo e qualitativo sobre os dados coletados e por uma planilha-síntese das fiscalizações realizadas, cujo modelo foi pensado de modo que o formato fosse similar ao contido na *Ficha M300 – Planilha Síntese* do SICG, acrescido de campos para sintetização dos resultados e para elencar pendências e equívocos a serem reparados (BENZECRY; CASTRO, 2018a)[229].

Tais planilhas, quatro ao todo, já que se dedicam a cada um dos exercícios do quadriênio estudado, restam divididas em 13 colunas, que serão brevemente explicadas a seguir. A primeira diz respeito ao número de ordem, referente à sequência cronológica em que cada fiscalização foi ocorrendo ao longo do respectivo exercício. A segunda faz alusão ao endereço do imóvel inspecionado, seguida pela coluna destinada ao processo administrativo relacionado tanto à fiscalização como à autorização de intervenção (quando houvesse).

Em seguida, a quarta seção refere-se ao tipo de proteção incidente sobre o bem cultural. Tal coluna é sucedida por aquelas destinadas ao motivo da fiscalização e pela natureza dos reforços institucionais utilizados durante a ação. Esta última refere-se à colaboração da Polícia Federal e da prefeitura municipal. Logo depois, surgem três colunas diretamente relacionadas ao imóvel, como o tipo da propriedade, seu uso e o tipo de intervenção irregular encontrada.

---

[228] Parecer nº. 229/2014-PF/IPHAN/SEDE, de 18 de julho de 2014, Heliomar Alencar de Oliveira.

[229] As análises constam no Processo SEI nº. 01490.900248/2017-17, respectivamente, nos documentos nº. 0426064, 0822088 e 1191202. Já as planilhas-sínteses restam nos documentos nº. 0426065, 0822121, 0822122 e 1191202.

Posteriormente, há um local destinado à natureza dos documentos lavrados ao longo do processo naquele ano, como TE, NAD, TC etc., bem como se o AI derivou do descumprimento da notificação ou de dano puro e simples. Essa última seção destina-se a analisar a eficácia das notificações expedidas no âmbito da Portaria nº. 187/2010, notadamente porque uma das causas que levam à lavratura de AI é o não cumprimento no prazo estipulado de tal notificação.

Por fim, as duas últimas colunas destinam-se aos aspectos gerenciais da fiscalização, ou seja, servem para informar ao gestor sobre o *status* e a observação feita sobre cada um dos procedimentos no exercício correspondente, como as pendências, tudo narrado de forma bastante objetiva. Quanto ao primeiro, as opções variaram entre sinalizações de "pendente" ou "encerrado", e não foi aplicado, para esse fim, o conceito de "concluído", que será tratado na subseção seguinte.

Quanto a essa classificação, explica-se que a diferença entre os termos "concluídos" e "encerrados" se relaciona com o fato de que se optou por nomear de "concluídos" os procedimentos administrativos em que todo o procedimento da Portaria nº. 187/2010 foram finalizados e se carecia apenas da confirmação sobre a intervenção no bem fiscalizado, ou seja, uma nova fiscalização para saber se o dano foi revertido e/ou a obra foi executada conforme o parecer técnico do Iphan. Já quanto ao termo "encerrado", é aplicado apenas aos processos em que houve, de fato, a lavratura de um "termo de encerramento", que deve ser precedido de fiscalização quanto à regularidade da obra executada em conformidade com o projeto aprovado.

É importante esclarecer que o total de 67 fiscalizações leva em consideração, primeiramente, a aplicação da Portaria Iphan nº. 187/2010, ou seja, tal quantitativo apenas reputa os imóveis em que houve a constatação de irregularidades que ensejaram a lavratura de um dos três instrumentos previstos na norma – TE, NAD e AI, todos já descritos na subseção 2.6.

O segundo ponto refere-se aos imóveis inspecionados, uma vez que o total apurado é fruto da soma de edificações inspecionadas por ano, portanto, se um mesmo imóvel tiver sido fiscalizado em cada um dos quatro exercícios, ele somará quatro. Da mesma forma, se um imóvel tiver sido fiscalizado mais de uma vez em um só exercício, ele contará apenas um. A segunda hipótese pode-se dar, por exemplo, quando, em um mês, é

lavrado TE e notificação, e, no mês seguinte, um AI por descumprimento da mesma. Assim, apesar de 67 fiscalizações, houve a inspeção de 58 imóveis e a instauração de 56 processos administrativos.

Vale esclarecer também que, em 2016, houve a inspeção de dois imóveis sem a instauração do processo administrativo devido, portanto, sem qualquer andamento posterior. Ainda que tenham sido lavrados termos de embargo, a falta de instrução processual inviabilizou um maior detalhamento de tal ação fiscalizatória, o que impediu que alguns dados fossem mensurados, como os referentes à utilização de reforços institucionais e ao uso do prédio. Assim, ainda que tenham participado do quantitativo geral de fiscalizações por ano, algumas informações restaram incompletas e assim foram mantidas, por ausência de maiores dados.

Para além dos produtos, também foram apresentados, no transcurso das práticas supervisionadas, quatro seminários internos e quatro estudos individuais acerca de procedimentos administrativos referentes à fiscalização em Manaus-AM. Tais contatos oportunizaram um debate mais aprofundado sobre os dados coletados, as dificuldades enfrentadas e os conceitos ventilados. Além do mais, também foram estreitados contatos com outras instâncias administrativas do Iphan, como a Procuradoria Federal e o Depam.

Uma vez que o cerne da análise foram as fiscalizações ao patrimônio edificado de Manaus-AM protegido pelo Iphan em que houve a constatação de alguma irregularidade, a aplicação da Portaria nº. 187/2010 e sua eficácia tornaram-se os objetivos de estudo das práticas supervisionadas. Assim, uma vez que as questões levantadas no presente trabalho estão relacionadas aos resultados obtidos nas práticas supervisionadas em comento, é importante esclarecer que os dados coletados advieram do acervo da SE/IPHAN/AM.

A análise quantitativa só foi possível graças ao armazenamento dos blocos que continham os formulários de fiscalização. Já o estudo qualitativo derivou da análise processual de cada um dos procedimentos administrativos instaurados, e que se encontram armazenados digitalmente ou fisicamente nos sistemas do Centro de Informações do Patrimônio (CIP) e do SEI.

Dessa forma, procedeu-se com a coleta e análise de todos os dados inerentes ao objeto em questão, qual seja, a ação fiscalizatória junto ao patrimônio edificado manauara

tombado pelo Iphan, ocorrida entre 2015 e 2018. A partir dos resultados oriundos de tal pesquisa, foi formada a base para a presente dissertação, que se expandiu e vislumbrou mais informações e variantes, que serão expostas nas subseções a seguir.

4.1 A fiscalização do Iphan em Manaus-AM e o estabelecimento de critérios de preservação

A presente subseção se ocupará de elaborar uma análise crítica preliminar acerca de um fator de extrema relevância e impacto sobre as fiscalizações do Iphan, o estabelecimento de critérios. Antes, vale ressaltar que a Portaria Iphan nº. 187/2010 regula, fundamentalmente, a forma e o fluxo administrativos, e que cabe aos critérios um certo protagonismo na atividade fiscalizatória, em momentos em que tal norma se cruza com a Portaria Iphan nº. 420/2010.

Como já dito, o princípio da legalidade aplicado ao poder público limita a ação coercitiva estatal aos ditames previstos nas normas jurídicas, daí que a existência de critérios aplicados às áreas protegidas pelo Iphan é fundamental.

Sem desmerecer o papel do Decreto-lei nº. 25/1937 em guiar a preservação do patrimônio cultural, cada sítio histórico está inserido dentro de uma peculiaridade, o que é vislumbrado nos próprios processos de tombamento quando são elencados os valores a serem protegidos. Cada local encontra fundamento para ser acautelado em razões diferentes, daí a impossibilidade de serem estabelecidas normas gerais que versem sobre peculiaridades, como gabarito e volumetria.

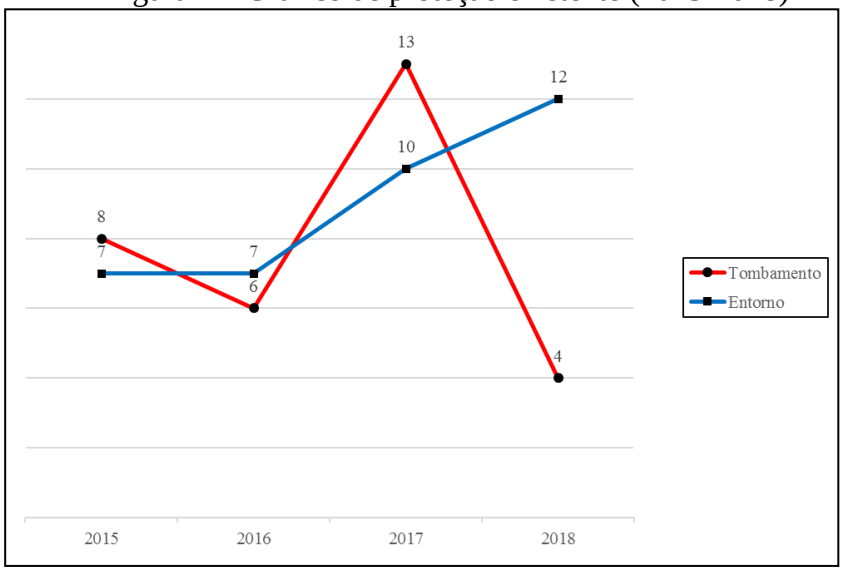
Ademais, o fato de todos os entes federados terem competência para defender o patrimônio cultural, muitas vezes, leva à sobreposição de instrumentos legais, quando esporadicamente ocorre o estabelecimento de normas contraditórias entre si. Por exemplo, em um sítio histórico cuja área é tombada tanto pela prefeitura como pelo Iphan, pode

haver uma lei municipal que conflita com portaria federal, o que cria um embaraço muito grande para os moradores daquela localidade.

Assim, explicada essa situação, retorna-se ao caso do patrimônio edificado de Manaus-AM. Conforme foi dito na seção anterior, a capital amazonense possui cinco bens classificados como tal, sendo três tombados individualmente e dois tomados em conjunto. Essa informação faz-se importante quando realizada uma primeira constatação, referente ao nível de proteção incidente sobre os imóveis fiscalizados.

Durante o período de análise, qual seja, de 2015 a 2018, constatou-se que foram realizadas 67 fiscalizações com lavratura de um dos três instrumentos previstos na Portaria nº. 187/2010, em que que 31 ocorreram em área tombada e 36 em região de entorno (BENZECRY; PEDROSA, 2019).

Figura 2 – Gráfico de proteção existente (2015-2018)



Fonte: Benzecry e Pedrosa (2019)

Vale relembrar que as limitações e os critérios para cada uma das duas áreas são diferentes, conforme pode-se observar na redação dos artigos 17 e 18 do Decreto-lei nº. 25/1937. Enquanto que, em uma região tombada, não se pode realizar qualquer intervenção construtiva sem prévia autorização do Iphan, as obrigações inerentes ao bem são ativas, de realizar todos os procedimentos e ações garantidores da integridade e da perenidade do

patrimônio edificado. Em contrapartida, na respectiva vizinhança ou entorno, as intervenções devem ser submetidas pelo órgão de acordo com critérios de abstenção, insculpidos em obrigações de não fazer, necessariamente ligados à garantia da ambiência da área, para valorizar a visão do conjunto tombado e sua compreensão no espaço urbano (RABELLO, 2009).

Para ilustrar melhor tal distinção, pode-se dizer que, em uma área tombada, incidirão ações de conservação e restauração, enquanto que, no entorno, haverá uma preocupação com os gabaritos, as formas, texturas, cores etc.

Na prática, qualquer intervenção em área tutelada pelo Iphan passa pelo crivo da instituição, independentemente do nível de proteção. Apesar da crítica que se possa fazer a tal procedimento, a referida postura busca impedir ações danosas, ao se inserir na lógica da máxima popular de que "é melhor prevenir do que remediar". Ocorre que o entendimento exige uma ação regulatória, pois a ausência de parâmetros claros e razoáveis na emissão de pareceres e autorizações pode impactar não apenas na relação entre o Estado e a sociedade, mas, principalmente, nos resultados decorrentes das ações fiscalizatórias. Se o agente público não sabe o que é valoroso e relevante para um bem ou conjunto tombado, como reconhecerá ou interpretará o cometimento de uma conduta danosa?

Nas primeiras décadas de atuação do Iphan, os processos de tombamento eram, muitas vezes, bastante sucintos e objetivos quanto aos bens que se buscava proteger, o que acaba por exigir um estudo mais aprofundado para compreender as razões, os objetos e outros elementos fundamentais em processos administrativos. Com a promulgação da Portaria Sphan nº. 11/1986, todavia, tais processos passaram a dispor, com mais frequência, de uma documentação mais detalhada e da delimitação das respectivas áreas protegidas e de seus entornos, sem a necessidade de submeter o ato a uma rerratificação.

O tombamento, como ato motivado, passou a elencar os valores e atributos ressaltados no bem ou no conjunto em questão, pois, a partir disso, poderia se avançar em busca de uma normatização do bem acautelado. Assim, ao delimitar as poligonais de tombamento e entorno, os processos administrativos também facilitaram o estabelecimento de critérios para a preservação dos aspectos necessários para a leitura dos valores atribuídos à área protegida pelo Iphan e à regulamentação das intervenções nesse mesmo

local, principalmente por meio de portarias, ou seja, atos próprios e individuais (IPHAN, 2010a).

Em sua obra, Motta e Thompson (2010) explanam a evolução histórica da normatização do entorno de bens tombados, cuja prática pode ser considerada como a primeira que visa o estabelecimento de critérios claros e precisos. Em tal trabalho, também são trazidos exemplos das primeiras regulamentações feitas, como a referente aos entornos do Jardim Botânico, Parque Lage, Penedia do Corcovado e do Horto Florestal, todos no Rio de Janeiro-RJ, o que disciplinou as limitações de gabarito por meio de portaria da entidade baixada em 1978[230].

Mais recentemente, viu-se o engajamento institucional no estabelecimento de diretrizes e critérios para a preservação das áreas contidas nas poligonais de tombamento e de entorno, o que levou à promulgação, por exemplo, da Portaria Iphan nº. 312, de 20 de outubro de 2010, referente a Ouro Preto-MG, e da Portaria Iphan nº. 15, de 21 de janeiro de 2019, relacionada a Laranjeiras-SE. Sobre essa temática, fruto do trabalho de Anna Eliza Finger junto à Coordenação-Geral de Cidades do Depam, foi lançado um documento orientativo sobre a temática (IPHAN, 2010b)[231].

Retornando ao caso de Manaus-AM, com a exceção do Reservatório do Mocó, cuja poligonal e diretrizes para a área de entorno foram definidas por meio da Portaria Iphan nº. 421/2011, nenhum dos bens e conjuntos restantes é regido por quaisquer normativas específicas. É bem verdade, contudo, que o tombamento do centro histórico acabou por suprir, de certa forma, tal necessidade, uma vez que o dossiê que instruiu o seu processo de tombamento elenca diretrizes gerais de preservação. Assim, por estarem todos inseridos na região histórica, tem-se usado tais parâmetros nas análises de autorização para intervenções arquitetônicas, apesar de cada um dos bens ter sido acautelado de acordo com valores distintos, portanto, teoricamente, cada um deveria ter a sua própria normativa, tal como ocorre com a caixa d'água do Mocó.

---

[230] Portaria Iphan nº. 12, de 1º de março de 1978, publicada no DOU de 15 de março de 1978, seção 1, página 34.

[231] Para compreender discussões mais recentes relacionadas à normatização, sugere-se acessar o Processo SEI nº. 01450.000687/2019-66, que trata sobre serviço de consultoria para o Iphan/Unesco realizado por António Miguel Lopes de Sousa, entre 1º de abril de 2019 e 26 de março de 2020, e cujas atividades relacionaram-se com estratégias para a elaboração de instrumentos normativos de quatro sítios urbanos tombados – Belém-PA, Florianópolis-SC, Petrópolis-RJ e Manaus-AM.

Dessa situação deveras informal, em Manaus-AM, surgem, então, algumas preocupações que devem ser sublinhadas no ímpeto de contribuir com a eficácia das ações fiscalizatórias. Essa ausência de normatização[232] deixa uma infinidade de gargalos, que sujeitam ao juízo subjetivo do agente público de plantão a definição dos critérios e pressupostos que serão levados em consideração no momento de se analisar uma proposta construtiva. Com exceção do processo referente ao centro histórico, que até delimita algumas diretrizes gerais, todos os demais tombamentos de natureza edificada são omissos quanto às delimitações das áreas protegidas e, por consequência, sobre os critérios arquitetônicos aplicados.

A falta de critérios objetivos vai de encontro com alguns princípios basilares da administração pública, como o da publicidade e da segurança jurídica, este último comprometido com a necessária previsibilidade dos atos administrativos. Sem sombra de dúvidas, a discricionariedade é um poder de extrema importância na gestão pública, mas o Iphan deve, ao máximo, evitá-la, tendo em vista o seu envolvimento com questões bastante sensíveis, como a restrição ao direito de propriedade.

A adoção de uma postura "imperial" sem balizadores claros e razoáveis pode ter uma nefasta consequência perante os jurisdicionados – ou seja, a sociedade civil, de modo geral –, como a ascensão de um sentimento de verdadeira antipatia generalizada em relação à autarquia e aos seus agentes, que pode servir, inclusive, de incentivo para ações danosas serem perpetradas na clandestinidade. Nesse viés, a ausência de critérios claros e razoáveis na emissão de manifestações técnicas, na concessão/cassação de autorizações e no discurso adotado perante os fatos em concreto pode revelar uma insensibilidade e incapacidade em relação à própria natureza dinâmica e democrática do patrimônio cultural.

O que se vê, na prática, no dia a dia, é que a ausência de normativas consistentes tem levado à priorização da subjetividade em detrimento da clareza e da previsibilidade. Um sintoma desse estado de coisas resta na adoção pelo Iphan de forma quase que dogmática e acrítica das chamadas Cartas patrimoniais, conjunto de posições exaradas em encontros internacionais sobre a temática preservacionista (CURY, 2004).

---

[232] O trabalho de normatização do centro histórico de Manaus-AM começou efetivamente com a abertura do Processo SEI nº. 01490.000695/2017-74, que estava em andamento até o presente momento. Antes disso, todavia, no Processo SEI nº. 01490.000096/2012-46, consta contratação de sociedade empresária especializada que visa elaborar norma de preservação do conjunto tombado, mas o contrato foi rescindido antes do seu adimplemento.

Apesar de não terem valor jurídico[233], é comum vislumbrar manifestações calcadas na Carta de Veneza ou até mesmo na Carta del restauro, do governo italiano, aplicadas sem muita ponderação em relação aos anseios e às visões da sociedade nacional.

Essa ausência de uma teoria da preservação patrimonial genuinamente brasileira, mesmo em tempos de decolonialização[234], torna-se mais problemática quando se vislumbra uma infinidade de normas e/ou conceitos aplicados a um mesmo objeto, mas que divergem entre si em relação ao conteúdo. No caso de Manaus-AM, e apenas para citar um exemplo de disparidade de entendimentos e do malefício decorrente da inexistência de critérios normatizados pelo Iphan, pode-se mencionar toda a discussão que envolve a reconstrução de imóveis demolidos.

De acordo com a Lei municipal nº. 38, de 16 de novembro de 1990, determina-se que os imóveis e bens culturais tombados pelo município nos quais ocorra sinistro, dano ou abandono, de qualquer título, forma ou origem, deverão ser reconstruídos, recompostos ou reconstituídos, no mínimo, nas suas fachadas originárias. Conforme dito anteriormente, a poligonal de tombamento federal está toda incluída na área tombada pela Lei Orgânica da capital amazonense e, no caso de conflito de normas, também deve-se recordar a prevalência daquela mais restritiva, uma vez que, segundo nos ensina Sonia Rabello (2009), se esta for cumprida, se cumprirão as demais.

Ocorre que, segundo os entendimentos não-normatizados do Iphan, elencados nas Cartas patrimoniais, a reconstrução de um bem, salvo se for limitada a partes faltantes e destacáveis (anastilose), é totalmente condenável como prática de preservação, pois se enquadra no conceito de "falso histórico". Como produto de seu tempo, a intervenção arquitetônica não poderia retroagir a ponto de reproduzir estilos pretéritos, pois estaria falseando a História, que é contínua e está em paulatino desenvolvimento (KÜHL, 2010).

Considerado um dos maiores teóricos da conservação e restauro, Cesare Brandi tornou-se célebre pela sua obra *Teoria da restauração,* lançada em 1963. Ao ter

---

[233] A incorporação de ato jurídico internacional à legislação brasileira dá-se apenas com a sua adoção pelo Congresso Nacional e posterior promulgação por meio de decreto presidencial (artigo 49, I, c/c artigo 84, VII, da Constituição da República). Já os demais documentos de procedência estrangeira só produzirão efeitos perante o poder público e terceiros após registro junto a qualquer Cartório de Títulos e Documentos (artigo 129, §6º, da Lei nº. 6.015/73).

[234] A decolonialidade, em síntese, é um esforço teórico que busca repensar conceitos e ideias, que, tradicionalmente, foram interpretados e construídos a partir de uma visão predominantemente eurocêntrica.

influenciado gerações de profissionais e acadêmicos, o historiador da arte italiano elencou alguns princípios do restauro, como o de resgatar a unidade potencial do bem, somente quando não cometer um "falso histórico" ou um "falso artístico" (BRANDI, 2004). Para além disso, ao tratar do desaparecimento de um bem cultural (que chama de monumento e obra de arte), o estudioso italiano afasta por completo a reconstituição do bem como cópia (BRANDI, 2004).

Tal ideia, apensada à visão de autenticidade, foi exarada ao longo do tempo nas Cartas patrimoniais, que buscaram, assim, orientar e uniformizar as práticas em torno da preservação do patrimônio cultural. Fruto de encontros de especialistas, desde a década de 1930, tem-se divulgado e seguido tais documentos, apesar de não possuírem força normativa, conforme exposto anteriormente.

Sobre esses documentos, destacam-se alguns trechos sobre essa temática da reconstrução:

> Carta de Atenas de outubro de 1931 (Escritório Internacional dos Museus Sociedade das Nações)
> VI – Técnica da Conservação
> [...]
> Quando se trata de ruínas, uma conservação escrupulosa se impõe, com a recolocação em seus lugares dos elementos originais encontrados ("anastilose"), cada vez que o caso o permita; os materiais novos necessários a esse trabalho deverão ser sempre reconhecíveis [...] (CURY, 2004, p. 16).
>
> Carta de Veneza, de maio de 1964 (II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos dos Monumentos Históricos)
> Art. 15 – [...]. Todo trabalho de reconstrução deverá, portanto, ser excluído *a priori*, admitindo-se apenas a "anastilose", ou seja, a recomposição de partes existentes, mas desmembradas. Os elementos de integração deverão ser sempre reconhecíveis e reduzir-se ao mínimo necessário para assegurar as condições de conservação do monumento e restabelecer a continuidade de suas formas (CURY, 2004, p. 95).
>
> Carta do Restauro, de abril de 1972 (Ministério de Instrução Pública/Governo da Itália)
> Artigo 7º – Em relação às mesmas finalidades a que se refere o artigo 6º e indistintamente para todas as obras a que se referem os artigos 1º, 2º e 3º, admitem-se as seguintes operações ou reintegrações:
> [...]
> 3. "anastilose", documentada com segurança, recomposição de obras que se tiverem fragmentado, assentamento de obras parcialmente perdidas, reconstruindo as lacunas de pouca identidade com técnica claramente distinguível ao olhar ou com zonas neutras aplicadas em nível diferente do das partes originais, ou deixando à vista o suporte original e, especialmente, jamais reintegrando *ex novo* zonas figurativas ou inserindo elementos determinantes da figuração da obra; [...] (CURY, 2004, p. 149).

> Carta de Burra, de outubro de 2013 (5ª edição, ICOMOS Austrália)
> Art. 20 – Reconstrução
> 20.1 A *reconstrução* é apropriada somente quando um *sítio* está incompleto por causa de dano ou descaracterização, e sempre quando houver evidência suficiente para reproduzir um estado anterior de *substância*. Em alguns casos, a reconstrução também pode ser apropriada como expressão de um uso ou prática que mantenha a *significação cultural* do sítio.
> 20.2 A *reconstrução* deve ser distinguida quando examinada de perto ou através de *interpretação* adicional (BURRA, 2013, grifos originais, tradução nossa).

Ocorre que, ultimamente, se tem observado que alguns arquitetos utilizam da reconstrução como meio legítimo para a apropriação histórica, como é o caso de Paolo Marconi, na Itália, e de Antoni González, na Espanha. Tal vertente, oposta à tradicional, formulada por Cesare Brandi, utiliza ou não as consequências nefastas da Segunda Guerra Mundial como pretexto para tais ações, o que afasta, assim, a visão de falseamento arquitetônico do autor italiano (ANDRADE JÚNIOR, 2013).

Sobre essa linha de pensamento, importante destacar o que segue:

> podemos refutar a aplicabilidade na arquitetura dos conceitos brandianos de *falso histórico* e de *falso artístico* não somente através da teoria; esses conceitos tampouco encontram respaldo na prática, pois as reconstruções de monumentos históricos destruídos por acidentes naturais ou ações humanas nunca deixaram de ser realizadas; podemos até mesmo dizer que são uma constante na história recente (ANDRADE JÚNIOR, 2013, p. 69, grifos originais).

Já quanto aos conceitos de "falso histórico" ou "falso artístico", entendidos como a adoção de estilos arquitetônicos do passado em novas construções, pode-se considerar que foi durante a Assembleia do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizada em Atenas, em 1933, que tal atitude foi veementemente condenada, conforme pode-se observar em trecho do documento final do referido encontro:

> *70- O emprego de estilos do passado, sob pretextos estéticos, nas construções novas erigidas nas zonas históricas, têm consequências nefastas. A manutenção de tais usos ou a introdução de tais iniciativas não serão toleradas de forma alguma.*
> [...] Copiar servilmente o passado é condenar-se à mentira, é erigir o "falso" como princípio, pois as antigas condições de trabalho não poderiam ser reconstituídas e a aplicação da técnica moderna a um ideal ultrapassado sempre leva a um simulacro desprovido de qualquer vida. Misturando o "falso" ao "verdadeiro", longe de se alcançar uma impressão de conjunto e dar a sensação de pureza de estilo, chega-se somente a uma reconstituição fictícia, capaz apenas

> de desacreditar os testemunhos autênticos, que mais setinha empenho em preservar (CURY, 2004, p. 54, grifos originais).

É possível observar que os critérios de tratamento do patrimônio arquitetônico e urbanístico dependem dos contextos históricos e sociais de sua formulação. Devem, portanto, ser elaborados para os diferentes contextos, de modo a guiar as intervenções ou a formulação de normas.

Para Marchesan (2006), apesar da preocupação em evitar anacronismos nos contextos urbanos, tal hipótese reconstrutivista não poderia ser afastada por completo na medida em que serve como forma de inibir um uso especulativo do imóvel e até como registro histórico de um ato atentatório ao patrimônio cultural. Dessa forma, ainda que criticada pelo campo da conservação e do restauro, as disposições da lei manauara não seriam invalidadas por completo.

Independentemente dessa discussão, que não é o cerne deste trabalho, a capital amazonense e seus bens tombados, tanto pelo Iphan como pela prefeitura e pelo governo do Estado, se encontram inseridos nesse dilema, o que se agrava na medida em que, por parte do ente federal, inexiste uma normatização. Dessa forma, para esse caso concreto, não se pode trazer a questão da norma mais restritiva, pois inexiste conflito de normas, mas uma lei municipal, de um lado, e um mero entendimento federal, de outro. Por ser o dever de proteção do patrimônio cultural uma obrigação constitucional comum de todos os entes federados (artigo 23, III e IV), entende-se que o Iphan se vincula às normas mais restritivas, independentemente do órgão que as emanou.

Uma normatização precisa e uníssona com as normas de outros entes federados é um fator determinante para, talvez, diminuir o esforço institucional em sancionar proprietários cujos imóveis estão nessas áreas. Sem abdicar da sua *manu militari*, o Iphan deixaria claro aos interessados e à sociedade o que é permitido e o que é totalmente condenável. Esse trabalho, contudo, só poderá ser efetivado se, antes, houver uma padronização de entendimentos por meio do desenvolvimento de conceitos próprios e intrínsecos à realidade de cada bem ou conjunto tombado.

Ao longo da discussão desta subseção, a questão dos critérios prendeu-se mais à abordagem estratégica da preservação – o que e como preservar para efetivar o

reconhecimento dos valores e sua proteção – do que às questões da fiscalização, e é certo que a ausência de normas de preservação acaba por interferir na estratégia de fiscalização como ação institucional.

Elevada essa discussão sobre critérios a um patamar de importância preliminar, a partir de agora, serão estudados os dados quantitativos propriamente ditos acerca do quadriênio estudado. Sem almejar entregar uma pesquisa limitadamente com uma abordagem meramente matemática, quando apresentados os percentuais e números relevantes, fez-se um esforço para qualificá-los, inclusive diante da preocupação em simplificar alguns pontos que, talvez, façam mais sentido apenas aos diretamente envolvidos com a estrutura do Iphan.

4.2 Panorama quantitativo das fiscalizações analisadas

Atualmente, é comum que, durante o procedimento de tombamento de algum bem ou conjunto, seja delimitada a sua área nuclear e o respectivo entorno, e não é impossível encontrar exemplos em que diretrizes também foram estabelecidas para cada local. No caso específico de Manaus-AM, isso foi uma realidade no seu centro histórico, mas não para os quatros bens edificados sobrantes, tombados entre as décadas de 1960 e 1980. A despeito disso, a delimitação da poligonal do sítio histórico acabou englobando todos esses bens isolados, com exceção do Reservatório do Mocó, cujo entorno, conforme já dito, foi delimitado por portaria de 2011.

Dessa forma, levando em consideração as dimensões da poligonal de tombamento federal de Manaus-AM, é inevitável pensar na gestão desse espaço, especialmente na capacidade institucional de dar atenção e vigiar todos os imóveis ali inseridos. Tendo isso em mente, também deve-se recordar da manifestação exarada por Anna Eliza Finger junto ao processo de tombamento do centro histórico de Manaus-AM, mencionada na subseção 3.3.5, que esclareceu o plano de preservação para tal conjunto.

No período estudado, chegaram a ser habilitados como agentes de fiscalização no Iphan/AM um total de 11 servidores, mas tal número não foi constante a medida em que causas supervenientes alteraram o quadro de fiscais. Por exemplo, no quadriênio estudado, houve duas remoções e uma aposentadoria, entre outros fatores (ver Apêndice E). Diante dessa situação, inclusive, houve a participação de servidores lotados em outras unidades, como uma de Sergipe e um do Pará, já mencionados na subseção 3.5, e a impossibilidade de um servidor lotado em Manaus-AM de atuar por não ocupar cargo superior de natureza técnica, conforme previsto no artigo 4º da Portaria nº. 187/2010.

No que concerne às autoridades julgadoras, o período estudado contou com três designações. Inicialmente, a Portaria nº. 11, de 20 de fevereiro de 2015[235], designou Márcia Honda Nascimento Castro e Lívia Moraes e Silva como, respectivamente, autoridade julgadora titular e substitua. Em seguida, pelo Memorando nº. 002/2017/GABINETE/IPHAN/AM/CIRCULAR, de 2 de junho de 2017, foi designado como autoridade julgadora o servidor Hellinton Staevie dos Santos[236]. Por fim, a partir da da Portaria nº. 001, de 11 de janeiro de 2018, designaram-se Ana Carla Cruz Pedrosa e Hellinton Staevie dos Santos como autoridades julgadoras[237].

Em face da situação, agora foi possível se dedicar aos números referentes às ações planejadas e às executadas em cada exercício, a despeito de serem extremamente delicadas em face da importância e do protagonismo inerente aos agentes de fiscalização e das autoridades julgadoras. Antes disso, deve-se retornar à subseção 2.7 para relembrar que o Memorando-Circular GAB/DEPAM nº. 021, de 15 de dezembro de 2014, solicitou das superintendências a elaboração de um planejamento das fiscalizações a serem realizadas no ano de 2015; que a Portaria nº. 483, de 13 de novembro de 2015, definiu a necessidade de, a partir de 2016, as unidades inserirem os seus planos anuais de fiscalização no *Fiscalis*; e que foi seguida pela Portaria Iphan nº. 458, de 11 de novembro de 2016, para 2017, e pela Portaria Iphan nº. 429, de 17 de novembro de 2017, para 2018.

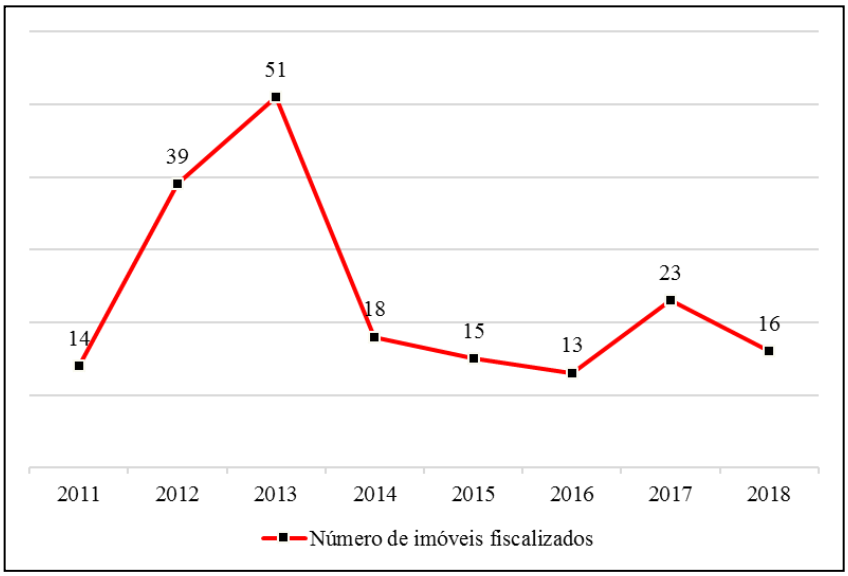
De acordo com Benzecry e Pedrosa (2019), em 2015, estavam programadas seis vistorias anuais ao centro histórico de Manaus-AM, duas vistorias por ano a cada um dos bens edificados tombados restantes, e três fiscalizações eventuais a bens imóveis

[235] Página 21 do Boletim Administrativo Eletrônico do Iphan nº. 1.053, de 27 de fevereiro de 2015.
[236] Tal designação, apesar de ter produzido todos os efeitos, não respeitou a formalidade prevista no artigo 24 da Portaria nº. 187/2010, que prevê a portaria como forma de proferir tal ato administrativo.
[237] Página 10 do Boletim Administrativo Eletrônico do Iphan nº. 1.318, de 12 de janeiro de 2018.

tombados, deixando em aberto quais seriam tais edificações. Já, para 2016, foram planejadas 70 fiscalizações no centro histórico de Manaus-AM, duas para o Mercado Municipal Adolfo Lisboa, 24 para o conjunto arquitetônico do Porto de Manaus-AM, 24 para o Reservatório do Mocó, e duas para o Teatro Amazonas. Em 2017, a superintendência programou 12 ações de fiscalização no centro histórico, quatro para o Reservatório do Mocó e uma para cada um dos três bens restantes. Por fim, em 2018, foram planejadas 20 ações fiscalizatórias no centro histórico, duas para o Mercado Municipal Adolfo Lisboa, uma para o conjunto arquitetônico do Porto de Manaus-AM, sete para o Reservatório do Mocó e duas para o Teatro Amazonas. Conclui-se, portanto, que o total de inspeções programadas chegaria a 17 em 2015, 122 em 2016, 19 em 2017 e 32 em 2018.

Quanto ao monitoramento das atividades, em 2015, ainda não havia a necessidade de preenchimento de um sistema unificado de coleta dessas informações, o que acabou ocorrendo a partir de 2016, com o *Fiscalis* e o *FormSUS*. Assim, de acordo com os dados analisados, em 2016, houve 11 fiscalizações registradas no *FormSUS* e nenhuma no *Fiscalis*; em 2017, houve duas no *FormSUS* e oito no *Fiscalis*; e, em 2018, houve 25 no *Fiscalis* (BENZECRY; PEDROSA, 2019). Em contrapartida, as planilhas-síntese elaboradas por Benzecry e Pedrosa (2019) registraram 15 inspeções com irregularidades atestadas nos imóveis em 2015, contra 13 em 2016, 23 em 2017, e 16 em 2018.

Figura 3 – Gráfico de imóveis fiscalizados no Iphan/AM (2011-2018)



Fonte: Benzecry e Pedrosa (2019)

Chama atenção, todavia, que, diferentemente do que ocorreu entre 2015 e 2017, no ano de 2018, das 25 fiscalizações registradas no *Fiscalis*, em apenas 16 houve a constatação de irregularidade, ou seja, registraram-se todas as fiscalizações executadas, ainda que nada de irregular tenha sido atestado. Isso permitiu constatar, por exemplo, que em 16 das 25 vistorias, ou seja, em 64% dos casos, foi aplicado um dos instrumentos constantes na Portaria nº. 187/2010 (BENZECRY; PEDROSA, 2019).

Ao tomar esse quantitativo disponível nas plataformas de monitoramento do Iphan e comparar com as planilhas-síntese elaboradas por Benzecry e Pedrosa (2019), 15 das 67 fiscalizações com irregularidades atestadas entre 2015 e 2018 pela Superintendência do Amazonas deixaram de ser registradas nos sistemas de monitoramento, que, como ocorrido em 2018, deveriam conter todas as ações executadas, ainda que não tenham sido atestadas qualquer anormalidade. A ausência de um preenchimento fidedigno, contudo, impede a utilização de tais dados no juízo acerca da eficácia da fiscalização do Iphan junto ao patrimônio edificado tombado de Manaus-AM.

O preenchimento do *Fiscalis* e do *FormSUS* não se justificava apenas por serem instrumentos de gestão, que, ao reunir informações, facilitam a compreensão dos mais diversos universos culturais e territoriais existentes no Brasil. A existência de um banco de dados sistemático é de extrema necessidade, pois se transforma em um verdadeiro inventário de conhecimento dos bens que são objetos de proteção federal. Além

disso, ao ser permitido o monitoramento das ações desempenhadas, aumentam-se as chances de se corrigir erros a tempo ou, até mesmo, de buscar soluções mais efetivas para gargalos que vierem a surgir no transcurso dos procedimentos.

É bem verdade que tanto o preenchimento dos sistemas de monitoramento, como a própria fiscalização em si dependem de um quadro de funcionários que, para além de compreender a dinâmica da atribuição em questão, ou seja, que conheçam as normativas e os procedimentos, sintam-se pessoalmente abalizados para usar do poder de polícia administrativa do Iphan em defesa do patrimônio cultural.

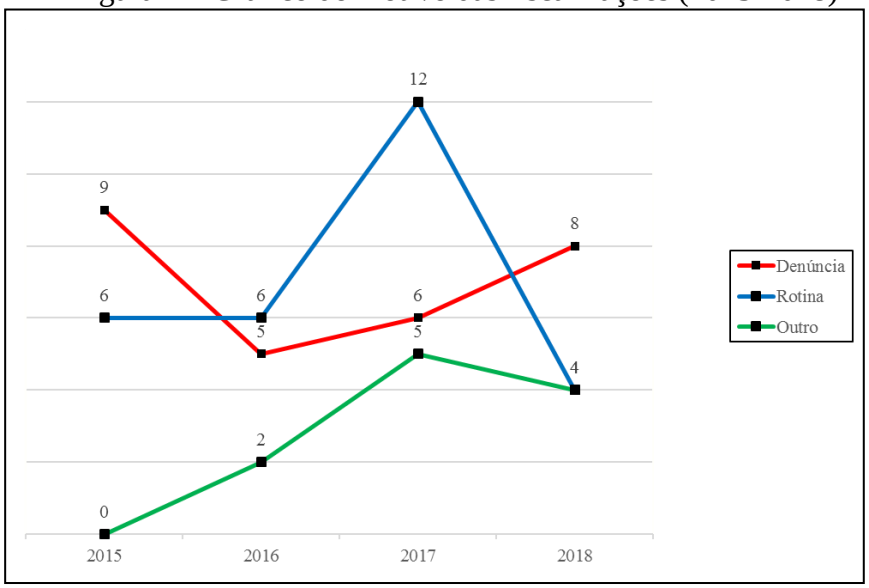
A figura humana como grande mola motriz da vigilância do Iphan junto ao seus bens e conjuntos tombados também foi destacada em trecho de artigo de Rodrigo Melo Franco de Andrade, conforme destaca-se:

> no tocante às atribuições e atividades que incumbem aos responsáveis pela conservação do sítio urbano, o serviço que precisa ser inicialmente organizado e mantido com rigor em atividade ininterrupta é o da inspeção e vigilância sobre a respectiva área. Com efeito, somente à custa de trabalho minucioso e completo de observação aplicado a toda a extensão do sítio, assim como a cada um dos bens culturais e naturais nele compreendidos, conseguir-se-á conservá-lo (ANDRADE, 1970, p. 4-5).

A quantidade de fiscais é um fator de extrema importância, mas de significado similar também resta a capacidade institucional de fazer cumprir os procedimentos previamente previstos. Se não houver uma uniformidade na atuação, e por envolver a fiscalização de direitos fundamentais, como o contraditório e a ampla defesa, pode-se correr o risco de ver uma atuação toda inviabilizada pelo aspecto jurídico, porque não foi seguida uma determinada formalidade.

Sobre outro dado relevante levantado, destaca-se o motivo das fiscalizações ocorridas. Do total, 28 foram originadas de denúncia, 28 oriundas de ações rotineiras e 11 decorrentes de outras razões. Tais números indicam que a sociedade tem atuado dentro dos veículos existentes para levantar uma queixa sobre intervenção supostamente irregular ao seu patrimônio cultural.

Figura 4 – Gráfico do motivo das fiscalizações (2015-2018)



Fonte: Benzecry e Pedrosa (2019)

Não se tem como atestar o nível de ligação dos manauaras com o seu patrimônio, nem a dimensão da apropriação social, mas é uma informação relevante saber em que grau existe o controle social sobre as ações do Iphan. Se o patrimônio cultural brasileiro pertence a todos aqueles cidadãos deste país, nada mais razoável e justo que haja mecanismos efetivos de comunicação entre o poder público e os jurisdicionados.

Esses números também permitem uma reflexão acerca do que seriam tais ações rotineiras, que se subdividem entre rondas planejadas e controle de obras aprovadas. As primeiras, geralmente, são previstas nos planos anuais de fiscalização e consistem em dividir um conjunto tombado em áreas, onde será indicado um servidor responsável por realizar vigilância rotineira naquele lugar. A periodicidade também será estipulada em tal documento, e deve ser pensada de forma a garantir uma presença constante e atenta da instituição, principalmente diante do dinamismo urbano.

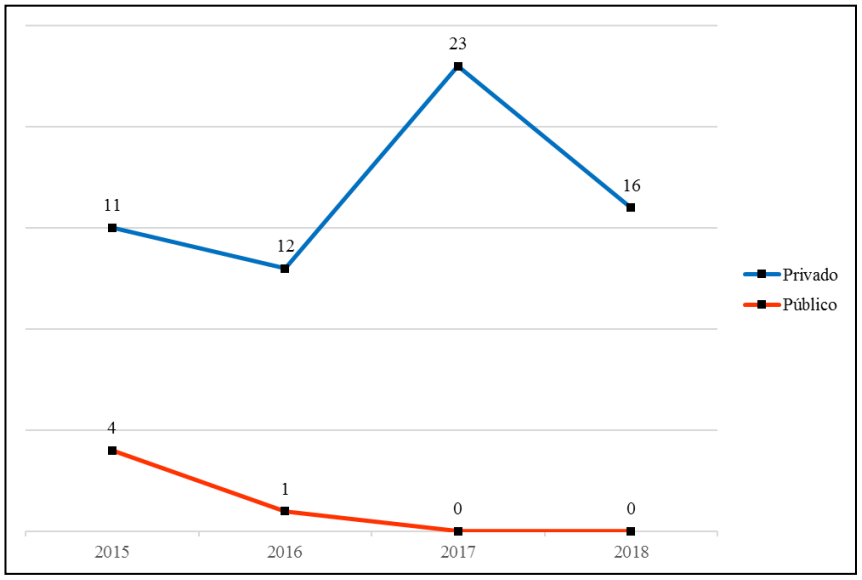
Já a segunda situação é consequência natural das anuências feitas pelo órgão, conforme previsto no artigo 2º, IV, da Portaria Iphan nº. 420/2010. Ao aprovar uma proposta de intervenção, o Iphan deverá fiscalizar minuciosamente o cumprimento do projeto arquitetônico ratificado, ao fazer prevalecer as razões elencadas em seu parecer técnico. Se, contudo, após anuir com a obra, o órgão negligenciar a sua execução, estará

favorecendo condutas inadequadas que podem até resultar em dano irreparável e anular por completo o trabalho de análise anteriormente realizado.

Uma vez que inexiste uma hierarquia entre os motivos da fiscalização, pensa-se, todavia, que as ações rotineiras devem ser as principais fontes de conhecimento das irregularidades, pois a ação fiscalizatória não possui apenas uma faceta sancionadora, mas também vigilante e deve estar atenta aos movimentos executados sob sua jurisdição.

Também há dados estatísticos sobre reforços institucionais solicitados no âmbito das fiscalizações, como parte inclusive da necessidade de colaboração do poder público quanto se trata da defesa do patrimônio. Todos os entes têm a obrigação constitucional de auxiliar na proteção dos bens culturais, ainda que não possuam ingerência sobre os mesmos. Também há a participação de órgãos da esfera de poder, como é o caso da Polícia Federal, cuja atuação nesses casos, todavia, é restrita a algumas hipóteses, conforme se tratará na próxima subseção.

Figura 5 – Gráfico do tipo de propriedade dos imóveis fiscalizados (2015-2018)

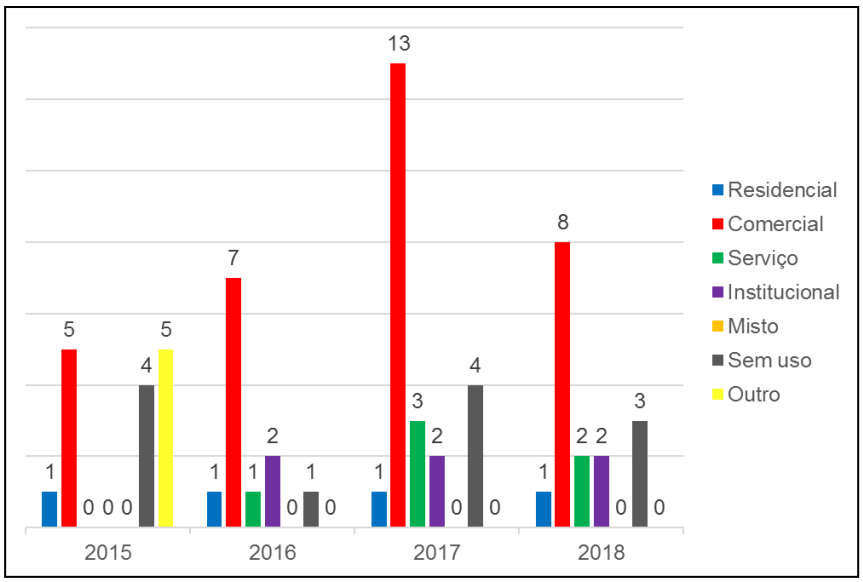


Fonte: Benzecry e Pedrosa (2019)

Ao partir, agora, para outra questão, também foram coletadas informações que dizem respeito à propriedade dos imóveis fiscalizados, sendo que, das 67 ações executadas, cinco diziam respeito a bens públicos, e 62 a particulares. Já em relação ao uso dos bens, quatro eram residenciais; 33 eram comerciais; seis ligados aos serviços; seis institucionais; 12 sem uso; e cinco tinham outra utilidade (BENZECRY; PEDROSA, 2019).

A questão do tipo de propriedade e de uso ajuda a confirmar a ideia dentro do senso comum de que a atual vocação do centro histórico de Manaus-AM reside nas atividades comerciais. Desde a implementação da Zona Franca, tem-se vislumbrado, cada vez mais, o preenchimento dos imóveis com lojas que orbitam nesse modelo econômico. As residências foram sendo “empurradas” para os extremos da área histórica, como o “bairro” de São Vicente e parte do “bairro” dos Remédios, ou estão aglomeradas em edifícios, como aqueles no entorno do Teatro Amazonas, tratados anteriormente.

Figura 6 – Gráfico do uso dos imóveis fiscalizados (2015-2018)

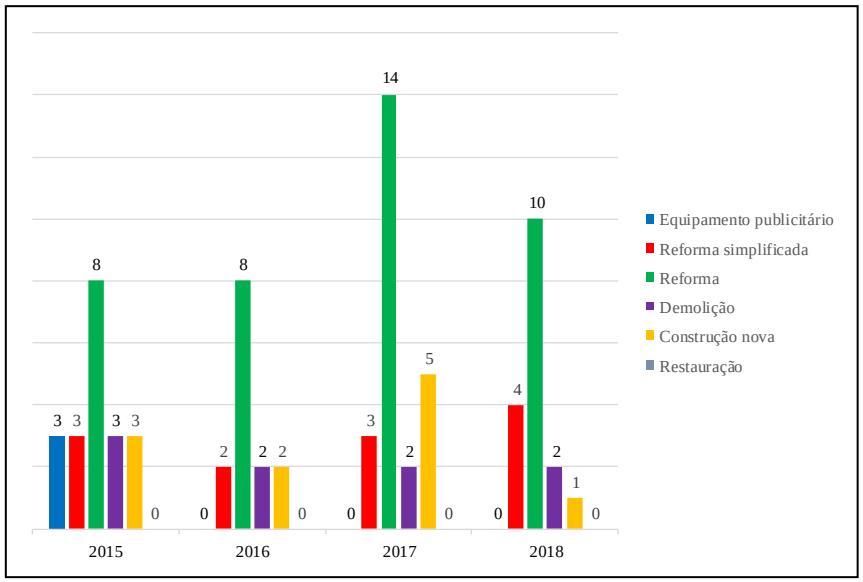


Fonte: Benzecry e Pedrosa (2019)

Já quanto ao tipo de intervenção atestada no momento da fiscalização, três referiam-se a uso de equipamento publicitário; 12 referiam-se à reforma simplificada; 40 diziam respeito à reforma; nove eram referentes à demolição; e 11 à construção nova (BENZECRY; PEDROSA, 2019).

Tais nomenclaturas são utilizadas pela Portaria nº. 420/2010 e podem ser resumidas da seguinte forma: equipamento publicitário seria qualquer meio físico pelo qual se veicula mensagens; reforma simplificada caracteriza-se por intervenções que não acarretem em mudança na área construída e na colocação de novos elementos; reforma é qualquer intervenção que implique na demolição ou na construção de novos elementos, tais como ampliação ou supressão de área construída; demolição é a supressão total de uma edificação; e construção nova é o erguimento de edifício em terreno vazio ou em lote com edificação existente, desde que separado fisicamente dela (BRASIL, 2010b).

Figura 7 – Gráfico do tipo das intervenções constatadas (2015-2018)



Fonte: Benzecry e Pedrosa (2019)

Entre os documentos lavrados, os de maior incidência foram os termos de embargo e os autos de infração, sendo que, dos 37 autos preenchidos, houve três notificações de penalidade e três termos de compromisso, sendo assim, a grande maioria sequer chegou ao seu desfecho final. Ainda sobre os autos, 28 foram originados de danos propriamente ditos, e sete por descumprimento de NAD. Dessa forma, das 25 notificações emitidas, a grande maioria cumpriu o seu papel, qual seja, de satisfazer uma irregularidade sem a necessidade de um processo sancionador (BENZECRY; PEDROSA, 2019).

Por fim, e talvez o dado mais preocupante, dos 56 processos administrativos analisados no período, apenas um foi encerrado, e 21 foram concluídos e carecem apenas de nova fiscalização e/ou lavratura de termo de encerramento. Esse caso solitário diz respeito ao Processo nº. 01490.000170/2015-77, que envolveu imóvel localizado na Rua Dez de Julho, nº. 315, Centro, que foi encerrado após o envio de expediente por parte da superintendente para informar que haviam sido cumpridas todas as obrigações impostas ao autuado, conforme inspeção técnica realizada (BENZECRY; PEDROSA, 2019).

Conforme dito anteriormente, o monitoramento dos procedimentos de fiscalização se insere nas atribuições do *Fiscalis*, fruto de anos de experiência e do aperfeiçoamento da prática institucional. Para além de mirar no resultado, ou seja, na atividade em si, o acompanhamento das formalidades processuais previstas na Portaria nº.

187/2010 é uma das garantias básicas de que o máximo será feito para penalizar e reverter um dano ao patrimônio cultural.

Um dos objetivos do trabalho desenvolvido no âmbito do Mestrado Profissional do Iphan e que serviu de fonte primária para os dados trazidos residiu também na capacidade de informar à instituição sobre as pendências de cada uma das 67 ações fiscalizatórias enumeradas nas planilhas-sínteses, de forma a facilitar uma reação por parte da Superintendência e da Coordenação Técnica, possibilitar o andamento de tais demandas e a resolução dessa que é uma das principais tarefas do Iphan.

Ao partir dessa base numérica, que se dedicou a fornecer um panorama das fiscalizações do Iphan junto ao patrimônio edificado de Manaus-AM entre 2015 e 2018, será iniciada uma reflexão acerca da atuação judicial dentro da dinâmica fiscalizatória em comento, como forma de ser introduzida na discussão sobre a eficácia da Portaria nº. 187/2010. Para além dos aspectos meramente burocráticos, de estruturação e organização, que serão abordados posteriormente, o envolvimento do Poder Judiciário, bem como da Procuradoria Federal, na estrutura do poder de polícia é um fator relevante a ser ressaltado, tendo em vista que os dados inerentes a eles podem ser vistos como resultados positivos ou negativos do que vem sendo feito no campo administrativo.

Assim, na próxima subseção, o destaque será dado aos processos judiciais em andamento na Justiça Federal do Amazonas, cujo objeto é um bem edificado tombado pelo Iphan. Além disso, também será trazida a possibilidade de acionamento do Poder Judiciário quando há o descumprimento de ordens administrativas inerentes ao poder de polícia. Para além do caráter informativo, essa parte visa coletar e divulgar os dados que, de certa forma, influenciam no juízo sobre a eficácia da portaria da fiscalização do Iphan.

4.3 Reflexões sobre a atuação judicial e a relação com a fiscalização do Iphan

Nesta seção, pretende-se avançar para além dos procedimentos administrativos que tramitam na SE/IPHAN/AM, ao se tratar também dos processos judiciais em andamento na Justiça Federal amazonense em que o Iphan constava como sujeito do processo, ou seja, segundo o Código de Processo Civil, quando ocupava a figura de parte ou terceiro juridicamente interessado.

De acordo com tal *códex*, são partes o autor (requerente), o réu (requerido) e o litisconsorte[238]. Já como terceiro que intervém no processo, aqui, se limitou apenas aos casos em que o Iphan figurava na posição de assistente[239] ou de *amicus curiae*[240]. Nessa conta, entraram 31 ações, entre suspensas e em grau de recurso, mas não entraram ações baixadas e ações que envolviam bens inseridos na poligonal de tombamento federal, e que não tiveram a participação do Iphan no processo, como é o caso, por exemplo, da ACP nº. 0013006-92.2012.4.01.3200[241].

Dentro das 31 ações listadas, se observados apenas os processos relacionados aos bens arquitetônicos e urbanísticos tratados nesta dissertação, constatou-se que, até 31 de dezembro de 2018, restavam ainda ativas, na Seção Judiciária em questão, 12 demandas que envolviam o patrimônio cultural edificado[242], destacando-se as seguintes características: em três delas, o Iphan é o requerente; em seis, figura como requerido; e, em

---

[238] Dá-se o nome de litisconsórcio quando duas ou mais pessoas litigam, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente (artigo 113), quando entre elas houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide (inciso I); quando, entre as demandas, houver conexão pelo pedido ou pela causa de pedir (inciso II); quando ocorrer afinidade de questões por ponto comum de fato ou de direito (inciso III); ou quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes (artigo 114).

[239] Ingresso voluntário de terceiro juridicamente interessado para auxiliar uma das partes (artigo 119).

[240] Pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada admitida em processo para fornecer subsídios probatórios ou jurídicos à solução de causa revestida de especial relevância ou complexidade.

[241] Trata-se de ação judicial que envolve o imóvel do antigo Luso Sporting Club, na Rua Monsenhor Coutinho nº. 745, Centro, cujo objetivo do MPF reside em recuperar o revestimento em "pó de pedra" original, removido da fachada do bem.

[242] Ações judiciais nº. 0005822-17.2014.4.01.3200, 16823-28.2016.4.01.3200, 1032-24.2013.4.01.3200, 20216-34.2011.4.01.3200, 3030-71.2006.4.01.3200, 5233-59.2013.4.01.3200, 14632-15.2013.4.01.3200, 8252-05.2015.4.01.3200, 15477-42.2016.4.01.3200, 6442-49.2002.4.01.3200, 7358-10.2007.4.01.3200 e 7984-29.2007.4.01.3200.

três, consta como litisconsorte ativo. Já quanto à natureza de cada uma das 12 demandas, vislumbrou-se nove ações civis públicas, duas cautelares inominadas e uma execução fiscal.

Liderando a proposição de 24 das 31 demandas gerais que envolveram o Iphan, o MPF repete o protagonismo que também foi observado no Estado do Rio de Janeiro, conforme estudou Erthal (2017). Apesar de ser louvável tal comportamento do *Parquet*, chama atenção o número pequeno de demandas perpetradas pela Procuradoria-Geral Federal em nome do Iphan, que se limitam a duas ações civis públicas e uma execução fiscal, todas relacionadas ao patrimônio cultural edificado.

Tal situação só se justifica se for analisada à luz do número de procedimentos administrativos pendentes de encaminhamento na superintendência amazonense. O alto quantitativo de processos de fiscalização pendentes demonstra a existência de gargalos que alteram o prosseguimento natural do feito, o que obstaculiza o interesse público almejado. Como consequência dessa dificuldade de atuação administrativa, a instituição também deixa de agir na esfera judicial, o que contribui para o não cumprimento de suas atribuições legais, notadamente relacionadas à cobrança de multa e à reversão de danos ao patrimônio cultural.

Como a instância judicial e a administrativa são independentes entre si, há situações em que as medidas coercitivas adotadas pelo poder público no âmbito do exercício do poder de polícia administrativa encontram resistência dos administrados, e isso é muito comum nos casos que envolvem a lavratura de TE pelo Iphan.

Tal documento é consequência natural do poder-dever de vigilância em prol do patrimônio cultural. De acordo com a norma interna que regula tal atribuição, conceitua-se o TE como a ordem administrativa que determina a paralisação de obra irregular em andamento[243]. Como irregular, entende-se por quaisquer intervenções que não tenham sido submetidas à análise do Iphan, nos termos dos artigos 17 e 18 do Decreto-lei nº. 25, de 1937[244].

---

[243] Art. 15 da Portaria Iphan nº. 187, de 11 de junho de 2010.

[244] "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.
[...]

Ocorre que nem sempre tal comando é cumprido, o que faz com que a conduta ultrapasse a seara administrativa e entre no campo criminal. Pelo artigo 330 do Código Penal[245], conceitua-se como infração penal a desobediência de ordem legal oriunda de funcionário público, bem como pelo artigo 329 da mesma norma[246], a resistência a ato legal mediante violência ou ameaça também é considerada crime. Ou seja, se um servidor do Iphan determina a interrupção de obra, e tal ordem é ignorada ou até enfrentada de forma anormal, tem-se a materialização de um crime.

Dessa forma, caberá à Polícia Federal proceder com a apuração de tal fato, haja vista que foi praticado em detrimento de interesses coletivos representados por uma autarquia federal, conforme preceitua a Constituição da República de 1988[247]. Por exigir uma ação penal pública incondicionada[248], caberá então ao MPF a propositura da respectiva ação penal junto à Justiça Federal do local de ocorrência do fato.

Na ocorrência de crime de desobediência, deve o Iphan informar ao MPF, haja vista ser esta entidade a única legitimada para propor a ação penal devida. Segundo o Código de Processo Penal, qualquer pessoa pode informar ao *Parquet*, mas, por ser de interesse da União, é salutar que a autarquia federal desobedecida o faça, nos termos do artigo 27 do referido diploma legal[249].

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" (IPHAN, 2006).

[245] Desobediência: "Art. 330 – Desobedecer a ordem legal de funcionário público:
Pena – detenção, de quinze dias a seis meses, e multa".

[246] Resistência: "Art. 329 – Opor-se à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a funcionário competente para executá-lo ou a quem lhe esteja prestando auxílio:
Pena – detenção, de dois meses a dois anos.
§ 1º – Se o ato, em razão da resistência, não se executa:
Pena – reclusão, de um a três anos.
§ 2º – As penas deste artigo são aplicáveis sem prejuízo das correspondentes à violência".

[247] "[...] § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:
I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
[...]".

[248] Pelo art. 100, *caput*, do Código Penal, em regra, as ações penais são públicas e incondicionadas, ou seja, não depende do aceite por parte do ofendido ou de prévia manifestação de qualquer outra pessoa.

[249] "Art. 27. Qualquer pessoa do povo poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, nos casos em que caiba a ação pública, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e a autoria e indicando o tempo, o lugar e os elementos de convicção".

Caso o MPF não possua informações suficientes acerca da infração penal cometida, deve solicitar a apuração por parte da Polícia Federal. Todavia, caso tenha informações suficientes para propor a ação penal devida, a jurisprudência pátria entende ser dispensável a instauração de inquérito policial[250].

Para acionar a Polícia Federal, a fim de solicitar a instauração de inquérito policial para apurar a desobediência ao embargo administrativo, bem como a sua autoria, o Código de Processo Penal exige que seja apresentada uma requisição – *notitia criminis* – por parte do ofendido (nesse caso, o Iphan), ou pelo Ministério Público, que contenha a narração do fato; a individualização do indiciado ou seus sinais característicos e as razões de convicção ou de presunção de ser ele o autor da infração, ou os motivos de impossibilidade de o fazer; e a nomeação das testemunhas, com indicação de sua profissão e residência[251].

Assim, tal questão pode ser iniciada tanto na Polícia Federal quanto no MPF, com a observação de que, no caso de existirem elementos suficientes acerca da materialidade do fato delituoso e de sua autoria, poderá ser dispensada a participação da Polícia, desde que o *Parquet* assim o entenda.

A despeito do previsto na legislação penal, deve-se preliminarmente observar os trâmites internos junto ao Iphan, antes de serem acionados o MPF e/ou a Polícia

---

[250] "HABEAS CORPUS" - MINISTÉRIO PÚBLICO - OFERECIMENTO DE DENÚNCIA - DESNECESSIDADE DE PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL - EXISTÊNCIA DE ELEMENTOS MÍNIMOS DE INFORMAÇÃO QUE POSSIBILITAM O IMEDIATO AJUIZAMENTO DA AÇÃO PENAL - INOCORRÊNCIA DE SITUAÇÃO DE INJUSTO CONSTRANGIMENTO - PEDIDO INDEFERIDO. - O inquérito policial não constitui pressuposto legitimador da válida instauração, pelo Ministério Público, da "persecutio criminis in judicio". Precedentes. O Ministério Público, por isso mesmo, para oferecer denúncia, não depende de prévias investigações penais promovidas pela Polícia Judiciária, desde que disponha, para tanto, de elementos mínimos de informação, fundados em base empírica idônea, sob pena de o desempenho da gravíssima prerrogativa de acusar transformar-se em exercício irresponsável de poder, convertendo, o processo penal, em inaceitável instrumento de arbítrio estatal. Precedentes.
(HC 80405, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 03/04/2001, DJ 18-06-2004 PP-00077 EMENT VOL-02156-02 PP-00240 RTJ VOL-00192-01 PP-00222)

[251] "Art. 5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:
[...]
II – mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.
§ 1º O requerimento a que se refere o no II conterá sempre que possível:
a) a narração do fato, com todas as circunstâncias;
b) a individualização do indiciado ou seus sinais característicos e as razões de convicção ou de presunção de ser ele o autor da infração, ou os motivos de impossibilidade de o fazer;
c) a nomeação das testemunhas, com indicação de sua profissão e residência".

Federal, a fim de que sejam respeitadas as instâncias administrativas com atribuições sobre a temática.

Ao analisar as fiscalizações ocorridas em Manaus-AM, entre 2015 e 2018, observou-se que o entendimento interno do Iphan acerca dessa questão sofreu profundas alterações. Em 2015, conforme exteriorizado no Parecer nº. 00043/2015/PROT/PFIPHANAM/PGF/AGU, referente ao Processo Administrativo nº. 01490.000271/2013-86, um procurador federal posicionou-se no sentido de que a Superintendência do Iphan encaminhasse um suposto caso de descumprimento de embargo administrativo para a apuração do MPF.

Posteriormente, por meio do Memorando-Circular nº. 5/2017/DEPAM (doc. SEI nº. 0178761), que elenca os casos em que a Polícia Federal deverá ser acionada, exarou-se a posição de que a ocorrência de desobediência a embargo, *per se*, é causa razoável para se dar conhecimento à instituição.

Além disso, uma posição institucional mais recente recomenda que tais casos sejam encaminhados primeiramente à Procuradoria Federal, junto ao Iphan, e não ao MPF, para, então, serem estudadas as melhores formas de atuação e os encaminhamentos do feito. O embasamento resta no Despacho nº. 326/2017-PROC/PFIPHAN/PGF/AGU (doc. SEI nº. 0375366), que aprovou o Parecer nº. 313/2017-PROC/PFIPHAN/PGF/AGU (doc. SEI nº. 0375354).

Por fim, cabe esclarecer uma situação ocorrida na SE/IPHAN/AM acerca do descumprimento de embargo administrativo. No âmbito do Processo SEI nº. 01490.900063/2017-11, teve-se o conhecimento de descumprimento de TE, oportunidade em que se decidiu por lavrar novo termo.

Sobre essa situação, vale ressaltar que o descumprimento de embargo não tira os seus efeitos, quais sejam, o de determinar a imediata paralisação de obras irregulares. Dessa forma, na ocorrência de desobediência, tratada aqui como crime, deve-se comunicar o fato imediatamente à Procuradoria Federal, sem a necessidade de lavratura de nova ordem de embargo. Caso, todavia, haja o interesse de reforçar o TE descumprido, pode-se

proceder novamente com o disposto no parágrafo único do artigo 16 da Portaria Iphan nº. 187/2010[252], mas sem a lavratura de novo documento.

Independentemente de ter havido descumprimento de ordem exarada no âmbito administrativo, na impossibilidade de se alcançar o fim público almejado, uma atuação judicial deve ser procurada para sanar dificuldades e empecilhos quanto à capacidade coercitiva da instituição. Em outras palavras, se houver obstáculos para se aplicar a multa e/ou para reverter o dano, o Iphan deveria priorizar uma reação judicial em detrimento da administrativa, ao visar tão somente à proteção do bem acautelado.

Apesar dos resultados aqui compartilhados, resta provar se a judicialização da atividade administrativa é um meio eficaz e efetivo. Com essa opção, o órgão perde controle sobre a decisão inerente aos bens tombados e fica refém de sentenças e acórdãos que sempre correm o risco de se apresentarem desfavoráveis e formados por condenações sobre a atuação do Iphan. Entretanto, o processo administrativo, ainda que não consiga chegar à cobrança da multa, pode desencadear mecanismos sancionadores do infrator, como a inscrição do débito administrativo na Dívida Ativa da União, pendente a reversão do dano.

Esses óbices podem surgir em diversos momentos processuais, mas, inegavelmente, a falta de compreensão acerca de conceitos e entendimentos é causa impactante para criar gargalos nos processos regidos pela Portaria nº. 187/2010. Como exemplo, e para se aprofundar um pouco mais nessa problemática que envolve o não andamento processual correto na SE/IPHAN/AM, traz-se o caso do acionamento judicial.

Das 67 ações fiscalizatórias listadas entre 2015 e 2018, nenhum processo administrativo chegou a ser encaminhado à Procuradoria Federal nesse quadriênio. Não obstante, alguns foram submetidos posteriormente, como é o caso do Processo SEI nº. 01490.900258/2017-52, por meio do qual foi solicitada, em 28 de março de 2019, a atuação judicial por parte de tal entidade. Analisado o pleito da superintendência, foram solicitadas algumas complementações em 18 de julho de 2019, que foram suprimidas em 19 de agosto de 2019. A despeito de, em 10 de outubro de 2019, ter sido elaborada a

[252] "Parágrafo único. Uma via do Termo de Embargo deverá ser afixada de modo visível no bem, dando ciência a qualquer cidadão sobre as consequências penais quanto a eventual descumprimento da ordem" (IPHAN, 2012).

minuta de petição inicial, até o momento, todavia, não foi protocolizada a eficaz ação judicial para responsabilizar civilmente a autora do dano, bem como obrigá-la a repará-lo.

Em estudo técnico com estatística sobre ações judiciais em andamento relacionadas à atividade de fiscalização de cinco superintendências do Iphan, já especificadas na subseção 2.7, o arquiteto António Miguel Lopes de Sousa (2010b) compartilha informação de que, em 60% dos casos, o tempo decorrido entre a solicitação à Procuradoria Federal e a abertura do processo judicial foi de até seis meses. Do restante, em 25% o transcurso temporal foi de até um ano e, em 15%, de até dois anos.

Ainda que tal documento tenha sido elaborado há quase uma década, em novembro de 2010, o fato é que o processo administrativo trazido como exemplo já se encontra distante das estatísticas levantadas. Esse caso, portanto, se insere dentro dos 15%, ou seja, quando o tempo passado entre a solicitação de atuação judicial até a distribuição da ação foi de até dois anos. Sem haver nenhum indício nos autos de que tal demanda será processada, não se espantará se tal lapso for superior a dois anos.

Conforme já explicado na subseção 2.5.2, com a instalação da Procuradoria Jurídica do IBPC, as atividades de consultoria e representação passaram a ser desempenhadas pela entidade, em sintonia com o artigo 17 da Lei Complementar nº. 73/1993, instituidora da AGU. Anos depois, com a instituição do cargo de procurador federal[253] e da criação da Procuradoria-Geral Federal (PGF)[254], a Projur foi extinta[255] e a atuação jurídica no âmbito da instituição dividiu-se entre os procuradores lotados na Procuradoria Federal junto ao Iphan, que se responsabilizou pelas atividades de consultoria e assessoramento; e os procuradores dos órgãos de execução da PGF, responsáveis pelo contencioso.

Tal divisão entre consultivo e contencioso começou a ser aplicada a partir das alterações introduzidas pela Lei nº. 11.098, de 13 de janeiro de 2005, atualmente regulamentada por meio da Portaria PGF nº. 530, de 13 de julho de 2007. Em 2007, estabeleceu-se que à PGF caberia a representação do Iphan perante o STF, os Tribunais

---

[253] Medida Provisória nº. 2.229-43, de 6 de setembro de 2001. Por sua vez, a garantia da intimação pessoal só se deu por meio da Lei nº. 10.910, de 15 de julho de 2004.
[254] Lei nº. 10.480, de 2 de julho de 2002.
[255] Por meio do Decreto nº. 4.811, de 19 de agosto de 2003, a Projur transformou-se em Procuradoria Federal (Profer), com atribuições de consultoria e assessoramento jurídico, representação judicial e extrajudicial, e a apuração da liquidez e certeza dos créditos para fins de cobrança.

Superiores e a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais[256], bem como à Procuradoria Regional Federal da 1ª Região competiria representar judicialmente o Iphan junto ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região[257].

No Amazonas, alvo deste trabalho, atribuiu-se, por meio da Portaria PGF nº. 558, de 3 de julho de 2008, a competência à Procuradoria Federal no Estado para exercer a representação judicial das autarquias e fundações públicas federais na referida unidade da federação, que foram consolidadas em 2010[258] e em 2015[259].

Dentro de uma visão simplista, pode-se encontrar a explicação para tal falta de celeridade na divisão administrativa ocorrida na PGF entre setores dedicados à consultoria jurídica e outros à litigância. Enquanto, na instância do Iphan, todo o andamento foi dado, inclusive com a elaboração de minuta de petição inicial, não foi dado o devido encaminhamento da demanda até a Justiça Federal. Ocorre que, acessado o procedimento junto ao sistema da própria AGU, o *Sapiens*[260], constatou-se que, desde a entrega da minuta da exordial, o procedimento resta pendente de consideração do procurador-chefe da autarquia, ou seja, do setor consultivo, em face do esculpido no artigo 30, IX, da Portaria PGF nº. 172, de 21 de março de 2016[261].

Dessa forma, não se pode usar desse exemplo como um medidor das consequências, no âmbito do Iphan, da bipartição administrativa da PGF. Pode-se conjecturar, contudo, que a necessidade de prévia manifestação por parte do titular da procuradoria autárquica diante do ajuizamento de ACPs é um formalismo desnecessário, tendo em vista a urgência que, muitas vezes, acompanha tais solicitações de atuação judicial. No caso do Iphan, pela natureza do órgão, tal modalidade de ação é uma das mais comuns, prova disso é que 27 das 32 ações pendentes na Justiça Federal do Amazonas e que envolviam o Iphan eram de tal natureza.

---

[256] Portaria PGF nº. 531, de 13 de julho de 2007.
[257] Portaria PGF nº. 261, de 12 de março de 2009.
[258] Portaria PGF nº. 815, de 14 de outubro de 2010.
[259] Portaria PGF nº. 649, de 24 de agosto de 2015.
[260] A consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br, mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01490900258201752 e da chave de acesso 53f26cd5.
[261] "Art. 30 Compete às Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais:
[...]
IX – manifestar-se previamente acerca do ajuizamento de ações civis públicas e de ações de improbidade administrativa, ou de intervenção da entidade nas mesmas, ou em ações populares, observadas as diretrizes fixadas pela direção da autarquia ou fundação".

Assim, diante da naturalidade de tal conduta e da complexidade que atinge a Procuradoria Federal, não se mostra tão importante assim ocupar o expediente administrativo com formalidades que têm um impacto quase nulo no cumprimento das atividades-fim da entidade, entre as quais se insere a defesa do patrimônio cultural brasileiro.

Em face das informações quantitativas e qualitativas até agora expostas, e que repercutem em um diagnóstico deveras complexo e diverso sobre o ambiente da fiscalização na instituição, passar-se-á agora à avaliação da eficácia da Portaria nº. 187/2010 a partir da sua aplicação em Manaus-AM, entre 2015 e 2018. Ao se pautar no que foi observado e discutido nesse período na capital amazonense, espera-se que, com isso, seja possível contribuir com discussões mais amplas em âmbito nacional sobre a eficácia geral de tal ato normativo.

4.4 Resultados e variantes destacadas nos processos de fiscalização analisados

Apesar de 67 fiscalizações, houve a inspeção de 58 imóveis e a instauração de 56 processos administrativos no quadriênio estudado. Neste momento, portanto, serão discutidos os resultados dos procedimentos administrativos em comento, que contêm informações relevantes sobre como o Iphan geriu a sistemática e os fluxos previstos na sua legislação interna.

Para desenvolver um raciocínio ligado à eficácia da Portaria nº. 187/2010, serão trazidos, primeiramente, alguns aspectos que influenciaram significativamente no processo de implementação, em parte do território nacional, dos procedimentos previstos em tal ato normativo, para, então, se dedicar ao *status* de cada uma das ações executadas nessa seara em Manaus-AM, entre 2015 e 2018.

Por meio desse conjunto de informações, será possível identificar os desafios referentes à portaria, bem como as maiores dificuldades que impossibilitaram o cumprimento dos objetivos propostos, quais sejam, a defesa do patrimônio cultural. Esse fim, é bom ressaltar, está diretamente ligado ao encerramento do processo administrativo aberto para apuração de infrações lesivas aos bens tombados, que se dá pela regularização da obra irregular ou com a reversão do dano perpetrado e pagamento da multa.

Assim, lavrada uma NAD, o processo administrativo será encerrado com a aprovação dos documentos solicitados por ela, e a obra autorizada deve ser acompanhada em autos apartados. Quando, todavia, for lavrado um AI, o processo será encerrado com a reparação do dano e com o pagamento da multa, que pode ser afastada no caso de celebração de TC. É bom lembrar também que, em situações excepcionais, em que haja a resistência do autuado em reparar e realizar o pagamento, o processo será encaminhado para a Procuradoria Federal impetrar a competente ação judicial, que é iniciada pelos procuradores lotados no Iphan, ou seja, relacionados ao setor consultivo, e encaminhada, posteriormente, ao contencioso para protocolo e acompanhamento.

Quanto aos primórdios da aplicação da Portaria nº. 187/2010 no Brasil, Sousa (2011) entende que a prorrogação do seu *vacatio legis*, por dois meses, permitiu a capacitação de um quadro maior de fiscais bem como concedeu mais tempo para que cada superintendência regional do Iphan assimilasse as novas orientações. A despeito disso, a falta de uma campanha informativa pelos meios de comunicação induziu que algumas de tais unidades externalizassem o "desconforto" de ter de assumir o "ônus" de anunciar a "aplicação de multas", o que abriu lugar para argumentos setoriais que protelaram a ampla implementação da estratégia projetada para a fiscalização.

Conforme dito anteriormente e ressaltado por Sousa (2011), a articulação entre o Depam e a Procuradoria Federal permitiu formatar um dispositivo normativo que não se limitou apenas a estabelecer procedimentos burocráticos, mas que se preocupou também em vincular essa conduta do Iphan aos princípios constitucionais, o que legitimou a atuação institucional. Além do mais, o diálogo com as unidades estaduais e distrital – superintendências e escritórios técnicos – estabeleceu um espaço para o debate sistemático de conteúdos, princípios e conceitos jurídicos inerentes à prática da fiscalização, o que favoreceu a consolidação da representação do órgão em todo o território nacional de uma forma idônea e coerente.

Passada dessa etapa introdutória, será proposta a análise de cada exercício estudado dentro do quadriênio 2015/2018, de forma que o *status* de cada processo administrativo no momento de finalização da *planilha-síntese* seja determinante para se ter um juízo acerca da eficácia da portaria e do procedimento previsto nela. Que fique claro, contudo, que, posteriormente ao fechamento dos produtos inerentes ao Mestrado Profissional do Iphan, pode ter havido o andamento de tais procedimentos, portanto, o juízo aqui feito se baseou tão somente nas informações existentes no momento em que tal trabalho foi finalizado.

Além disso, também foi dedicado um espaço para compartilhar algumas questões formais e/ou materiais observadas durante a análise dos documentos atinentes a cada fiscalização, de forma com que sejam estabelecidas algumas variantes que, de certa forma, possam ter influenciado no *status* do procedimento e em suas pendências. Dentro dessas discussões, pode ter havido questionamentos de ordem conceitual, operacional e até ligados ao aprendizado dos dispositivos previstos na portaria em comento.

4.4.1 Exercício de 2015

Pois bem, começando por 2015, foram sinalizados 15 imóveis como alvo de fiscalização em que se aplicou, pelo menos, um dos três instrumentos previstos na Portaria nº. 187/2010. Quanto a eles, apenas um foi encerrado[262], mas três foram concluídos[263] e aguardam nova fiscalização e/ou lavratura de termo de encerramento (BENZECRY; CASTRO, 2018a).

Já com relação às pendências, em três processos, havia a necessidade de preenchimento da ficha de avaliação[264]; em seis, havia necessidade de análise de

[262] Processo nº. 01490.000170/2015-77.
[263] Processos nº. 01490.000273/2015-37, 01490.000967/2015-74 e 01490.000979/2015-07.
[264] Processos nº. 01490.000443/2015-83, 01490.000288/2015-03 e 01490.000900/2013-78.

documentos apensados aos autos ou em outros processos[265]; e, em dois, a situação foi mais complexa. No primeiro, previsto no Processo nº. SEI 01490.900101/2017-27, havia a necessidade de ser lavrado um segundo AI em relação ao autor do dano, que havia sido identificado no momento em que fora apresentada a defesa em relação ao primeiro auto. Quanto a este, que foi direcionado ao proprietário do imóvel, uma querela judicial estava pendente de solução junto à Justiça estadual, cujo cerne da questão era a propriedade sobre o imóvel alvo da fiscalização do Iphan.

Esse caso diz muito respeito em relação à compreensão do disposto no artigo 14, *caput* e parágrafo único da Portaria nº. 187/2010. Segundo tal comando, preferencialmente, os instrumentos de fiscalização deverão incidir sobre o autor da infração, ou seja, a pessoa que concorreu para a ocorrência da conduta irregular. Na hipótese, contudo, de a mesma não ser identificada, a norma determina a notificação do proprietário. Assim, quanto à sanção do dono do imóvel, a autarquia deve aguardar a solução do causo judicial para, então, decidir pelo prosseguimento ou não do processamento de tal infração em nome do proprietário, análise que também deverá ser pautada pela constatação do elemento subjetivo do ato (dolo ou culpa), uma vez que a responsabilidade administrativa é subjetiva (BENZECRY; CASTRO, 2018a). Vislumbra-se, assim, um tratamento diferenciado para se imputar aos proprietários uma conduta danosa ao patrimônio cultural.

Já o segundo caso complicado de 2015 refere-se ao Processo nº. 01490.001107/2015-58, que restava pendente, pois, cumprida a NAD, com a apresentação de proposta de intervenção, a mesma foi analisada pelo Iphan e entregue para complementações. Ocorre que, mesmo tendo recebido a manifestação técnica da autarquia, o proprietário não submeteu novamente o projeto, situação que se torna problemática na medida em que a notificação foi cumprida, com a entrega da proposta arquitetônica, mas o processo de fiscalização continuava em aberto, pois a irregularidade não havia sido suprida. Ademais, por ter sido embargada obra na edificação, também foi recomendada a realização de nova fiscalização para atestar cumprimento da ordem de paralisação exarada pelo Iphan (BENZECRY; CASTRO, 2018a).

---

[265] Processos nº. 01490.000140/2015-61, 01490.000164/2015-10, 01490.000276/2015-71, 01490.000381/2012-67, 1490.900088/2017-14 e 01490.000271/2013-86.

A sobreposição de documentos, possivelmente, foi um fator decisivo para o imbróglio criado nesse caso. Vale salientar, contudo, que, para além de fiscalizar obras irregulares, o poder-dever de fiscalização do Iphan também incide sobre a inspeção de intervenções autorizadas, pois se almeja atestar se o parecer técnico expedido foi fielmente cumprido pelo proponente. Para impedir danos irreparáveis, é salutar que tal modalidade de vigilância ocorra concomitantemente aos trabalhos no canteiro de obras, em periodicidade suficiente para compelir qualquer conduta reprovável, como a remoção de revestimentos cerâmicos, fechamentos de esquadrias etc.

Sendo esse o cenário observado, além disso, também foram sinalizadas algumas questões que, de maneira inequívoca, influenciaram nos resultados aqui sinalizados. Em relação ao Processo nº. 01490.000381/2012-67, por exemplo, a resolução da querela administrativa caminhou para a celebração de TC entre as partes envolvidas, todavia, segundo o artigo 47 da portaria, seu uso é uma alternativa à imposição de penalidade, que se materializa após processamento e julgamento de um AI. Nesse caso, contudo, a fiscalização resumiu-se à aplicação de embargo e à expedição de notificação, e não foi atingido o requisito que justificava a celebração de um acordo. Além do mais, sequer foram cumpridas as formalidades atinentes ao ato, como a prévia oitiva da Procuradoria Federal para atestar sua regularidade jurídica.

Uma outra situação diz respeito à regularidade formal dos documentos lavrados, notadamente o AI. No Processo nº. 01490.900088/2017-14, houve erro de identificação do autuado por duas vezes. Como se trata de edificação da Santa Casa de Misericórdia de Manaus-AM, que estava sob intervenção judicial, procedeu-se com a lavratura em nome do então secretário de Estado da Saúde e, posteriormente, elencou-se o interventor judicial. Em seguida, foi encaminhada a questão à Procuradoria Federal, que esclareceu que tal documento deveria ter sido lavrado em nome do proprietário, ou seja, da Santa Casa, pois o imóvel estava sob seu domínio, não havia sido alienado, arrematado ou até mesmo desapropriado.

4.4.2 Exercício de 2016

Agora, no que se refere ao exercício de 2016, foram enumeradas 13 ações fiscalizatórias, e nenhuma havia sido encerrada, apesar de três estarem concluídas e pendentes apenas de atos meramente formais de encerramento[266]. Quanto às pendências, em três, havia a necessidade de envio dos autos à autoridade julgadora para análise[267]; em dois processos, havia a necessidade de adoção de mais medidas instrutórias[268]; e, nos restantes, havia a necessidade de preenchimento da ficha de avaliação[269], de elaboração de minuta de Termo de Ajustamento de Conduta[270] e de aguardo de submissão de projeto[271] (BENZECRY, CASTRO, 2018b).

Nesse período, chamou a atenção a lavratura de dois termos de embargo para imóveis distintos, mas sem abertura de processo administrativo. Nesses casos, a pendência elencada foi a de encontrar os autos físicos, haja vista que não havia sido oportunizado esse contato, pois os sistemas de organização processual não informavam sua existência. A única evidência de que tais ações ocorreram constava no formulário de termos de embargo e nos registros no *FormSUS* (BENZECRY, CASTRO, 2018b).

No que se refere ao Processo nº. 01490.000141/2016-96, apesar de estar aguardando submissão de novo projeto, uma vez que fora assinado TC, a fiscalização originária foi anulada a medida em que o AI decorrente da notificação não cumprida foi preenchido incorretamente. Dessa forma, nos exercícios seguintes, foi lavrado novo AI e então firmado o termo. Pode-se enquadrar tal procedimento dentro de uma lógica em que tenha faltado o fiel cumprimento da regularidade formal dos instrumentos fiscalizatórios, daí a sua invalidade.

Para além do *status*, também foram destacadas duas situações que embaraçaram o andamento processual, e que estão relacionadas com o aspecto formal do AI. Na primeira situação, presente no Processo nº. 01490.900108/2017-49, o AI lavrado

---

[266] Processos nº. 01490.000342/2012-60, 01490.004179/2016-38 e 01490.002235/2013-57.
[267] Processos nº. 01490.900088/2017-14, 01490.001411/2016-86 e 01490.900116/2017-95.
[268] Processos nº. 01490.000614/2016-55 e 01490.900108/2017-49.
[269] Processo nº. 01490.000668/2016-11.
[270] Processo nº. 01490.001121/2016-32.
[271] Processo nº. 01490.000141/2016-96.

acabou por ser anulado mediante erro na identificação do autuado, assim como foi sinalizado em 2015, em relação à Santa Casa. Nesse caso, contudo, o documento anulado havia sido preenchido contra o autor do projeto arquitetônico, e não contra a responsável pela intervenção, que, como proprietária do imóvel, se responsabilizava pelo dano.

Em outro caso registrado no mesmo exercício, mas agora contido no Processo nº. 01490.000342/2012-60, houve anulação do auto por vício de forma, ou seja, por inobservância de formalidades indispensáveis à existência do ato, uma vez não havia sido justificada a relação entre a conduta tachada de danosa e as disposições do artigo 18 do Decreto-lei nº. 25/1937. A ação fiscalizatória derivou do fato de que foram retirados azulejos históricos da fachada do imóvel, contudo, por estar localizado em área de entorno, deveria ter sido justificada tão ação comissiva com o impacto na ambiência do conjunto tombado, o que não ocorreu. Nesse mesmo imóvel, em exercício anterior, um AI já via sido anulado por ofensa à ampla defesa e ao contraditório, haja vista que havia sido entregue à pessoa que não detinha poderes de representação.

4.4.3 Exercício de 2017

Passando agora para 2017, foram registradas 23 inspeções, das quais oito restaram concluídas, pendentes, de atos meramente formais[272]. Quanto ao restante, em cinco, havia dependência de ação por parte da autoridade julgadora[273]; em quatro, faltava a elaboração da ficha de avaliação[274]; em quatro, o andamento processual estava pendente da

[272] Processos nº. 01490.000734/2017-33, 01490.001030/2017-88, 01490.002286/2017-11, 01490.900117/2017-30, 01490.900079/2017-15, 01490.900120/2017-53, 01492.900140/2017-12 e 01490.900245/2017-83.

[273] Processos nº. 01490.001411/2016-86, 01490.900017/2017-11, 01490.900063/2017-11, 01490.900129/2017-64, 01490.900116/2017-95.

[274] Processos nº. 01490.001072/2017-19, 01490.900108/2017-49, 01490.900258/2017-52 e 01490.900259/2017-05.

submissão de projeto arquitetônico[275]; em uma, pendia de instrução de TC[276]; e, em uma, faltava a análise do pagamento de multa para então proceder com execução fiscal[277] (BENZECRY, CASTRO, 2018b).

Nesse exercício, as dificuldades formais acerca dos documentos lavrados acabaram por ser mais expressivas e em maior quantidade, se comparadas com os demais anos analisados. Por exemplo, nos Processos nº. 01490.900120/2017-53, 01490.900245/2017-83 e 01490.900259/2017-05, os autos foram submetidos à análise da autoridade julgadora, mas ela os devolveu, porque em nenhum deles havia sido lavrado AI. De acordo com o artigo 23 da Portaria nº. 187/2010, resta cristalina a competência de tal personagem em somente se pronunciar nos processos em que houve preenchimento de AI, e as demais situações, como a emissão de NADs, devem ser tratadas no âmbito da coordenação técnica.

Também foram observados, nesse exercício, a nulidade do AI. No Processo nº. 01490.000141/2016-96, a justificativa para tal atitude baseou-se na nulidade da intimação, que havia sido feita sem a identificação do autuado e sem constar no documento a sua assinatura na área do recibo do formulário de AI. No caso concreto, o agente de fiscalização cientificou pessoa sem poderes de representação no TE e deixou em aberto no auto, o que acabou por gerar a nulidade do procedimento por não ter sido respeitada uma formalidade essencial para a seriedade do ato. Já no Processo nº. 01490.900116/2017-95, a anulação do AI se deu por ausência de identificação clara do autuado e da descrição especificada dos danos constatados.

No campo administrativo, tanto o Processo nº. 01490.001107/2015-58 como o 01490.001411/2016-86 foram ressaltados em tal exercício por terem ficado paralisados em seu andamento processual por um período superior a 12 meses, o que prejudicou, assim, não apenas os fins públicos almejados, quais sejam, a preservação do patrimônio cultural, como também a eficácia do processo administrativo, uma vez que contra este incidem prazos prescricionais.

---

[275] Processos nº. 01490.002452/2015-17, 01490.000141/2016-96, 01490.001107/2015-58 (GV), 01490.000899/2015-43 (7).
[276] Processo nº. 01490.900064/2017-57.
[277] Processo nº. 01490.001055/2017-81.

4.4.4 Exercício de 2018

Por fim, em 2018, foram 16 os imóveis fiscalizados, entre os quais sete estavam concluídos, apesar de não terem sido encerrados[278]. Nesse ano em específico, quatro processos restavam paralisados à espera de nova submissão de proposta de intervenção[279], e os demais não progrediram por questões individuais, como a anulação de documento lavrado e encaminhamento de informação pertinente ao descumprimento de embargo à Profer[280]; lavratura de novo AI[281]; certificação do pagamento[282]; preenchimento de ficha de avaliação[283]; e análise de projeto arquitetônico apresentado[284] (BENZECRY, PEDROSA, 2019).

Esses números positivos de 2018 também foram acompanhados de outras situações, que serão destacadas a seguir. Nos Processos nº. 01490.000085/2018-51 e 01490.000274/2018-24 foram acolhidas as defesas apresentadas pelos autuados, únicas vezes em que isso ocorreu ao longo dos exercícios estudados. No Processo nº. 01490.900259/2017-05, submeteram-se os autos à autoridade julgadora, que os devolveu por ausência de AI. E, por fim, no Processo nº. 01490.900063/2017-11, foram erroneamente lavrados novos TE e AI por descumprimento de documentos análogos lavrados anteriormente, mas que haviam sido descumpridos. Nesse caso, diante da constatação de desobediência, tipificada no artigo 330 do Código Penal, caberia a comunicação imediata à Procuradoria Federal.

A análise do desempenho das fiscalizações em cada um dos exercícios analisados permitiu compreender, para além do que já foi exposto nas subseções anteriores,

---

[278] Processos nº. 01490.000014/2018-59, 01490.000034/2018-20, 01490.000116/2018-74, 01490.000110/2018-05, 01490.000085/2018-51, 01490.000274/2018-24 e 01490.000371/2018-17.
[279] Processos nº. 01490.000141/2016-96, 01490.000064/2018-36, 01490.000192/2018-80 e 01490.000459/2018-39.
[280] Processo nº. 01490.900063/2017-11.
[281] Processo nº. 01490.000104/2018-40.
[282] Processo nº. 01490.000153/2018-82.
[283] Processo nº. 01490.900259/2017-05.
[284] Processo nº. 01490.000150/2018-49

o grau de complexidade que envolve o exercício do poder de polícia administrativa por parte do Iphan. Ficou posto, em diversas oportunidades, o desafio inerente à compreensão da dinâmica administrativa e processual da Portaria nº. 187/2010. Para além do entendimento conceitual, executar as formalidades dispostas na norma é tão elementar quanto ser capaz de diferenciar dano de irregularidade.

Quanto às formalidades, o erro no preenchimento dos documentos necessários para a instrução processual foi uma causa bastante perceptível. No Processo nº. 01490.900079/2017-15, por exemplo, houve equívoco no laudo de constatação lavrado, na medida em que se equivocou no quesito "tipo de intervenção". Já no Processo nº. 01490.900120/2017-53, o laudo de constatação menciona não haver dano, todavia, em outro campo, é assinalada a verificação de dano no interior da edificação. No Processo nº. 01490.900129/2017-64, não foi preenchido, no laudo de constatação, o uso do imóvel, bem como houve equívoco ao indicar o tipo de intervenção, pois foram descritas outras ocorrências diversas do que foi assinalado.

Destaca-se também a nulidade dos AIs lavrados irregularmente nos Processos nº. 01490.900088/2017-14, 01490.000141/2016-96, 01490.900108/2017-49, 01490.000342/2012-60 e 01490.900116/2017-95; o encaminhamento dos Processos nº. 01490.900120/2017-53, 01490.900245/2017-83 e 01490.900259/2017-05 à AJ quando não havia sido lavrado AI; e a duplicidade de TE e AI no Processo nº. 01490.900063/2017-11, pois haviam sido descumpridos documentos congêneres anteriormente lavrados.

Embora sejam importantes os investimentos do Iphan no estabelecimento de padrões e fornecimento de cursos de capacitação, verifica-se, com essa síntese exposta acima, que, pelo menos no caso da superintendência amazonense, faltou uma atenção redobrada sobre os meandros da portaria, o que, de certa forma, comprometeu o fim almejado, qual seja, a defesa do patrimônio cultural. Se os procedimentos administrativos simplesmente não tramitam adequadamente, resta comprometido todo o esforço institucional inerente ao referido poder-dever.

Dessa forma, para atestar um certo impacto dessa má-aplicação da Portaria nº. 187/2010, será feito um juízo a partir do tempo de duração dos procedimentos administrativos inerentes às fiscalizações desempenhadas no quadriênio em questão. Para contribuir com a discussão sobre eficácia, a estipulação de uma noção temporal faz-se

necessária inclusive para que o poder público seja capaz de traçar estratégias e de realizar um planejamento mais apurado sobre a realidade imposta.

4.5 A análise das fiscalizações a partir da duração dos processos administrativos

Para contribuir com um estudo maior, aplicado a todas as unidades do Iphan, deve-se ressaltar que, apesar da influência de idiossincrasias relativas ao cenário local em relação à norma de aplicação nacional, entende-se que apresentar a experiência de Manaus-AM pode auxiliar na avaliação da aplicação da portaria em diferentes contextos institucionais.

De acordo com o artigo 5º, LXXVIII da Constituição, são assegurados aos administrados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. No caso da fiscalização ao patrimônio edificado, a Portaria nº. 187/2010 estipula todo o fluxo de tramitação processual, bem como os prazos para desempenho de certas ações por agentes do Iphan e pelos administrados.

A partir desse comando constitucional, portanto, será feita uma interpretação dos procedimentos administrativos por meio de sua duração, oportunidade em que serão compartilhados os valores inerentes a um transcurso razoável, por meio dos prazos estipulados na própria norma em questão.

Diante dos dados levantados, começa-se por algo que não foi mencionado até então, condizente com a duração dos processos administrativos. Por meio das diferentes observações atinentes a cada um dos 56 processos administrativos (67 fiscalizações), foram separados somente aqueles que foram tachados de “encerrados” e “concluídos”, o que somou um total de 22 processos.

Antes, todavia, de analisar as variantes, peguemos a Portaria nº. 187/2010 e tentemos simular a duração de um processo administrativo em cada uma de suas modalidades, ou seja, calcular de acordo com os prazos máximos de cada um dos estipulados. Ressalta-se que, uma vez que os prazos administrativos são contados com a exclusão do dia de começo, mas com a inclusão do dia do vencimento (artigo 66, *caput*, da Lei nº. 9.784/1999), entre cada formalidade prevista na dinâmica da portaria foi acrescido um dia, chamado de "entreato".

Na hipótese de uma NAD expedida em fulcro do artigo 7º, I, espera-se cinco dias para ser aberto o processo administrativo (artigo 17, §2º). O seu prazo de cumprimento, contudo, já está valendo desde a entrega da documentação, que é de cinco dias, prorrogáveis por mais cinco (artigo 7º, §2º), assim, calcularemos em cima de 10 dias. Findo o lapso temporal, é apresentada a proposta de intervenção, que será analisada à luz da Portaria nº. 420/2010 pelo prazo de 45 dias (artigo 16), prorrogável por igual período (artigo 16, §3º), o que totaliza 90 dias.

Nesse caso, conforme Benzecry e Pedrosa (2019), o processo de fiscalização encerra-se com a emissão de parecer técnico que aprova o projeto apresentado, bem como com a informação de que a sua execução deve ser fiscalizada, mas em outro processo administrativo. Portanto, cumpridas todas as formalidades previstas no artigo 23, § 5º, da Portaria nº. 420/2010, o processo de fiscalização encontra-se apto para ter, em seus autos, a juntada de termo de encerramento. Calculando, então, todos os prazos em seus transcursos máximos, temos 10 dias para cumprir NAD, um dia pelo entreato e 90 dias para o Iphan analisar a proposta de intervenção, o que pode chegar a 101 dias.

Dentre os procedimentos previstos na portaria, esse cujo "tempo padrão" foi esclarecido acima, é o de menor duração. Dessa forma, se apenas oito dos 22 processos concluídos/encerrados não superaram tal período, automaticamente pode-se concluir que eles foram processados em um tempo razoável, independentemente dos documentos lavrados. De qualquer forma, é mister uma análise mais precisa sobre a temática.

Começando pelo único encerrado de todos os analisados, o Processo nº. 01490.000170/2015-77 iniciado em 10 de setembro de 2015 e finalizado em 13 de junho de 2017, o que totalizou 642 dias de andamento processual, ou 21 meses.

Quanto aos demais, ou seja, que foram concluídos apesar de não terem sido oficialmente baixados, o tempo de duração processual variou de 10 dias[285] até 504 dias (mais de 16 meses)[286]. Tomando esses 21 processos, chegamos a um tempo média de 136 dias, ou seja, aproximadamente, quatro meses de duração[287]. Se inserirmos o tempo do processo encerrado, tal média chega a 159 dias (cinco meses), portanto, não muito excedente em relação aos 101 dias estipulados como "tempo padrão".

A proporção de processos encerrado/concluídos é de 39%, portanto, em 61% dos casos, as pendências perduraram. Dessa forma, ao tomar um procedimento instaurado em 2015 e que ainda não foi finalizado, sua duração excede em cinco anos. Diante desse cenário, as exceções (minorias) confirmam a regra sobre a fiscalização, de que algo não andou corretamente.

Cabe, em qualquer circunstância, avaliar o impacto de falhas na condução do procedimento administrativo. Certamente que um dos impactos é a evidência da inconsistência dos fluxos administrativos da organização, mas como objetivo da atuação fiscalizatória não é processo, mas a missão, cabe avaliar o impacto efetivo sobre a proteção e preservação – se tal missão foi alcançada, ou não.

Já em relação aos casos em que há lavratura de AI, tal cálculo não pode ser feito com precisão, porque duas formalidades essenciais não são limitadas a um prazo, como é o caso da análise da regularidade formal pele autoridade julgadora e a elaboração da ficha de avaliação pela coordenação técnica. Nessa hipótese, apenas sabe-se que há o prazo de 15 dias para apresentar defesa (artigo 19, *caput*), prorrogável por mais 15 dias (artigo 19, § 3º); o limite de 30 dias para a autoridade julgadora decidir sobre a autuação (artigo 31, *caput*); e o prazo de 10 dias para ser paga a multa (artigo 31, *caput*) ou para recorrer da decisão (artigo 35, *caput*).

---

[285] Processo nº. 01490.000371/2018-17.

[286] Processo nº. 01490.000342/2012-60.

[287] Processos nº. 01490.000273/2015-37 (33 dias), 01490.000967/2015-74 (397 dias), 01490.000979/2015-07 (172 dias), 01490.000342/2012-60 (504 dias), 01490.004179/2016-38 (31 dias), 01490.002235/2013-57 (33 dias), 01490.000734/2017-33 (127 dias), 01490.001030/2017-88 (144 dias), 01490.002286/2017-11 (21 dias), 01490.900117/2017-30 (150 dias), 01490.900079/2017-15 (72 dias), 01490.900120/2017-53 (168 dias), 01492.900140/2017-12 (152 dias), 01490.900245/2017-83 (104 dias), 01490.000014/2018-59 (39 dias), 01490.000034/2018-20 (186 dias), 01490.000116/2018-74 (189 dias), 01490.000110/2018-05 (155 dias), 01490.000085/2018-51 (140 dias), 01490.000274/2018-24 (48 dias) e 01490.000371/2018-17 (10 dias).

Conforme Benzecry e Pedrosa (2019), o processo decorrente de AI encerra-se, em regra, com a certificação de que o dano foi reparado e com o pagamento da multa. Havendo casos em que a multa aplicada é contestada junto às instâncias recursais ou até não paga, não serão calculadas aqui tais hipóteses. O modelo trazido limitar-se-á à situação, digamos, "padrão", em que o Iphan aplica a sanção administrativa e o autuado consente e toma todas as medidas para atendê-la.

Apesar de, após aprovado o projeto arquitetônico de reparação de dano, o autuado ter de um a dois anos para executar, e tal autorização poder ser prorrogada (artigo 32 e ss. da Portaria nº. 420/2010), esse período não foi mensurado na hipótese abaixo por dois motivos. O primeiro, porque, na fórmula de cálculo da duração dos processos "concluídos", não foi levado em consideração o tempo após o encaminhamento do parecer técnico. Segundo, porque o presente trabalho busca analisar a dinâmica dos procedimentos previstos na normatização da fiscalização, e não da autorização.

Explicado isso, diante desse cenário hipotético, soma-se 30 dias para apresentar defesa após autuação, um dia pelo entreato, cinco dias para ser certificada a tempestividade da defesa e a regularidade formal do processo, um dia pelo entreato, 11 dias para ser elaborada a ficha de avaliação, um dia pelo entreato, 30 dias para o julgamento do AI, um dia pelo entreato, 10 dias para pagamento de multa, um dia pelo entreato e 90 dias para análise do projeto arquitetônico, o que totaliza 181 dias.

Informa-se que tal cálculo não é tão preciso como a hipótese da NAD, uma vez que não se tem como mensurar o prazo que um servidor demora para elaborar uma ficha de avaliação, documento que deve conter a descrição dos serviços reparadores do dano, bem como o orçamento detalhado de seus custos e a confecção de um TC. Escolheu-se, então, o limite de 11 dias para essa fase e de cinco dias para a referente à autoridade julgadora por razões distintas. O primeiro número deriva do fato de que o engenheiro civil Francisco Di Franco Ferreira de Najar, técnico I do Iphan/AM, tenha demorado, em média, 11 dias para elaborar as cinco fichas de avaliação que confeccionou no ano de 2019[288]. Já os cinco dias foram escolhidos aleatoriamente por ser o menor limite previsto na portaria e diante da pouca complexidade de tal atividade preliminar entregue à autoridade julgadora.

[288] Tendo ingressado no Iphan em 22 de maio de 2019, os processos são os seguintes: 01490.000140/2019-94, 01490.900259/2017-05, 01490.900063/2017-11, 01490.001411/2016-86 e 01490.000368/2018-01.

Quanto ao TC, apesar da dificuldade, por exemplo, em 2019, foram elaborados dois termos de compromisso no âmbito do Iphan/AM, cuja duração média foi de 66 dias, a contar do despacho que mandou providenciar ficha de avaliação e minuta de termo até a finalização da versão final[289]. Dessa forma, se for necessário mensurar um período-padrão, seriam calculados a partir dos 30 dias para apresentar defesa após autuação, um dia pelo entreato, cinco dias para ser certificada a tempestividade da defesa e a regularidade formal do processo, um dia pelo entreato, 30 dias para apresentar solicitação de TC, um dia pelo entreato, 66 dias para ser providenciado o termo e assinado (baseando-se por 2019), um dia pelo entreato, 10 dias para apresentar proposta de intervenção, um dia pelo entreato e 90 dias para análise do projeto arquitetônico, o que totaliza 236 dias.

Explicado isso e comparando com os 22 processos concluídos/encerrados, e ainda que nem todos tenham versado sobre autuação, apenas cinco superaram o período de 176 dias aqui calculado. Assim, a grande maioria, ou 77% dos processos concluídos/encerrados, estava aquém do limite temporal máximo mensurado, o que se demonstra um excelente sinal.

Em uma análise macro, então, se todos os 22 processos aqui trazidos tratassem sobre NAD, apenas 36% estariam abaixo do prazo máximo estipulado para tal tipo de procedimento. Em sentido contrário, se todos versassem sobre AI, 77% estariam abaixo do limite temporal, o que cria, assim, uma certa contradição que precisa ser melhor aprofundada, ou seja, será necessário dividir os processos em questão na natureza dos documentos lavrados. Caso, todavia, no mesmo processo administrativo tenha sido lavrado tanto NAD como AI, serão acrescidas à segunda os 10 dias para o cumprimento da notificação e um dia pelo entreato, seguido pelos 181 dias, o que totaliza 192 dias.

Dissecando os 22 processos administrativos concluídos/encerrado, 11 tiveram apenas lavratura de NAD, quatro somente de AI, dois de NAD e AI, e os cinco restantes apenas de TE. Assim, no que tange à primeira classificação, cinco processos que contém apenas NAD estão aquém dos 101 dias, e seis ultrapassam. Quanto aos que possuem AI, metade excede e outra metade está abaixo de 181 dias. Já em relação aos que têm tanto NAD como AI, um excede os 192 dias e outro não. Por fim, quanto aos que apenas foram instruídos [incorretamente] com TE, uma vez que o projeto arquitetônico já estava sob

[289] Os processos são os seguintes: 01490.000091/2019-90 e 01490.000058/2019-60.

análise do Iphan, pode-se elencar o prazo de 90 dias como limite, uma vez que é o prazo máximo de exame pela autarquia. Dessa forma, apenas dois não excediam, ao contrário dos três restantes. Como não houve, nesses casos, a lavratura de TC, não foi aplicado o prazo de 236 dias.

Conclui-se, portanto, que, dos 22 processos em questão, 12 estavam em dissonância com os prazos calculados neste trabalho como razoáveis, o que representa 54%. Retornando agora ao total de 56 processos, ao retirar esses que já foram analisados, sobram 34 procedimentos, divididos pelo ano em que foram abertos da seguinte forma: 11 em 2015; seis em 2016; 11 em 2017; e seis em 2018.

Tendo em vista que, em nenhum desses, houve recurso contra a notificação de penalidade, pode-se afirmar que os 34 processos pendentes ultrapassaram todos os prazos aqui padronizados, inclusive referentes ao TC, com exceção dos Processos nº. 01490.000141/2016-96 e 01490.000150/2018-49, que, até a elaboração da planilha-síntese, em 9 de maio de 2019, não haviam transcorrido os 236 dias mensurados.

Ao todo, então, 44 dos 56 procedimentos administrativos examinados e referentes ao quadriênio estudado não atenderam a uma razoável duração do processo. Isso representa 78% do total, mas não é suficiente, por enquanto, para servir para qualquer juízo sobre a eficácia da Portaria nº. 187/2010. Para fechar o diagnóstico, para além do que já foi exposto, faz-se necessário um juízo acerca dos fatores de ordem organizacional e operacional incidentes sobre a lógica fiscalizatória.

Dessa forma, portanto, serão analisadas as variantes, a começar pela estrutura da superintendência amazonense e a capacidade funcional para cuidar de suas atribuições. Também serão trazidos alguns entraves ao desempenho da vigilância, para, então, serem abordados os prazos prescricionais que incidem sobre essa atividade, entendidos como um dos fatores de maior influência sobre o cumprimento do mister do Iphan nesta seara, pois o tempo corre contra a instituição.

4.6 Os aspectos operacionais vislumbrados e que impactam sobre a fiscalização

Uma vez que o SEI foi instituído no Iphan em 2017, foram usados os dados disponibilizados pelo sistema para os anos de 2018 e 2019, para, então, ter uma noção da quantidade de documentação expedida pela unidade, excluídos os documentos presentes na portaria da fiscalização. Em 2018, por exemplo, foram gerados 120 pareceres técnicos atinentes à Portaria nº. 420/2010, 46 notas técnicas, 32 pareceres técnicos e 28 informações básicas; enquanto que, em 2019, foram, respectivamente, 91, 41, 42 e 33.

A esse cenário, soma-se a dimensão do quadro de pessoal. Por exemplo, no período analisado, atuaram, como arquitetos na Superintendência do Amazonas, dois servidores efetivos, quatro ocupantes de cargos em comissão e um temporário. Somente em 2019, com o concurso público do ano anterior, assumiram dois arquitetos como servidores de carreira.

A despeito de as formalidades presentes na Portaria nº. 187/2010 não exigirem, em via de regra, uma formação específica do servidor para o desempenho da mesma, há somente duas tarefas restritivas. A primeira diz respeito à ficha de avaliação, que só poderá ser confeccionada por engenheiros civis[290], arquitetos[291] e técnicos industriais com habilitação em edificações[292]; e a outra diz respeito às propostas de intervenção, que, ainda que visem apenas reverter um dano, são de análise exclusiva de arquitetos por se tratarem de proposta arquitetônica.

A questão operacional não parece se limitar ao quantitativo de servidores arquitetos, e é importante destacar o quantitativo de fiscais disponíveis. Conforme demonstrado no Apêndice D, no quadriênio estudado foram três os superintendentes responsáveis por essa unidade da autarquia federal, todavia, apesar de se esperar sempre uma primazia pela continuidade das atividades administrativas, é bem verdade que as mudanças de gestão podem interferir significativamente na rotina prática.

---

[290] Artigo 7º, I, da Resolução Confea nº. 218, de 29 de junho de 1973.
[291] Artigo 2º, X, da Resolução CAU/BR nº. 21, de 5 de abril de 2012.
[292] Artigo 2º, III, da Resolução CFT nº. 58, de 22 de março de 2019.

Não obstante, no período estudado não é possível medir um impacto significativo desse fator com a ação fiscalizatória. É bem verdade, contudo, que, para além das mudanças administrativas, o maior impacto na variação de imóveis fiscalizados por ano está ligado diretamente com a alternância do número de fiscais lotados no Amazonas. Conforme vislumbra-se no Apêndice E, houve uma constante variação de agentes de fiscalização na unidade amazonense. Só para se ter uma ideia, a partir de setembro de 2018, restavam, como fiscais aptos, apenas três servidores, a própria superintendente, a coordenadora técnica e um técnico em Arqueologia. Excluindo este último, cujas demandas impossibilitaram a sua atuação como fiscal do patrimônio edificado, as demais ocupavam graus hierárquicos junto ao procedimento da portaria que impactavam no seu andamento e no direito de defesa ofertado ao autuado, vejamos.

A coordenadora técnica também era autoridade julgadora, portanto, se fosse fiscal, não poderia julgar os próprios autos por ela lavrados. Por outro lado, se a superintendente fiscalizasse, seria suprimida a primeira instância recursal, que, pelo artigo 35 e ss. da portaria, cabe ao ocupante de tal cargo. Dessa forma, inconformado com a decisão da autoridade julgadora, o autuado perderia uma primeira oportunidade e deveria apelar diretamente ao presidente da autarquia.

De acordo com o artigo 57 da Lei nº. 9.784/1999, o recurso administrativo tramitará, no máximo, por três instâncias administrativas, portanto, ao não estabelecer um mínimo, faz-se uso da interpretação lógica para compreender que o recurso poderá ser analisado por, no mínimo, uma e, no máximo, duas instâncias. Dessa forma, a situação ocorrida na Superintendência do Amazonas não gerava nulidade dos processos por cerceamento de defesa, mas dava espaço para questionamentos, o que poderia retardar o encerramos das querelas administrativas instauradas.

Ainda na seara operacional, são compartilhadas algumas dificuldades atinentes ao próprio desempenho da ação fiscalizatória. Inicialmente, é trazido o Processo nº. 01490.002235/2013-57, que envolve inspeção junto ao edifício do Colégio Militar de Manaus-AM, unidade de ensino vinculada ao Exército brasileiro. No exercício de seu dever funcional, contudo, o agente do Iphan foi surpreendido com a informação de que não poderia registrar fotografias do imóvel por força do artigo 147 do Código Penal Militar.

Conforme se observa, tal conduta está estipulada no Código Penal Militar (Decreto-lei nº. 1.001/1969) da seguinte forma:

> *Desenho ou levantamento de plano ou planta de local militar ou de engenho de guerra*
> Art. 147. Fazer desenho ou levantar plano ou planta de fortificação, quartel, fábrica, arsenal, hangar ou aeródromo, ou de navio, aeronave ou engenho de guerra motomecanizado, utilizados ou em construção sob administração ou fiscalização militar, ou fotografá-los ou filmá-los:
> Pena - reclusão, até quatro anos, se o fato não constitui crime mais grave (BRASIL, 1969).

Em caso concreto, ao observar a menção a tal comando, logo de início, vislumbra-se que, na mesma lei, consta o artigo 42, III, que menciona que não há crime quando o autor pratica ação em estrito cumprimento do dever legal, portanto, resta estabelecida uma causa de excludente da ilicitude em favor do servidor do Iphan. De qualquer forma, foi pesquisada a posição jurisprudencial acerca do assunto e descobriu-se o seguinte julgado:

> Recurso Criminal. Denunciação caluniosa. Incompetência da Justiça Militar. Fotografia em área sob Administração Militar. Atipicidade. A Justiça Militar da União não é competente para processar e julgar civis acusados de Denunciação Caluniosa, quando o crime que teriam imputado a outro civil não pode sequer em tese ser considerado como militar. *Não há que se falar, nem mesmo em tese, do delito recortado no art. 147 do CPM, quando, de maneira cabal, deixou claro a Inquisa que o Agente, ao fotografar a área em que se encontrava a grua que estava sendo recuperada pela empresa de sua propriedade, buscou tão-só a colheita de prova sobre o descumprimento de uma obrigação contratual, qual seja a de limpeza da referida área.* Improvimento do Recurso. Unânime (Superior Tribunal Militar. Recurso em Sentido Estrito nº. 2003.01.007081-3. Relator(a): Ministro(a) MAX HOERTEL. Data de Julgamento: 04/06/2003, Data de Publicação: 30/06/2003, grifo do autor).

Dessa forma, a despeito de tal posição não ser exatamente a mesma da relatada nos autos do processo administrativo, demonstrou-se que a aplicação do artigo 147 é muito mais complexa do que mera ameaça a perturbar atividade legítima de servidor público. Além do mais, se esse dispositivo visa salvaguardar a segurança nacional, não será por meio do registro de uma unidade escolar, apesar de militar, que se colocará em risco toda a nação.

Por fim, quanto a essa discussão sobre aspectos de gestão da fiscalização, apesar do número reduzido de fiscais e de servidores com atribuição de analisar projetos arquitetônicos, além das restrições que porventura são impostas ao desempenho de inspeções em imóveis protegidos, uma variante extremamente constante e vislumbrada em diversos procedimentos dizia respeito ao intervalo "entreato", conforme explicado anteriormente, ou seja, o tempo entre as formalidades dispostas na Portaria nº. 187/2010.

Para se ter uma ideia, nos Processos nº. 01490.002235/2013-57 e 01490.900116/2017-95, houve uma demora de um mês para ser instaurados os procedimentos, prazo que deveria se dar em até cinco dias, de acordo com o artigo 17, § 2º da Portaria nº. 187/2010. Ademais, no Processo nº. 01490.001055/2017-81 foi encaminhada a notificação de penalidade, mas ele ficou parado por mais de um ano; no Processo nº. 01490.900079/2017-15, o prazo da NAD não foi cumprido e o AI não foi lavrado; e no Processo nº. 01490.900017/2017-11, atestou-se o transcurso de quase dois meses entre a instauração do procedimento e o encaminhamento para a AJ, bem como mais de sete meses de paralisação do processo, no aguardo do Relatório de Julgamento. Também pode-se enumerar os dois imóveis fiscalizados em 2015, mas que sequer tiveram os respectivos processos administrativos instaurados.

Essa realidade, bastante comum nos processos administrativos observados, não pode ser justificada pelas restrições operacionais já vislumbradas. Seria resolvida, é bem verdade, com a disponibilização de instrumentos capazes de acompanhar todo o andamento das ações fiscalizatórias, o que já existe no âmbito da versão 2.0 do *Fiscalis*, em vigor desde 2019. Para além de monitorar as ações fiscalizatórias em si, tal mecanismo é capaz de mensurar o cumprimento dos procedimentos, com os respectivos prazos embutidos, haja vista o grande impacto que há no resultado que busca almejar.

Antes de tal aplicativo, as *planilhas-síntese* de Benzecry e Pedrosa (2019) se propunham a servir de tal função, prova disso é que continham, para além de quantitativos objetivos, o *status* e as observações inerentes a cada fiscalização. Tais documentos, oriundos de atividade relacionada ao Mestrado Profissional do Iphan, acabaram por ser a ferramenta requerida pela Superintendência do Amazonas enquanto não era compartilhada uma plataforma semelhante, mas em caráter nacional, o que ocorreu com a atualização do *Fiscalis*, que prevê mais dispositivos e informações, fruto de um processo já tratado na seção 2.

A falta de monitoramento das etapas procedimentais tem impacto direto sobre os dados anteriormente demonstrados, como o alto índice de congestionamento dos processos administrativos, marcados por 60% de pendentes, 37% de concluídos, mas sem terem sido finalizados, e 3% de encerrados. Ademais, também repercute na celeridade, demonstrada anteriormente por meio de uma taxa de 78% de intempestividade. Tal capacidade de vigiar as ações fiscalizatórias impediria o acúmulo de um passivo processual e poderia, inclusive, facilitar a elaboração de uma abordagem de gestão que levasse em consideração fatores como baixo número de servidores e de fiscais.

Passada essa análise de aspectos operacionais, serão, por fim, discutidas todas as variantes dentro de uma faceta material, ou seja, atinentes ao entendimento acerca da instrumentalidade disponível pela Portaria nº. 187/2010, bem como envolvidas com os conceitos ali trazidos e explorados.

Dentro do Estado Democrático de Direito, a atuação da administração pública é balizada por diversas normas, entre os quais se destacam os princípios da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas. Conforme o entendimento desses dois preceitos, se aplicam ao Estado como forma de estipular prazos extintivos para as suas ações, sem permitir que sejam realizadas ao bel-prazer do ente estatal, ainda que munidas do mais legítimo interesse público.

Conforme dito anteriormente, quanto à pretensão da ação punitiva da administração pública federal, o artigo 1º, *caput*, da Lei nº. 9.873/1999, determina que o poder público tem um prazo de cinco anos para instaurar processo administrativo para apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Assim, da ocorrência de dano ao patrimônio cultural, o Iphan terá cinco anos, a contar da perpetração do ato infracional, para apurar e aplicar as sanções administrativas cabíveis, sob o risco de, transcorrido o prazo prescricional, ter havido a extinção da possibilidade de a autarquia exigir a reparação do dano, bem como o pagamento de multa.

Ocorre que, pelo § 2º do referido artigo, existe um comando que determina que, “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a

prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal". Contudo, o STJ entende que, para se aplicar tal parágrafo, deve-se ter instaurada a respectiva ação penal[293].

Dessa forma, caso a infração administrativa também se enquadre entre os artigos 62 a 65 da Lei nº. 9.605/1998[294], deve-se aplicar a regra prevista no Código Penal. Com a análise, então, do Código Penal, pode-se entender que a prescrição, para o artigo 62, II, será de oito anos[295]; para o artigo 62, parágrafo único, será de quatro anos[296]; para o artigo 63, será de oito anos[297]; para o artigo 64, será de quatro anos[298]; para o artigo 65, § 1º, será de quatro anos[299].

Vale salientar que, no entendimento da Segunda Turma do STJ, o dano ambiental inclui-se entre os direitos indisponíveis e, como tal, está dentre os poucos acobertados pelo manto da imprescritibilidade[300]. Contudo, a matéria foi alvo de

---

[293] "ADMINISTRATIVO. IRREGULARIDADE EM CONTRATOS DE CÂMBIO. MULTA. INEXISTÊNCIA DE AÇÃO PENAL. PRAZO PRESCRICIONAL CRIMINAL. INAPLICABILIDADE. ART. 4º DA LEI 9.873/99. PRESCRIÇÃO CONSUMADA ANTES DA SUA ENTRADA EM VIGOR. INAPLICABILIDADE.
1. A pretensão punitiva da Administração Pública em relação à infração administrativa que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional criminal quando instaurada a respectiva ação penal. Precedentes.
2. A regra constante do art. 4º da Lei nº. 9.873/99 não se aplica às hipóteses em que a prescrição já houver se consumado antes da sua entrada em vigor.
3. Prejudicada a análise da exorbitância da verba advocatícia em virtude da renúncia do recorrido.
4. Recursos especiais a que se nega provimento" (REsp 1116477/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2012, DJe 22/08/2012).

[294] Entende-se que os artigos 165 e 166 do Código Penal foram revogados tacitamente pela Lei nº. 9.605/1998, tendo em vista o princípio jurídico da especialidade, que estabelece que a lei especial derroga a lei geral – *lex specialis derogat legi generali.*

[295] Artigo 109, IV do Decreto-Lei nº. 2.848/1940 (Código Penal).

[296] Artigo 109, V do Decreto-Lei nº. 2.848/1940 (Código Penal).

[297] Artigo 109, IV do Decreto-Lei nº. 2.848/1940 (Código Penal).

[298] Artigo 109, V do Decreto-Lei nº. 2.848/1940 (Código Penal).

[299] Artigo 109, V do Decreto-Lei nº. 2.848/1940 (Código Penal).

[300] "ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - DIREITO AMBIENTAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL - IMPRESCRITIBILIDADE DA REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL - PEDIDO GENÉRICO - ARBITRAMENTO DO QUANTUM DEBEATUR NA SENTENÇA: REVISÃO, POSSIBILIDADE - SÚMULAS 284/STF E 7/STJ.
1. É da competência da Justiça Federal o processo e julgamento de Ação Civil Pública visando indenizar a comunidade indígena Ashaninka-Kampa do rio Amônia.
2. Segundo a jurisprudência do STJ e STF trata-se de competência territorial e funcional, eis que o dano ambiental não integra apenas o foro estadual da Comarca local, sendo bem mais abrangente espraiando-se por todo o território do Estado, dentro da esfera de competência do Juiz Federal.
3. Reparação pelos danos materiais e morais, consubstanciados na extração ilegal de madeira da área indígena.
4. O dano ambiental além de atingir de imediato o bem jurídico que lhe está próximo, a comunidade indígena, também atinge a todos os integrantes do Estado, espraiando-se para toda a comunidade local, não indígena e para futuras gerações pela irreversibilidade do mal ocasionado.
5. Tratando-se de direito difuso, a reparação civil assume grande amplitude, com profundas implicações na espécie de responsabilidade do degradador que é objetiva, fundada no simples risco ou no simples fato da atividade danosa, independentemente da culpa do agente causador do dano.

repercussão geral, ou seja, apesar de originária de uma demanda ordinária, cumpriu requisito de admissibilidade para ser analisada pelo STF.

Além da prescrição da pretensão punitiva, pelo artigo 1º, § 1º da Lei nº. 9.873/1999, prevê-se a prescrição intercorrente, ou seja, o arquivamento dos procedimentos administrativos paralisados por mais de três anos, pendentes de julgamento ou despacho. Esse instrumento visa inibir a inércia da administração pública, ao dar cumprimento aos princípios da eficiência e da segurança jurídica, previstos na Constituição da República, que devem nortear suas atividades.

Acerca de ambas as modalidades prescricionais diretamente relacionadas ao poder de polícia administrativa, por meio do Parecer nº. 00040/2019/PROC/PFIPHAN/PGF/AGU (doc. SEI nº. 0998313), orientou-se que, verificada a suposta ocorrência de quaisquer modalidades de prazos prescricionais, a superintendência deverá encaminhar o processo administrativo para análise da Procuradoria Federal.

Sobre a decadência, o artigo 54 da Lei nº. 9.784/1999 determina que se extingue em cinco anos o prazo para a Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários quando eivados de vício de legalidade, ou seja, quando tenham sido praticados em ofensa à lei ou regulamento.

Sobre a autotutela, ou seja, a capacidade de a administração pública rever seus próprios atos, a Súmula 473 do STF determina que

---

6. O direito ao pedido de reparação de danos ambientais, dentro da logicidade hermenêutica, está protegido pelo manto da imprescritibilidade, por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e essencial à afirmação dos povos, independentemente de não estar expresso em texto legal.
7. Em matéria de prescrição cumpre distinguir qual o bem jurídico tutelado: se eminentemente privado seguem-se os prazos normais das ações indenizatórias; se o bem jurídico é indisponível, fundamental, antecedendo a todos os demais direitos, pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer, considera-se imprescritível o direito à reparação.
8. O dano ambiental inclui-se dentre os direitos indisponíveis e como tal está dentre os poucos acobertados pelo manto da imprescritibilidade a ação que visa reparar o dano ambiental.
9. Quando o pedido é genérico, pode o magistrado determinar, desde já, o montante da reparação, havendo elementos suficientes nos autos. Precedentes do STJ.
10. Inviável, no presente recurso especial modificar o entendimento adotado pela instância ordinária, no que tange aos valores arbitrados a título de indenização, por incidência das Súmulas 284/STF e 7/STJ.
11. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido" (REsp 1120117/AC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 19/11/2009).

> a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Por fim, quanto à preclusão, pode-se mencionar o artigo 63, § 2º da Lei nº. 9.784/1999, que dispõe que, apesar do não conhecimento de recurso, a Administração pode rever de ofício o ato ilegal, desde que não transcorrido *in albis* o prazo recursal, que torna imutável a decisão administrativa por força do fenômeno da preclusão administrativa (CARVALHO FILHO, 2017).

Em suma, a observância dos prazos prescricionais faz-se como uma das principais exigências aplicadas aos agentes envolvidos com a fiscalização, uma vez que qualquer omissão em relação ao fiel cumprimento dos procedimentos e da razoável duração deles poderá inviabilizar todo o esforço dispendido pela instituição por força da prescrição intercorrente, principalmente. Segundo a engenheira Aurea Leticia Garcia Rocha e a arquiteta Ana Carla Cruz Pedrosa (2019), todos os processos de fiscalização abertos entre 2011 e 2014 e pendentes de análise no âmbito do Iphan/AM encontravam-se inviabilizados pelo transcurso da prescrição, fruto da falta de monitoramento e de compreensão da lógica do andamento processual.

Quanto à prescrição da pretensão punitiva, não foi visualizada qualquer situação no quadriênio estudado que levantasse uma preocupação acerca disso, uma vez que, até quando houve demora na instauração dos processos, os autuados já haviam sido intimados e, portanto, tal modalidade encontrava-se interrompida, conforme disposto no artigo 2º, I, da Lei nº. 9.873/1999.

Pois bem, a compreensão da dinâmica prescricional faz-se extremamente importante na gestão dos procedimentos administrativos atinentes à fiscalização, tendo em vista a força aplicada contra a Administração, no caso de extrema demora na solução de suas atribuições. Às vezes, diante da inércia do poder público, toda uma gama de recursos e tempo despendidos em determinado caso são anulados diante do transcurso do prazo prescricional.

Sendo uma variante extremamente relevante, somam-se a ela outras influências que, em conjunto, impactam sobre a eficácia do processo de fiscalização desempenhado

pelo Iphan. Assim, ante tudo o que foi exposto, já há elementos suficientes para se debruçar sobre a eficácia da Portaria nº. 187/2010, ainda que partindo de uma visão aplicada aos bens edificados protegidos pela União em Manaus-AM. Na próxima subseção, portanto, serão apresentadas algumas sugestões para o aperfeiçoamento da referida norma, bem como a análise final sobre o que se vislumbrou com a pesquisa em comento.

4.7 A eficácia da Portaria nº. 187/2010 a partir de sua aplicação em Manaus-AM

No caso do quadriênio observado e atinente às fiscalizações do Iphan em Manaus-AM, a conclusão que se chega diante dos dados levantados e de todas as variantes aplicadas é que, apesar de algumas incorreções na redação da Portaria nº. 187/2010, tal ato normativo, como fruto de um anseio antigo e de discussões intensas, não inviabiliza ou dificulta a defesa do patrimônio cultural, pelo contrário, é uma ferramenta deveras importante. Conforme trazido anteriormente, pode-se até discutir se alguns procedimentos previstos encontram-se na melhor medida, mas o fato é que, após a presente pesquisa, conclui-se pela eficácia da norma.

Dentro do que se propõe, a norma permite o seu cumprimento de forma quase que inequívoca, o que garante aos agentes estatais o seu uso diante de situações que infringem a legislação macro, notadamente o Decreto-lei nº. 25/1937. Essa quase perfeição não impediu, contudo, que, quanto às ações de fiscalização em si e não mais acerca da norma propriamente dita, fossem vislumbrados problemas atinentes à sua eficácia.

Nas subseções anteriores, observou-se que a soma entre tempo despendido e dificuldades operacionais fizeram com que esse poder-dever desempenhado pelo Iphan encontrasse problemas graves, o que deixa a impressão de que a falta de compreensão e monitoramento foram as razões principais para que tal atribuição não fosse bem aplicada,

apesar, repete-se, da norma regulamentadora ser bem estrutura, ainda que falhas pontuais também tenham sido identificadas.

Assim, dedicando-se em relação aos equívocos de natureza formal, eles não desempenharam um relevante impacto na eficácia da Portaria nº. 187/2010, todavia, a sua correção pode servir para amenizar as condutas negativas de ordem operacional. Advindas do estudo que acompanhou a elaboração do presente trabalho, fruto, como já dito, de uma experiência prática de 24 meses, algumas sugestões se fazem presentes quanto à alteração redacional. Por meio da inserção na lógica estipulada na Portaria nº. 187/2010, alguns ajustes parecem ser naturais quando evidenciadas dificuldades nas atividades rotineiras junto ao acervo tombado pela União.

A partir da análise das ações de inspeção do Iphan durante determinado quadriênio em Manaus-AM, pode-se ressaltar que, independentemente do instrumento de fiscalização adotado, que ele seja sempre acompanhado de um relatório fotográfico e de um laudo de vistoria (utilizando a nomenclatura trazida pelo *Fiscalis*). Atualmente, conforme previsto no artigo 10 e ss. e 17, § 3º, há uma certa confusão sobre a obrigação residir apenas para os casos em que se lavre um AI ou não, além de não existir menção ao relatório fotográfico como um documento autônomo, conforme se vê no modelo previsto no Manual de Procedimentos para Fiscalização.

Quanto à mensuração do valor do dano, temática deveras complexa que tem levado o Iphan a reflexões importantes, sua discussão deveria ser aprofundada de forma a serem repensadas as metodologias de cálculo do valor do dano, para, então, ocorrer uma incorporação ao manual[301]. Apesar de a portaria em si não explicitar nenhuma fórmula, talvez fosse o caso de alterá-la para fazer constar, com a necessidade de se atentar para as hipóteses de ofensas reparáveis ou não. Também parece salutar uma metodologia diferenciada para as infrações decorrentes de não cumprimento de NAD (artigo 7º, § 3º).

Sobre o *Fiscalis*, apesar dos inúmeros avanços trazidos pela sua nova versão, lançada em 2019, o seu uso, de certa forma, pode impactar negativamente na eficácia da portaria na medida em que, com o abandono dos blocos de fiscalização, as ações precisarão sempre depender da ida do servidor à unidade do Iphan para imprimir os documentos

[301] Tal temática já foi objeto da dissertação de Débora Nadine Barbosa Silva (2019) junto ao Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Iphan, por iniciativa da Superintendência de Pernambuco e com o apoio do Depam.

necessários, o que se torna inviável no caso de obra em curso com dano iminente. Nesses casos, pensou-se que o simples adesivo de “obra embargada” resolveria, mas a portaria determina que seja afixada uma via do termo. Dessa forma, enquanto não modificada a redação da norma, acredita-se que deveria ser pensada na reintrodução dos referidos blocos apenas para os termos de embargo, com a obrigatoriedade de que sejam alimentadas as informações contidas neles no *Fiscalis* dentro de um prazo razoável.

Quanto aos embargos em si, contribuiria para a eficácia da dinâmica fiscalizatória a existência de um procedimento em que, se não houvesse nenhuma pessoa responsável pela obra no local da intervenção, se procedesse à lavratura do TE, que seria afixado com o respectivo adesivo na fachada do imóvel, conforme o artigo 16, parágrafo único, e encaminhado, posteriormente, ao responsável por meio de expediente pelos Correios.

Ressalta-se aqui a necessidade de ser esclarecido, na norma, que o embargo nunca deve ser lavrado sozinho, e deve vir sempre acompanhado de NAD ou AI, a depender do caso, além de relatório fotográfico e laudo de vistoria. Caso, todavia, as circunstâncias de ocorrência ou eminência de dano sejam vislumbradas, excepcionalmente, poderia ser tolerada a lavratura isolada de tal documento, e cabe ao fiscal justificar sempre tal adoção.

Quanto aos modelos de documentos presentes na Portaria nº. 187/2010, observou-se que contribuiria para a eficácia das ações fiscalizatórias se, na redação dos instrumentos de fiscalização, houvesse menção ao acesso do processo administrativo por meio do SEI, notadamente por meio do *link* destinado à pesquisa pública. Quanto ao modelo de notificação de penalidade e de TC, assim como no texto da portaria, sugere-se que seja explicitado o prazo para submissão da proposta arquitetônica de reversão do dano, e que se elenque limite de 30 dias para tal, prorrogável por igual período, a depender de solicitação tempestiva e de deferimento por parte do superintendente, se o caso for de maior complexidade.

Ademais, também seria relevante que o prazo de cumprimento da NAD fosse alterado de cinco para 15 dias, prorrogável por igual período, a depender de solicitação tempestiva e deferimento por parte do superintendente, se o caso for de maior complexidade. Quanto à notificação, o presente estudo trouxe algumas situações em que a

obrigação de apresentar um projeto arquitetônico foi atendida, mas, posteriormente, tal proposta foi desaprovada e encaminhada para complementações, e não foi mais protocolizada pelo notificado uma nova versão que atenda ao parecer técnico expedido.

Nesses casos, uma solução possível seria a instituição de uma nova hipótese de lavratura de AI, com a previsão, na portaria, de um prazo razoável para que tal conduta seja efetivada, ou melhor, que, após lavratura de NAD e com o processo pendente de movimentação por parte do notificado por um período de 30 dias (sugestão), deverá ser convertida em AI. Poder-se-ia também prever a assinatura de TC para esses casos, o que também dependeria de mudanças na redação da portaria.

Sobre os prazos, também parece salutar que sejam estipulados limites temporais para a elaboração de ficha de avaliação e para a certificação da defesa e regularidade formal do processo administrativo. Diante do ocorrido em Manaus-AM, também parece razoável estipular, como feito no artigo 17, § 2º, que os entreatos também sejam limitados a um período temporal, de forma a proteger os autos da prescrição intercorrente.

Por fim, diante da omissão por parte da portaria, sugere-se que seja estipulada alguma referência à sanção administrativa nos casos em que não for possível a reparação do dano perpetrado. Para além da aplicação de multa, também se faz necessário que seja previsto um procedimento a ser seguido, a exemplo do que ocorre na Portaria nº. 159/2016, que trata sobre TAC. Além do mais, caso seja solicitada a assinatura de TC nessas circunstâncias, a portaria deveria esclarecer sobre tal possibilidade ou não, e poderia fazer menção ao TAC em casos impeditivos de reversão do dano.

Cabe esclarecer que o manual já faz referência à abordagem a ser estabelecida em face de perda total ou parcial do bem. Além disso, a previsão processual de dano irreparável já consta do sistema *Fiscalis*, todavia, a falta de um ato normativo que verse sobre tal possibilidade vai ao encontro da recomendação aqui posta, calcada na segurança jurídica que deve balizar os atos administrativos.

Deixando um pouco de lado as recomendações de natureza formais, serão trazidas, a seguir, algumas orientações que visam ao aperfeiçoamento da Portaria nº. 187/2010 dentro de seu escopo prático-operacional, além de previsão sobre o cenário que

poderá acompanhar a fiscalização a partir das atuais circunstâncias e do aprendizado aqui exarado.

Dentro dos objetivos propostos, a referida portaria tem cumprido o seu papel com poucas incorreções, apesar de, nessa pesquisa, ter sido demonstrado o tamanho dos desafios de ordem operacional e conceitual enfrentados, pelo menos, por uma das 27 unidades estaduais do Iphan. Conforme os dados compartilhados no presente trabalho, apenas um dos procedimentos administrativos abertos entre 2015 e 2018 e que versava sobre a portaria no Amazonas chegou a ser encerrado. Desse número, apenas 21 podem ser considerados como "concluídos", ou seja, 60% dos processos fiscalizatórios estão pendentes.

As razões desse gargalo que impedem o avanço da sistemática estipulada na Portaria nº. 187/2010 podem ser atribuídas mais a questões endógenas da estrutura do Iphan do que exatamente à portaria em si. Entre um misto de gestão e compreensão, confere-se ao quadro de pessoal da instituição a maior importância na administração dos procedimentos previstos na referida norma.

Quando se fala em quadro de funcionários, incluem-se desde os agentes de fiscalização até os servidores com atribuições específicas e correlatas com a vigilância. Dentro da hierarquia institucional, enquanto, em uma ponta, estão os técnicos das unidades estaduais, no lado inverso, estão os responsáveis pelo acompanhamento e gerenciamento das fiscalizações, notadamente, a CGAF, todavia, tudo isso torna-se problemático se, nas "pontas", não há uma fiel observância e comprometimento dos prazos e procedimentos estipulados.

Sem uma percepção em conjunto da importância e da prioridade em dar eficácia à vigilância do Iphan sobre os bens tombados, será inútil qualquer iniciativa de atualização da Portaria nº. 187/2010. Dessa forma, antes de qualquer coisa, deve-se realizar uma autocrítica acerca de toda a prática acumulada nesses 10 anos de vigência da norma.

Sobre os servidores nas "pontas", ou seja, fiscais, autoridades julgadoras, técnicos etc., a maior preocupação deverá ser com a formatação de um sistema de capacitação focado na instrução de novos técnicos, bem como na atualização dos já envolvidos com a temática, uma vez que se percebeu dificuldade em haver consenso quanto a alguns procedimentos. Sem uma compreensão inequívoca dos instrumentos legais

à disposição do Iphan quanto à fiscalização, também não será possível dar qualquer estabilidade aos procedimentos administrativos e, consequentemente, atender ao interesse público almejado. É bem verdade que os cursos de aperfeiçoamento têm ocorrido habitualmente desde antes mesmo da vigência da portaria, mas o resultado prático aqui exposto demonstra que, em algumas ocasiões, não se efetivou o que estava disponível na própria norma, o que só demonstra uma deficiência na compreensão do sistema.

As ações de capacitação já foram elencadas em outros trabalhos como de extrema importância, mas, ainda que a instituição desenvolva, desde 2010, cursos constantes de formação de fiscais, tais atividades nunca chegaram a ser normatizadas, a ponto de que, na Portaria nº. 187/2010, não há qualquer menção à necessidade de comparecimento em tal atividade como requisito para ser nomeado agente de fiscalização pela presidência, nem mesmo de aproveitamento mínimo para ser denominado como tal.

Ainda que tais iniciativas educacionais dependam de uma junção de esforços entre órgãos de dentro da estrutura do Iphan e possam ser rotineiramente repetidas pelas próprias unidades descentralizadas, uma outra necessidade faz-se extremamente necessária e reside tão somente nas atribuições das coordenações ou divisões técnicas de cada uma das superintendências. Trata-se da necessidade de se monitorar rigorosamente a tramitação de cada um dos procedimentos abertos que tratem sobre fiscalização.

Cada unidade possui a liberalidade de designar um servidor para verificar se os prazos e ritos previstos no referido ato normativo estão sendo cumpridos ou, até mesmo, adotar outra metodologia para tal, mas é importante frisar que tal iniciativa torna-se primordial para afastar o risco de incidência da prescrição intercorrente, prevista no § 1º do artigo 1º da Lei nº. 9.873/1999. Como mostrado anteriormente, no Amazonas, todos os procedimentos de AI abertos entre 2011 e 2014 e pendentes até 2019 haviam prescrito, o que totaliza mais de 30, daí a necessidade de se monitorar habitualmente os processos administrativos[302].

Quanto aos órgãos superiores e, em especial, à CGAF, dentre as suas atribuições, devem ser priorizadas duas em especial: o monitoramento dos procedimentos e

[302] Por meio da Portaria Iphan nº. 227, de 30 de abril de 2014, foi criada a Coordenação Técnica do Escritório de Processos (CTEP), que se dedica a desenhar os processos na lógica do monitoramento por meio de pontos de controle de prazos e procedimentos. Um dos processos já desenhado é, precisamente, o da fiscalização.

das fiscalizações em cada uma das unidades descentralizadas, e a transmissão de conhecimento. Quanto à primeira, sua função seria semelhante a de um órgão de controle, uma vez que supletivamente faria uso de um "poder moderador", caso percebesse qualquer equívoco ou a iminência de um erro nas práticas fiscalizatórias. Ainda que o controle de prazos e ritos deva ser, prioritariamente, uma atribuição local, a existência de uma outra entidade para realizar tarefa semelhante diminuiria os riscos de gargalos ou de inconformidades, principalmente quando há um sistema de aplicabilidade nacional e de controle.

Ainda sobre o monitoramento, os principais instrumentos disponíveis para tal função seriam os sistemas do *Fiscalis* e do SICG, já que o primeiro é alimentado com dados cadastrados no âmbito do segundo. Para além da gestão, o conhecimento dos bens fiscalizados é de extrema importância, e esse é um ponto positivo da versão 2.0 do *Fiscalis*, em atividade desde 1º de abril de 2019[303]. Ainda que fora do recorte temporal proposto, faz-se necessário salientar que essa nova plataforma fornece dados quantitativos relevantes, tais como o total de fiscalizações e julgamentos em andamento, e também ferramentas que permitem a setorização de bens e conjuntos, bem como demarcações georreferenciadas.

Como foi demonstrado no curso da presente pesquisa, uma das dificuldades em atestar a ocorrência de irregularidades relacionava-se com a ausência de informações sobre o número total de inspeções a bens edificados feitas em determinado exercício, uma vez que, em regra, só eram registradas aquelas em que houvera a ocorrência de obra irregular ou dano ao patrimônio cultural. Dessa forma, para fins de controle da atividade estatal, deveria ser criada formalmente a obrigação de se alimentar o *Fiscalis* com todas as fiscalizações, com ou sem constatação de irregularidades. Em Manaus-AM, com exceção de 2018, em todos os demais anos analisados, houve disparidade entre as fiscalizações efetuadas e as registradas no sistema, o que, de certa forma, prejudicou as conclusões acerca desse tópico.

Em conformidade com o princípio da eficiência, para que não se precise instaurar procedimento administrativo em todo o momento em que houver uma fiscalização que não resulte em atestado de irregularidade, seria salutar que as

[303] Memorando-Circular nº. 6/2019/DEPAM, de 25 de março de 2019, previsto no SEI sob o nº. 1079402.

superintendências criassem processos no SEI, a cada um dos bens acautelados, por meio do qual seriam inseridos os documentos atinentes às respectivas vistorias sem ocorrências. A catalogação de todas as vistorias realizadas pode, inclusive, servir como banco de dados dos bens tombados, o que facilitaria a constatação de intervenções irregulares no futuro, bem como auxiliaria na visão temporal acerca de uma edificação quando submetida aos processos de autorização, também regulados pelo Iphan.

A despeito das iniciativas de formação, a uniformização da atuação fiscalizatória também é uma competência extremamente importante dentro da presente lógica. Por meio de uma padronização dos entendimentos e conceitos, menos risco se correrá de desobediência aos trâmites previstos na portaria, bem como de erro material em qualquer uma das fases. Um exemplo crasso é o do preenchimento do laudo de vistoria, documento obrigatório no caso de lavratura de AI. De acordo com a sistemática da portaria, tal documento é fundamental para, em momento posterior, ser elaborada a ficha de avaliação, documento que contém o valor dos serviços de reparação do dano. Caso o laudo esteja incompleto ou enseje dúvida, contradição ou obscuridade, impactará negativamente no trabalho de quem for calcular a reversão do dano, o que pode, assim, retardar a conclusão do processo e, até mesmo, prejudicar ainda mais o estado do bem fiscalizado.

No que diz respeito à uniformidade de entendimentos, enquanto não houver a alteração das lacunas existentes na portaria, tais questões precisarão ser levantadas e respondidas no âmbito da CGAF. A despeito de saber que, juridicamente, se inexistir ato delegatório, a competência para tal pode ser da presidência da autarquia, já que a portaria foi exarada por um ato próprio seu, um trabalho consultivo e de assessoramento pode ser feito pela referida coordenação enquanto as omissões não são corrigidas.

Todas as contradições precisam ser solucionadas para que os procedimentos administrativos sejam uniformes, independentemente de serem processados no Amazonas ou no Rio Grande do Sul. Essa homogeneidade, inclusive, facilitaria as atividades de controle, que seguiriam padrões e parâmetros gerais, sem precisar se ater a peculiaridades regionais.

Ante todas essas ponderações e diante dos dados quantitativos e qualitativos já explanados, espera-se que tais informações contribuam para a melhor eficácia dos

procedimentos contidos na Portaria nº. 187/2010, que almejam a preservação do patrimônio cultural brasileiro. Ainda que todo o arcabouço levantado diga respeito a eventos ocorridos em Manaus-AM durante determinado quadriênio, as conclusões e os dados levantados podem ser usados como fontes relevantes para uma autocrítica acerca dos resultados e obstáculos enfrentados pelo Iphan no desempenho de uma de suas mais importantes atribuições.

CONCLUSÃO

Fruto de uma junção entre práticas e reflexões acerca da fiscalização, o presente trabalho foi desenvolvido dentro da expectativa de, por meio de uma visão crítica, discutir uma problemática e propor soluções. Como parte de um programa de pós-graduação profissionalizante, tratou-se de analisar, então, uma demanda institucional em específico para auxiliar na sua tratativa e também contribuir com o amadurecimento da temática perante toda a instituição.

No caso concreto, tratou-se de dissertação do Mestrado Profissional do Iphan, entidade octogenária responsável pela preservação e proteção do complexo patrimônio cultural brasileiro. Como parte de sua ala acadêmica, tal programa permitiu o aprofundamento das discussões teóricas na medida em que se buscava uma solução prática que contribuísse com a capacidade institucional de resolver suas deficiências.

Assim, uma vez que a demanda institucional da SE/IPHAN/AM era por fazer um diagnóstico das fiscalizações desenvolvidas entre 2015 e 2018, e que foram motivadas pela utilização de um dos instrumentos previstos na Portaria nº. 187/2010, tratou-se de se imiscuir na temática. Metodologicamente, portanto, um recorte espacial e temporal foi estabelecido, o que foi repetido na presente dissertação.

Após transcurso do trabalho, pôde-se analisar a fiscalização desempenhada pelo Iphan junto ao patrimônio material edificado como algo bastante volúvel, que tende a circundar diversas searas. Sua aplicação remonta a estruturação do Estado contemporâneo a partir das primeiras décadas do século XX, como parte da expansão da atividade governamental para além da garantia de direitos civis e políticos, ao atingir aspectos atinentes aos direitos culturais.

Posteriormente, tal mudança de paradigma influenciou o Direito brasileiro a ponto de, a partir da Constituição de 1934, ser consagrada a ideia de que o direito de propriedade deve ser exercido a partir de certos balizadores, como o atendimento de uma função social. Estabelecida tal sistemática, não tardou para o poder público avançar em

suas atribuições, e transcorreram três anos da sua promulgação até o estabelecimento de um organismo dedicado à preservação do patrimônio cultural, que chegou ao presente tempo com o nome do Iphan.

A instituição, a partir de uma experiência que, em 2017, atingiu a marca de 80 anos, tem estabelecido e rediscutido conceitos, entendimentos e normas, bem como ampliado o acervo de bens acautelados a partir desses fatores. Como consequência natural desse processo, e uma vez que o Iphan não se limita a ser apenas um órgão catalogador, preocupou-se também com a defesa dos bens protegidos, que se materializa com o poder-dever de fiscalização, espécie do poder de polícia administrativa.

Fruto desse ambiente, o órgão instituiu uma norma específica sobre a temática, que recebeu o nome de Portaria nº. 187/2010, e que tem sido aplicada pelas unidades da entidade em todo o território nacional, como a SE/IPHAN/AM, responsável por três bens edificados tombados isoladamente e dois conjuntos. Dessa forma, como parte da preocupação institucional, foi definido o quadriênio de 2015/2018 como período de estudo da eficácia de tal ato normativo, o que, consequentemente, levou a uma análise sobre os procedimentos estipulados e sobre a própria ação sancionadora em si.

Posto esse cenário, a presente dissertação começou com um aprofundamento sobre o poder de polícia administrativa. Inicialmente atrelado a questões econômicas, tal prerrogativa foi aperfeiçoada para ser aplicada como forma de limitação de direitos individuais em outras áreas, como a segurança, a saúde pública e a cultura. No Brasil, isso avançou com a ascensão de Getúlio Vargas ao comando do Estado, que se pautou por uma gestão centralizada da economia e por uma maior participação governamental sobre a vida intelectual nacional.

Ao iniciar o trabalho com a conceituação do poder de polícia administrativa, elemento gênese da prerrogativa da vigilância presente no Decreto-lei nº. 25/1937, pôde-se vislumbrar toda a evolução dentro do Direito brasileiro acerca de tal poder-dever, que passou por um momento em que a propriedade era considerada como um valor absoluto, até que surgiu a máxima de compensá-la com sua função social. Ainda que se veja a Constituição de 1934 como um grande marco, é bem verdade que o processo de relativização do direito de propriedade já havia sido estabelecido no ordenamento jurídico pátrio havia algum tempo, com destaque para o Código de Civil de 1916, que condicionava

o direito de construir aos regramentos administrativos, notadamente as posturas municipais.

Dentro de um projeto nacionalista de valorização da cultura brasileira, criou-se o Ministério da Educação e Saúde e, no seu âmago, foi instituído o Iphan para fazer valer um trabalho de proteção dos bens móveis e imóveis com certa representatividade da nação. Ao instituir o tombamento, também foi garantido, a tal órgão federal, a prerrogativa de exercer a vigilância sobre os bens acautelados, portanto, criou-se o poder-dever de fiscalização. Ocorre que isso foi em 1937 e, de lá para cá, tanto a instituição como o conceito de patrimônio cultural se alteraram.

O tombamento, como principal instrumento instituído no final da década de 1930 dentro da rede de atuação do Iphan, sofreu impactantes mudanças acerca de sua interpretação, como o caso de submissão das propostas de acautelamento ao crivo do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. Tal mudança adveio da Lei nº. 6.292/1975 e se aplica a qualquer bem, independentemente de sua natureza. Anteriormente, permitia-se a proteção na modalidade *ex officio*, conforme estipulado no artigo 5º do Decreto-lei nº. 25/1937, e não havia a necessidade de aprovação por parte de órgão deliberativo.

Tais mudanças na aplicação do tombamento repercutiram também no conceito de patrimônio cultural. Quando surgiu, o "patrimônio histórico e artístico nacional" limitava-se aos bens com vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, contudo, com o passar dos anos e com a promulgação da Constituição de 1988, tal entendimento foi substancialmente alterado para englobar os bens portadores de referências aos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, o que afastou, assim, qualquer visão limitada ou censurada de bens culturais.

Se o tombamento é considerado o ponto inicial de qualquer ação do Iphan a bens edificados, uma consequência de tal administrativo é a fiscalização, ou seja, o exercício rotineiro da vigilância sobre bens acautelados que visa primordialmente garantir a inviolabilidade de tais bens. Essa fiscalização, apesar de sempre presente desde a organização do Iphan, nem sempre foi estruturada e organizadamente utilizada, tendo em vista que, por mais sete décadas, inexistiu qualquer ato infralegal capaz de regulamentar tal instituto no âmbito do Iphan.

Historicamente, a fiscalização passou, então, por três fases distintas. A primeira, ocorrida entre 1937 e 1980, foi marcada pela organização da vigilância, ou seja, ressaltada pelas primeiras ações nesse sentido, que contavam com o auxílio das prefeituras municipais e do Ministério Público, apesar de diversos episódios demonstrarem que nem sempre houve harmonia entre as instituições públicas quanto a essa atribuição defensiva. Já o segundo momento, instaurado a partir de 1980, com a criação de uma assessoria jurídica na estrutura da Sphan/Pró-memória, notabilizou-se pela padronização da fiscalização ao patrimônio cultural edificado, haja vista que o corpo jurídico da instituição confeccionou modelos de documentos atinentes a tais atividades, como embargo administrativo e notificação.

Tal fase perdurou até o final da primeira década do século XXI, quando ascendeu, sobre o Iphan, a necessidade de se regulamentar tal importante poder-dever. Desde 2007, surge, então, a partir de algumas situações, a fase da normatização da fiscalização, que desencadeou na Portaria nº. 187/2010, a primeira de tal natureza em mais de sete décadas de existência do Iphan.

Entre as razões de tal regulamentação, destacam-se o acórdão do Tribunal de Contas da União na Tomada de Contas nº. 014.834/2004-7; a reunião de Chefes de Escritórios Técnicos do Iphan, em São Francisco do Sul-SC; e a sentença proferida no âmbito do Processo nº. 2007.5106001537-1, tramitado na Subseção da Justiça Federal de Petrópolis-RJ.

Diante disso, foi promulgado um ato infralegal ousado, considerado um grande avanço na aplicação das prerrogativas inerentes ao poder de polícia administrativa do Iphan. Pela primeira vez, seriam aplicadas as sanções administrativas previstas no Decreto-lei nº. 25/1937, de forma a coagir os infratores a garantirem a preservação do patrimônio cultural. Junto dele, surgiu o aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento das ações fiscalizatórias, que levaram ao desenvolvimento do *Fiscalis*, que, desde 2019, está em sua versão 2.0.

Diante disso e tomando Manaus-AM como exemplo, já que se derivou a presente pesquisa de uma demanda local, usou-se a análise do exercício do poder de polícia administrativa do Iphan na capital amazonense entre 2015 e 2018 para discutir as diferentes situações enfrentadas, que não se limitaram a questões meramente formais da

portaria. Por meio de uma visão espacialmente limitada, buscou-se dialogar com conceitos e procedimentos que são os mesmos utilizados em outras unidades da federação, apesar de variantes diferentes quanto ao tamanho da estrutura burocrática, funcional etc.

Passados 10 anos da vigência da portaria, tomar o exemplo de Manaus-AM para auxiliar no estudo da eficácia de tal norma legal foi extremamente salutar e espera-se que os resultados obtidos possam ser utilizados pelas instâncias responsáveis por reanalisar toda a sistemática vigente da fiscalização a bens edificados. Dessa forma, organizou-se a parte final do trabalho para explicitar os dados qualitativos e quantitativos levantados, bem como suas variantes, o que levou à conclusão acerca da eficácia da Portaria nº. 187/2010 e das ações fiscalizatórias.

Assim, foi compartilhado o desafio da atuação do Iphan diante da ausência de critérios, bem como foi ressaltada a importância de a instituição investir no seu estabelecimento. Em algumas vezes, como é o caso da capital amazonense, a sobreposição de tombamentos (federal, estadual etc.) acaba criando uma gama de entendimentos díspares entre si, o que dificulta a fiscalização. A existência de normas uniformes e complementares facilita não apenas o trabalho do poder público, que deve prezar pelo seu cumprimento, mas também do administrado, que passa a saber exatamente os seus direitos e as suas obrigações como proprietário de imóvel acautelado.

Em seguida, ao se dedicar a uma amostragem quantitativa, foram dissecadas as 67 fiscalizações apuradas, que diziam respeito apenas a 56 processos administrativos. Essa disparidade, explicada logo de início, estava atrelada ao fato de que alguns imóveis haviam sido alvo do poder de polícia do Iphan em mais de um exercício, com as documentações juntadas nos mesmos autos. Os números trazidos também diziam respeito a outras informações peculiares, como o motivo das inspeções, o uso do imóvel e até o *status* dos processos, ou seja, se encerrados, concluídos ou pendentes.

Com 60% de processos administrativos pendentes, a quarta seção da dissertação avançou para abraçar os processos judiciais em andamento na Justiça Federal do Amazonas, e chegou a um número de 12 demandas que envolviam bens edificados tombados pelo Iphan. Também foram trazidas as oportunidades de acionamento do Poder Judiciário, notadamente quando ordens administrativas são descumpridas, como é o caso dos termos de embargo. A colaboração com a Procuradoria-Geral Federal também foi

ressaltada como fundamental para o desempenho de uma ação contenciosa na esfera judicial, quando limitada a atuação administrativa.

Posteriormente, foram trazidas as situações formais e materiais de maior destaque em cada um dos quatro exercícios estudados, como forma de inserir o leitor na dinâmica fiscalizatória e, assim, facilitar a compreensão sobre a complexidade de tal atividade. Com uma descrição detalhada dos episódios de maior relevância em cada ano, logo, entrou-se na discussão sobre a duração média dos processos administrativos estudados.

Com a inexistência de um tempo-padrão, a subseção dedicada a tal mensuração explica, inicialmente, a forma de se calcular a média inerente a cada tipo de procedimento administrativo, que depende dos documentos lavrados. A partir disso, aplicou-se cada um dos 56 autos e pôde-se atestar que, em 78% deles, não se cumpriu um tempo razoável, o que, de certa forma, é tido como uma causa da falta de eficácia nas ações fiscalizatórias, e não na portaria propriamente dita.

Em seguida, questões operacionais foram compartilhadas sobre a dinâmica da superintendência amazonense. Após debruçar-se sobre outras temáticas, inclusive atinentes às limitações à atuação dos fiscais diante de unidades militares, finaliza-se com uma explanação sobre os prazos prescricionais aplicados ao poder de polícia administrativa do Iphan, também entendidos como fatores de extremo impacto nas ações fiscalizatórias desempenhadas e não finalizadas.

Por fim, a pesquisa se encerra com um parecer acerca da Portaria nº. 187/2010, que deixa claro, desde o início, que a referida norma não é ineficaz, o que não impediu que as ações fiscalizatórias fossem entendidas como tal. Essa distinção foi justificada diante da natureza dos problemas, se de ordem meramente formal ou material (prático-operacional). Independentemente disso, foram também compartilhadas algumas sugestões atinentes à finalidade de auxiliar o Iphan no aperfeiçoamento não só da portaria, mas também da prática desenvolvida há 10 anos junto ao patrimônio edificado.

Longe de querer se colocar como visão inquestionável do *status quo*, a presente pesquisa não se dispôs a ser mensageira de todos os problemas enfrentados pela fiscalização do Iphan, mas a auxiliar um processo natural de autoconhecimento e autocrítica, que deve sempre almejar o atendimento do interesse público almejado, ou seja,

nesse caso, a proteção do acervo cultural brasileiro, dentro de suas singularidades e circunstâncias.

Como parte de um programa de Mestrado Profissional, é natural que a produção diga respeito a situações e dilemas práticos, no ímpeto de contribuir com o amadurecimento institucional e a possibilidade de se aperfeiçoar os diversos instrumentos disponíveis ao poder público para buscar alcançar os seus objetivos. Dessa forma, espera-se que este trabalho possa contribuir para além do ambiente acadêmico, e que sirva de fonte de estudo para iniciativas de aperfeiçoamento da fiscalização do Iphan.

Assim, o intuito desse trabalho é, além de auxiliar na solução de obstáculos nos processos do Iphan/Amazonas, contribuir com a proteção do patrimônio cultural por meio do poder de polícia administrativa do Iphan em todo o Brasil, de forma que sua ação seja cada vez mais precisa e certeira, pois o fim que se almeja é o da preservação do vasto acervo cultural brasileiro.

REFERÊNCIAS

A CIDADE DE MANAUS E O PAIS DA SERINGUEIRA: recordação da Exposição Columbiana – Chicago, 1893. Manaus: Associação Comercial do Amazonas, 1988.

ABRAHIM, Ana Lúcia Nascentes da Silva. *O processo de construção do patrimônio cultural no Amazonas*. 2003. 219f. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Cultura da Amazônia) – Instituto de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2003.

AMAZONAS. Decreto de 22 de janeiro de 1997. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano CIII, n. 28.607, p. 4, 22 jan. 1997a.

_____. Decreto nº. 1.075, de 23 de dezembro de 1967. Institui a Fundação Cultural do Amazonas, aprova o respectivo estatuto, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXIV, n. 21.415, p. 1-2, 23 dez. 1967a.

_____. Decreto nº. 17.689, de 22 de janeiro de 1997. Transforma os cargos que especifica e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano CIII, n. 28.607, p. 2, 22 jan. 1997b.

_____. Decreto nº. 29.544, de 14 de janeiro de 2010. Institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que compõem o patrimônio cultural do Estado do Amazonas, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano CXIV, n. 31.751, p. 8, 14 jan. 2010.

_____. Decreto nº. 3.670, de 30 de novembro de 1976. Regulamenta a Lei nº. 1.199, de 10 de setembro de 1976, que dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico e artístico do Amazonas. *Diário Oficial do Estado do Amazonas.* Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXXI, n. 23.658, p. 4-5, 30 nov. 1976.

_____. Decreto nº. 322, de 8 de outubro de 1965. Complementa a nova estrutura administrativa da Secretaria de Educação e Cultura (SEC) e aprova o seu regimento interno, de acordo com a Lei nº. 223, de 18 de junho de 1965. *Diário Oficial do Estado do Amazonas.* Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXI, n. 20.767, p. 2-11, 8 out. 1965a.

_____. Decreto nº. 4.811, de 28 de janeiro de 1980. Dá nova composição e organização à Comissão Permanente de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado do Amazonas. *Diário Oficial do Estado do Amazonas.* Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXXVI, n. 24.444, p. 3-4, 28 jan. 1980a.

_____. Decreto nº. 5.218, de 3 de outubro de 1980. Tomba como patrimônio histórico e artístico do Estado do Amazonas os bens que especifica e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas.* Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXXVI, n. 24.614, p. 1-2, 3 out. 1980b.

_____. Decreto nº. 992, de 4 de setembro de 1967. Regulamenta a Lei nº. 616, de 8 de julho de 1967, que cria o Conselho Estadual de Cultura e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas.* Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXIII, n. 21.326, p. 1-2, 4 set. 1967b.

_____. Lei Complementar nº. 1, de 26 de junho de 1979. Atribui competência ao vice-governador do Estado do Amazonas e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas.* Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXXVI, n. 24.296, p. 2, 26 jun. 1979.

_____. Lei nº. 1.443, de 30 de abril de 1981. Transforma a Fundação Cultural do Amazonas em autarquia e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas.* Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXXVII, n. 24.756, p. 2, 30 abr. 1981.

_____. Lei nº. 1.529, de 26 de maio de 1982. Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico e artístico do Estado do Amazonas, cria o Conselho Estadual de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico do Amazonas e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas.* Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXXVIII, n. 25.018, p. 1-4, 26 mai. 1982.

_____. Lei nº. 2.435, de 17 de março de 1997. Consolida a organização administrativa do Poder Executivo do Estado do Amazonas, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano CIII, n. 28.642, p. 1-2, 17 mar. 1997c.

_____. Lei nº. 2.661, de 13 de julho de 2001. Revoga os artigos 4º e 6º da Lei nº. 1.529, de 26 de maio de 1982, e parte de sua ementa, transfere para a Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Desporto a competência que especifica, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano CVII, n. 29.691, p. 1, 13 jul. 2001.

_____. Lei nº. 616, de 8 de julho de 1967. Cria o Conselho Estadual de Cultura e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXIII, n. 21.278, p. 2, 8 jul. 1967c.

_____. Lei nº. 8, de 28 de junho de 1965. Considera a Igreja de Santo Antônio, localizada na antiga Praça do "Pobre Diabo" como monumento histórico do Estado do Amazonas. *Diário Oficial do Estado do Amazonas.* Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXI, n. 20.682, p. 1, 28 jun. 1965b.

_____. Resolução nº. 003/80-CEDPHA, de 27 de maio de 1980. Aprova o PLAMEC – Plano de Metas Culturais – 1980 e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas.* Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXXVI, n. 24.529, p. 3, 3 jun. 1980c.

_____. Resolução nº. 004/80-CEDPHA, de 27 de maio de 1980. Institui a Revista do Patrimônio Cultural sob a responsabilidade da Comissão Permanente de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas.* Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXXVI, n. 24.529, p. 3-4, 3 jun. 1980d.

_____. Secretaria de Estado de Cultura. *Cultura e arte no Amazonas*: 20 anos realizando sonhos – 1997-2016. Manaus: Edições Governo do Estado; Reggo Edições, 2016. 452p.

ANDRADE JÚNIOR, Nivaldo Vieira de. “Novas” questões na teoria da restauração do patrimônio urbano: identidades culturais, função social e participação dos usuários. *PARC – Pesquisa em Arquitetura e Construção*, Unicamp, v. 3, p. 58-71, 2013.

ANDRADE, Carlos Drummond de. Manaus e a história de um cinema. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, ano XCIII, n. 296, 31 jan. 1984. Caderno B, p. 7v.

ANDRADE, Moacir. *Manaus*: ruas, fachadas e varandas. Manaus, AM: Ed. Umberto Calderaro, 1984. 278p.

ANDRADE, Rodrigo Melo Franco de. *Rodrigo e o Sphan*: coletânea de textos sobre patrimônio cultural. Rio de Janeiro: Fundação Nacional Pró-Memória, 1987. 184p.

_____; SILVA, Maria Beatriz Setúbal Rezende da (Orgs.). *Brasil*: monumentos históricos e arqueológicos. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/COPEDOC, 2012. 364p.

ARAÚJO, André Vidal de. *Introdução à sociologia da Amazônia*. Manaus: Sérgio Cardoso, 1956. 485p.

_____. *Sociologia de Manaus*: aspectos de sua aculturação. Manaus: Edições Fundação Cultural do Amazonas, 1974. 341p.

AUSTRALIA ICOMOS. *The Burra charter*: the Australia ICOMOS charter for places of cultural significance, 2013. Disponível em: <http://portal.Iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/The-Burra-Charter-2013-Adopted-31_10_2013.pdf>. (Acesso em: 11 out. 2019.)

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 4. ed. Porto Alegre: Globo, 1962. 389p.

BADE, Cristiane. O cancelamento de bens tombados como instrumento de poder no Estado Novo: interlocuções com as discussões de poder e de agência de Sherry B. Ortner. *Ilha – Revista de Antropologia*, v. 21, p. 114-134, 2019.

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Direito Administrativo*. 10. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. 688p.

BENCHIMOL, Samuel. *Amazônia*: formação social e cultural. 3. ed. Manaus: Editora Valer, 2009. 544p.

_____. *Amazônia*: um pouco-antes e além-depois. 2. ed. rev. Manaus: Ed. da Universidade Federal do Amazonas, 2010. 1.047p.

_____. *Manáos-do-Amazonas*: memória empresarial. Manaus: Edições do Governo do Estado do Amazonas: Universidade do Amazonas: Associação Comercial do Amazonas, 1994. 368p.

BENZECRY, Rafael Frank. A demolição do Cine Guarany e a ausência de políticas públicas voltadas ao patrimônio cultural. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE

POLÍTICAS CULTURAIS, *9.*, 2018, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2018, p. 1.184-1.198.

_____; CASTRO, Márcia Honda Nascimento. *Relatório qualitativo e quantitativo contendo levantamento das fiscalizações realizadas durante o ano de 2015*. Manaus, 2018a. 1º produto relativo às práticas supervisionadas do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

_____; _____. *Relatório qualitativo e quantitativo contendo levantamento das fiscalizações realizadas durante os anos de 2016 e 2017*. Manaus, 2018b. 2º produto relativo às práticas supervisionadas do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

_____; PEDROSA, Ana Carla Cruz. *Relatório qualitativo e quantitativo contendo levantamento das fiscalizações realizadas durante os anos de 2018*. Manaus, 2019. 3º produto relativo às práticas supervisionadas do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

BRANDI, Cesare. *Teoria da restauração*. Tradução de Beatriz Mugayar Kühl. Cotia: Ateliê Editorial, 2004. 264p.

BRASIL. Decreto nº. 2.807, de 21 de outubro de 1998. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CXXXVI, n. 202, p. 2, 22 out. 1998. Seção 1.

_____. Decreto nº. 20.303, de 2 de janeiro de 1946. Aprova o regimento da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Ministério da Educação e Saúde. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, DF: Imprensa Nacional, ano LXXXV, n. 8, p. 4.094, 10 jan. 1946a. Seção 1.

_____. Decreto nº. 24.735, de 14 de julho de 1934. Aprova, sem aumento de despesa, o novo regulamento do "Museu Histórico Nacional". *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, DF: Imprensa Nacional, ano LXXIII, n. 171, p. 15234, 25 jul. 1934. Seção 1.

_____. Decreto nº. 26.670, de 12 de maio de 1949. Cancela, parcialmente, a inscrição do Aqueduto da Carioca nos Livros do Tombo. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, DF: Imprensa Nacional, ano LXXXVIII, n. 112, p. 7.393, 16 mai. 1949. Seção 1.

_____. Decreto nº. 335, de 11 de novembro de 1991. Dá nova redação ao Anexo I ao Decreto no. 99.602, de 13 de outubro de 1990, que aprova a estrutura regimental do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural IBPC. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CXXIX, n. 219, p. 25449, 12 nov. 1991. Seção 1.

_____. Decreto nº. 4.811, de 19 de agosto de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, e dá outras providências. *Diário*

Oficial da União, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CXL, n. 160, p. 29, 20 ago. 2003. Seção 1.

_____. Decreto nº. 5.040, de 7 de abril de 2004. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CXLI, n. 68, p. 11, 8 abr. 2004. Seção 1.

_____. Decreto nº. 6.844, de 7 de maio de 2009. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CXLVI, n. 86, p. 3, 8 mai. 2009. Seção 1.

_____. Decreto nº. 62.711, de 16 de maio de 1968. Cancela, por motivo de interesse público, tombamento efetuado pela diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, de imóvel que especifica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CVI, n. 94, p. 3.979, 17 mai. 1968. Seção 1.

_____. Decreto nº. 66.967, de 27 de julho de 1970. Dispõe sobre a organização administrativa do Ministério da Educação e Cultura. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CX, n. 163, p. 7.477, 25 ago. 1970. Seção 1.

_____. Decreto nº. 70.389, de 11 de abril de 1972. Autoriza o cancelamento da inscrição de tombamento da Igreja dos Martírios, situada em Recife, Estado de Pernambuco, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CX, n. 69, p. 3.209, 12 abr. 1972. Seção 1.

_____. Decreto nº. 9.238, de 15 de dezembro de 2017. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CLIV, n. 241, p. 9, 18 dez. 2017. Seção 1.

_____. Decreto nº. 99.602, de 13 de outubro de 1990. Aprova a estrutura regimental do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural, e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF: Imprensa Nacional, ano CXXVIII, n. 197, p. 19514, 15 out. 1990. Seção 1.

_____. Decreto-lei nº. 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CVII, n. 202, p. 6, 21 out. 1969. Seção 1. Suplemento.

_____. Decreto-lei nº. 8.534, de 2 de janeiro de 1946. Passa a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional o Serviço do mesmo nome, criado pela Lei número 378, de 13 de janeiro de 1937, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, DF: Imprensa Nacional, ano LXXXV, n. 20, p. 1193, 24 jan. 1946b. Seção 1.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Edital de notificação a respeito do tombamento do centro histórico de Manaus, Estado do Amazonas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CXLVII, n. 222, p. 18-19, 22 nov. 2010a. Seção 3.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Processo de tombamento nº. 361-T-46. Rio de Janeiro, 1946-1981.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Processo de tombamento nº. 693-T-63. Rio de Janeiro, 1963-1992.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Processo de tombamento nº. 956-T-77. Rio de Janeiro, 1977-2014.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Processo de tombamento nº. 1.019-T-80. Rio de Janeiro, 1980-1982.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Processo de tombamento nº. 1.127-T-84. Rio de Janeiro, 1982-1988.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Processo de tombamento nº. 1.179-T-85. Rio de Janeiro, 1985-1990.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Processo de tombamento nº. 1.192-T-86. Rio de Janeiro, 1986-1989.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Processo de tombamento nº. 1614-T-10. Brasília, 2010-2019.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Portaria nº. 420, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados para a concessão de autorização para realização de intervenções em bens edificados tombados e nas respectivas áreas de entorno. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CXLVII, n. 246, p. 9-11, 24 dez. 2010b. Seção 1. 9p.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Portaria nº. 187, de 11 de junho de 2010. Dispõe sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao patrimônio cultural edificado, a imposição de sanções, os meios de defesa, o sistema recursal e a forma de cobrança dos débitos decorrentes das infrações. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CXLVII, n. 110, p. 4-7, 11 jun. 2010c. Seção 1.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Portaria nº. 355, de 10 de outubro de 2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano LII, n. 197, p. 13-14, 13 out. 2011a. Seção 2.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Portaria nº. 375, de 17 de setembro de 2018. Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, edição 182, p. 7-12, 20 set. 2018. Seção 1.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Portaria nº. 421, de 23 de novembro de 2011. Dispõe sobre a delimitação e diretrizes para a área de entorno da Caixa D'Água denominada Reservatório de Mocó, situada na Praça do Chile, município de Manaus, Estado de Amazonas, bem objeto de tombamento federal pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CXLVIII, n. 225, p. 45, 24 nov. 2011b. Seção 1.

_____. Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CIV, n. 205, p. 12567, 31 out. 1966a. Seção 1.

_____. Ministério da Cultura. Portaria nº. 313, de 8 de agosto de 1986. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CXXIV, n. 151, p. 11.947-11.948, 11 ago. 1986. Seção 1.

_____. Ministério da Cultura. Portaria nº. 92, de 5 de julho de 2012. Aprova o regimento interno do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CXLIX, n. 131, p. 6-18, 9 jul. 2012. Seção 1.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Portaria nº. 383, de 10 de junho de 1981. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CXIX, n. 110, p. 11.134-11.137, 12 jun. 1981a. Seção 1.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Portaria nº. 626, de 25 de novembro de 1981. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, ano CXIX, n. 226, p. 22.632-22.635, 30 nov. 1981b. Seção 1.

_____. Supremo Tribunal Federal. Embargos no Recurso Extraordinário nº. 41.279-GB. Embargante: Manoel Mendes Campos. Embargada: União Federal. Relator para o acórdão: Ministro Antônio Martins Vilas Boas. Brasília, 9 de setembro de 1965. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília: STF, v. 35, p. 216-226, jan. 1966b. Parte 1.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 38.663-DF. Recorrente: União Federal. Recorrida: Maria José Campos Seabra. Relator: Ministro Frederico de Barros Barreto. Rio de Janeiro, 14 de agosto de 1958. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Rio de Janeiro: STF, v. 6, p. 496-498, jul./ago./set. 1958.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.892/2007. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Processo TC 014.834/2004-7. Ata 38/2007. Brasília, DF, Sessão de 12 set. 2007.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatório de gestão*: guia para elaboração na forma de relato integrado: evolução da prestação de contas. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2019. 50p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito Administrativo*. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. 1.343p.

CASTELO BRANCO, José Ferrão. [Informação nº. 13 ao Diretor da 3ª DR do IPHAN]. Manaus, 24 out. 1979. Datilografado. Acervo da Superintendência do Iphan no Estado do Amazonas. 3p.

CASTRO NUNES, José de. Direito de propriedade – Seu conteúdo e seus limites – Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Tombamento – Desapropriação – Interpretação dos arts. 122, nº. 14, e 134 da Constituição – Idem dos Decretos-leis nº. 25, de 30 de novembro de 37, e nº. 3.365, de 21 de junho de 1941. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 100-123, jul. 1945.

CAVALCANTI, Lauro Pereira. *Moderno e brasileiro*: a história de uma nova linguagem na arquitetura (1930-60). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006. 247p.

CAVALCANTI, Lucio. De camarote.... *Jornal do Comércio*, Manaus, ano LXIX, n. 21.225, 11 mar. 1973. Caderno 2, p. 4.

CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. Tradução de Luciano Vieira Machado. São Paulo: Estação Liberdade: Editora UNESP, 2001. 282p.

CHUVA, Márcia Regina Romeiro. *Os arquitetos da memória*: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940). 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017a, 488p.

_____. Possíveis narrativas sobre duas décadas de patrimônio: de 1982 a 2002. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, n. 35, p. 79-103, 2017b.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. Prefácio do Prof. Luís Eulálio de Bueno Vidigal. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 398p.

CORRÊA DE SOUZA, Lupuna. Verticalização em Manaus e as transformações urbanas. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, *14.*, 2015, Fortaleza. *Anais [...]*. Fortaleza, 2015. Disponível em: <http://www.lapur.ufc.br/site/index.php/acervo/simpurb-2015>. (Acesso em: 16 mar. 2020.)

COSTA, Deusa. *Quando viver ameaça a ordem urbana*: trabalhadores de Manaus (1890/1915). Manaus: Editora Valer; Fapeam, 2014. 254p.

COSTA, Graciete Guerra da. *Manaus*: um estudo de seu patrimônio arquitetônico e urbano. 2006. 397f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

COSTA, Selda Vale da; LOBO, Narciso Júlio Freire. *Hoje tem Guarany*. São Paulo: Edição dos Autores, 1983. 63p.

COUTO, Antônio Dias; SOUZA, Veralúcia Ferreira de; VIEIRA, Judith Guimarães. *Levantamento da situação do Conselho Estadual de Defesa do Patrimônio Histórico e*

Artístico do Amazonas. Manaus: Gabinete do Vice-governador do Estado do Amazonas, 1992.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A mutação do *locus* jurídico do tombamento: do Direito Administrativo para os direitos culturais. *Publicações Escola da AGU*, Brasília, v. 9, n. 3, p. 100-117, jul./set. 2017.

CURY, Isabelle (Org.). *Cartas patrimoniais*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004. 384p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 314p.

DERENJI, Jussara da Silveira; DERENJI, Jorge. *Igrejas, palácios e palacetes de Belém*. Brasília: Iphan: Programa Monumenta, 2009. 228p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. 1.091p.

DÓCIO, Vanessa de Almeida. *Sob o signo da pedra e cal*: trajetória da política de preservação do patrimônio histórico e arquitetônico no Estado da Bahia (1927-1967). 2014. 542f. Dissertação (Programa de Pós-graduação em História Social) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

DUARTE, Durango Martins. *Informação é tudo*: pesquisas; eleição 2004; Manaus. Manaus, 2005. 120p.

ERTHAL, Thiago Serpa. A judicializacão da política patrimonial no Estado do Rio de Janeiro. *Publicações Escola da AGU*, Brasília, v. 9, n. 3, p. 223-239, jul./set. 2017.

_____. O meio ambiente cultural no SISNAMA. *In*: CONGRESSO DE DIREITO AMBIENTAL DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA E ESPANHOLA, *13*., 2018, São Paulo. 30 anos da Constituição Ecológica: desafios para a governança ambiental. *Anais [...]*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2018. v. 2. p. 861-872.

FONSECA, Maria Cecília Londres. *O patrimônio em processo*: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; MinC – IPHAN, 2017. 328p.

FREIRE, José Ribamar Bessa. Manaus jodida est! *Taquiprati*, 5 nov. 1991. Disponível em: <http://www.taquiprati.com.br/cronica/614-manaus-jodida-est>. (Acesso em: 10 mar. 2020.)

GONÇALVES, Cristiane Souza. *Experimentações em Diamantina*: um estudo sobre a atuação do SPHAN no conjunto urbano tombado 1938-1967. 2010. 224f. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva & Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. 104p.

ENCONTRO DE GOVERNADORES PARA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO, ARQUEOLÓGICO E NATURAL DO BRASIL, *2.*, 1971, Salvador. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 1973.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). *Bens móveis e imóveis inscritos nos Livros do Tombo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Iphan, 1994. 251p.

_____. *Coletânea de leis sobre preservação do patrimônio*. Rio de Janeiro: Iphan, 2006. 319p.

_____. Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização. *Manual de procedimentos para fiscalização e autorização de intervenções no patrimônio edificado*. 4ª. ed. rev. ampl. Brasília: Iphan, 2012. 110p.

_____. Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização. *Tombamento do centro histórico de Manaus*. Brasília: Iphan, 2010a. 162p.

_____. *Normatização de cidades históricas*: orientações para a elaboração de diretrizes e normas de preservação para áreas urbanas tombadas. Brasília: Iphan, 2010b. 63p.

KÜHL, Beatriz Mugayar. Notas sobre a Carta de Veneza. *Anais do Museu Paulista*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 287-320, dez. 2010.

LEAL, Claudia Feierabend Baeta (Org.). *As missões da Unesco no Brasil*: Michel Parent. Tradução: Rejane Maria Lobo Vieira. Rio de Janeiro: IPHAN: COPEDOC, 2008. 344p.

LEAL, Victor Nunes. Atos administrativos – Seu exame pelo Poder Judiciário – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 124-143, jul. 1945.

LIMA, Helena Pinto; MORAES, Bruno Marcos. Produção de conhecimento e preservação em debate: aspectos da arqueologia na cidade de Manaus. *Revista da Sociedade de Arqueologia Brasileira*, v. 23, n. 1, p. 90-107, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ação civil pública*: ambiente, consumidor, patrimônio cultural: tombamento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. 132p.

MANAUS. Decreto nº. 115, de 20 de setembro de 1971. Aprova o regimento da Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXVIII, n. 22.394, p. 5-7, 22 nov. 1971a.

_____. Decreto nº. 1.539, de 27 de abril de 2012. Regulamenta a Lei nº. 1628, de 30 de dezembro de 2011, que "dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, e dá outras providências". *Diário Oficial do Município de Manaus*. Manaus, AM: Diário Oficial do Município de Manaus, ano XIII, n. 2918, p. 4, 27 abr. 2012.

_____. Decreto nº. 4.673, de 17 de maio de 1985. Cria o Setor Especial das Unidades de Interesse de Preservação. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano XCII, n. 25.748, p. 12, 21 mai. 1985.

_____. Emenda à Lei Orgânica nº. 1, de 8 de julho de 1993. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, ano XCIX, n. 27.741, p. 3, 9 jul. 1993a. Municipalidades.

_____. Emenda à Lei Orgânica nº. 41, de 27 de dezembro de 2004. *Diário Oficial do Município de Manaus*. Manaus, ano VI, nº. 1.162, p. 29, 18 jan. 2005. Poder Legislativo.

_____. Extrato de contrato celebrado em 25 de março de 1993. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, ano XCIX, n. 27.676, p. 1, 5 abr. 1993b. Municipalidades.

_____. Lei Complementar nº. 2, de 16 de janeiro de 2014. Dispõe sobre o plano diretor urbano e ambiental do município de Manaus e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Manaus*. Manaus, AM: Diário Oficial do Município de Manaus, ano XV, n. 3332, p. 1, 16 jan. 2014.

_____. Lei nº. 1.131, de 23 de novembro de 1971. Institui normas gerais para execução de obras e urbanismo da cidade de Manaus. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXVIII, n. 22.413, p. 7-26, 20 dez. 1971b.

_____. Lei nº. 1.208, de 25 de março de 1975. Institui novo código de obras para edificações no município de Manaus e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXXI, n. 23.280, p. 5-30, 30 maio 1975a.

_____. Lei nº. 1.213, de 2 de maio de 1975. Aprova o Plano de Desenvolvimento Local Integrado da cidade de Manaus e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXXI, n. 23.276, p. 5-10, 23 mai. 1975b.

_____. Lei nº. 1.214, de 2 de maio de 1975. Dispõe sobre a divisão da área urbana e de expansão urbana em zonas de uso, regula o parcelamento, uso e ocupação do solo e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXXXI, n. 23.276, p. 10-29, 23 maio 1975c.

_____. Lei nº. 2.044, de 18 de outubro de 1989. Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico, artístico, paisagístico e cultural do município de Manaus e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano XCIV, n. 26.840, p. 32-33, 30 out. 1989.

_____. Lei nº. 38, de 16 de novembro de 1990. Dispõe sobre o uso de bens tombados como patrimônio histórico municipal e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano XCVIII, n. 27.111, p. 33-34, 12 dez. 1990a.

_____. Lei nº. 565, de 26 de maio de 1956. Considera o Paço Municipal, à Praça Pedro II, parte integrante do Patrimônio Histórico do Município de Manaus. *Diário Oficial do*

Estado do Amazonas. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano LXII, n. 18.036, p. 4, 30 mai. 1956.

_____. Lei Orgânica do Município de Manaus. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano XCIV, n. 26.944, p. 41-77, 5 abr. 1990b. 2ª edição.

_____. Portaria SEMPLURB nº. 26, de 26 de dezembro de 1985. Sujeita à tutela e à apreciação da municipalidade as intervenções no Setor Especial das Unidades de Interesse de Preservação. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Manaus, AM: Imprensa Oficial, ano XCII, n. 25.916, p. 12, 22 jan. 1986.

MARCATO, Antonio Carlos (Coord.). *Código de processo civil interpretado*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 2.838p.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental*: uma abordagem transdisciplinar. 2006. 327f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. 1.152p.

MEDAUAR, Odete. Poder de polícia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 199, p. 89-96, jan./mar. 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*: restrições de vizinhança, limitações administrativas, regulamentação profissional, contratos de construção, responsabilidades decorrentes de construção, ações de vizinhança, perícias judiciais, embargos administrativos de obra. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1961. 468p.

_____; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo brasileiro*. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 901, de 15 de setembro de 2015. São Paulo: Malheiros, 2016. 975p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. 1.138p.

MELLO, Thiago de. *Manaus, amor e memória*. Rio de Janeiro: Philobiblion Livros de Arte, 1983. 251p.

MENEZES, Aderson Andrade de. *Teoria geral do Estado*. Revisão e atualização por José Bernardino Lindoso. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 394p.

MESQUITA, Otoni Moreira de. *Manaus*: história e arquitetura (1669-1915). 4. ed. rev. ampl. Manaus: Editora Valer, 2019. 362p.

MIRANDA CORRÊA, Luiz de. *Manaus*: aspectos de sua arquitetura. Rio de Janeiro: SPVEA; Agência Guanabara, 1964. 28p.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela do patrimônio cultural brasileiro*: doutrina, jurisprudência, legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 480p.

_____. *Lei do tombamento comentada*: Decreto-lei nº. 25/1937 – doutrina, jurisprudência e normas complementares. Belo Horizonte: Del Rey, 2014. 284p.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1976. t. XIII. 563p.

MONTEIRO, Mário Ypiranga. *Teatro Amazonas*. 2. ed. rev. e ampl. Manaus: Editora Valer, 2003. 685p.

MORAES, Adrieny Maciel de; SANJAD, Thais Alessandra Bastos Caminha; NORAT, Roseane da Conceição Costa. A trajetória da prática preservacionista na salvaguarda do patrimônio cultural edificado em Belém/PA. *In*: SIMPÓSIO CIENTÍFICO DO ICOMOS BRASIL, *1*., 2017, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://even3.blob.core.windows.net/anais/55512.pdf>. (Acesso em: 16 mar. 2020.)

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 667p.

MOTTA, Lia (Org.). *Um panorama do campo da preservação do patrimônio cultural*. Texto de Analucia Thompson. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/Copedoc, 2015. 144p.

_____; THOMPSON, Analucia. *Entorno de bens tombados*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2010. 174p.

NAKAMUTA, Adriana Sanajotti. *Forte São João e o patrimônio histórico e artístico nacional*. 2009. 152f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2009.

OLIVEIRA, Heliomar Alencar de. Marco legal da fiscalização. *In*: FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL: sistema nacional de patrimônio cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão, *1*., 2009, Ouro Preto. *Anais* [...]. Brasília: Iphan, 2012. v. 2. p. 320-323.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020. 950p.

PÉRES, Jefferson. *Evocação de Manaus*: como eu vi ou sonhei. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1984. 219p.

PESSÔA, José Simões de Belmont (Org.). *Lucio Costa*: documentos de trabalho. 2. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. 325p.

QUEIROZ, Cid Heráclito de. Desapropriação – Tombamento – Ação de nunciação de obra nova – Parque Lage. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, v. 74, n. 263, p. 114-118, jul./set., 1978.

RABELLO, Sonia. *O Estado na preservação dos bens culturais*: o tombamento. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009. 156p.

REIS FILHO, Nestor Goulart. *Quadro da Arquitetura no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978. 216p.

REIS, Arthur Cézar Ferreira Reis. *História do Amazonas*. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; [Manaus]: Superintendência Cultural do Amazonas, 1989. 261p.

REVISTA DA ACADEMIA AMAZONENSE DE LETRAS, Manaus, n. 12, v. 48, jul. 1968.

_____., Manaus, n. 16, v. 55, dez. 1974.

RIBAS, Amílcar Laurindo. Servidão administrativa – Proteção aos monumentos tombados pelo Patrimônio Histórico Nacional – Comentário. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, n. 3, p. 244-262, 1956.

ROCHA, Aurea Leticia Garcia; PEDROSA, Ana Carla Cruz. *Análise dos processos de imóveis fiscalizados no período de 2010 a 2014 com pendência de preenchimento de ficha de avaliação, no âmbito da Portaria nº. 187/2010*. Manaus, 2019. 1º produto relativo às práticas supervisionadas do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

SANT'ANNA, Márcia. *Da cidade-monumento à cidade-documento*: a norma de preservação de áreas urbanas no Brasil 1937-1990. Salvador: Oiti Editora, 2014. 454p.

SCHLEE, Andrey Rosenthal; QUEIROZ, Hermano Fabrício Oliveira Guanais e. O jogo de olhares. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, n. 35, p. 105-119, 2017.

SERVIÇO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (SPHAN). *Proteção e revitalização do patrimônio histórico e artístico no Brasil*: uma trajetória. Brasília: MEC; SPHAN, Fundação Nacional Pró-Memória, 1980. 143p.

SILVA, Débora Nadine Barbosa. *Valoração financeira de danos ao patrimônio cultural edificado*. 2019. 127f. Dissertação (Mestrado em Preservação do Patrimônio Cultural) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2019.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 928p.

_____. Poder de polícia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 132, p. 241-255, abr./jun. 1978.

SILVA, Patrícia Rodrigues. *Disputando espaço, construindo sentidos*: vivências, trabalho e embates na área da Manaus moderna (Manaus/AM - 1967-2010). 2011. 286f. Tese (Doutorado em História Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

SOPHIA, Daniela Carvalho. As políticas do patrimônio na arena federal sob a gestão de Renato Soeiro (1967-1979). *In*: GRANATO, Marcus (Org.). *Coleção MAST*: 30 anos de

pesquisa. 1. ed. Rio de Janeiro: Museu de Astronomia e Ciências Afins, 2015, v. 1, p. 316-339.

SOUSA, António Miguel Lopes de. *Conclusões sobre monitoramento dos novos procedimentos de fiscalização do patrimônio edificado*. Brasília, 2011. 5º produto relativo aos serviços técnicos especializados prestados à Unesco para elaborar estratégia de capacitação dos técnicos do Iphan, avaliar e monitorar a implementação dos novos procedimentos de fiscalização do patrimônio edificado.

_____. *Procedimentos de fiscalização no ano de 2009*: análise de cinco Superintendências do Iphan. Brasília, 2010a. 2º produto relativo aos serviços técnicos especializados prestados à Unesco para elaborar estratégia de capacitação dos técnicos do Iphan, avaliar e monitorar a implementação dos novos procedimentos de fiscalização do patrimônio edificado.

_____. *Processos judiciais pendentes*: análise de cinco Superintendências do Iphan. Brasília, 2010b. 3º produto relativo aos serviços técnicos especializados prestados à Unesco para elaborar estratégia de capacitação dos técnicos do Iphan, avaliar e monitorar a implementação dos novos procedimentos de fiscalização do patrimônio edificado.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Bens culturais e proteção jurídica*. Porto Alegre: EU/Porto Alegre, 1997. 139p.

TELLES, Antonio Augusto Queiroz. *Tombamento e seu regime jurídico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. 156p.

TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. Direitos culturais e a proteção jurídica do patrimônio arqueológico brasileiro: notas sobre a Lei nº. 3.924/61. *Direitos Culturais*, v. 4, p. 199-212, 2009.

VIEIRA, Jamerson. Riscos ao patrimônio cultural e a legislação brasileira. *Revista Magister de Direito ambiental e urbanístico*, Porto Alegre, v. 6, n. 32, p. 94-117, out./nov., 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Lista de Dirigentes do Iphan e da Pró-memória[304]

Nome	Órgão(s)	Nomeação	Dispensa
Rodrigo Melo Franco de Andrade	Sphan/Dphan	29.01.1937	28.02.1967
Renato de Azevedo Duarte Soeiro	Dphan/Iphan	12.06.1967	09.03.1979
Aloísio Sérgio Barbosa de Magalhães	Iphan Pró-memória	27.03.1979 (Iphan) e 17.01.1980 (Pró-memória)	14.04.1981 (Iphan) e 13.06.1982 (Pró-memória)
Irapoan Cavalcanti de Lyra	Sphan	15.12.1981	05.06.1985
Marcos Vinicius Rodrigues Vilaça	Pró-memória	1º.07.1982	21.05.1985
Ângelo Oswaldo de Araújo Santos	Sphan	05.06.1985	05.10.1987
Irapoan Cavalcanti de Lyra	Pró-memória	21.05.1985	24.07.1985
Riccardo José Cioglia	Pró-memória	24.07.1985	24.03.1986
Joaquim de Arruda Falcão Neto	Pró-memória	24.03.1986	05.10.1987
Oswaldo José de Campos Melo	Sphan/Pró-memória	05.10.1987	20.10.1988 (Sphan) e 25.10.1988 (Pró-memória)
Augusto Carlos da Silva Telles	Sphan/Pró-memória	20.10.1988 (Sphan) e 25.10.1988 (Pró-memória)	04.08.1989
Ítalo Campofiorito	Sphan/Pró-memória	04.08.1989	14.05.1990 (Sphan) e 20.06.1990 (Pró-memória) [a contar de 29.05.1990]
Inventariantes da Pró-memória: Lilian Elma Lima Barreto (29.05.1990-03.08.1990) e Aldofrizes de Paula (03.08.1990-23.11.1990)			
Delegação de competência da Sphan: Lilian Elma Lima Barreto (26.07.1990) e Carlos Alberto Ribeiro de Xavier (03.08.1990)			
Lélia Gontijo Soares	IBPC	23.11.1990	22.05.1991
Jayme Zettel	IBPC	22.05.1991	20.01.1993
Francisco Manoel de Mello Franco	IBPC	20.01.1993	17.01.1994
Glauco de Oliveira Campello	IBPC/Iphan	17.01.1994	02.02.1999
Carlos Henrique Heck	Iphan	02.02.1999	05.02.2003 [a contar de 1º.02.2003]
Maria Elisa Modesto Guimarães Costa	Iphan	13.03.2003	27.02.2004
Antônio Augusto Arantes Neto	Iphan	16.03.2004	02.02.2006 [a contar de 1º.02.2006]

[304] Datas referem-se às publicações dos respectivos atos no DOU.

Luiz Fernando de Almeida	Iphan	08.02.2006	26.09.2012
Jurema de Sousa Machado	Iphan	26.09.2012	08.06.2016
Kátia Santos Bogéa	Iphan	08.06.2016	11.12.2019
Larissa Rodrigues Peixoto Dutra	Iphan	11.05.2020	-

APÊNDICE B – Lista de procuradores-chefes do Iphan[305]

Nome	Cargo	Nomeação	Dispensa
Sonia Rabello	Assessora jurídica	15.09.1980	06.03.1987
Paulo Francisco Rocha Lagoa	Coordenador jurídico	14.05.1987	17.11.1987 [a contar de 1º.11.1987]
Regina Coeli Lisboa Soares	Coordenadora jurídica	17.11.1987	21.06.1990
A assessora jurídica Sista Souza dos Santos coordenou a parte jurídica nesse momento de transição entre a Sphan/Pró-memória e o IBPC			
Luiz Gonzaga Curado Domingues	Procurador-chefe	09.04.1991	04.03.1992
Antônio Elesbão Lima da Silva	Procurador-chefe	04.03.1992	12.06.1992
Luciano Brochado Adjuto	Procurador-chefe	12.06.1992	30.10.1992
Maria Teresa Costa Correia da Silva	Procuradora-chefe	30.10.1992	15.01.1993
Sista Souza dos Santos	Procuradora-chefe	15.02.1993 [a contar de 15.01.1993]	21.02.2006 [a contar de 04.10.2005]
Tereza Beatriz da Rosa Miguel	Procuradora-chefe	04.10.2005	25.06.2007
Lúcia Sampaio Alho	Procuradora-chefe	25.06.2007	27.04.2009
Antônio Fernando Alves Leal Neri	Procurador-chefe	27.04.2009	19.08.2011 [a contar de 1º.07.2011]
Geraldo de Azevedo Maia Neto	Procurador-chefe	02.08.2012	26.08.2014
Ronaldo Guimarães Gallo	Procurador-chefe	26.08.2014	27.10.2015
Heliomar Alencar de Oliveira	Procurador-chefe	24.08.2016	-

[305] As datas referem-se às publicações dos respectivos atos no DOU, salvo no caso de Sonia Rabello, cujas datas foram fornecidas pelo Departamento de Planejamento e Administração do Iphan, de acordo com o contido em sua pasta funcional.

APÊNDICE C – Biografia de Raphael Carneiro da Rocha[306]

Filho de Heloysa Junqueira Ayres Carneiro da Rocha e Armando Carneiro da Rocha, nasceu em Salvador-BA, em 21 de outubro de 1924. Realizados os cursos primário e secundário em sua cidade natal, matriculou-se na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, em 1944, e se bacharelou em Ciências Jurídicas e Sociais no ano de 1948.

Depois de formado, muda-se para o Rio de Janeiro, então capital federal, onde, inicialmente, trabalha na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), então Universidade do Brasil, para, depois, ingressar na carreira de defensor público interino do Ministério Público do Distrito Federal. Nomeado em 29 de dezembro de 1949, após solicitação, tem sua exoneração de tal cargo publicada em 28 de fevereiro de 1951, uma vez que, em 23 de janeiro de 1951, fora nomeado como assessor técnico do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), à época Diretoria.

Considerado o primeiro consultor jurídico *de facto* da instituição, como integrante do quadro de pessoal, notabilizou-se por prestar assessoria em casos com certa complexidade jurídica, e se manifestou em inúmeros procedimentos administrativos, o que contribuiu para o amadurecimento de certos conceitos e entendimentos do órgão. Servindo como secretário *ad hoc* do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural entre 1955 e 1957, foi exonerado a pedido em 30 de março de 1959 para assumir cargo de professor universitário.

Apesar de seu desligamento formal do Iphan, manteve-se assessorando em caráter eventual e gratuito a entidade pelos anos que se seguiram. Nesse período, figurou como representante do Departamento de Assuntos Culturais do Ministério da Educação e Cultura em reunião técnica sobre a identificação, a proteção e a vigilância do patrimônio arquitetônico, histórico e artístico (1972); além ter sido conferencista no curso de Restauração e Conservação de Monumentos e Conjuntos Históricos, realizado pela

[306] Informações fornecidas pelo Iphan, pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, em convênio com o Iphan (1974).

Posteriormente, é admitido como advogado consultor da Fundação Nacional Pró-memória, em 1º de abril de 1980, e permaneceu no emprego até 1º de novembro de 1988, haja vista que, pela Constituição recém-promulgada, não poderia acumular mais de dois cargos públicos. Sua saída significou o fim de quase 40 anos de serviço prestado à causa do patrimônio cultural, que, sem sombra de dúvidas, ajudou a consolidar no Brasil.

Paralelamente a essas atividades, ingressou, por meio de concurso público, no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Como parte da carreira, foi nomeado, em 7 de novembro de 1957, como 4º defensor público, e foi promovido para 7º promotor substituto (27 de fevereiro de 1962), 25º promotor público (24 de novembro de 1964), 3º curador de família (16 de dezembro de 1971), 2º curador de massas falidas e 31º curador de justiça (15 de dezembro de 1972). Diante das mudanças de nomenclatura, quando de seu ingresso, era vinculado ao MP do Distrito Federal, se transferiu para o Estado da Guanabara (18 de abril de 1960) e, finalmente, para o Estado do Rio de Janeiro (15 de março de 1975), quando se tornou promotor de justiça de 1ª categoria (8 de outubro de 1976) e, depois, foi promovido a procurador de justiça (17 de dezembro de 1980). Em 1985, compôs a lista tríplice encaminhada pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro ao governador do Estado para escolha de seu novo desembargador, e recebeu a unanimidade dos votos dentre os nomes enviados pelo Ministério Público.

Não bastassem essas atribuições, também se dedicou ao magistério superior, uma de suas paixões, e foi contratado pela UFRJ em 30 de janeiro de 1958, para desempenhar, na Faculdade Nacional de Direito, a função de auxiliar de ensino. Com seu vínculo renovado nos anos seguintes, passa a ocupar, desde 1º de janeiro de 1961, o cargo de instrutor, e foi enquadrado como instrutor de ensino superior a contar de 1º de julho de 1960. A partir de 1º de novembro de 1974, é enquadrado como professor assistente, chegou a professor adjunto em 1º de outubro de 1977 e a professor titular em 1º de abril de 1987. Após participar também de órgãos colegiados da universidade, torna-se livre-docente de Direito Penal, com a defesa da tese *O Código Penal brasileiro e os crimes contra o patrimônio histórico e artístico nacional* (1967), e se aposentou em 30 de agosto de 1990.

Por fim, destaca-se que, ao longo de sua carreira, também foi advogado particular e consultor jurídico para algumas sociedades empresárias, além de fiscal de iluminação e viação da Diretoria de Iluminação e Viação de Salvador-BA, deputado estadual pela União Democrática Nacional (UDN) junto à Assembleia Legislativa do extinto Estado da Guanabara, professor de Direito da Escola Técnica de Comércio da Fundação Getúlio Vargas e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, membro dos Conselhos de Administração das fundações Parque do Flamengo e Parque Lage, e membro do Conselho Fiscal da Fundação Casa de Rui Barbosa.

Casado com Maria Augusta Calmon Carneiro da Rocha, é pai de Raphael Carneiro da Rocha Filho e Patrícia Calmon Carneiro da Rocha Carvalho. Vítima de câncer de pulmão, faleceu no Rio de Janeiro-RJ em 11 de julho de 1991, e foi sepultado no Cemitério Jardim da Saudade-Sulacap.

APÊNDICE D – Lista de Superintendentes do Iphan no Estado do Amazonas[307]

Nome	Formação	Nomeação	Dispensa	Tempo (dias)
Ana Lúcia Nascentes da Silva Abrahim	Arquitetura e Urbanismo	23.07.1987	14.05.1990	1.026
Briane Elisabeth Panitz Bica	Arquitetura e Urbanismo	27.07.1990	18.09.1990	62
Márcio Vianna	Arquitetura e Urbanismo	18.09.1990	23.04.1991 [a contar de 12.02.1991]	147
Luiz Francisco Rodrigues Barreiro Bitton Telles da Rocha	História	10.09.1991	17.03.1993	554
José Joaquim Marques Marinho	Direito	17.03.1993	10.04.1995	754
Ana Lúcia Nascentes da Silva Abrahim	Arquitetura e Urbanismo	22.11.1995	08.07.2003	2.785
Maria Bernadete Mafra de Andrade	Filosofia	08.07.2003	23.05.2006	1.050
Bepi Sarto Neves Cyrino	Arquitetura e Urbanismo	11.08.2006	23.07.2008	712
André Bazzanella	Artes Plásticas	23.07.2008	10.09.2009	414
Juliano Marcos Valente de Souza	Engenharia Civil	10.09.2009	09.08.2011	698
José Leme Galvão Júnior	Arquitetura e Urbanismo	09.08.2011	24.10.2011	76
Sérgio Ivan Gil Braga	Antropologia e Direito	24.10.2011	11.10.2012	353
Maria Sheila de Souza Campos	Arquitetura e Urbanismo	11.10.2012	30.10.2014	749
Heloiza Helena Martins Araújo	Arquitetura e Urbanismo	30.10.2014	27.07.2015	270
Almir de Oliveira	Arquitetura e Urbanismo	27.07.2015	30.08.2016	400
Karla Bitar Rodrigues	Arquitetura e Urbanismo	30.08.2016	-	1.430

[307] As datas referem-se às publicações dos respectivos atos no DOU.

APÊNDICE E – Agentes de fiscalização lotados no Iphan/AM entre 2010 e 2018[308]

Servidor	Designação como fiscal	Observação
Juliano Marcos Valente de Souza	Portaria Iphan nº. 44, de 26.02.2010	Exonerado pela Portaria SeEx do MinC nº. 562, de 08.08.2011
Francisco Antonio Pugliese Júnior	Portaria Iphan nº. 219, de 14.07.2010	Primeiro termo aditivo ao contrato nº. 039/2009, de 11.06.2010, alterou lotação para o Centro Nacional de Arqueologia
Ghislaine Raposo Bacelar	Portaria Iphan nº. 219, de 14.07.2010	Exonerada pela Portaria Iphan nº. 266, de 08.08.2011
Heloiza Helena Martins Araújo	Portaria Iphan nº. 219, de 14.07.2010	Aposentada pela Portaria Iphan nº. 113, de 04.06.2018
Messias Tadeu Gouvêa	Portaria Iphan nº. 219, de 14.07.2010	Extinção do contrato de prestação de serviços profissionais por tempo determinado, a partir de 28.06.2010
Lívia Moraes e Silva	Portaria Iphan nº. 419, de 22.12.2010	Foi removida para a SE/IPHAN/AM pela Portaria Iphan nº. 99, de 24.06.2014; removida por meio da Portaria Iphan nº. 162, de 28.11.2017 para a SE/IPHAN/PE
Elen Caroline de Carvalho Barros	Portaria Iphan nº. 161, de 27.04.2011	Removida por meio da Portaria Iphan nº. 66, de 03.06.2016 para a SE/IPHAN/RN
Márcia Honda Nascimento Castro	Portaria Iphan nº. 161, de 27.04.2011	Licenciada entre 2015 e 2017, mas retorna com impossibilidade de atuar com a fiscalização
Maria Luísa Gambôa Carcereri	Portaria Iphan nº. 101, de 19.02.2014	Vacância a contar de 12.12.2014 por ter sido nomeada para outro cargo público
Camyla Lorena Torres Silva	Portaria Iphan nº. 342, de 14.08.2015	Exonerada pela Portaria Iphan nº. 339, de 22.08.2017
Elaine Cristina Guedes Wanderley	Portaria Iphan nº. 342, de 14.08.2015	Rescindido contrato temporário a partir de 31.01.2017
Hellinton Staevie dos Santos	Portaria Iphan nº. 125, de 15.04.2016	Não ocupante de cargo de natureza técnica. Vacância a contar de 02.05.2018 por ter sido nomeado para outro cargo público
Iberê Fernando de Oliveira Martins	Portaria Iphan nº. 125, de 15.04.2016	Rescindido contrato temporário a partir de 27.03.2019
Heloisa Carolina Chibicheski	Portaria Iphan nº. 183, de 05.05.2017	Rescindido contrato temporário a partir de 31.08.2018

[308] Informações obtidas a partir de consulta junto ao Boletim Administrativo Eletrônico do Iphan.

Ana Carla Cruz Pedrosa	Portaria Iphan nº. 316, de 01.08.2018	Ocupante do cargo de coordenadora técnica a partir de 27.11.2017
Karla Bitar Rodrigues	Portaria Iphan nº. 316, de 01.08.2018	Ocupante do cargo de superintendente a partir de 13.09.2016

ANEXOS

ANEXO A – Proposta de procedimento administrativo para a fiscalização (1983)

30.06.83 | 01/2

próMemória COMUNICADO INTERNO

AÇÃO	N.º DA C.I.	ASSUNTO
ASSESSORIA JURÍDICA	139	Encaminha minuta de proposta de procedimento administrativo.

REMETENTE: SONIA RABELLO

DESTINATÁRIO: Sr. Diretor ~~Regional – DR~~ Dr. Silva Feller

13.03.85

Estamos encaminhando em anexo, de ordem do Dr. Irapoan, proposta de procedimento interno por ação na área jurídica, para a hipótese de ação danosa comissiva em bem tombado. Chamamos a atenção sobre a responsabilidade que tem a instituição de notificar o proprietário sempre que se tem iniciada uma ação danosa em bem tombado. Esta providência é obrigação legal da instituição, pois sua omissão pode acarretar-lhe a imputação de responsabilidade administrativa do agente público e a responsabilidade civil de reparação do dano.

Esta proposta é o resultado de nosso trabalho durante os últimos 3 anos nesta área, e faz parte de um conjunto maior de instrução que estão sendo enviadas para os Diretores (a primeira tratou do caso de roubo a bens tombados). Estamos cientes das peculiaridades de cada regional, e não obstante as dificuldades específicas a serem identificadas gostaríamos de colocar os objetivos básicos que estão sendo almejados com estas instruções:

1. Conhecimento por parte da Direção através da Assessoria Jurídica, dos casos de lesão a bens tombados;
2. Orientação quanto a medidas imediatas e necessárias à proteção destes bens;
3. Implantação, na medida do possível e da conveniência devida, de um procedimento homogênio para casos semelhantes entre as várias regionais da instituição;
4. Dinamização, continuidade e acompanhamento especializado das infrações ocorridas.

Para atendimento destes objetivos, além do envio das demais rotinas, estamos pretendendo um treinamento especial a pessoa a ser indicada pela regional, para que seja o elemento de contato direto e rápido entre a regional e esta Assessoria Jurídica, visando - sobretudo a obtenção de papéis e informações junto à órgãos locais (observe-se que esta pessoa poderá ter no mínimo a formação de nível médio).

ASSINATURA DO REMETENTE

2

30.06.83 | 02/2

próMemória COMUNICADO INTERNO

AÇÃO	Nº DA C.I.	ASSUNTO
Assessoria Jurídica		Cont.

REMETENTE

DESTINATÁRIO

Face ao exposto, submetemos a proposta a todos os diretores, de quem aguardamos sugestões e observação até dia 30 de julho. Caso queiram começar a utilizar o esquema proposto, talvez tivéssemos melhor avaliação do mesmo.

Finalmente queremos esclarecer que estas instruções terão sempre que submeter às constantes reavaliações e portanto estarão sujeitas a permanentes alterações caso elas não venham, no futuro, atender aos objetivos almejados ou às necessidades de serviço da instituição.

Aproveitamos a oportunidade para enviar material solicitado por alguns dos Srs. Diretores referente: legislação SEC/SPHAN e texto publicado no livro de Direito Urbano, de minha autoria, sobre legislação do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

ASSINATURA DO REMETENTE

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

INSTRUÇÕES ADMINISTRATIVAS

(em se tratando de ação danosa em bem tombado e na vizinhança do mesmo).

Casos:

1. Obra em bem tombado ou na vizinhança do mesmo, sem a autorização da SPHAN;
2. Obra com projeto aprovado pela SPHAN, mas em discordância com o mesmo.

I. Nestes casos, a DR deverá tomar as seguintes providências gerais:

1) Embargar administrativamente a obra, na pessoa do dono da obra ou preposto;

2) Oficiar à Prefeitura solicitando:

a) sua colaboração no sentido de embargar a obra pela Prefeitura, caso não tenha dado licença da construção, ou;

b) Solicitando que seja anulada a licença caso ela tenha sido dada sem a audiência da SPHAN, e o consequente embargo da obra face a sua irregularidade em relação à legislação federal. Anexos 1 e 2.

II. Do Embargo Administrativo

1) O embargo administrativo deverá ser preenchido no modelo, e de acordo com as instruções, em 2 vias de igual teor e forma, sendo que a 1a. via será entregue de preferência pessoalmente ao infrator e a 2a. via será arquivada na DR. Anexos 3 e 4.

2) Deverá ser feita uma informação técnica (laudo), no qual se descreverá o estado em que se encontra o imóvel, as condições da obra e seu adiantamento, os contatos pessoais feitos e tudo mais que ajude a esclarecer e especificar a infração.

3. Deverá ser feita fotografia da obra, para documentação do estado em que se encontram.

4. O embargo poderá ser feito por via telegráfica ao dono da obra quando houver urgência do mesmo. Anexo 5.

5. O embargo deverá ser feito por via postal, com AR, ao dono da obra, quando não houver local nenhum responsável pela mesma, devidamente credenciado.

III. Dos Procedimentos após o Embargo:

1. Embargada a obra, a DR deverá fiscalizar se, no prazo assinalado no embargo foi cumprida a determinação.

2. Na hipótese do interessado procurar a DR para ajustar as condições do cumprimento da determinação do embargo, deverá ser lavrado Termo de Compromisso (Modelos e Instruções em anexos 6 e 7). Neste Termo poderá ser ajustado um novo prazo e novas condições para a proposição ou aprovação do projeto (se for o caso).
Obs.: O exame e aprovação imediata do projeto do interessado dispensa a lavratura do Termo de Compromisso.

2.a. Lavrado o Termo de Compromisso e cumpridas suas exigências, ou aprovado projeto, a Prefeitura será comunicada, através de ofício, deste fato e da suspensão do embargo. Cópia deste ofício será enviada ao proprietário como documento de suspensão do embargo. Anexo 8.

3. Na hipótese do embargado não cumprir com a determinação estabelecida no embargo ou no Termo de Compromisso, cópia do processo administrativo deverá ser imediatamente enviado à Assessoria Jurídica devidamente instruído com:
a) O embargo e as informações técnicas anteriores sobre o assunto, bem como as fotos no original;
b) Informação técnica descrevendo a situação atual da

questão (ex.: atitude do interessado, atitude da Prefeitura, ação da DR).

c) Despacho do Diretor encaminhando o assunto para dar providências judiciais cabíveis.

. À Assessoria Jurídica cabe acionar os órgãos judiciais para as providências necessárias para o acatamento das determinações administrativas não cumpridas, bem como o acompanhamento destas questões judiciais.

. A Assessoria Jurídica comunicará à DR o advogado encarregado do acompanhamento da questão, bem como os fatos novos ocorridos no processo, e todas as medidas judiciais por ela solicitadas.

. A DR comunicará a Assessoria Jurídica todo fato ou notícia que vier a conhecer ou receber sobre as questões que estiverem sob o acompanhamento da AJ.

. A DR se absterá de fazer qualquer ajuste, ou acertar qualquer compromisso com os interessados nas questões que estiverem sob o acompanhamento da Assessoria Jurídica, sem prévia comunicação a esta, a fim de verificar se as condições judiciais permitem eventual acordo.

IV. O processo administrativo iniciado com o embargo da obra será finalizado e arquivado com despacho do Diretor, quando: estiverem atendidas as determinações do embargo ou aquelas ajuntadas no Termo de Compromisso, ou finalizado o processo judicial relativo a questão.
Todos estes fatos, quando ocorridos deverão ser comunicados, pelas DRs à Prefeitura por ofício.

V. Finalizada a questão, cópia de todos os processos iniciados com embargos administrativos, deverão ser enviados ao Arquivo Geral da SPHAN.

VI. Numa determinada obra, que já tenha sido embargada e libera

da, se houver nova infração deverá ser feito novo embargo, iniciando-se novo procedimento regular.

VII. Os ofícios a serem enviados aos órgãos públicos relativos a embargos e notificações administrativas deverão ser feitos em papel do "Serviço Público Federal".

VIII. Qualquer dúvida na aplicação destas instruções, deverá ser consultada a Assessoria Jurídica.

ANEXO 1

MODELO 1 - À Prefeitura

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
Subsecretaria do Patrimônio Histórico
e Artístico Nacional - SEC/MEC

Em

Ofício

Do ___ Diretoria Regional

Endereço Rua _____

Ao Sr. Prefeito de Paraty (Cidades Pequenas)
Sr. Secretário de Obras da Secretaria de Obras
do Município do Rio de Janeiro (Cidades Grandes)

Assunto:

Senhor Prefeito,

Vimos por meio desta, comunicar à esta Municipalidade (Secretaria) a irregularidade na construção da obra, sito à Rua _____.

A referida obra, por encontrar-se na vizinhança de bem tombado (ou a referida obra, por ser monumentos federal tombado), necessita para a sua realização da prévia aprovação desta Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-SPHAN (art.18) /(art.17), DL 25 de 30.11.37. Ocorre que a SPHAN não aprovou qualquer projeto a ela relativo. Assim, a construção que vem sendo realizada é ilegal e irregular por falta da aprovação da SPHAN.

Desta forma, e pelos motivos acima expostos esta SPHAN após ter embargado diretamente a obra (anexo), vem solicitar a V.Sa. que mande expedir embargo municipal para a mesma, caso ela não tenha sido licenciada pelo Município; caso esta municipalidade tenha expedido licença para a mesma, solicitamos à V.Sa. que proceda a revisão deste ato administrativo municipal com a cassação da respectiva licença e posterior embargo da obra.

Certos de podermos contar com a colaboração de V.Sa. apresentamos nossas cordiais saudações.

Atenciosamente,

Diretor Regional ou
Substituto

c/c do embargo da SPHAN

/

ANEXO 2

MODELO 2 - À Prefeitura

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
Subsecretaria do Patrimônio Histórico
e Artístico Nacional - SEC/MEC

Em

Oficio

Do ____ Diretoria Regional

Endereço Rua _____

Ao Secretário de Obras, ou/
Secretário de Obras e Viação, ou/
Prefeitura de Porto Alegre

Assunto Solicita Embargo Municipal

Senhor Secretário,

Vimos por meio desta, comunicar esta Municipalidade da irregularidade na construção da obra, sito à Rua _____, Porto Alegre.

A referida obra, por se tratar de bem tombado*, teve seu projeto devidamente examinado e aprovado por esta Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional/SPHAN em 13.09.82.

No entanto, ao comparecer no local da obra, um técnico desta SPHAN verificou que a mesma está sendo realizada em desacordo com o projeto, acarretando portanto sua irregularidade.

Face ao exposto, a SPHAN após ter embargado diretamente a obra (anexo), vem solicitar à V.Sa. que mande proceder o embargo municipal da mesma, a fim de coligir a ação dos órgãos públicos interessados na preservação e no cumprimento dos regulamentos edilícios.

Atenciosamente

Diretor Regional
(ou Substituto)

* A referida obra, por encontrar-se na vizinhança de bem tombado a nível federal, (art.18).

/

9

1ª VIA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA
SECRETARIA DA CULTURA
SUBSECRETARIA DO PATRIMÔNIO E ARTÍSTICO NACIONAL

NOTIFICAÇÃO / EMBARGO EXTRA JUDICIAL

1. Ao Sr. _____

2. Imóvel _____
TENDO EM VISTA O FATO DE O IMÓVEL EM QUESTÃO ACHAR-SE SOB ESPECIAL PROTEÇÃO FEDERAL DECORRENTE DE TOMBAMENTO/VIZINHANÇA DE BEM TOMBADO, O ATO PRATICADO CONSTITUI ILÍCITO CIVIL E INFRAÇÃO PENAL, COM FUNDAMENTO NO ART. 17/18 DO DECRETO-LEI Nº 25 DE 30.11.37, C/C O ART. 159 DO CÓDIGO CIVIL E DO ART. 165 DO CÓDIGO PENAL.

3. O Diretor Regional da Subsecretaria do Patrimônio Histórico Nacional, no uso de suas atribuições legais determina:

A. A PARALISAÇÃO DA OBRA POR AUSÊNCIA DE PROJETO APROVADO
B. A PARALISAÇÃO DA OBRA POR DESOBEDIÊNCIA AO PROJETO APROVADO
C. CORREÇÃO DE IRREGULARIDADE

4. Fica comunicado que no prazo de _____ deverá _____
_____
_____
_____

A NÃO EXECUÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS NO PRAZO ASSINALADO ACARRETARÁ AS MEDIDAS JUDICIAIS CABÍVEIS.

5. _____ / _____

___ Diretoria Regional
Rua Romualdo Seixas, 820 - Belém

Belém, __, ___ , ___

10

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA
SECRETARIA DA CULTURA
SUBSECRETARIA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

2ª VIA

NOTIFICAÇÃO / EMBARGO EXTRA JUDICIAL

1. Ao Sr. _____

2. Imóvel _____
TENDO EM VISTA O FATO DE O IMÓVEL EM QUESTÃO ACHAR-SE SOB ESPECIAL PROTEÇÃO FEDERAL DECORRENTE DE TOMBAMENTO/VIZINHANÇA DE BEM TOMBADO, O ATO PRATICADO CONSTITUI ILÍCITO CIVIL E INFRAÇÃO PENAL, COM FUNDAMENTO NO ART. 17/18 DO DECRETO-LEI Nº 25 DE 30.11.37, C/C O ART. 159 DO CÓDIGO CIVIL E DO ART. 165 DO CÓDIGO PENAL.

3. O Diretor Regional da Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, no uso de suas atribuições legais determina:

A. A PARALISAÇÃO DA OBRA POR AUSÊNCIA DE PROJETO APROVADO
B. A PARALISAÇÃO DA OBRA POR DESOBEDIÊNCIA AO PROJETO APROVADO
C. CORREÇÃO DE IRREGULARIDADE

4. Fica comunicado que no prazo de ____ deverá _____
_____
_____
_____
A NÃO EXECUÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS NO PRAZO ASSINALADO ACARRETARÁ AS MEDIDAS JUDICIAIS CABÍVEIS.

5. _____ /
____ Diretoria Regional
Rua Romualdo Seixas, 820 - Belém

Belém, __ / __ / __

6. RECEBI : _____
_____

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

ANEXO 4 fl.1

EMBARGO EXTRA JUDICIAL

(Instruções para o preenchimento)

. Item 1 - Nome do dono da obra

Dono da Obra: é a pessoa que contratou os serviços. Esta pessoa é em geral o possuidor do imóvel, não importando sua condição de proprietário, locatário, detentor do prédio por simples empréstimo.

Caso o contato não queira dar o nome do dono da obra, este fato deverá ser anotado,"informação recusada", para fins de registro interno - assim como o nome de pessoa de contato.

Alguma referência em relação a algum responsável pelo prédio poderá ser obtida junto a órgão que fornecem serviços públicos (luz, gás etc...), junto a Prefeitura,no Cadastro Imobiliário, junto ao Registro de Imóveis, junto à Polícia local.

Obtida a informação esta deverá ser anotada no processo, e o embargo deverá ser efetivado.

O responsável poderá ser uma firma, entidade ou companhia:

Ex.: Irmandade/Ltda./S.A.

. Item 2 - Imóvel

O Imóvel: deverá constar o endereço completo do imóvel objeto da infração.

O imóvel poderá ser desde um apartamento de um prédio até uma área de loteamento.

Se o objeto de infração for um conjunto de prédios ou um prédio com mais de um apartamento, a notificação deverá ser feita a tantos quantos forem os donos da obra.

. Item 3 - Determinação

a) Paralização total da obra - usada basicamente quando não há projeto aprovado.

b) Paralização da obra por desobediência ao projeto aprovado - a ser usado basicamente nos casos de obras em execução em desconformidade com o projeto aprovado.

12

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

c) Correção de irregularidade usada somente nos casos de obras prontas com pequenas finalizações irregulares, tais como material de acabamento, abertura ou fechamento de vãos, terminação de telhados etc... em desconformidade com o projeto aprovado.

. Item 4 - Prazo e Providências

O prazo deverá ser o necessário para o cumprimento da providência solicitada.

As providências solicitadas poderão ser de 3 ordens:

1. Serem especificadas providências diretamente na notificação, de forma clara e objetiva, tais como apresentação de projeto para seu exame, abertura ou fechamento de vãos conforme projeto, pintura conforme projeto.
2. Chamamento à DR para assinatura de Termo de Compromisso visando a correção de construção irregular.

   "Comparecer à DR para ajustar condições para prosseguimento da obra".
3. Ambas as providências acima, deixando à critério do interessado escolher a mais conveniente para si:

   "Apresentação de projeto para exame ou comparecimento à DR para ajustar condições para a obra".

. Item 5 - Dados Complementares (a completar)

Assinatura do técnico responsável, isto é, o técnico que é o responsável na DR pela denúncia da irregularidade.

Carimbo Assinatura do Diretor, tendo em vista ser um embargo originário da Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Data: data do embargo.

. Item 6 - Recibo

O embargo, quando entregue pessoalmente, deverá ser tomado contra o recibo na 2a. via que ficará na DR. Assinará o recibo o

dono da obra; se este for de difícil acesso, a notificação será deixada com o engenheiro/ou encarregado que tiver executado, desde que este esteja devidamente credenciado, isto é, seja responsável pela execução da obra, através de contrato.

Caso o dono da obra ou seu preposto não queira dar recibo do embargo, este fato deverá ser anotado como informação interna e o embargo enviado por via postal (com AR, no posto do correio mais próximo).

14

ANEXO 5

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

TELEGRAMA
(Modelo)

Sr. _____

Determino a paralização imediata de obras irregulares no imóvel tombado* _____(enderêço)_____ por descumprimento art. 17* DL 25 de 30.11.37. Aguardamos comparecimento diretoria SPHAN prazo _____ dias. Não atendimento desta notificação, providências judiciais serão necessárias.

Diretor Regional
Rua _____,

* Vizinhança de imóvel tombado ... art. 18.

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

ANEXO 6

MODELO DE TERMO DE COMPROMISSO

(1.Título)

TERMO DE COMPROMISSO QUE ENTRE SI FAZEM A SUBSECRETARIA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL E O SR._____

(2.Preâmbulo)

Aos _____ dias do mês de _____ de 19___, a Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, doravante denominada SPHAN, neste ato representada pelo Diretor da Diretoria Regional/SPHAN, _____, com sede à Rua _____ no exercício do poder de polícia determinado pelo Decreto-lei 25 de 30 de novembro de 1937, e o Sr. _____ doravante denominado COMPROMISSADO portador da Carteira de Identidade nº _____, expedida pelo _____, cadastrado sob o nº _____, residente e domiciliado a _____, resolvem celebrar o presente Termo de Compromisso tendo em vista as seguintes cláusulas e condições:

(3.Objeto)

CLÁUSULA PRIMEIRA - Do Objeto

O objeto do presente Termo é a regularização, junto à SPHAN de obra situada a _____, de interesse do COMPROMISSADO.

(4.Obrigação do Compromissado)

CLÁUSULA SEGUNDA - Das Obrigações do Compromissado

O COMPROMISSADO se compromete a:

.....

16

(Hipótese a)
PARÁGRAFO ÚNICO
O embargo da obra, objeto deste Termo estará suspenso quando da aprovação do projeto mencionado no caput deste artigo.

(Hipótese b)
PARÁGRAFO ÚNICO
O embargo da obra, objeto deste Termo estará suspenso quando ao atendimento de todas as exigências mencionadas no caput deste artigo, comprovado mediante ofício da SPHAN, à Prefeitura noticiando este fato.

(Hipótese c)
PARÁGRAFO ÚNICO
O embargo da obra, objeto deste Termo está suspenso a partir da assinatura deste Termo.

(5.Forma de Execução) -
CLÁUSULA TERCEIRA
A SPHAN, com o objetivo de auxiliar o COMPROMISSADO na execução das exigências, desde já estabelece as seguintes diretrizes básicas para execução das obrigações mencionadas nas cláusulas seguintes:

I.

II.

PARÁGRAFO ÚNICO
As diretrizes especificadas pela SPHAN no caput deste artigo tem o caráter meramente orientativo, não excluindo a possibilidade de maiores exigências quando da apreciação e exame do projeto (ou verificação da obra).

CLÁUSULA QUARTA - Da SPHAN
A SPHAN se reserva o direito de exercer, na apreciação do projeto (ou obra) o seu poder discricionário, bem como de embar-

17

gar imediatamente qualquer obra irregular que venha a ser feita no imóvel em questão.

E, por estarem assim justos e acordados assinam o presente Termo em 2 (duas) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas que assistiram ao ato.

_____
Diretor

_____
Compromissado

Testemunhas:

_____

_____

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

ANEXO 7

TERMO DE COMPROMISSO

(Instruções para preenchimento)

. Item 1 - Título

Deve ser completado com o nome do dono da obra.

. Item 2 - Preâmbulo

Deve ser completado:

a) Data em que estão sendo acertadas as condições e assinado o Termo;

b) Identificação da diretoria;

c) Identificação do dono da obra.

. Item 3 - Cláusula Primeira - Do Objeto

No objeto deverá ser preenchido o endereço da obra embargada.

. Item 4 - Cláusula Segunda - Das Obrigações do Compromissado

Neste item deverão estar especificadas as exigências da SPHAN para regularização da obra, de forma mais clara,objetiva e completa.

Estas exigências poderão ser tanto a apresentação de projeto, como a realização ou desfazimento de determinada obra, ou ambas as providências.

Para cada obrigação do compromissado deverá estar especficado sempre o prazo para o seu cumprimento.

Exemplo:

O compromissado se compromete a:

1. Apresentar projeto de obra que pretende realizar no lote, no prazo de 10 dias a contar desta;
2. Demolir o 2º pavimento da obra embargada, no prazo máximo de 30 dias a contar desta.

Parágrafo Único (escolha uma das hipóteses mencionadas)

. Note que a hipótese a será usada quando se tratar apenas de aprovação de projeto;

19

. A hipótese b deverá ser usada quando houver mais de uma exigência no Termo;

. A hipótese c é a mais desaconselhável pois libera a obra sem o acabamento de exigência, com apenas compromisso de executar. Deverá ser usada apenas nos casos nos quais é absolutamente necessário liberar a obra para o acatamento da exigência.

No caso de haver dúvida quanto a redação a ser dada ao parágrafo, diferente dessas hipóteses, a Assessoria Jurídica poderá ser consultada, de forma rápida por via telefônica.

. Item 4 - Cláusula Terceira - Forma de Execução
Esta cláusula é facultativa.
Deverá ser completada, se for interessante para a DR orientar o interessado com algumas diretrizes ou parâmetros que seriam exigidos para o projeto ou para a obra.

. "a obra projeto não poderá ter índices de ocupação superior a 50% da área do terreno";

. "no refazimento da obra o acabamento será de pintura externa branca ou creme". etc...

Obs.: Sugerimos que esta Cláusula só seja incluída no Termo quando exigida pelo interessado na negociação. A orientação para obra ou projeto poderá ser dada preferencialmente pela SPHAN em folha à parte sempre com a ressalva: "diretrizes iniciais para obra ou projeto".

20

ANEXO 8

À Prefeitura

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
Subsecretaria do Patrimônio Histórico
e Artístico Nacional - SEC/MEC

Ofício Em

Do _____ Diretoria Regional

Endereço Rua _____

Ao Secretaria de Obras, ou/
Secretaria de Obras e Transportes, ou/
Prefeitura de Salvador

Assunto: Comunica Suspensão de Embargo
Ref.: Of. de

Senhor Secretário,

Vimos por meio desta, comunicar a esta Municipalidade que a obra situada à Rua _____, embargada por esta SPHAN, sanou as irregularidades que obstava a sua continuidade.

Face a este fato, noticiamos à esta Prefeitura que, por parte da SPHAN o embargo está suspenso.

Agradecemos a atenção dispensada ao assunto.

Atenciosamente,

21

ANEXO B – Portaria Iphan nº. 241, de 19 de setembro de 2002

Atos da Presidência

PORTARIA

PORTARIA nº 241, de 19 de setembro de 2002.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN, no uso da atribuição que lhe confere o art. 17, e, por deliberação da Diretoria, nos termos do art. 7º, inciso IV, ambos do Anexo I ao Decreto nº 2.807, de 21 de outubro de 1998, **resolve**:

1. Estabelecer que o embargo extrajudicial, quando necessário para paralisar a execução de intervenção considerada irregular, far-se-á de acordo com o formulário padrão que constitui Anexo a esta Portaria, que deverá ser emitido em duas vias, sendo a primeira entregue ao embargado e a segunda, mantida como comprovante do recebimento.

2. Determinar que o embargo extrajudicial será, de preferência, entregue pessoalmente ao Embargado, seu representante ou preposto, e, se eventualmente, for utilizado o serviço postal, a remessa deverá ocorrer com aviso de recebimento.

3. Estabelecer que, na hipótese de o destinatário se recusar a receber o embargo e assinar a segunda via (comprovante de recebimento), seja o mesmo de qualquer forma entregue, devendo o representante deste Instituto, neste caso, assinar o campo de observação (OBS.), juntamente com duas testemunhas identificadas.

4. Recomendar que o embargo extrajudicial quando dirigido à autoridade superior em efetivo exercício e na qualidade de representante legal do órgão embargado, seja apresentado mediante ofício de encaminhamento.

5. Esta Portaria entra em vigor na data de sua assinatura, revogadas as disposições em contrário.

CARLOS H. HECK

Serviço Público Federal
Ministério da Cultura
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN
_____ª Superintendência Regional

EMBARGO EXTRAJUDICIAL

1. **Embargado:**
_____.
2. **Imóvel:**
_____.
3. **Condição do imóvel: [ ] bem tombado [ ] entorno de bem tombado**
4. **Natureza da intervenção:**
_____.
5. **Considerando que o imóvel em questão está sob especial proteção do Poder Público Federal, e que o ato praticado constitui ilícito administrativo e civil, com fundamento nos artigos 17 ou 18 do Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, o(a) Superintendente da __ª Superintendência Regional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, no uso de suas atribuições legais, determina:**

   [ ] a paralisação imediata das obras, por ausência de projeto aprovado.
   [ ] a paralisação imediata das obras, por desobediência ao projeto aprovado.
6. **Descrição técnica do estado atual das obras/serviços embargados:** _____
_____
_____.
7. **As obras permanecerão paralisadas até:**

   [ ] apresentação do projeto, pelo interessado, no prazo de ____ dias, para análise do IPHAN.
   [ ] que seja emitido parecer favorável do IPHAN, sobre o projeto apresentado.
   [ ] o comparecimento do Embargado, seu representante ou preposto no prazo de _____ dias, para regularização da situação junto ao IPHAN, situado à rua _____ nº _____.
8. **O descumprimento deste embargo acarretará a adoção das medidas judiciais cabíveis.**
9. **O prosseguimento das obras embargadas significará a livre vontade de dar continuidade à prática de ato ilícito, em prejuízo do patrimônio cultural nacionalmente protegido, configurador do CRIME DE DANO, previsto no art. 63, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, podendo implicar nas sanções pertinentes, inclusive apuração pela Política Federal e conseqüente responsabilização pessoal a cargo do Ministério Público Federal, mediante ação penal pública.**

_____, ___ de _____ de ____ .

_____ _____
_____

Assinatura – Representante/IPHAN *(carimbo)* **Assinatura – Técnico Responsável** *(carimbo)* **Assinatura – Embargado**

OBS.: Certificamos que o embargo foi entregue, porém o Embargado recusou-se a assinar.

_____ _____
_____

Assinatura – Técnico Responsável/IPHAN *(carimbo)* **Testemunha** **Testemunha**

Meio utilizado para o embargo: [ ] via postal, com AR [ ] entrega pessoal

ANEXO C – Portaria Iphan nº. 187, de 11 de junho de 2010

4 ISSN 1677-7042 Diário Oficial da União - Seção 1 Nº 110, sexta-feira, 11 de junho de 2010

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

PORTARIA Nº 74, DE 10 DE JUNHO DE 2010

O MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto na Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011, e no art. 3º do Decreto nº 6.601, de 10 de outubro 2008, que dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008/2011 e de seus programas, e no decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010, que aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, resolve:

Art. 1º Alterar, na forma dos anexos a esta Portaria, os Anexos I e II da Portaria nº 62, de 10 de maio de 2010, que dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual para o período 2008/2011, publicada no Diário Oficial da União de 11 de maio de 2010, seção 1, página 2.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES NETO

ANEXO I

Programas e ações sob responsabilidade da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e respectivas Unidades Administrativas Responsáveis

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 20101 - Presidência da República

Programa: 1004 - Gestão de Políticas na Área da Presidência da República

Unidade Administrativa Responsável pelo programa: Secretaria-Executiva da Casa Civil / Presidência da República

Ação		Unidade Administrativa Responsável
6662	Formulação e Desenvolvimento da Política de Planejamento de Longo Prazo	Subchefia-Executiva da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 20225 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Programa: 0797 - Prospecção e Avaliação de Políticas Públicas

Unidade Administrativa Responsável pelo programa: Diretoria de Desenvolvimento Institucional

Ação		Unidade Administrativa Responsável
09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	DIDES
20CW	Assistência Médica aos Servidores e Empregados - Exames Periódicos	Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES
2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES
2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES
2217	Coordenação Nacional da Pesquisa Econômica	Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES
2219	Formação e Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa Econômica Aplicada, Políticas Públicas e Gestão Pública	Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais - DEINT
2272	Gestão e Administração do Programa	Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES
2663	Disseminação de Informações Econômico-Sociais e de Políticas Públicas	Assessoria de Imprensa e Comunicação - ASCOM
4727	Diagnósticos, prospecções e Estratégias do Desenvolvimento Brasileiro	Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES
8999	Estudos para a Promoção do Desenvolvimento e Inclusão Social	Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES
10HQ	Aperfeiçoamento do Sistema de Suporte à Gestão	Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES
10NG	Construção do Edifício-Sede do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA	Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES

ANEXO II

Relação de Ações sob responsabilidade da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República que integram os Programas Multissetoriais de responsabilidade de outros órgãos e respectivas Unidades Administrativas Responsáveis

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 20225 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Programa: 0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União

Ação		Unidade Administrativa Responsável
0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões	Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES

Ministério da Ciência e Tecnologia

COMISSÃO TÉCNICA NACIONAL DE BIOSSEGURANÇA

EXTRATO DE PARECER TÉCNICO Nº 2496/2010

O Presidente da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, no uso de suas atribuições e de acordo com o artigo 14, inciso XIX, da Lei 11.105/05 e do Art. 5º, inciso XIX do Decreto 5.591/05, torna público que na 131ª Reunião Ordinária, ocorrida em 18 de março de 2010, a CTNBio apreciou e emitiu parecer técnico para o seguinte processo:

Processo nº: 01200.003589/2009-51
Requerente: BASF S.A.
CNPJ: 48.539.407.0001-18
Endereço: Av. Faria Lima, 3.600 - 8º andar - Itaim Bibi - São Paulo - SP - CEP 04538-132
Assunto: importação de OGM
Decisão: DEFERIDO

A CTNBio, após apreciação do pedido de importação de arroz geneticamente modificado para aumento da produtividade, concluiu pelo seu DEFERIMENTO, nos termos deste parecer técnico. A BASF S.A. solicita à CTNBio autorização para importar 25,3Kg de arroz geneticamente modificado para desenvolver ensaio de liberação planejada no meio ambiente, processo 01200.003587/2009-61. As sementes serão oriundas dos Estados Unidos e terão como porto de entrada o Aeroporto Internacional de Brasília. A estação quarentenária será o CENARGEN/DF.

No âmbito das competências do art. 14 da Lei 11.105/05, a CTNBio considerou que as medidas de biossegurança propostas atendem às normas e à legislação pertinente que visam garantir a biossegurança do meio ambiente, agricultura, saúde humana e animal.

A CTNBio esclarece que este extrato não exime a requerente do cumprimento das demais legislações vigentes no país, aplicáveis ao objeto do requerimento.

A íntegra deste Parecer Técnico consta do processo arquivado na CTNBio. Informações complementares ou solicitações de maiores informações sobre o processo acima listado deverão ser encaminhadas por escrito à Secretaria Executiva da CTNBio.

EDILSON PAIVA

RETIFICAÇÃO

No Extrato de Parecer nº 2473/2010, publicado no D.O.U. Nº 74 de 20/04/2010, Seção 01, pag. 27, onde lê-se: "01200.003589/2009-51", leia-se: "01200.003596/2009-52".

Ministério da Cultura

SECRETARIA EXECUTIVA

PORTARIA Nº 206, DE 9 DE JUNHO DE 2010

O SECRETÁRIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DA CULTURA, no uso de suas atribuições legais, e em cumprimento ao disposto na Lei 8.313, de 23 de dezembro de 1991, Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006, Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001, alterada pela Lei nº 10.454 de 13 de maio de 2002 e Portaria n.º 500 de 18 de dezembro de 1998, resolve:

Art. 1º Aprovar ad-referendum o projeto audiovisual, relacionado abaixo, para o qual o proponente fica autorizado a captar recursos, mediante doações ou patrocínios, nos termos do Art. 18 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, com a redação dada pelo Art. 53, alínea f, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

10 1128 - 33º Festival de Guarnicê de Cinema
Fundação Sousandrade de Apoio ao Desenvolvimento da UFMA
CNPJ/CPF: 07.060.718/0001-12
Processo: 01400.004376/2010-23
MA - São Luís
Valor do Apoio R$: 975.520,00
Prazo de Captação: 09/06/2010 a 31/12/2010

Realização da 33ª edição do Festival Guarnicê de Cinema, a realizar-se de 15 a 19 de junho de 2010, na cidade de São Luís - MA.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

RANULFO ALFREDO MANEVY DE PEREIRA MENDES

RETIFICAÇÃO

Retificar o enquadramento do projeto na portaria de aprovação nº 1012/09 de 31/08/2009, publicada no D.O.U. em 01/09/2009, Seção 1, pág. 25, referente ao Processo: 01400.006850/2009-18, Projeto "MANGALAM - ENCONTRO CULTURAL ÍNDIA & BRASIL" - Pronac: 09-1214.

Onde se lê: Área: 1 Arte Cênicas - (Art.26)
Leia-se: Área: 7 Artes Integradas - (Art. 26)

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA
SUPERINTENDÊNCIA DE FOMENTO

DELIBERAÇÃO Nº 109, DE 10 DE JUNHO DE 2010

O SUPERINTENDENTE DE FOMENTO da ANCINE, no uso das atribuições legais conferidas pela Portaria nº 101, de 17 de março de 2008, e em cumprimento ao disposto na Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001, e Decreto nº 4.456, de 04 de novembro de 2002, delibera:

Art. 1º Prorrogar o prazo de captação do projeto audiovisual abaixo relacionado, para o qual a proponente fica autorizada a captar recursos através da comercialização de certificados de investimento, mediante patrocínio e através da formalização de contratos de co-produção nos termos dos arts. 1º, 1º-A e 3º da Lei nº. 8.685/93, respectivamente.

06-0400 - O Inventor de Sonhos
Processo: 01580.044765/2006-34
Proponente: Indústria Imaginária Ltda.
Cidade/UF: Rio de Janeiro/RJ
CNPJ: 30.120.265/0001-94
Prazo de captação: de 01/01/2010 até 31/12/2010

Art. 2º Esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação.

LUIZ FERNANDO NOEL DE SOUZA

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

PORTARIA Nº 187, DE 9 DE JUNHO DE 2010

Dispõe sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao patrimônio cultural edificado, a imposição de sanções, os meios defesa, o sistema recursal e a forma de cobrança dos débitos decorrentes das infrações.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN, no uso das atribuições que lhe são legalmente conferidas, tendo em vista o disposto no art. 21, V, do Anexo I do Decreto nº 6.844, de 7 de maio de 2009, no Decreto-Lei nº 25/37, na Lei nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999, o que consta do processo administrativo nº 01450.014296/2009-57; e

Considerando que compete ao Iphan no âmbito de suas atribuições de fiscalizar o patrimônio cultural protegido pela União, a apuração de infrações e aplicação de sanções;

Considerando a necessidade de fazer cumprir as disposições do Decreto-Lei nº 25/37, no tocante à aplicação de multas por infrações contra o patrimônio histórico e artístico nacional;

Considerando a necessidade de estabelecer procedimento específico para apuração das infrações e aplicação das penalidades aos infratores do patrimônio cultural edificado;

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012010061100004

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Nº 110, sexta-feira, 11 de junho de 2010 Diário Oficial da União - Seção 1 ISSN 1677-7042 5

Considerando a necessidade de, em conformidade com a Lei nº 9.784/99, estabelecer o rito para a tramitação e apreciação dos recursos contra a imposição das multas previstas no Decreto-Lei nº 25/37, no tocante ao patrimônio cultural edificado, resolve:

Art. 1º Regular os procedimentos para imposição de penalidades decorrentes de infrações contra o patrimônio cultural edificado, tipificadas no Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, os meios de defesa dos autuados, o sistema recursal, bem como a forma de cobrança dos créditos decorrentes das infrações.

CAPÍTULO I

DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AO PATRIMÔNIO CULTURAL EDIFICADO

Art 2º. São infrações administrativas às regras jurídicas de uso, gozo e proteção do patrimônio cultural edificado, nos termos do que dispõem os artigos 13, 17, 18, 19, 20 e 22 do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937:

I - Destruir, demolir ou mutilar coisa tombada (art. 17 do Decreto-Lei nº 25/37):

Multa de cinqüenta por cento sobre o valor do dano e reparação do dano;

II - Reparar, pintar ou restaurar coisa tombada sem prévia autorização do Iphan (art. 17 do Decreto-Lei nº 25/37):

Multa de cinqüenta por cento sobre o valor do dano e reparação do dano;

III - Realizar na vizinhança de coisa tombada construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, sem prévia autorização do Iphan (art. 18 do Decreto-Lei nº 25/37):

Multa de cinqüenta por cento sobre o valor da obra irregularmente construída e demolição da obra;

IV - Colocar sobre a coisa tombada ou na vizinhança dela equipamento publicitário, como anúncios e cartazes, sem prévia autorização do Iphan (art. 18 do Decreto-Lei nº 25/37):

Multa de cinqüenta por cento sobre o valor do equipamento publicitário irregularmente colocado e retirada do equipamento;

V - Deixar o proprietário de coisa tombada de informar ao Iphan a necessidade da realização de obras de conservação e reparação que o referido bem requeira, na hipótese dele, proprietário, não possuir recursos financeiros para realizá-las (art. 19 do Decreto-Lei nº 25/37):

Multa correspondente ao dobro do dano decorrente da omissão do proprietário.

VI - Deixar o adquirente de bem tombado de fazer, no prazo de 30 (trinta) dias, o devido registro no Cartório de Registro de Imóveis, ainda que se trate de transmissão judicial ou causa mortis (art. 13, §1º do Decreto-Lei nº 25/37):

Multa de dez por cento sobre o valor do bem;

VII - Deixar o adquirente de bem edificado tombado, no prazo de 30 (trinta) dias, de comunicar ao Iphan a transferência do bem: (art. 13, § 3º do Decreto-Lei nº 25/37)

Multa de dez por cento sobre o valor do bem;

VIII - Alienar bem edificado tombado sem observar o direito de preferência da União, Estados e Municípios (art. 22, § 2º do Decreto-Lei nº 25/37):

Multa de vinte por cento sobre o valor do bem;

Parágrafo único: A comunicação de que trata o inciso V deverá ser feita por escrito, antes de ocorrido o(s) dano(s).

Art. 3º Sem prejuízo da penalidade de multa, haverá o embargo da obra, assim considerada qualquer intervenção em andamento sem autorização do Iphan, inclusive a colocação de equipamento publicitário, em bem edificado tombado.

Parágrafo único. No caso de resistência à execução da penalidade prevista no caput, o embargo poderá ser efetuado com a requisição de força policial.

CAPÍTULO II

DA AÇÃO FISCALIZADORA

Seção I

Dos procedimentos iniciais

Art. 4º Os agentes de fiscalização serão designados pelo Presidente do Iphan, entre os servidores do quadro de pessoal da Autarquia, ocupantes de cargos técnicos de nível superior, conforme indicação dos Superintendentes Estaduais.

Parágrafo único. Em caráter excepcional poderão ser designados como agentes de fiscalização servidores do quadro de pessoal do Iphan ocupantes de cargos de nível médio, desde que possuam mais de cinco anos de efetivo exercício no Iphan, na data de publicação desta Portaria.

Art. 5º A ação fiscalizadora será empreendida conforme o Plano de Fiscalização elaborado pela Coordenação Técnica de cada Superintendência Estadual.

Parágrafo único. A observância do Plano de Fiscalização não será necessária quando houver notícia de ameaça ou de ocorrência de dano a bem cultural edificado especialmente protegido que demande atuação imediata dos agentes de fiscalização.

Art. 6º São instrumentos de fiscalização:

I - Notificação para Apresentação de Documentos - NAD;

II - Auto de Infração - AI;

III - Termo de Embargo - TE.

Seção II

Da Notificação para Apresentação de Documentos

Art. 7º A NAD será expedida quando:

I - for constatada, em bem tombado edificado e/ou em seu entorno, em conjunto ou individualmente, a realização de intervenção cujo projeto não tenha sido aprovado pelo Iphan e não seja possível, de plano, constatar a ocorrência do dano, ou:

II - houver incerteza sobre autoria ou algum elemento que componha a materialidade de infração ao patrimônio cultural edificado e seja necessária a apresentação de informações complementares por parte do notificado.

§ 1º A NAD deverá indicar de forma clara e precisa quais as informações e/ou documentos devem ser apresentados pelo notificado.

§ 2º O prazo para o notificado apresentar as informações e/ou documentos requeridos na NAD será de 5 (cinco) dias, podendo ser prorrogado por igual período.

§ 3º O não cumprimento da notificação no prazo estabelecido pressupõe a ocorrência do dano e acarretará o embargo da obra, seguido da lavratura do AI.

Seção III

Do Auto de Infração

Art. 8º Constatada a ocorrência de infração às normas de proteção ao patrimônio cultural edificado, será lavrado o respectivo AI, do qual deverá ser dada ciência ao autuado, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa.

Art. 9º O AI deverá ser lavrado em formulário específico, por agente designado para a função de fiscalizar e deverá conter:

I - identificação do autuado;

II- local e data da lavratura;

III- descrição clara e objetiva da infração;

IV - identificação precisa do bem, contendo o endereço completo;

V - indicação do(s) dispositivo(s) normativo(s) infringido(s);

VI- identificação e assinatura do agente autuante.

Parágrafo único. A qualificação do autuado conterá, além do nome, o endereço pessoal completo, caso o autuado não resida no próprio bem e, quando possível, o CPF ou CNPJ.

Art. 10. Para cada AI deverá ser preenchido um Laudo de Constatação, conforme modelo definido pelo Departamento de Patrimônio Material e de Fiscalização - Depam.

§ 1º O Laudo de Constatação deverá ser preenchido no momento da lavratura do AI e fará parte do processo administrativo correlato.

§ 2º Em caso de bem edificado tombado individualmente, o Laudo de Constatação será substituído pelo Diagnóstico do Estado de Conservação, a ser elaborado conforme o modelo definido pelo Depam.

§ 3º O Laudo de Constatação ou o Diagnóstico do Estado de Conservação, conforme o caso, deverá ser instruído com fotos do bem protegido e das irregularidades identificadas.

Art. 11. No caso de recusa do autuado ou seus prepostos em dar ciência da NAD ou do AI, o fato deverá ser certificado no verso do documento.

Art. 12. No caso de ausência do autuado ou seu preposto, a NAD ou o AI deverão ser enviados pelos Correios, para o domicílio do autuado, com Aviso de Recebimento (AR).

Art. 13. No caso de devolução da NAD ou do AI pelos Correios, com a informação de que não foi possível efetuar a sua entrega, a unidade administrativa do Iphan a qual o agente de fiscalização estiver vinculado promoverá, nesta ordem:

I - intimação no endereço de qualquer dos sócios, caso se trate de pessoa jurídica;

II - pesquisa de endereço e encaminhamento, pelos Correios, de nova intimação para o endereço atualizado;

III - entrega pessoal;

IV - intimação por edital, se estiver o autuado em lugar incerto e não sabido.

Parágrafo único. Quando o comunicado dos Correios indicar recusa de recebimento, o autuado será dado por intimado.

Art. 14. Na impossibilidade de se identificar o infrator no ato da fiscalização, tal fato deverá ser informado no relatório de fiscalização, bem como registradas todas as informações disponíveis para facilitar a identificação futura do infrator.

Parágrafo único. Na hipótese do caput, o proprietário do bem será notificado acerca da ocorrência da infração.

Seção IV

Do Termo de Embargo

Art. 15. Constatada a existência de obra irregular em andamento, será determinado o embargo dela, com a lavratura do respectivo Termo de Embargo.

Art. 16. O Termo de Embargo deverá conter:

I - a identificação do bem protegido;

II - a indicação das obras a serem paralisadas;

III - a identificação e assinatura do agente autuante;

IV - a identificação do responsável pelo bem, quando possível;

V - a indicação do dispositivo legal infringido;

VI - o local, data e hora da lavratura.

Parágrafo único. Uma via do Termo de Embargo deverá ser afixada de modo visível no bem, dando ciência a qualquer cidadão sobre as conseqüências penais quanto a eventual descumprimento da ordem.

CAPÍTULO III

DO PROCESSO

Art. 17. O processo administrativo inicia-se de ofício, por meio da emissão da NAD ou lavratura do AI, ou ainda a partir da prática de qualquer outro ato que vise aplicar medidas decorrentes do poder de polícia.

§ 1º Se da NAD decorrer a lavratura de AI fica dispensado o procedimento previsto no caput, devendo, neste caso, o AI ter seguimento no mesmo processo.

§ 2º. O processo administrativo deverá ser instaurado pelo agente de fiscalização no prazo de 5 (cinco) dias contados da emissão da NAD ou da lavratura do AI.

§ 3º. O processo administrativo deverá necessariamente ser instruído com cópia do Relatório de Fiscalização e com o Laudo de Constatação ou o Diagnóstico do Estado de Conservação, conforme o caso.

§ 4º O processo deverá ter suas folhas numeradas sequencialmente e rubricadas, observando-se a ordem cronológica dos atos.

Art. 18. Depois de certificado o recebimento do AI pelo autuado, ou por seu representante, o processo administrativo correlato, devidamente instruído nos termos do art. 17, será encaminhado à Autoridade Julgadora.

CAPÍTULO IV

DA DEFESA, INSTRUÇÃO E JULGAMENTO

Seção I

Da defesa

Art. 19. O autuado poderá, no prazo de 15 (quinze) dias, oferecer defesa contra o AI.

§ 1º A defesa deverá ser protocolada na unidade administrativa - Superintendência ou Escritório Técnico - responsável pela autuação.

§ 2º Com a defesa, o autuado deverá juntar os documentos que julgar convenientes.

§ 3º O prazo para defesa poderá ser excepcionalmente prorrogado por igual período, pelo Superintendente Estadual, desde que tempestivamente requerido e devidamente justificado pelo autuado.

§ 4º A decisão do Superintendente que deferir a prorrogação de prazo deverá ser motivada e registrada nos autos do processo administrativo.

Art. 20. A defesa do autuado poderá ser feita por ele diretamente, ou por intermédio de representante legal, sendo obrigatória, nesta hipótese, a apresentação do correspondente instrumento de mandato.

Parágrafo único. O autuado, ou seu representante legal, acompanharão o procedimento administrativo e poderão ter vista dos autos na repartição, bem como deles extrair, mediante o pagamento da despesa correspondente, as cópias que desejarem.

Art. 21. Apresentada a defesa, será verificada sua tempestividade com aposição de certidão nos autos.

Parágrafo único. Para fins de verificação da tempestividade, considera-se protocolada a defesa na data de postagem, quando enviada pelos Correios.

Art. 22. Não havendo apresentação de defesa no prazo legal, este fato será certificado pela Autoridade Julgadora no respectivo processo administrativo.

Seção II

Da Autoridade Julgadora

Art. 23. Compete à Autoridade Julgadora decidir em primeira instância sobre os Autos de Infração lavrados pelos agentes de fiscalização, confirmando-os ou não, cabendo-lhe ainda, caso julgue procedente a autuação, indicar o valor da multa, nos termos da legislação aplicável.

Art. 24. As Autoridades Julgadoras e respectivos substitutos serão designadas por Portaria expedida pelos Superintendentes Estaduais, entre os servidores ocupantes de cargos de nível superior do quadro de pessoal do Iphan.

§ 1º Os Superintendentes Estaduais poderão designar para o exercício das atribuições previstas no caput mais de um servidor, fora os substitutos, inclusive os Chefes dos Escritórios Técnicos.

§ 2º Na hipótese de serem designados dois ou mais servidores para atuarem simultaneamente como autoridades julgadoras na mesma Superintendência Estadual, os processos ser-lhes-ão distribuídos por sorteio ou segundo critérios objetivos, a serem definidos pelo Depam.

Seção III

Da instrução

Art. 25. Recebido o processo administrativo pela Autoridade Julgadora e transcorrido o prazo para defesa, competirá a ela verificar-lhe a regularidade formal.

Art. 26. As incorreções ou omissões do AI não acarretarão sua nulidade, quando deste constarem elementos suficientes para determinar a infração e possibilitar a defesa do autuado.

§ 1º Observado erro ou omissão que implique a nulidade do AI, tal circunstância será declarada por ocasião do julgamento e dessa decisão será dada ciência ao agente autuante.

§ 2º Anulado o Auto de Infração com lavratura de outro para apuração do mesmo ilícito, o processo findo deverá ser apensado ao novo procedimento instaurado.

Art. 27. O erro no enquadramento legal é irregularidade formal que não acarreta a nulidade do AI e pode ser corrigido de ofício pela Autoridade Julgadora.

Parágrafo único. Havendo correção no enquadramento legal, será dada ciência ao autuado, sendo-lhe devolvido o prazo para defesa.

Art. 28. Na análise do processo administrativo poderão ser solicitadas pela Autoridade Julgadora outras informações julgadas necessárias para o melhor esclarecimento dos fatos.

Parágrafo único. Vindo aos autos novas informações e/ou documentos solicitados pela Autoridade Julgadora, o autuado será intimado para sobre eles manifestar-se, no prazo de 10 (dez) dias.

Art. 29. Poderá a Autoridade Julgadora solicitar a manifestação da Procuradoria Federal, desde que sejam explicitadas, de forma clara e objetiva, as questões jurídicas a serem esclarecidas.

Parágrafo único. O prazo para manifestação da Procuradoria Federal é de 15 (quinze) dias contados do recebimento do processo administrativo.

Art. 30. Não havendo outros atos instrutórios a serem praticados, a Autoridade Julgadora requererá à Coordenação Técnica o preenchimento da Ficha de Avaliação.

§1º A Ficha de Avaliação será preenchida de acordo com modelo aprovado pelo Depam e deverá conter a descrição do dano, construção irregular ou equipamento publicitário, bem como o valor estimado destes.

§ 2º No caso das infrações tipificadas nos incisos VI, VII e VIII do art. 2º, a Ficha de Avaliação conterá apenas a descrição do bem e o respectivo valor.

§ 3º A Ficha de Avaliação deverá ser juntada ao processo administrativo.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012010061100005

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

6 ISSN 1677-7042 Diário Oficial da União - Seção 1 Nº 110, sexta-feira, 11 de junho de 2010

Seção IV

Do julgamento

Art. 31. Verificada a regularidade formal do processo e estando ele devidamente instruído, competirá à Autoridade Julgadora proferir decisão no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 32. A decisão da Autoridade Julgadora conterá:

I - o relatório resumido da autuação e da defesa;

II - a indicação dos fundamentos da penalidade imposta, ou da nulidade do AI, ou da improcedência da autuação;

III- a indicação do valor da multa.

Parágrafo único. O valor da multa será calculado tendo-se por parâmetro o valor do bem, ou do dano, ou da obra ou do equipamento publicitário, conforme estimativa constante na Ficha de Avaliação referida no art. 30.

Art. 33. Confirmado o AI e fixado o valor da multa, o autuado será intimado para pagá-la no prazo de 10 (dez) dias ou, querendo, apresentar recurso.

§ 1º A intimação conterá a advertência de que o não pagamento da multa no prazo assinalado, sem a interposição de recurso, acarretará a inclusão do autuado no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - Cadin, bem como a inscrição do crédito correspondente na Dívida Ativa e respectiva execução, nos termos da Lei nº 6.830, de 28 de novembro de 1980.

§ 2º A intimação será realizada por via postal com aviso de recebimento ou outro meio válido que assegure a certeza de sua ciência, devendo o aviso de recebimento ser juntado aos autos.

§ 3º O prazo para o pagamento da multa será contado a partir da data de recebimento da intimação, constante no aviso de recebimento, ou da ciência do autuado, caso a intimação não se tenha realizado por via postal.

§ 4º Caberá à Autoridade Julgadora realizar a intimação do autuado.

Art. 34. Acolhida a defesa, o Auto de infração será considerado improcedente e dessa decisão será dada ciência ao autuado, bem como ao agente de fiscalização responsável pela lavratura do documento em questão.

CAPÍTULO V

DOS RECURSOS

Seção I

Do recurso para o Superintendente Estadual

Art. 35. O autuado poderá, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data da ciência do julgamento do AI, apresentar recurso.

§ 1º O recurso será dirigido à Autoridade Julgadora, a qual, se não reconsiderar a decisão no prazo de 5 (cinco) dias, o encaminhará ao Superintendente Estadual.

§ 2º O recurso poderá ser interposto utilizando-se formulário próprio, sendo que nas alegações o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes.

Art. 36. O Superintendente Estadual poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente a decisão recorrida, devendo a sua decisão conter a indicação dos fatos e fundamentos que a motivam.

§ 1º Verificando a necessidade de informações ou pareceres complementares, o Superintendente Estadual poderá solicitá-los ao setor competente, indicando os pontos a serem esclarecidos.

§ 2º Se da aplicação do disposto no caput deste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações no prazo de 10 (dez) dias, contado do recebimento da intimação.

Art. 37. O recurso terá efeito suspensivo quanto à multa.

Art. 38. O recurso não será conhecido quando interposto fora do prazo.

Art. 39. É de 30 (trinta) dias o prazo para o Superintendente Estadual proferir sua decisão, admitida a prorrogação por igual período, desde que devidamente justificada.

Art. 40. Mantida a aplicação da penalidade de multa, o recorrente será intimado para, no prazo de 10 (dez) dias, efetuar o pagamento, ou querendo, apresentar recurso.

Parágrafo único. A intimação será realizada observando-se o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 33.

Art. 41. Na primeira instância, os processos aguardarão o prazo para interposição de recursos junto à Autoridade Julgadora.

Art. 42. Em qualquer fase da instância recursal, poderá ser instada a Procuradoria Federal junto ao Iphan a emitir parecer, desde que seja indicada de modo específico a questão jurídica a ser esclarecida.

Seção II

Do recurso para o Presidente

Art. 43. Da decisão proferida pelo Superintendente Estadual caberá recurso ao Presidente, no prazo de 10 (dez) dias.

Parágrafo único. O recurso será dirigido ao Superintendente Estadual, observado, em relação a seu trâmite e instrução, o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 35 e nos arts. 36, 37 e 38, naquilo que lhe for aplicável.

Art. 44. Recebido o recurso, o Presidente o encaminhará ao Depam para manifestação.

Art. 45. A manifestação do Depam será apresentada por meio de parecer técnico elaborado pela Câmara de Análise de Recursos, que funcionará naquele Departamento.

§ 1º A Câmara de Análise de Recursos será composta pelo Diretor do Depam, que a presidirá, e por quatro servidores designados por ele, totalizando cinco membros.

§ 2º É de 25 (vinte e cinco) dias o prazo para que a Câmara apresente o parecer técnico.

Art. 46. Da decisão proferida pelo Presidente não cabe recurso.

Parágrafo único. Mantida a aplicação da penalidade de multa, o recorrente será intimado para, no prazo de 10 (dez) dias, efetuar o pagamento, observado, no que couber, o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 33.

CAPÍTULO VI

DOS TERMOS DE COMPROMISSO

Art. 47. Poderá o Iphan, alternativamente à imposição de penalidade, firmar termo de compromisso de ajuste de conduta, visando à adequação da conduta irregular às disposições legais.

Art. 48. O pedido para formalização do termo de compromisso não será conhecido quando apresentado após o julgamento do AI.

Art. 49. O termo de compromisso será firmado pelo Superintendente Estadual, após manifestação prévia da Coordenação Técnica e da Procuradoria Federal junto ao Iphan.

§ 1º As metas e compromissos objeto do termo referido neste artigo deverão, no seu conjunto, ser compatíveis com as obrigações previstas nas normas de proteção do patrimônio cultural e descumpridas pelo Administrado, bem assim com a missão institucional do Iphan.

§ 2º Do termo de compromisso constará, necessariamente, o estabelecimento de multa pelo seu descumprimento, cujo valor será correspondente, no mínimo, ao montante da penalidade que seria aplicada, acrescido de 20%.

Art. 50. Quando o valor da multa for superior a R$ 50.000,00 (cinqüenta mil reais), a minuta do termo de compromisso deverá ser previamente submetida à aprovação do Depam e do Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto ao Iphan.

Parágrafo único. A minuta do termo deverá vir instruída com Nota Técnica da Procuradoria Federal junto à Superintendência e com Parecer da Coordenação Técnica.

Art. 51. O julgamento do AI será sobrestado até decisão final sobre o pedido de formalização de termo de compromisso.

Art. 52. A Superintendência Estadual acompanhará o cumprimento das obrigações firmadas no termo de compromisso.

§ 1º Cumprida integralmente a obrigação assumida pelo interessado, será elaborado relatório visando subsidiar à decisão da autoridade competente, que determinará o arquivamento do processo administrativo correspondente.

§ 2º Descumprida total ou parcialmente a obrigação assumida, tal fato deverá ser imediatamente comunicado à Procuradoria Federal junto ao Iphan para que promova a execução judicial do termo de compromisso.

Art. 53. Os termos de compromisso firmados e todos os documentos a ele relacionados, bem como os que vierem a ser produzidos nas fases de acompanhamento da execução do objeto do termo deverão ser juntados ao processo administrativo.

CAPÍTULO VII

DA COBRANÇA DO DÉBITO

Art. 54. O não recolhimento da multa no prazo estipulado no AI ou na decisão do Superintendente Estadual, sem interposição de recurso, ou no prazo estabelecido em decisão irrecorrível na esfera administrativa implica o vencimento do débito e acarretará a adoção das medidas destinadas a sua cobrança.

Art. 55. Transcorrido o prazo para o pagamento da multa, serão adotadas as seguintes providências:

I - a Superintendência Estadual encaminhará à Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento - CGPLAN, do Departamento de Planejamento e Administração - DPA, extrato simplificado do débito, o qual deverá conter o número do processo administrativo que lhe deu origem, o nome e o CPF/CNPJ do infrator e o valor da dívida.

II - a CGPLAN certificará, por meio de pesquisa no SIAFI, o pagamento ou não do débito, comunicando o resultado à Superintendência, no prazo de 10 (dez) dias a partir do recebimento do extrato referido no inciso I.

III - não tendo sido confirmado o pagamento da multa, a Superintendência deverá remeter os autos do processo administrativo à CGPLAN para inscrição do infrator no Cadin.

IV - efetuada a inscrição no Cadin, o processo será devolvido à Superintendência Estadual, para, na seqüência, ser encaminhado à unidade da Procuradoria Federal junto ao Iphan encarregada do assessoramento jurídico àquela Superintendência.

V - certificada, por meio de despacho do Procurador Federal incumbido da análise, a regularidade formal do processo administrativo, a Procuradoria Federal junto ao Iphan o encaminhará ao órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal - PGF, no Estado de origem do débito, encarregado de proceder à inscrição do crédito correspondente na Dívida Ativa e respectiva execução, conforme disposto na Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, na Lei nº 6.830, de 28 de novembro de 1980 e na Portaria PGF nº 267, de 16 de março de 2009.

Art. 56. Os débitos vencidos para com o Iphan serão acrescidos de juros e multa de mora, nos termos do art. 37-A da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Art. 57. Havendo o recolhimento da multa, o autuado deverá encaminhar ao Iphan uma via do respectivo comprovante, devidamente autenticado e sem rasuras.

Parágrafo único. Recebido o comprovante, a Superintendência Estadual comunicará o fato por escrito à CGPLAN, solicitando o arquivamento do processo.

CAPÍTULO VIII

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 58. A receita proveniente da cobrança das multas será destinada ao orçamento do Iphan e será empregada na melhoria da atividade fiscalização.

Art. 59. Os prazos fixados nesta Portaria contam-se na forma dos arts. 66 e 67 da Lei nº 9.784/99.

Art. 60. As intimações de que tratam o art. 40 e o § único do art. 46 serão realizadas pela Superintendência Estadual à qual o processo administrativo estiver vinculado.

Art. 61. São anexos desta Portaria os modelos de Notificação para Apresentação de Documentos - NAD, de Auto de Infração - AI, de Termo de Embargo - TE e o formulário para a interposição de recursos.

Art. 62. Esta Portaria entra em vigor 60 (sessenta) dias após a sua publicação.

LUIZ FERNANDO DE ALMEIDA

ANEXO 01

NOTIFICAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS - NAD

Serviço Público Federal Ministério da Cultura INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL **NOTIFICAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS**				NÚMERO:
BLOCO 1: IDENTIFICAÇÃO DO NOTIFICADO				
NOME/RAZÃO SOCIAL		CPF/CNPJ		TELEFONE
ENDEREÇO/NÚMERO/COMPLEMENTO				MUNICÍPIO/UF
BLOCO 2: CARACTERIZAÇÃO DO BEM				
	BEM TOMBADO INDIVIDUALMENTE		BEM TOMBADO EM CONJUNTO	ENTORNO DE BEM TOMBADO
BLOCO 3: CARACTERIZAÇÃO DA INTERVENÇÃO				
CATEGORIA DE INTERVENÇÃO				
	REFORMA SIMPLIFICADA/INSTALAÇÕES PROVISÓRIAS		OBRAS DE REFORMA, DEMOLIÇÕES OU CONSTRUÇÕES NOVAS	
	EQUIPAMENTO PUBLICITÁRIO		OBRAS DE RESTAURAÇÃO	
DOCUMENTOS A SEREM APRESENTADOS				
	REQUERIMENTO PREENCHIDO E ASSINADO;		PROJETO ARQUITETÔNICO DA INTERVENÇÃO ( ) PLANTA DE SITUAÇÃO E IMPLANTAÇÃO ( ) PLANTAS DOS PAV.	
	COMPROVANTE DE RESPONSABILIDADE SOBRE O IMÓVEL (CONTAS DE ÁGUA OU LUZ, CONTRATO DE ALUGUEL, CARNÊ DE IPTU, ESCRITURA, ETC.)		( ) CORTES ( ) FACHADAS ( ) LEVANTAMENTO DE DADOS	
	CÓPIAS DO RG E CPF DO RESPONSÁVEL PELA INTERVENÇÃO		( ) DIAGNÓSTICO DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO	
	PROJETO SIMPLIFICADO DO EQUIPAMENTO PUBLICITÁRIO CONTENDO A INDICAÇÃO DO LOCAL DE INSTALAÇÃO, MEDIDAS GERAIS, DESCRIÇÃO DE MATERIAL, CORES;		( ) PROPOSTA DE INTERVENÇÃO ( ) PROJ. COMPLEMENTARES	
OBSERVAÇÕES/OUTROS DOCUMENTOS/INFORMAÇÕES A SEREM APRESENTADOS				
BLOCO 4: INFORMAÇÕES GERAIS				
1) FICA O NOTIFICADO INFORMADO DE QUE A NÃO APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS ASSINALADOS ACIMA NO **PRAZO DE _____ DIAS** A CONTAR DA DATA DE RECEBIMENTO DESTA NOTIFICAÇÃO, ACARRETARÁ NA LAVRATURA DE AUTO DE INFRAÇÃO, OBRIGANDO A REPARAÇÃO DE EVENTUAIS DANOS E PAGAMENTO DE MULTA.				
2) OS DOCUMENTOS DEVERÃO SER APRESENTADOS, BEM COMO SOLICITADAS OUTRAS INFORMAÇÕES E ESCLARECIMENTOS, NA UNIDADE DO IPHAN LOCALIZADA NO SEGUINTE ENDEREÇO E TELEFONE:				
LOCAL E DATA		MATRÍCULA E ASSINATURA DO FISCAL		
BLOCO 5: RECIBO - RECEBI A 1ª VIA DESTA NOTIFICAÇÃO DE IRREGULARIDADE				
NOME LEGÍVEL			CPF	
ASSINATURA		DATA	RG	

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012010061100006

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Nº 110, sexta-feira, 11 de junho de 2010 **Diário Oficial da União - Seção 1** *ISSN 1677-7042* 7

ANEXO 02

AUTO DE INFRAÇÃO

	Serviço Público Federal Ministério da Cultura INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL **AUTO DE INFRAÇÃO**	NÚMERO:

BLOCO 1: IDENTIFICAÇÃO DO AUTUADO		
NOME	CPF	TELEFONE
ENDEREÇO/NÚMERO/COMPLEMENTO		MUNICÍPIO/UF
BLOCO 2: CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES		
ENDEREÇO COMPLETO DO BEM (INCLUIR REFERÊNCIAS SE NECESSÁRIO)		
CATEGORIA DA INTERVENÇÃO CONSTATADA COMO IRREGULAR		
REFORMA SIMPLIFICADA/INSTALAÇÕES PROVISÓRIAS		OBRAS DE REFORMA, DEMOLIÇÕES OU CONSTRUÇÕES NOVAS
EQUIPAMENTO PUBLICITÁRIO		OBRAS DE RESTAURAÇÃO
DESCREVER SUCINTAMENTE AS INTERVENCÇÕES IRREGULARES (UTILIZAR PREFERENCIALMENTE OS TERMOS DO LAUDO DE CONSTATAÇÃO/ESTADO DE CONSERVAÇÃO)		
TIPIFICAÇÃO DA INFRAÇÃO (DECRETO-LEI Nº 25 DE 1937)		
ART. 17 - DESTRUIR, DEMOLIR OU MUTILAR COISA TOMBADA SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO IPHAN: **MULTA DE 50% SOBRE O VALOR DO DANO CAUSADO E REPARAÇÃO DO DANO.**		
ART. 17 - REPARAR, PINTAR OU RESTAURAR COISA TOMBADA SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO IPHAN: **MULTA DE 50% SOBRE O VALOR DO DANO CAUSADO E REPARAÇÃO DO DANO.**		
ART. 17 - COLOCAR ANÚNCIOS OU CARTAZES NA COISA TOMBADA SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO IPHAN: **MULTA DE 50% SOBRE O VALOR DO OBJETO E RETIRADA DO OBJETO.**		
ART. 18 - REALIZAR NA VIZINHANÇA DE COISA TOMBADA CONSTRUÇÃO QUE LHE IMPEÇA OU REDUZA A VISIBILIDADE, SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO IPHAN: **MULTA DE CINQÜENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DA OBRA IRREGULARMENTE CONSTRUÍDA E DEMOLIÇÃO DA OBRA.**		
ART. 19 - DEIXAR O PROPR. DE COISA TOMBADA DE INFORMAR AO IPHAN A NECESSIDADE DA REALIZAÇÃO DE OBRAS DE CONS. E REPAR. QUE O REF. BEM REQUEIRA, NA HIPÓTESE DELE PROPR., NÃO POSSUIR REC. FINANC. PARA REALIZ-LAS: **MULTA CORRESPONDENTE AO DOBRO DO DANO DECORRENTE DA OMISSÃO DO PROPR.**		
ART. 13 - DEIXAR O ADQUIRENTE DE BEM TOMBADO DE FAZER, NO PRAZO DE 30 DIAS, O DEVIDO REGISTRO NO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS, AINDA QUE SE TRATE DE TRANSMISSÃO JUDICIAL OU CAUSA MORTIS: **MULTA DE DEZ POR CENTO SOBRE O VALOR DO BEM.**		
ART. 13 - DEIXAR O ADQUIRENTE DE BEM EDIFICADO TOMBADO, NO PRAZO DE 30 DIAS, DE COMUNICAR A TRANSFERÊNCIA DO BEM AO IPHAN: MULTA DE DEZ POR CENTO SOBRE O VALOR DO BEM.		
ART. 22 - ALIENAR COISA EDIFICADA TOMBADA SEM OBSERVAR O DIREITO DE PREFERÊNCIA DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS: **MULTA DE VINTE POR CENTO SOBRE O VALOR DO BEM.**		
BLOCO 3: CONDIÇÕES PARA REGULARIZAÇÃO		
FICA O AUTUADO INFORMADO QUE: 1) APÓS A LAVRATURA DESTE AUTO, SER-LHE-Á ENCAMINHADA NOTIFICAÇÃO DA PENALIDADE, CONTENDO O VALOR DA MULTA E A OBRIGATORIEDADE DE REPARAÇÃO DO DANO;		
2) O PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA CONTRA ESTE AUTO DE INFRAÇÃO É DE 15 DIAS CONTADOS A PARTIR DO RECEBIMENTO DA NOTIFICAÇÃO DE AUTUAÇÃO;		
3) O NÃO PAGAMENTO DA MULTA OU A NÃO APRESENTAÇÃO DE DEFESA APÓS O RECEBIMENTO DA NOTIFICAÇÃO DE PENALIDADE ACARRETARÁ NA INSCRIÇÃO DO AUTUADO NO CADASTRO INFORMATIVO DE CRÉDITOS NÃO QUITADOS DO SETOR PÚBLICO FEDERAL - CADIN E NA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO;		
4) OS DOCUMENTOS DEVERÃO SER APRESENTADOS, BEM COMO SOLICITADAS OUTRAS INFORMAÇÕES E ESCLARECIMENTOS, NA UNIDADE DO IPHAN LOCALIZADA NO SEGUINTE ENDEREÇO E TELEFONE:		
LOCAL E DATA	MATRÍCULA E ASSINATURA DO FISCAL	
BLOCO 4: RECIBO - RECEBI A 1ª VIA DESTE AUTO DE INFRAÇÃO		
NOME	RG	CPF
ASSINATURA	LOCAL	DATA

ANEXO 03

TERMO DE EMBARGO

	Serviço Público Federal Ministério da Cultura INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL **TERMO DE EMBARGO**	NÚMERO:

BLOCO 1: IDENTIFICAÇÃO DO BEM		
NOME DO AUTUADO		
ENDEREÇO/NÚMERO/COMPLEMENTO COM A INDICAÇÃO DO NOME DO BEM, CASO EXISTA		
BAIRRO	CEP	MUNICÍPIO/UF TELEFONE
PREPOSTO OU REPRESENTANTE LEGAL DO AUTUADO (QUANDO SE TRATAR DE PESSOA JURÍDICA)		
BLOCO 2: CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES		
DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO/OBRA		
DESCRIÇÃO DAS IRREGULARIDADES		
TIPIFICAÇÃO DA INFRAÇÃO (DECRETO-LEI Nº 25 DE 1937)		
ART. 17 - DESTRUIR, DEMOLIR OU MUTILAR COISA TOMBADA SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO IPHAN: **MULTA DE 50% SOBRE O VALOR DO DANO CAUSADO E REPARAÇÃO DO DANO.**		
ART. 17 - REPARAR, PINTAR OU RESTAURAR COISA TOMBADA SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO IPHAN: **MULTA DE 50% SOBRE O VALOR DO DANO CAUSADO E REPARAÇÃO DO DANO.**		
ART. 17 - COLOCAR ANÚNCIOS OU CARTAZES NA COISA TOMBADA SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO IPHAN: **MULTA DE 50% SOBRE O VALOR DO OBJETO E RETIRADA DO OBJETO.**		
ART. 18 - REALIZAR NA VIZINHANÇA DE COISA TOMBADA CONSTRUÇÃO QUE LHE IMPEÇA OU REDUZA A VISIBILIDADE, SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO IPHAN: **MULTA DE CINQÜENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DA OBRA IRREGULARMENTE CONSTRUÍDA E DEMOLIÇÃO DA OBRA.**		
BLOCO 3: CONDIÇÕES DO EMBARGO		
EM VISTA DA IRREGULARIDADE ACIMA IDENTIFICADA E NOS TERMOS DO QUE DISPÕE O DECRETO-LEI Nº 25/37, O IPHAN DETERMINA O EMBARGO DA OBRA, A PARTIR DA ASSINATURA DESTE AUTO, FICANDO, EM CONSEQUÊNCIA, PARALISADA ATÉ A SUA REGULARIZAÇÃO DEFINITIVA NOS TERMOS DA LEI - - FICA O AUTUADO, OU QUEM O REPRESENTE, CIENTE		
DE QUE O DESCUMPRIMENTO DESTA ORDEM CARACTERIZA O CRIME DE DESOBEDIÊNCIA DESCRITO NO ART. 330 DO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO, BEM COMO ACARRETARÁ A ADOÇÃO DAS MEDIDAS JUDICIAIS CABÍVEIS. INFORMAÇÕES E ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS DEVEM SER SOLICITADOS NA UNIDADE DO IPHAN LOCALIZADA NO SEGUINTE ENDEREÇO E TELEF.		
LOCAL	DATA	HORA
IDENTIFICAÇÃO DO FISCAL	ASSINATURA DO AUTUADO	
O AUTUADO RECUSOU-SE A ASSINAR	O AUTUADO NÃO SABE ASSINAR	

ANEXO 04

FORMULÁRIO DE RECURSO

Serviço Público Federal
Ministério da Cultura
INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL
DEFESA/RECURSO

PARA PREENCHIMENTO DO IPHAN		
IDENTIFICAÇÃO DO BEM		PROTOCOLO
NÍVEL DE DEFESA/ RECURSO		
	Defesa	
	1ª Instância	
	2ª Instância	
PARA PREENCHIMENTO DO REQUERENTE		
NOME REQUERENTE		CPF/CNPJ REQUERENTE
ENDEREÇO DO IMÓVEL		
ENDEREÇO DO REQUERENTE (CASO DIFERENTE DO IMÓVEL EM QUESTAO)		
TELEFONE	E-MAIL	
INTERPOSIÇÃO DE RECURSO CONTRA (tipo de documento)		**Nº/ANO**
SOLICITAÇÃO (SOBRE QUAIS DETERMINAÇÕES DO IPHAN DESCRITAS NO DOCUMENTO ACIMA IDENTIFICADO SOLICITA REVISÃO)		
JUSTIFICATIVA (POR QUE ENTENDE QUE AS DETERMINAÇÕES ACIMA DESCRITAS DEVEM SER REVISTAS PELO IPHAN)		
DOCUMENTOS ANEXOS (DESCREVER QUAIS DOCUMENTOS FORAM ANEXADOS A ESTE RECURSO PARA AUXILIAR NA AVALIAÇÃO)		
DATA	ASSINATURA REQUERENTE	
AS DECLARAÇÕES FALSAS OU OMISSAS FEITAS PELO DECLARANTE NESTE REQUERIMENTO ESTÃO SUJEITAS À APLICAÇÃO DO ARTIGO 299 DO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO - - DECLARO ESTAR CIENTE DE QUE ESTA SOLICITAÇÃO É PERTINENTE APENAS À AUTORIZAÇÃO DO IPHAN, NÃO INTERFERINDO NA DECISÃO DOS DEMAIS ÓRGÃOS PÚBLICOS.		

SECRETARIA DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA

PORTARIA Nº 249, DE 10 DE JUNHO DE 2010

O SECRETÁRIO DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA, no uso das atribuições legais, que lhe confere a Portaria nº 17 de 12 de janeiro de 2010 e o art. 4º da Portaria nº 120, de 29 de março de 2010, resolve:

Art. 1.º - Aprovar projetos culturais, relacionados nos anexos I e II à esta Portaria, para os quais os proponentes ficam autorizados a captar recursos, mediante doações ou patrocínios, na forma prevista, respectivamente, no § 1º do artigo 18 e no artigo 26 da Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, alterada pela Lei n.º 9.874, de 23 de novembro de 1999.

Art. 2.o - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

HENILTON PARENTE DE MENEZES

ANEXO I

ÁREA: 1 ARTE CÊNICAS - (ART.18, §1º)
093216-Ópera na Escola - João Pessoa
TULIPA PRODUCOES ARTISTICAS LTDA-ME
CNPJ/CPF:10.692.299/0001-46
Processo:01400.019342/20-09
SP-São Paulo
Valor do Apoio RS:297.055,00
Prazo de Captação:11/06/2010a31/12/2010
Resumo do Projeto:
O Projeto que encaminhamos para análise consiste na realização de 20 apresentações da ópera bufa "La Serva Padrona" nas escolas da rede pública municipal da cidade de João Pessoa, e é voltado à difusão da ópera com propósito de fomentar, criar platéia e permitir a inclusão cultural através damúsica e do teatro.

09 5415 - Homens de Perto
Um Gestão e Projetos Culturais
CNPJ/CPF: 08.876.642/0001-60
Processo: 01400.023561/20-09
RS - Novo Hamburgo
Valor do Apoio RS: 336.193,00
Prazo de Captação: 11/06/2010 a 31/12/2010
Resumo do Projeto:
O presente projeto prevê a circulação do espetáculo Homens de Perto, com os atores Oscar Simch, Rogério Beretta e José Victor Castiel e direção de Nestor Monastério, através de 20(vinte) apresentações do espetáculo em 20(vinte) cidades do interior do Rio Grande do Sul, em especial nas Regiões de Caxias do Sul, Santa Cruz do Sul e Passo Fundo.

092642-TOM MAIOR - CARNAVAL 2011
Grêmio Recreativo Escola de Samba Tom Maior
CNPJ/CPF:57.286.932/0001-60
Processo:01400.018329/20-09
SP-São Paulo
Valor do Apoio RS:3.904.450,00
Prazo de Captação:11/06/2010a31/12/2010
Resumo do Projeto:
Produção e realização do desfile, no carnaval de 2010 no sambódromo doAnhembi-SP. Um desfile de carnaval é a apresentação de uma grande peçateatral, que traz musica, dança, e diversos outros fatores. O projetoCultural consiste em produzir mão-de-obra para a confecção de roupas,carros alegóricos e seus componente para o desfile de carnaval.

10 0897 - Lâmpada Mágica Infantil 11ª Edição
Cida Planejamento Cultural Ltda
CNPJ/CPF: 07.408.873/0001-87
Processo: 01400.003219/20-10
RS - Porto Alegre
Valor do Apoio RS: 64.696,00
Prazo de Captação: 11/06/2010 a 31/12/2010
Resumo do Projeto:
Realizar, entre os meses de agosto e outubro de 2010, a circulação de quatro premiados espetáculos infantis gaúchos contemplando dezesseis cidades do interior do Estado do RS. Além dos espetáculos, a realização de oficinas com temas ligados ao teatro, destinadas às comunidades. Toda a programação conta com acessibilidade gratuita.

09 8803 - O POTE VAZIO
Companhia Teatro Multimidia de São Paulo
CNPJ/CPF: 60.740.149/0001-39
Processo: 01400.028653/20-09
SP - São Paulo
Valor do Apoio RS: 387.090,00
Prazo de Captação: 11/06/2010 a 31/12/2010
Resumo do Projeto:
Escrever e montar um texto inédito e pesquisar a linguagem cênica para a adaptação de uma antiga parábola chinesa intitulada "o pote vazio". Montar e encenar o texto acima, com a companhia do centro da terra, sob direção de ricardo karman. Fazer 4 meses de temporada no teatro do centro da terra, a preços populares, além de promover debates após o espetáculo. Realização de no mínimo, 34 espetáculos em 4 meses.

09 4817 - Teatro Popular Quartum Crescente - 25 anos de história
Companhia Teatral Quartum Crescente
CNPJ/CPF: 01.664.180/0001-79
Processo: 01400.022455/20-09
SP - Mauá
Valor do Apoio RS: 645.680,00
Prazo de Captação: 11/06/2010 a 31/12/2010
Resumo do Projeto:

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012010061100007

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

ANEXO D – Portaria Iphan nº. 250, de 10 de agosto de 2010

Nº 153, quarta-feira, 11 de agosto de 2010 Diário Oficial da União - Seção 2 ISSN 1677-7050 7

Conceder pensão vitalícia, na proporção de 100% (cem por cento), a partir de 15 de julho de 2010, a LUZIA PEREIRA DOS SANTOS, RG n.º 01.811.924-8 - DETRAN/RJ, CPF n.º 009.517.157-63, por motivo de falecimento, na mesma data, do aposentado EUZEBIO CAETANO DOS SANTOS, conforme Certidão de Óbito à folha 04 e dados cadastrais do instituidor de pensão à folha 12 dos autos, no cargo de Assistente em C&T, matrícula SIAPE n.º 669279, Nível Intermediário, Classe "S", Padrão V, do Quadro de Pessoal da Comissão Nacional de Energia Nuclear, de acordo com o artigo 40, parágrafo 7º, inciso I e parágrafo 8º, da Constituição Federal de 1988, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003, combinado com os artigos 215, 216, parágrafo1º , 217, inciso I , alínea "a", 218, da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e artigo 2º, inciso I, da Lei n.º 10.887, de 18 de junho de 2004. (Processo CNEN/IEN n.º 01345.000528/2010-21).

PAULO AUGUSTO BERQUO DE SAMPAIO

INSTITUTO DE RADIOPROTEÇÃO E DOSIMETRIA

PORTARIA Nº 49, DE 6 DE AGOSTO DE 2010

O DIRETOR DO INSTITUTO DE RADIOPROTEÇÃO E DOSIMETRIA (IRD), DA COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR (CNEN), no uso das atribuições conferidas pela Portaria CNEN/PR nº 123, de 07 de dezembro de 2005, publicada no DOU nº 235, págs. 4 e 5, seção 2, de 08 de julho de 2005, complementada pela Portaria CNEN/PR nº 20 de 23 de março de 2009, publicada no DOU de 24 de março de 2009, Seção 2, pág. 3, com base na Orientação Normativa nº 07 da SRH/MP, de 20/11/07, e na averbação de tempo de serviço especial realizada de acordo com a análise técnica da Diretoria de Radioproteção e Segurança Nuclear da CNEN, com o parecer da Procuradoria Federal CNEN nº 171/08 de 30/06/08, e na manifestação da Coordenação-Geral de Recursos Humanos da CNEN constante do processo 01341-000938/2008-97, resolve:

Conceder aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, com proventos integrais, ao servidor ANTONIO CESAR DE ARAUJO, CPF 168.295-49604, matrícula SIAPE nº 0670079, ocupante do cargo de Analista em Ciência e Tecnologia, classe "H" padrão "III", nível superior, vaga nº 0419947, do quadro de pessoal permanente da Comissão Nacional de Energia Nuclear, com fundamento no Artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, declarando, em decorrência, a vacância do cargo acima mencionado. (Processo CNEN/IRD nº 01343.00217/10)

IVANOR ANTONIO SACHETT

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

PORTARIAS DE 9 DE AGOSTO DE 2010

O Presidente do CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO E TECNOLOGICO-CNPq, no uso de suas atribuições resolve:

Nº 233 - Dispensar FERNANDA CUNHA GOMES, Procuradora Federal, matrícula Siape nº 0153950, da função de Substituta do Procurador-Chefe da Procuradoria Jurídica deste Conselho, código DAS-101.4, para a qual foi designada pela PO Nº 059/2010.

Nº 234 - Designar BEATRIZ DE ARAÚJO LEITE NACIF, Procuradora Federal, Matrícula Siape nº 1381129, para a função de Substituta do Procurador-Chefe da Procuradoria Jurídica deste Conselho, código DAS-101.4.

CARLOS ALBERTO ARAGÃO DE CARVALHO FILHO

Ministério da Cultura

SECRETARIA EXECUTIVA

PORTARIA Nº 321, DE 10 DE AGOSTO 2010

O SECRETÁRIO - EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DA CULTURA, no uso da competência subdelegada pelo art. 2º da Portaria Ministerial nº 334, de 12 de junho de 2002, publicada no Diário Oficial da União, de 14 de junho de 2002, e em conformidade com o disposto no Decreto nº 6.835, de 30 de abril de 2009, publicado no Diário Oficial da União de 04 de maio de 2009, resolve:

NOMEAR THALLES RODRIGUES DE SIQUEIRA, CPF nº 666.159.331-87, para exercer o cargo em comissão de Coordenador-Geral, código DAS 101.4, na Coordenação-Geral de Economia da Cultura e Estudos Culturais, da Diretoria de Estudos e Monitoramento de Políticas Culturais, da Secretaria de Políticas Culturais. (Proc. nº 01400.014019/2010-73)

RANULFO ALFREDO MANEVY DE PEREIRA MENDES

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA

PORTARIAS DE 10 DE AGOSTO DE 2010

O DIRETOR-PRESIDENTE DA AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, no uso da atribuição que lhe confere o inciso IV, do Artigo 13, do Anexo I do Decreto nº 4.121, de 7 de fevereiro de 2002, bem como o disposto no inciso V, do Artigo 14, do Regimento Interno da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, resolve, DESIGNAR:

Nº 214 - Art. 1º MAURO MACHADO GUEDES, ocupante do cargo de Analista Administrativo, matrícula Siape nº 1481538, para exercer o encargo de substituto do Coordenador Técnico da Gerência Administrativa, GUILHERME ALVARO DEPPE DA COSTA, código CGE IV, matrícula SIAPE nº 1313553, durante os afastamentos e impedimentos regulamentares, sem prejuízo das respectivas atribuições.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se a Portaria nº 322, de 02 de dezembro de 2009, publicada no D.O.U. de 03 de dezembro de 2009.

O DIRETOR-PRESIDENTE DA AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, no uso da atribuição que lhe confere o inciso IV, do Artigo 13, do Anexo I do Decreto nº 4.121, de 7 de fevereiro de 2002, bem como o disposto no inciso V, do Artigo 14, do Regimento Interno da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, resolve,

Nº 215 - DESIGNAR: RAFAEL DE CARVALHO FRYDLAND, Especialista em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual, matrícula SIAPE nº 1550098, para exercer o encargo de substituto da Coordenadora de Planejamento, código CCT V, durante os afastamentos e impedimentos regulamentares do titular, sem prejuízo das respectivas atribuições, no período entre 12 e 20 de agosto de 2010.

O DIRETOR-PRESIDENTE DA AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos VI do artigo 13, do anexo I do Decreto nº 4.121 de 7 de fevereiro de 2002, bem como o disposto no inciso V, do Artigo 14, do Regimento Interno da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, resolve,

Nº 216 - EXONERAR: MARCOS RIBEIRO DE MORAES, CPF nº 102.549.578-03, do cargo comissionado de Superintendente de Desenvolvimento Econômico, código CGE II, desta Agência.

O DIRETOR PRESIDENTE DA AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, no uso das atribuições que lhe conferem o incisos VI do artigo 13 do Anexo I do Decreto nº 4.121 de 07 de fevereiro de 2002 e o disposto no inciso V do artigo 14 do Regimento Interno da ANCINE, no inciso II, do art. 37, da Constituição Federal, com fundamento no art. 33, inciso VIII, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e considerando o disposto no art. 14 da Lei n.º 10.871, de 20 de maio de 2004, resolve:

Nº 217 - EXONERAR, a pedido Do cargo efetivo de Analista Administrativo, Classe "A", Padrão "I", ocupado por MARIO HENRIQUE DA ROCHA ESTOLANO, CPF no 035.560.337-39, matrícula SIAPE nº 1711479, código da vaga nº 785197, a partir de 06 de agosto de 2010.

MANOEL RANGEL

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

PORTARIAS DE 10 DE AGOSTO DE 2010

O PRESIDENTE DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 21 do Anexo I ao Decreto n.º 6.844/2009, de 07 de maio de 2009 e considerando a Lei nº. 9.327, de 09 de dezembro de 1996; Resolve:

Nº 247 - Art. 1º Autorizar a servidora Mônica Regina Marques Padilha, matrícula SIAPE nº. 1771771, devidamente habilitada, a conduzir os veículos pertencentes à Superintendência do Iphan no Estado de Roraima, em dias e locais, exclusivamente, no interesse do serviço e exercício das atividades da instituição.

Art. 2º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, considerando a Portaria 162 publicada no Boletim Administrativo Eletrônico nº 491 - Edição Extra, de 27/05/2009, Portaria n° 391, publicada no Diário Oficial da União de 10 de junho de 2009, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 6.844, de 07 de maio de 2009, resolve:

Nº 248 - Designar CAROLINE MACIEL LAUAR, CPF nº 044.200.776-03, para o encargo de substituta eventual do Chefe de Divisão, código DAS 101.2, da Divisão Técnica, da Superintendência do IPHAN no Espírito Santo, em seus afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares, sem prejuízo de suas respectivas atribuições.

Nº 249 - Exonerar, a pedido, LAURA RENNÓ TENENWURCEL, CPF nº 014.767.516-25, do Cargo em Comissão de Chefe de Serviço, código DAS 101.1, do Escritório Técnico II de Mariana, da Superintendência do IPHAN em Minas Gerais, a contar de 17 de junho de 2010.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 21, Anexo I do Decreto nº. 6.844, de 7 de maio de 2009, e tendo em vista o que consta do Processo nº. 01450.014296/2009-57, resolve

Nº 250 - Art. 1º Prorrogar o prazo estabelecido no art. 62 da Portaria nº. 187, de 9 de junho de 2010, que passa a ter a seguinte redação: "Art. 62 Esta Portaria entra em vigor 120 (cento e vinte) dias após a sua publicação."

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

LUIZ FERNANDO DE ALMEIDA

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS

PORTARIAS DE 9 DE AGOSTO DE 2010

A PRESIDENTE SUBSTITUTA DO INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS - IBRAM, em conformidade com a Portaria nº 190, de 11 de novembro de 2009 e o disposto na Portaria nº 032, de 4 de junho de 2009, no uso da atribuição que lhe confere o art. 20, inciso IV, anexo I, do Decreto nº 6.845,resolve:

Nº 138 - Designar André Moreira Antunes, matrícula SIAPE nº 1094564, para o encargo de substituto do Chefe de Divisão de Convênios e Contratos na Coordenação de Recursos Logísticos e Licitações, do Departamento de Planejamento e Gestão Interna, código DAS 101.2, durante os afastamentos e impedimentos regulamentares do titular.

Nº 139 - Designar Denise Santos Aguiar de Sá, matrícula SIAPE nº 1092679, para encargo de substituta do Chefe de Divisão de Licitações na Coordenação de Recursos Logísticos e Licitações, do Departamento de Planejamento e Gestão Interna, código DAS 101.2, durante os afastamentos e impedimentos regulamentares do titular.

JANE CARLA LOPES MENDONÇA

Ministério da Defesa

GABINETE DO MINISTRO

PORTARIAS MD DE 10 DE AGOSTO DE 2010

O MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA, no uso de suas atribuições e conforme o disposto no art. 1º, inciso II, do Decreto nº 6.532, de 5 de agosto de 2008, resolve:

Nº 1.285 - DESIGNAR o General-de-Exército ENZO MARTINS PERI, Comandante do Exército, para substituí-lo, interinamente, no cargo de Ministro de Estado da Defesa, no período de 11 a 15 de agosto de 2010, em virtude do afastamento do titular da Pasta.

O MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA, conforme o disposto na alínea "g" do inciso VII do art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e no uso da competência que lhe foi delegada pelo parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 2.790, de 29 de setembro de 1998, resolve:

Nº 1.286 - DESIGNAR o General-de-Divisão FRANCISCO CARLOS MODESTO, Diretor do Departamento de Inteligência Estratégica., o Coronel Reformado JOSÉ ROBERTO EICHLER, Assessor Especial do Departamento de Inteligência Estratégica e o Tenente-Coronel MARCELO NEVES CARVALHO,Coordenador do Departamento de Inteligência Estratégica, todos do Ministério da Defesa, para participarem do XIII Congresso Sulamericano de Inteligência Estratégica (XIII CSIE), a ser realizado em Quito-Equador, no período de 04 a 11 de setembro de 2010, incluindo o trânsito, com ônus para o Ministério da Defesa:

A missão acima é considerada eventual e de natureza administrativa, estando enquadrada na alínea "c" do inciso I e na alínea "c" do inciso II, do art. 3º, combinado com o art. 11 da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, regulamentada pelo Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973, modificado pelos Decretos nº 3.643, de 26 de outubro de 2000, nº 6.258, de 19 de novembro de 2007 e nº 6.907, de 21 de julho de 2009.

O MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA, conforme o disposto na alínea "g" do inciso VII do art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e no uso da competência que lhe foi delegada pelo parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 2.790, de 29 de setembro de 1998, resolve:

Nº 1.287 - DESIGNAR o Capitão-de-Fragata WILSON RENATO REIS, Coordenador do Departamento de Inteligência Estratégica do Ministério da Defesa, para participar do Seminário Regional de Segurança de Fronteiras, a ser realizado em Bogotá-Colômbia, no período de 22 a 28 de agosto de 2010, incluindo o trânsito, com ônus para o Ministério da Defesa, fazendo jus ao pagamento de metade das diárias:

A missão acima é considerada eventual e de natureza militar, estando enquadrada na alínea "c" do inciso I e na alínea "b" do inciso II, do art. 3º, combinado com o art. 11 da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, regulamentada pelo Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973, modificado pelos Decretos nº 3.643, de 26 de outubro de 2000,5.992, de 19 de dezembro de 2006, 6.258, de 19 de novembro de 2007 e 6.907, de 21 de julho de 2009.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00022010081100007

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

ANEXO E – Portaria Iphan nº. 321, de 21 de outubro de 2010

4 ISSN 1677-7042 Diário Oficial da União - Seção 1 Nº 205, terça-feira, 26 de outubro de 2010

segurança do meio ambiente, agricultura, saúde humana e animal. Como observado, o OGM será plantado em condições experimentais controladas, evitando eventuais danos ao meio ambiente. Assim, atendidas as condições descritas no processo e neste parecer técnico, essa atividade não é potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente ou saúde humana.

A CTNBio esclarece que este extrato não exime a requerente do cumprimento das demais legislações vigentes no país, aplicáveis ao objeto do requerimento.

A integra deste Parecer Técnico consta do processo arquivado na CTNBio. Informações complementares ou solicitações de maiores informações sobre o processo acima listado deverão ser encaminhadas por escrito à Secretaria Executiva da CTNBio.

EDILSON PAIVA

EXTRATO DE PARECER TÉCNICO Nº 2.711/2010

O Presidente da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, no uso de suas atribuições e de acordo com o artigo 14, inciso XIX, da Lei 11.105/05 e do Art. 5º, inciso XIX do Decreto 5.591/05, torna público que na 137ª Reunião Ordinária, ocorrida em 21 de outubro de 2010, a CTNBio apreciou e emitiu parecer técnico para o seguinte processo:

Processo nº: 01200.003448/2010-71
Requerente: D&PL Brasil Ltda.
CNPJ: 02.662.305/0001-94
Endereço: Av. Alexandre Ribeiro Guimarães, 620 - Bairro Santa Maria, Uberlândia-MG
Assunto: Liberação planejada no meio ambiente e importação de sementes.
Extrato Prévio: 2.504/2010

Decisão: Deferido para liberação planejada e Indeferido para importação.

A CTNBio, após análise do pleito, concluiu pelo DEFERIMENTO para a liberação planejada no meio ambiente e INDEFERIDO para a importação de sementes. A D&PL do Brasil Ltda., detentora do Certificado de Qualidade em Biossegurança - CQB - 0193/03, solicita à CTNBio autorização para conduzir liberação planejada no meio ambiente e importação de sementes de algodão geneticamente modificado, algodão MON 15985 × MON 88913. Os experimentos serão realizados nas Unidades de Pesquisas da Monsanto em: Chapadão do Sul-MS e Luis Eduardo Magalhães-BA.

No âmbito das competências do art. 14 da Lei 11.105/05, a CTNBio considerou que as medidas de biossegurança propostas atendem às normas e à legislação pertinente que visam garantir a biossegurança do meio ambiente, agricultura, saúde humana e animal. Como observado, o OGM será plantado em condições experimentais controladas, evitando eventuais danos ao meio ambiente. Assim, atendidas as condições descritas no processo e neste parecer técnico, essa atividade não é potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente ou saúde humana.

A CTNBio esclarece que este extrato não exime a requerente do cumprimento das demais legislações vigentes no país, aplicáveis ao objeto do requerimento.

A integra deste Parecer Técnico consta do processo arquivado na CTNBio. Informações complementares ou solicitações de maiores informações sobre o processo acima listado deverão ser encaminhadas por escrito à Secretaria Executiva da CTNBio.

EDILSON PAIVA

RETIFICAÇÃO

No Despacho do Presidente, publicado no DOU nº 203, Seção 1, página 4 de 22/10/2010, onde lê-se: "processo nº. 01200.001864/2009-00" leia-se "processo nº. 01200.001959/2010-59".

Ministério da Cultura

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

PORTARIA Nº 321, DE 21 DE OUTUBRO DE 2010

O PRESIDENTE DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 21, Anexo I do Decreto nº 6.844, de 7 de maio de 2009, e tendo em vista o que consta do Processo nº 01450.014296/2009-57, resolve:

Art. 1º Alterar os modelos de Notificação para Apresentação de Documentos (NAD), Auto de Infração (AI) e Termo de Embargo (TE), constantes, respectivamente, nos Anexos 01, 02 e 03 da Portaria nº. 187, de 9 de junho de 2010, que passam a seguir, respectivamente, os modelos constantes nos Anexos 01, 02 e 03 desta Portaria.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

LUIZ FERNANDO DE ALMEIDA

ANEXO

Serviço Público Federal Ministério da Cultura INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL **NOTIFICAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS**			NÚMERO:
BLOCO 1: IDENTIFICAÇÃO DO NOTIFICADO			
1.1. NOME/RAZÃO SOCIAL	1.2. CPF/CNPJ		1.3. TELEFONE
1.4. ENDEREÇO/NÚMERO/COMPLEMENTO			1.5. MUNICÍPIO/UF
1.6. PREPOSTO OU REPRESENTANTE LEGAL DO NOTIFICADO (QUANDO SE TRATAR DE PESSOA JURÍDICA)			
BLOCO 2: CARACTERIZAÇÃO DO BEM			
2.1. ENDEREÇO DO BEM			
2.2. BEM TOMBADO INDIVIDUALMENTE	2.3. BEM TOMBADO EM CONJUNTO		2.4. ENTORNO DE BEM TOMBADO
BLOCO 3: CARACTERIZAÇÃO DA INTERVENÇÃO			
CATEGORIA DE INTERVENÇÃO			
3.1. REFORMAS SIMPLIFICADAS/INSTALAÇÕES PROVISÓRIAS	3.2. OBRAS DE REFORMA OU CONSTRUÇÕES NOVAS		
3.3. EQUIPAMENTOS PUBLICITÁRIOS	3.4. OBRAS DE RESTAURAÇÃO		
DOCUMENTOS A SEREM APRESENTADOS			
3.5. REQUERIMENTO PREENCHIDO E ASSINADO		3.9. PROJETO ARQUITETÔNICO DA INTERVENÇÃO: ( ) a) PLANTAS DE SITUAÇÃO E IMPLANTAÇÃO ( ) b) PLANTAS DOS PAVIMENTOS ( ) c) CORTES ( ) d) FACHADAS ( ) e) LEVANTAMENTO DE DADOS ( ) f) DIAGNÓSTICO DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO ( ) g) PROPOSTA DE INTERVENÇÃO ( ) h) PROJETOS COMPLEMENTARES	
3.6. COMPROVANTE DE RESPONSABILIDADE SOBRE O IMÓVEL (CONTAS DE ÁGUA OU LUZ, CONTRATO DE ALUGUEL, CARNÊ DE IPTU, ESCRITURA, ETC.)			
3.7. CÓPIAS DO RG E CPF DO RESPONSÁVEL PELA INTERVENÇÃO			
3.8. PROJETO DO EQUIPAMENTO PUBLICITÁRIO CONTENDO A INDICAÇÃO DO LOCAL DE INSTALAÇÃO, MEDIDAS GERAIS, DESCRIÇÃO DE MATERIAL, CORES, ETC			
3.10. OBSERVAÇÕES/ INFORMAÇÕES/ OUTROS DOCUMENTOS A SEREM APRESENTADOS:			
BLOCO 4: INFORMAÇÕES GERAIS			
4.1. FICA O NOTIFICADO INFORMADO DE QUE A NÃO APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS OU INFORMAÇÕES ACIMA REQUERIDOS, NO **PRAZO DE 05 DIAS**, A CONTAR DA DATA DE RECEBIMENTO DESTA NOTIFICAÇÃO, ACARRETARÁ NA LAVRATURA DE AUTO DE INFRAÇÃO;			
4.2. A IMPOSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES REQUERIDOS DEVERÁ SER JUSTIFICADA PELO NOTIFICADO NO MESMO PRAZO, COMPETINDO AO IPHAN FIXAR PRAZO RAZOÁVEL PARA CUMPRIMENTO DA NOTIFICAÇÃO;			
4.3. OS DOCUMENTOS DEVERÃO SER APRESENTADOS, BEM COMO SOLICITADAS OUTRAS INFORMAÇÕES E ESCLARECIMENTOS, NA UNIDADE DO IPHAN LOCALIZADA NO SEGUINTE ENDEREÇO E TELEFONE:			
LOCAL E DATA	MATRÍCULA E ASSINATURA DO FISCAL		
BLOCO 5: RECIBO - RECEBI A 1ª VIA DESTA NOTIFICAÇÃO			
5.1. NOME LEGÍVEL	5.2. RG	5.3. CPF	
ASSINATURA	LOCAL	DATA	
BLOCO 6: OBSERVAÇÕES			

ANEXO 01

NOTIFICAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS - NAD

ANEXO 2

AUTO DE INFRAÇÃO

Serviço Público Federal Ministério da Cultura INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL **AUTO DE INFRAÇÃO**			NÚMERO:
BLOCO 1: IDENTIFICAÇÃO DO AUTUADO			
1.1. NOME	1.2. CPF/CNPJ	1.3. TELEFONE	
1.4. ENDEREÇO/NÚMERO/COMPLEMENTO DO AUTUADO		1.5. MUNICÍPIO/UF	
BLOCO 2: CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES			
2.1. ENDEREÇO COMPLETO DO BEM (INCLUIR REFERÊNCIAS SE NECESSÁRIO)			
CATEGORIA DA INTERVENÇÃO CONSTATADA COMO IRREGULAR			
2.2. REFORMA SIMPLIFICADA/INSTALAÇÕES PROVISÓRIAS	2.3. OBRAS DE REFORMA, DEMOLIÇÕES OU CONSTRUÇÕES NOVAS		
2.4. EQUIPAMENTO PUBLICITÁRIO	2.5. OBRAS DE RESTAURAÇÃO		
2.6. DESCREVER SUCINTAMENTE AS INFRAÇÕES (UTILIZAR PREFERENCIALMENTE OS TERMOS DO LAUDO DE CONSTATAÇÃO/ DIAGNÓSTICO DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO)			
FUNDAMENTO LEGAL DA AUTUAÇÃO:			
2.7. **ART. 17 - DL Nº 25 DE 1937** - AS COISAS TOMBADAS NÃO PODERÃO, EM CASO NENHUM SER DESTRUÍDAS, DEMOLIDAS OU MUTILADAS, NEM, SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO ESPECIAL DO IPHAN, SER REPARADAS, PINTADAS OU RESTAURADAS, **SOB PENA DE MULTA DE 50% DO DANO CAUSADO.**			
2.8. **ART. 18 - DL Nº 25 DE 1937** - SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO IPHAN, NÃO SE PODERÁ, NA VIZINHANÇA DA COISA TOMBADA, FAZER CONSTRUÇÃO QUE LHE IMPEÇA OU REDUZA A VISIBILIDADE, NEM NELA COLOCAR ANÚNCIOS E CARTAZES, SOB PENA DE SER MANDADA DESTRUIR A OBRA OU RETIRAR O OBJETO, IMPONDO-SE NESTE CASO A **MULTA DE 50% DO VALOR DO MESMO OBJETO.**			
2.9. **ART. 19 - DL Nº 25 DE 1937** - DEIXAR O PROPRIETÁRIO DE COISA TOMBADA DE INFORMAR AO IPHAN A NECESSIDADE DA REALIZAÇÃO DE OBRAS DE CONSERVAÇÃO E REPARAÇÃO QUE O REFERIDO BEM REQUEIRA, NA HIPÓTESE DELE, PROPRIETÁRIO, NÃO POSSUIR RECURSOS FINANCEIROS PARA REALIZÁ-LAS: **MULTA CORRESPONDENTE AO DOBRO DO DANO DECORRENTE DA OMISSÃO DO PROPRIETÁRIO.**			
2.10. **ART. 13, § 1º - DL Nº 25 DE 1937** - DEIXAR O ADQUIRENTE DE BEM TOMBADO DE FAZER, NO PRAZO DE 30 DIAS, O DEVIDO REGISTRO NO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS, AINDA QUE SE TRATE DE TRANSMISSÃO JUDICIAL OU CAUSA MORTIS: **MULTA DE 10% SOBRE O VALOR DO BEM.**			
2.11. **ART. 13, § 3º - DL Nº 25 DE 1937** - DEIXAR O ADQUIRENTE DE BEM EDIFICADO TOMBADO, NO PRAZO DE 30 DIAS, DE COMUNICAR A TRANSFERÊNCIA DO BEM AO IPHAN: **MULTA DE 10% POR CENTO SOBRE O VALOR DO BEM.**			
2.12. **ART. 22 - DL Nº 25 DE 1937** - ALIENAR COISA EDIFICADA, TOMBADA SEM OBSERVAR O DIREITO DE PREFERÊNCIA DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS: **MULTA DE 20% SOBRE O VALOR DO BEM.**			
BLOCO 3: INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES			
3.1. O PAGAMENTO DA MULTA NÃO EXIME O AUTUADO DA OBRIGAÇÃO DE REPARAR INTEGRALMENTE O DANO CONSTATADO, SEGUNDO AS CONDIÇÕES DETERMINADAS PELO IPHAN;			
3.2. O PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA CONTRA ESTE AUTO DE INFRAÇÃO É DE **15 DIAS** CONTADOS A PARTIR DO RECEBIMENTO DESTE.			
3.3. A DEFESA DEVERÁ SER APRESENTADA NA UNIDADE DO IPHAN LOCALIZADA NO SEGUINTE ENDEREÇO E TELEFONE:			
3.4. COM A DEFESA, O AUTUADO DEVERÁ JUNTAR OS DOCUMENTOS QUE JULGAR CONVENIENTES;			
3.5. ALTERNATIVAMENTE AO PAGAMENTO DA MULTA, O AUTUADO PODERÁ FIRMAR TERMO DE COMPROMISSO NO QUAL SE COMPROMETA A REPARAR INTEGRALMENTE O DANO CONSTATADO, SEGUNDO AS CONDIÇÕES DETERMINADAS PELO IPHAN, DESDE QUE O REQUEIRA ANTES DO JULGAMENTO DO PRESENTE AUTO DE INFRAÇÃO, NOS TERMOS DO QUE DISPÕEM OS ARTIGOS 47 E 48 DA PORTARIA Nº 187/10.			
3.6. OUTRAS INFORMAÇÕES E ESCLARECIMENTOS PODERÃO SER SOLICITADAS NA UNIDADE DO IPHAN, NO ENDEREÇO ACIMA INDICADO.			
LOCAL E DATA	MATRÍCULA E ASSINATURA DO FISCAL		
BLOCO 4: RECIBO - RECEBI A 1ª VIA DESTE AUTO DE INFRAÇÃO			
4.1. NOME LEGÍVEL	4.2. RG	4.3. CPF	
ASSINATURA	LOCAL	DATA	
BLOCO 5: OBSERVAÇÕES			

ANEXO 03

TERMO DE EMBARGO

Serviço Público Federal Ministério da Cultura INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL **TERMO DE EMBARGO**			NÚMERO:
BLOCO 1: IDENTIFICAÇÃO DO BEM/AUTUADO			
1.1. NOME / RAZÃO SOCIAL DO AUTUADO			
1.2. ENDEREÇO/NÚMERO/COMPLEMENTO DO BEM			
1.3. BAIRRO	1.4. CEP	1.5. MUNICÍPIO/UF	1.6. TELEFONE
1.7. PREPOSTO OU REPRESENTANTE LEGAL DO AUTUADO (QUANDO SE TRATAR DE PESSOA JURÍDICA)			
BLOCO 2: CARACTERIZAÇÃO DAS IRREGULARIDADES			
2.1. DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO/OBRA			
2.2. DESCRIÇÃO DAS IRREGULARIDADES			
FUNDAMENTO LEGAL DO EMBARGO			
2.3. ART. 17 - DL Nº 25 DE 1937 - AS COISAS TOMBADAS NÃO PODERÃO, EM CASO NENHUM SER DESTRUÍDAS, DEMOLIDAS OU MUTILADAS, NEM, SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO ESPECIAL DO IPHAN, SER REPARADAS, PINTADAS OU RESTAURADAS, SOB PENA DE MULTA DE 50% DO DANO CAUSADO.			
2.4. ART. 18 - DL Nº 25 DE 1937 - SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO IPHAN, NÃO SE PODERÁ, NA VIZINHANÇA DA COISA TOMBADA, FAZER CONSTRUÇÃO QUE LHE IMPEÇA OU REDUZA A VISIBILIDADE, NEM NELA COLOCAR ANÚNCIOS E CARTAZES, SOB PENA DE SER MANDADA DESTRUIR A OBRA OU RETIRAR O OBJETO, IMPONDO-SE NESTE CASO A MULTA DE 50% DO VALOR DO MESMO OBJETO.			
BLOCO 3: CONDIÇÕES DO EMBARGO			
3.1. EM VISTA DAS IRREGULARIDADES ACIMA IDENTIFICADAS E NOS TERMOS DO QUE DISPÕE O DECRETO-LEI Nº 25/1937, O IPHAN DETERMINA O EMBARGO DA OBRA, A PARTIR DA EMISSÃO DESTE TERMO, FICANDO, EM CONSEQUÊNCIA, A OBRA ACIMA IDENTIFICADA PARALISADA ATÉ A SUA REGULARIZAÇÃO DEFINITIVA;			
3.2. FICA O EMBARGADO, OU QUEM O REPRESENTE, CIENTE DE QUE O DESCUMPRIMENTO DESTA ORDEM CARACTERIZA O CRIME DE DESOBEDIÊNCIA DESCRITO NO ART. 330 DO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO, BEM COMO ACARRETARÁ A ADOÇÃO DAS MEDIDAS JUDICIAIS CABÍVEIS.			
3.3. INFORMAÇÕES E ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS DEVEM SER SOLICITADOS NA UNIDADE DO IPHAN LOCALIZADA NO SEGUINTE ENDEREÇO E TELEFONE:			
LOCAL E DATA	MATRÍCULA E ASSINATURA DO FISCAL		
BLOCO 4: RECIBO - RECEBI A 1ª VIA DESTE TERMO DE EMBARGO			
4.1. NOME LEGÍVEL	4.2. RG	4.3. CPF	
ASSINATURA	LOCAL	DATA	
BLOCO 5: OBSERVAÇÕES			

SECRETARIA DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA

PORTARIA Nº 566, DE 25 DE OUTUBRO DE 2010

O SECRETÁRIO DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA, no uso de suas atribuições legais, que lhe confere a Portaria nº 17 de 12 de janeiro de 2010 e o art. 4º da Portaria nº 120, de 29 de março de 2010, resolve:

Art. 1.o - Aprovar projetos culturais, relacionados nos anexos I e II à esta Portaria, para os quais os proponentes ficam autorizados a captar recursos, mediante doações ou patrocínios, na forma prevista, respectivamente, no § 1º do artigo 18 e no artigo 26 da Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, alterada pela Lei n.º 9.874, de 23 de novembro de 1999.

Art. 2.o - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

HENILTON PARENTE DE MENEZES

ANEXO I

ÁREA: 1 ARTE CÊNICAS - (ART.18, §1º)
10 0638 - Inútil Passagem
APS Produções Artísticas Ltda.
CNPJ/CPF: 07.014.777/0001-54
Processo: 01400.002519/20-10
SP - São Paulo
Valor do Apoio R$: 837.320,00
Prazo de Captação: 26/10/2010 a 31/12/2010
Resumo do Projeto:
O espetáculo "Inútil Paisagem" do autor Rodrigo Amaral será apresentado inicialmente na cidade de São Paulo, com estréia

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012010102600004

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.