



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS DO PATRIMÔNIO CULTURAL

NOTA n. 10038/2021/PFIPHAN/PGF/AGU

NUP: 01425.000210/2018-15

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO IPHAN - MT

ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

1. Trata-se de minuta de Portaria que dispõe sobre a definição de diretrizes de preservação e critérios de intervenção para as áreas contidas nas poligonais de tombamento e de entorno do Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico da Cidade de Cáceres, Município de Cáceres, situado no estado do Mato Grosso (MT).
2. Cabe salientar que a referida minuta já foi objeto de análise pela procuradoria, por intermédio do Parecer nº 00318/2021/PROC/PFIPHAN/PGF/AGU (Seq. SAPIENS nº 02) aprovado pelo DESPACHO n. 00029/2021/GAB/PFIPHAN/PGF/AGU (SEQ. SAPIENS nº 03), o qual concluiu pela ausência de óbice jurídico na submissão da portaria de ato normativo à consulta pública, desde que observado o disposto nos itens 17, 18, 19, 49, 56, 58 ao 61, 64, 67, 68, 72 e 73.
3. Vale mencionar que a NOTA TÉCNICA nº 9/2021/CGN/DEPAM, datada de 14 de setembro de 2021 (SEI 2954392) informa que contempla as sugestões elencadas no PARECER n. 00318/2021/PROC/PFIPHAN/PGF/AGU nos itens 49, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 69, 70 e 73
4. Quanto à solicitação da explicitação da fundamentação dos critérios definidos na minuta para o entorno de Cáceres, a que se refere os itens 64 a 68, a NOTA TÉCNICA nº 9/2021/CGN/DEPAM, datada de 14 de setembro de 2021 (SEI 2954392) argumenta que:

7.O Artigo 9º da minuta de portaria expressa o entendimento de que a ambiência do conjunto tombado é observada no entorno a partir das seguintes relações:

.Paisagísticas com o Rio Paraguai, onde sobressaem as visuais entre o rio e a cidade, especialmente na suas margens e na praça do marco zero, atual Barão de Rio Branco.

.De visibilidade em direção ao ponto mais alto dentro da poligonal de tombamento, a Catedral São Luís de Cáceres, e

.De continuidade do traçado urbano e do casario de volumetria baixa e alinhamento na(s) testada(s) voltada(s) para o(s) logradouro(s).

8.Para compreender esse artigo, é importante situar o entendimento que vem sendo construído na Coordenação-geral de Normatização e Gestão do Território, no âmbito de sua abordagem mais recente, de que a razão de ser do entorno está em ambientar o bem tombado para a melhor preservação e percepção de seus valores. Essa leitura não se confunde com a valoração em si dos elementos do entorno, de modo equiparável ao bem ou conjunto tombado.

9.Como citado no PARECER n. 00318/2021/PROC/PFIPHAN/PGF/AGU, a jurista Sônia Rabello buscou salientar essa hierarquia entre área tombada e entorno, na medida em que ressaltou que as limitações a serem feitas nos imóveis do entorno não devem ser da mesma ordem ou intensidade daquelas feitas aos da área tombada como, por exemplo, exigir a conservação em si do edifício, pois isto equivaleria ao próprio tombamento. É preciso compreender, contudo, que a situação territorial do entorno pode variar muito dependendo da extensão, da complexidade ou dinâmica de uso no interior do conjunto tombado. Isso quer dizer que os critérios no entorno serão mais ou menos rígidos em uma perspectiva relacional da sua proximidade com porções específicas do território tombado.

10. Essa perspectiva relacional entre área tombada e entorno passa pela caracterização da percepção do bem em seu contexto. É o que se compreende contemporaneamente^[1] do texto do Art. 18 do Decreto-lei nº 25/37, de que os impactos sobre a visibilidade do bem tombado na sua vizinhança devem ser entendidos no sentido ampliado da percepção do bem ou, nas palavras de Sonia Rabelo, na “harmonia da visão do bem, inserida no conjunto que o rodeia”.

11. Esta percepção se manifesta por relações específicas em cada caso, que podem ser diversas. O esforço vem sendo então o de compreender e caracterizar as relações entre o bem e seu contexto, que podem ser de visibilidade, de continuidade, de enquadramento, entre outras, ou ainda configurar-se como uma ruptura. É importante ressaltar que relações de uso e sentido entre a área envoltória e o bem também podem impactar a preservação de sua materialidade, sendo para tanto adequada uma avaliação que descreva e detalhe os riscos e pressões delas decorrentes que, por sua vez, também auxiliarão na definição de diretrizes de preservação e critérios de intervenção adequados.

12. No caso em questão, do entorno do Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico de Cáceres, os estudos técnicos levaram à caracterização de três conjuntos de relações do entorno com a área tombada.

13. O primeiro deles reúne relações de natureza paisagística que – como a etimologia do termo “paisagem” nos permite rememorar – são fundadas no olhar e na percepção, na forma como se vê o território. Apontam-se relações de paisagem com o Rio Paraguai, com destaque para as visuais entre o rio e a cidade, especialmente na suas margens e na praça do marco zero, atual Barão de Rio Branco. Na parte do rio abrangida pelo entorno, temos a Ilha Castrillon e parte do espelho d’água e respectivas margens que conectam a ilha à poligonal tombada. A ilha é atualmente uma área alagável de posse da Marinha, protegida como Área de Preservação Permanente (APP) pela legislação ambiental (Lei nº 12.651 de 2012, Artigo 4º). Assim, considerando eventuais impactos que podem decorrer de uma alteração legal no caráter de proteção da ilha, como uma maior permissividade para a instalação de equipamentos ou construções de apoio, indica-se que tais alterações sejam levadas ao conhecimento do Iphan, para que se manifeste do ponto de vista do impacto na paisagem. De modo a explicitar com maior coerência esta intenção, informo que a minuta de portaria anexa foi alterada em seu Artigo 45º.

14. O segundo conjunto de relações são de visibilidade em direção ao ponto mais alto dentro da poligonal de tombamento, a Catedral São Luís de Cáceres. Para que a Catedral continue despontando na paisagem como principal referência vertical, é central o controle do gabarito no entorno, fixado em 2 (dois) pavimentos, limitados a 7m (sete metros) na fachada e 9,5m (nove metros e cinquenta centímetros) na cumeeira.

15. Por fim, o terceiro conjunto de relações expressam algumas continuidades desejáveis para a contextualização dos atributos da área tombada, especificamente a continuidade do desenho do traçado urbano e a volumetria das edificações. Isso quer dizer que, para haver essa continuidade nesses aspectos, é coerente a adoção de critérios similares aos da área tombada. Em relação ao traçado urbano, espera-se que este não seja alterado com a abertura de novas vias ou reconfiguração das existentes, ou do desenho de praças, podendo ser alterado contudo em suas calçadas e projeto paisagístico. Espera-se também que se preserve a urbanidade do caráter público, em continuidade àquele da área tombada (Artigos 38º, 39º e 40º da minuta). O controle da volumetria adota o critério do alinhamento das construções junto às ruas e um parâmetro gabarito baixo.

16. Tal quadro de caracterização da ambiência no entorno de Cáceres e respectivo conjunto de critérios de preservação, que circunscrevem seu âmbito, não se equiparam em intensidade ao conjunto de critérios estabelecidos para a área tombada, em número e detalhamento muito maior. A expectativa para o entorno é a ambientação de alguns aspectos da morfologia urbana, mas não de todas as características de morfologia valoradas. Assim, o fato de haver artigos similares não deve levar ao entendimento de que a hierarquia e a intensidade da preservação no entorno é a mesma da área tombada. (grifo nosso)

5. A Coordenadora Geral de Normatização e Gestão do Território - CGN, através do DESPACHO Nº 221/2021 CGN/DEPAM, datado de 14 de setembro de 2021 (SEI 2961752) teceu considerações complementares no tocante ao atendimento do parecer jurídico, encaminhando minutas da portaria em tela (SEI [2961886](#)) e de Aviso de Consulta Pública (SEI [2961929](#)), revisadas. O referido despacho foi ratificado pelo Diretor do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização - DEPAM que encaminhou os autos ao Gabinete da Presidência (SEI 2962904).

6. O Aviso de Consulta Pública nº 03 foi publicado em 16 de setembro de 2021 no Diário Oficial da União e divulgado no site da autarquia (SEI 2966484 e 3011919).

7. A Superintendente no IPHAN no estado do Mato Grosso encaminhou à Prefeitura Municipal de Cáceres (Ofício Nº 745/2021/IPHAN-MT-IPHAN, SEI 2985453), à Secretaria de Turismo e Cultura de Cáceres (Ofício No 748/2021/IPHAN-MT-IPHAN, SEI), à Secretaria de Estado de Cultura, Esporte e Lazer de Mato Grosso (Ofício No 746/2021/IPHAN-MT-IPHAN, SEI 2985463), à Comissão Especial de Preservação e Tombamento de Cáceres/MT (Ofício No 776/2021/IPHAN-MT-IPHAN, SEI 2985506), ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Mato Grosso (Ofício No 747/2021/IPHAN-MT-IPHAN, SEI 2985471), ao Curso de Licenciatura em História e de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Estado do Mato Grosso (Ofício No 777/2021/IPHAN-MT-IPHAN, SEI 2985514), ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Mato Grosso (Ofício No 778/2021/IPHAN-MT-IPHAN, SEI 2985522), e ao Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio (E-mail da Superintendência do IPHAN no Estado no Mato Grosso, de 16/09/2021, SEI 2985489) convidando à participação na consulta pública em questão.

8. Importa destacar que o Relatório Técnico Nº 01/2021 - RESULTADOS DA CONSULTA PÚBLICA N. 3 DA MINUTA DE PORTARIA QUE DEFINE DIRETRIZES DE PRESERVAÇÃO E CRITÉRIOS DE INTERVENÇÃO PARA AS ÁREAS DE TOMBAMENTO E DE ENTORNO DO CONJUNTO ARQUITETÔNICO, URBANÍSTICO E PAISAGÍSTICO DA CIDADE DE CÁCERES, SITUADO NO ESTADO DO MATO GROSSO (MT), BEM OBJETO DE TOMBAMENTO FEDERAL PELO IPHAN, datado de 21 de dezembro de 2021 (SEI 3169329) explicita que as proposições classificadas com justificativa clara foram classificadas em acolhidas, parcialmente acolhidas ou não acolhidas pelo Iphan. As justificativas quanto ao acolhimento ou não das propostas apresentadas se encontram expostas no referido relatório técnico. Ao passo que contribuições sem justificativa, ou sem justificativa clara, não foram acolhidas, pois não ofereceram elementos que permitissem a avaliação da sua pertinência.

9. A minuta final de portaria se encontra anexada na sequência SEI nº 3165263.

10. A Coordenadora Geral de Normatização e Gestão de Território - CGN encaminha minuta de portaria revisada (SEI nº 3165263) e respectivo anexo (SEI [3169968](#)) para análise e manifestação da Procuradoria Federal junto ao Iphan.

11. Há de se asseverar que foram observadas 211 propostas de manutenção dos artigos, sendo que se verificou que 58,3% dos campos não foram respondidos. Além disso, A maior parte das contribuições requereram apenas explicações sobre o âmbito da norma e sobre os critérios nela definidos. Acrescente-se que foram apresentadas propostas internas da área técnica do Iphan.

12. Ademais, várias alterações foram realizadas visando melhoria de redação, de modo a conferir maior clareza à norma.

13. Considerando que houve o acolhimento de propostas internas do Iphan para inserir "optando sempre pela solução de menor impacto possível" em diversos dispositivos, como ocorre por exemplo no art. 34, alínea "m" da minuta em análise, sugiro que a área técnica reveja tais artigos, uma vez que eles determinam que sempre deverá ser adotada a solução de menor impacto possível, a fim de verificar se de fato essa é a solução técnica desejada. Observe-se, por exemplo, que na alínea m do art 34 da minuta de portaria em apreço, que em tese, poderá haver sistemas construtivo com diferença não significativa do ponto de vista da proteção do patrimônio cultural que poderá possibilitar um "ganho construtivo" bastante superior. Assim, poderia, a título de sugestão, utilizar redação menos taxativa como "optando, sempre que possível, pela solução de menor impacto". Não obstante, se recomende que tal sugestão seja analisada pela área técnica, sua aceitação não é condicionante para aprovação da minuta de portaria em tela.

14. **Considerando que o art.39 da minuta de portaria, abaixo transcrito prevê vedação total de criação de novos lotes em espaços públicos da área de entorno, ressaltamos que o tombamento representa uma vedação parcial ao direito de propriedade, não devendo representar uma vedação total à disponibilidade do proprietário sob o bem.Registre-se que houve questionamento quanto ao mencionado artigo na consulta pública. No entanto, há de se asseverar que no caso em apreço se trata de espaços públicos situados na área de entorno. Nesse cenário, recomenda-se que a área técnica, se possível, esclareça se os bens em questão são bens de uso comum do povo (ruas, praças, largos, etc) ou bens integrantes de áreas de preservação ou a existência de qualquer outra restrição à livre disponibilidade do bem.**

Art 39 serão vedados novos lotes nos espaços públicos da área de entorno

15. **Contudo, na hipótese de se verificar que se trata de bens dominicais, sendo possível a criação de lotes, recomenda-se a revisão do referido artigo, de modo a não representar interferência total indevida no direito de propriedade do município.**

16. **Considerando que o art.43 da minuta de portaria em apreço permite toldo na área tombada, tendo sido excluída a referência aos toldos na área de entorno contida no art. 42, recomenda-se que a área técnica reveja**

a minuta de portaria de forma a deixar clara a disciplina dos toldos na área de entorno.

17. **Recomenda-se que no art.45 da minuta de portaria a área técnica certifique-se que estão contemplados todos os casos em que se requer a aprovação prévia de intervenções a serem realizadas na área do entorno, como por exemplo instalação de equipamento publicitário na fachada do imóvel.**

18. Vale mencionar que foi formulado pedido de suspensão de consulta pública, nos seguintes termos:

Com relação às contribuições enviadas por carta ou e-mail, foram recebidas três, sendo uma de autoria do Fórum de Entidades e Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro (cujo encaminhamento correspondente se deu no processo SEI 01450003238/2021-94), outra do Gabinete da Reitoria da Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT) e a última de uma professora da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). As três comunicações solicitaram ampliação do prazo ou suspensão da Consulta Pública, com questionamentos referentes sobretudo ao seu formato. Argumentou-se, por exemplo, quanto ao formato excludente, face ao acesso limitado da população local à internet ou à sua dificuldade em compreender a linguagem eletrônica. Observou-se a ausência de vídeos e áudios explicativos para aqueles que não podem ler as propostas. As duas cartas (Fórum e UNEMAT) alegaram ainda que a proposta de norma altera tanto a poligonal de tombamento quanto os valores reconhecidos pelo Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

Foram realizadas também, para o recebimento de propostas, uma apresentação pública e uma reunião técnica online, pela plataforma Jitsi Meet. O objetivo foi apresentar a proposta de minuta, esclarecer dúvidas e proporcionar outras oportunidades para contribuições.

(...)

De modo geral, foi considerado pelos participantes que o tempo de contribuição para a consulta pública foi demasiado curto e que sua publicidade foi de baixo impacto. Durante as reuniões, não foram feitos apontamentos no sentido de incompreensão do texto da norma nem de sua estrutura.

19. Por sua vez, a Superintendente do IPHAN no estado do Mato Grosso, através do Ofício Nº 852/2021/IPHAN-MT-IPHAN, datado de 08 de outubro de 2021 (SEI 3023576), tendo em vista a construção de agenda traçada de apresentações do referido documento aos diversos atores envolvidos no processo, bem como visando prestar esclarecimentos aos interessados, diante da dificuldade de compreensão dos parâmetros técnicos apresentados no documento, solicitou ao Gabinete da Presidência a alteração de prazo.

20. Vale mencionar que o Gabinete da Presidência (SEI 3029374), após realizar consulta ao Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização, informou da impossibilidade de atendimento ao pleito, conforme contido no Ofício nº 1352/2021/DEPAM-IPHAN (SEI [3028329](#)).

21. Registre-se que foram realizadas reuniões com a Prefeitura Municipal de Carceres e com a Câmara de Vereadores de Carceres

22. Oportuno mencionar que o Relatório Técnico Nº 01/2021 esclarece que:

Cabe salientar que algumas propostas recorrentes trouxeram implícita a intenção de alteração da área tombada ou dos seus valores, procedimento impossível de ser considerado no âmbito da norma de preservação e próprio do escopo dos processos de reconhecimento, que possuem ritos burocráticos próprios. A carta do Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro, inclusive, acusou a norma de estar revendo os termos do tombamento. Estas participações mostram a grande dificuldade de compreensão dos contornos do objeto tombado pela sociedade, seja em relação ao seu perímetro, ou ao seu valor.

Ademais, não houve alterações nem na poligonal de entorno nem na classificação dos imóveis.

Em relação ao balanço da publicação das primeiras Consultas Públicas, é possível destacar algumas lições aprendidas, a saber:

.Importância de apresentação prévia da minuta às instituições públicas e à sociedade, oferecendo esclarecimentos, facilitando a sua compreensão e preparando o público para a etapa da Consulta Pública.

.Importância de prever alternativas para as contribuições da sociedade que não seja pela via eletrônica.

.Importância de o formulário eletrônico completo ser disponibilizado em um único link.

23. Importa destacar que o procedimento de consulta prévia possui caráter facultativo e aprimoramento contínuo.
24. Recomenda-se a divulgação do relatório consolidado das proposições pertinentes à consulta pública no sítio eletrônico e redes sociais do Iphan com a minuta de portaria revisada.
25. Cumpre ressaltar que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

26. Registre-se, que as justificativas e especificações técnicas por não serem da minha área de conhecimento, são de inteira responsabilidade dos seus emitentes.
27. Por todo o exposto, não se verifica óbice jurídico na publicação da portaria em apreço, desde que observado o disposto nos itens 14 ao 17 supra.

À consideração superior.

Brasília, 24 de dezembro de 2021.

GENÉSIA MARTA ALVES CAMELO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01425000210201815 e da chave de acesso e5d76431

Documento assinado eletronicamente por GENESIA MARTA ALVES CAMELO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 794356022 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GENESIA MARTA ALVES CAMELO. Data e Hora: 24-12-2021 13:36. Número de Série: 17163705. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
