



ORIENTAÇÃO TÉCNICA CEAT nº 02/2023 – MEIO AMBIENTE

1. Solicitação

Promotoria de Justiça Regional Ambiental de Euclides da Cunha

Promotor de Justiça Adriano Nunes de Souza

IDEA nº 176.0.185615/2011

2. Assunto

Tombamento e proteção especial conferida ao entorno e vizinhança de bem tombado

3. Orientação

O procedimento em questão foi instaurado com o objetivo de verificar possíveis construções irregulares em área tombada pelo IPHAN.

Em 2012, analistas da CEAT realizaram vistoria no local e concluíram, por meio do parecer nº 149/2012, que a construção objeto de investigação não estaria inclusa na área do tombamento.

De fato, analisando a certidão de tombamento datada do ano de 1983 e juntada ao ID MP 1361560, verifica-se que o processo de tombamento reconheceu a Serra do Monte Santo como patrimônio nacional pelo seu valor paisagístico, arquitetônico e histórico, tendo delimitado a área de proteção especial como sendo a Curva de Nível da Serra de cota de 500 (quinhentos) metros acima do nível do mar, com a inclusão de logradouros do núcleo urbano, em toda a sua extensão, das ruas Senhor dos Passos, Frei Apolônio Toddi, Coronel José Cordeiro, Barão de Geremoabo e Rua das Flores.

Por motivo da construção inspecionada estar localizada em área que não faz parte do agrupamento de ruas que compõem o núcleo urbano delimitado na certidão de tombamento, foi considerado pela CEAT, à época, que a construção inspecionada não



estaria sujeita à proteção especial conferida pelo Tombamento da Serra do Monte Santo/BA.

Ocorre que, o IPHAN informou à Promotoria de Justiça a instauração de dois processos administrativos: 1) 01502.000729/2012-30, em nome de Josefa Matos de Santana e 2) 01502.001701/2012-10, em nome da Prefeitura Municipal de Monte Santo, tendo em ambas as situações atuado os responsáveis por construções irregulares e supressão de vegetação sem prévia anuência do IPHAN, sem tecer detalhes sobre a controvérsia da área construída estar inclusa na poligonal do tombamento ou não.

Em 2018, foi solicitada à CEAT retorno ao local para verificar a atual situação de dano ao patrimônio histórico e cultural, tendo os analistas responsáveis pelo novo pedido concluído pela impossibilidade de atendimento da demanda em razão da posição já externada no parecer técnico nº 149/2012, no sentido de as construções sob investigação não estarem incluídas dentro da área do tombamento, não havendo, em tese, dano ao patrimônio histórico e cultural a ser apurado.

No entanto, a aplicação dos autos de infração pelo IPHAN, por si só, denota que o órgão federal responsável pela implementação da política pública de proteção dos bens culturais e pela execução de ações de fiscalização para proteção desses mesmos bens considerou a existência de interesse público pela proteção da área construída em razão de suas características especiais.

No caso concreto, verifica-se que a ausência de delimitação precisa da poligonal da área do tombamento, com a indicação de pontos georreferenciados, dificulta as ações de fiscalização e preservação do patrimônio cultural. A ausência de delimitação da poligonal e, em especial, do entorno e vizinhança da área do tombamento, é retratada por Regina



Andrade Tirello e Timóteo de Andrade Ferreira¹ como obstáculo para a conservação integrada do bem tombado:

“A exemplo de Monte Santo, em áreas urbanas a definição das poligonais corresponde a demarcação cartográfica em desenho (Figura 2b) e a descrição textual a partir de elementos que permitam uma clara compreensão dos seus limites (IPHAN, 2011, p. 11).

Foram muitos os desafios transpostos pelos profissionais envolvidos nos estudos que instruíram o tombamento nacional de Monte Santo na década de 1980. Além da exiguidade de material fotográfico e precariedade da cartografia sobre a cidade com que contavam (o mapa de 1978 da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia – COELBA, único disponível até hoje), cabe mencionar a falta de legislação específica para proteção de “paisagens culturais”; um entendimento que só ocorreria oficialmente nos anos 2000.

A solicitação de tombamento deste sítio histórico se baseou no Decreto-Lei nº 25/1937, artigo 1º, parágrafo 2º: “[...] paisagens de feição notável dotadas pela natureza ou agenciadas pela indústria humana [...]”. A instrução baseada na “paisagem de feição notável” foi um artifício técnico por meio do qual procurou-se salvaguardar a dupla significação material e imaterial daquele grandioso monumento cultural do sertão baiano. “Nele estão definidos os limites do monumento, a área de proteção do monumento, o regime de propriedade na área preservada, mas também o arrolamento de imagens, quadros, coleção de ex-votos existentes no santuário e capelas e vários aspectos da cultura material” (IPHAN, 1983, p. 5).

“A zona de proteção estabelecida correspondeu a 735 hectares com “Grau de Proteção 01 (GP1), em que se inclui o conjunto urbano edificado a partir da cota de nível 500, a Via Sacra e toda área natural da serra dentro deste limite topográfico (Figura 2a).

Com a definição de uma poligonal que contorna a serra de Piquaraçá (patrimônio natural) e inclui o casario (patrimônio construído) das ruas mais antigas que conduzem ao início da Via Sacra, constitui-se uma área de proteção que incorpora acervo natural, paisagístico, urbanístico e arquitetônico. Com a delimitação dessa poligonal, evidencia-se a noção de ambiência e da valorização do núcleo urbano como patrimônio cultural, ao proteger as capelas devocionais e, por conseguinte, as manifestações religiosas seculares.

Não obstante seja conceitualmente estruturado em leituras morfológicas e espaciais, a abrangência do tombamento federal do Santuário da Santa Cruz não é totalmente inteligível nos documentos de registro elaborados no período pelos órgãos patrimoniais.”

¹ Ferreira, Timóteo de Andrade e Tirello, Regina Andrade, Aplicações de 3d Laser Scanning para um (re) inventário digital do patrimônio cultural edificado de Monte Santo, Bahia, in *Gestão & Tecnologia de Projetos*, São Carlos, v16, n3, 2021, pp. 85-87.



Apesar do inventário de Monte Santo ter englobado registros de peças de arte e incluído a proteção de inteiros logradouros, o maior número de documentos refere-se a identificação de exemplares da arquitetura histórica, por amostragem. Mas, a proposta e o formato de registro adotado para organizar as informações disponíveis não são suficientes para dar conta de um conjunto urbano com as características de Monte Santo na perspectiva da conservação integrada.

(...)

Uma questão essencial para a representação de arquiteturas preexistentes protegidas é a do “contexto”, um elemento integrante nas especificações de tombamento que inclui proteção de vizinhança dos bens por meio da demarcação de áreas envoltórias, fixando parâmetros de visualidade para os objetos/conjuntos patrimonializados. No perímetro demarcado, intervenções como novas construções, reformas, demolições, inserção de mobiliário urbano e outras alterações que possam interferir negativamente na percepção das relações de ambiência, devem ser monitoradas, em conformidade com as demais referências valorativas da conservação e do restauro.”

Nos termos do art. 216, caput, e incisos I a V, da Constituição Federal, constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Além disso, a Constituição dispõe que o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Assim, como se pode perceber, o tombamento, ora em discussão, configura um dos diversos instrumentos por meio dos quais se procura obter a proteção do patrimônio cultural brasileiro.



Em nível infraconstitucional, o tombamento de bens móveis e imóveis está disciplinado, na esfera federal, no Decreto-lei nº 25/1937, e na esfera estadual, na Lei nº 8.895/2003 e Decreto nº 10.039/2006.

Entre os principais efeitos do tombamento estão 1) a obrigação de levar o tombamento a registro; 2) a existência de restrições à alienabilidade da coisa tombada; 3) a existência de restrições à modificabilidade do bem; 4) a possibilidade de nela intervir o órgão competente que realizou o tombamento para fiscalização e vistoria do bem tombado e 5) a sujeição da propriedade vizinha a restrições especiais.

De acordo com o disposto no art. 18 do Decreto-lei nº 25/1937, “Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que 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 50% (cinquenta por cento) do valor do mesmo objeto”.

De forma similar, a Lei estadual nº 8.895/2003 e o Decreto nº 10.039/2006 instituem restrições especiais à área do entorno do bem tombado, *in verbis*:

Lei nº 8.895/2003

“**Art. 13** - Na vizinhança do bem tombado não poderão ser efetuadas intervenções que lhe prejudiquem a visibilidade, sob pena de multa e obrigação de remover o objeto ou destruir a obra que tenha causado o prejuízo.”

Decreto nº 10.039/2006

“**Art. 15** - Na vizinhança do bem tombado não poderão ser efetuadas intervenções que lhe prejudiquem a visibilidade, sob pena de multa de até 2% (dois por cento) sobre o valor venal do bem tombado e obrigação de remover o objeto ou destruir a obra que tenha causado o prejuízo, observando-se as leis complementares municipais, no que se referem às zonas de proteção dos monumentos e sítios tombados, e aplicando os critérios hierárquicos de proteção.”



Os dispositivos acima transcritos demonstram que a lei impôs restrições ao uso e gozo da coisa vizinha ao imóvel tombado como decorrência da própria existência deste. Trata-se de restrições relacionadas à visibilidade da coisa tombada, que assumiu, modernamente, conceito bastante amplo, para incluir a noção de ambiência, relacionada não só à visibilidade física, mas também à harmonia e integração dos imóveis vizinhos com o bem protegido.

De acordo com Marcos Paulo de Souza Miranda², “o entorno do tombamento pode ser conceituado como sendo a área de projeção localizada na vizinhança dos imóveis tombados, que é delimitada com objetivo de preservar a sua ambiência e impedir que novos elementos obstruam ou reduzam a sua visibilidade, tanto do ponto de vista físico (distância, perspectiva, altura) quanto finalístico (harmonia, integração, ambiência)”, e compete “ao órgão que efetuou o Tombamento estabelecer os limites e as diretrizes para as intervenções nas áreas de entorno de bens tombados.

Após delimitação do entorno pelo órgão que procedeu ao tombamento, com o objetivo de preservar a ambiência e impedir que novos elementos obstruam ou reduzam a visibilidade do bem tombado, é imperioso a averbação de tal restrição no Registro de Imóveis da área onerada e a notificação dos órgãos municipais responsáveis pela aprovação de projetos de construção.

Voltando a análise para o caso concreto, constata-se que, mesmo que a atual delimitação da área do tombamento da Serra do Monte Santo, por certidão datada de 1983, não incluía as áreas construídas em investigação, serão objeto de proteção especial em razão de estarem situadas no entorno ou vizinhança do bem tombado.

² Miranda, Marcos Paulo de Souza, Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro, Belo Horizonte, Del Rey, 2006, pp. 143-144.



Desta forma, à título de sugestão, indicam-se as seguintes estratégias de atuação:

1. Manter tratativas com o IPHAN para a correta delimitação da poligonal do tombamento da Serra do Monte Santo com indicação de coordenadas geográficas, e não por meio de declaração descritiva de ruas e logradouros;
2. De igual forma, manter tratativas com o IPHAN para a delimitação do entorno ou área de vizinhança do bem tombado, juntamente com os limites e as diretrizes para as intervenções nessas áreas, para que proprietários de imóveis localizados no entorno sejam obrigados a colher anuência prévia do IPHAN para qualquer modificação que tenha potencial de alterar a harmonia e ambiência do bem tombado;
3. Após delimitação precisa da poligonal do tombamento e do entorno pelo IPHAN, que seja procedida a averbação da restrição no Registro de Imóveis das áreas oneradas;
4. Que o Município de Monte Santo seja instado a não proceder a aprovação de projetos de construção na área do tombamento e entorno sem anuência prévia do IPHAN, e que tanto o IPHAN, como o Município de Monte Santo, proceda a fiscalização e implementem medidas para a proteção e conservação da área tombada e seu entorno;
5. Que o IPHAN seja instado a se manifestar acerca das construções localizadas no entorno da área do bem tombado na Serra de Monte Santo, esclarecendo quais as medidas adotadas (aplicação de multa, obrigação de remover ou destruir) para conformação das referidas construções à ambiência e integração ao bem tombado.

Por fim, cumpre esclarecer que a CEAT não possui profissional habilitado para realizar estudos referentes a patrimônio histórico, artístico e cultural, tarefa incumbida, na estrutura orgânica do MPBA, ao Núcleo de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural – NUDEPHAC, vinculado ao CEAMA.

Assim, caso entenda necessária a realização de análise técnica para comprovar prejuízo à ambiência, relacionada não só à visibilidade física, mas também à harmonia e integração dos imóveis vizinhos com o bem protegido, deverá dirigir o pedido ao NUDEPHAC, que



MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DA BAHIA



detém atribuição para elaborar parecer técnico com a descrição histórica e arquitetônica do bem acompanhado de um diagnóstico atual.

A CEAT permanece à disposição dessa Promotoria de Justiça para as complementações e esclarecimentos que se fizerem necessárias.

Salvador, 22 de maio de 2023

Andréa Scaff de Paula Mota
Promotora de Justiça
Coordenadora CEAT

Zúri Bao Pessôa
Coordenador Técnico CEAT Meio
Ambiente/Engenharia