

Infrações contra o patrimônio cultural: competência do IPHAN e demais órgãos de preservação patrimonial para aplicar sanções administrativas ambientais

José Eduardo Ramos Rodrigues¹
e Fernando Walcacer²

Sumário: 1 Introdução. 2 O patrimônio cultural nas Constituições Brasileiras de 1824 a 1967. 3 O patrimônio cultural na Constituição Federal de 1988. 4 As infrações administrativas contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural. 5 Competência do IPHAN para aplicar sanções administrativas ambientais. 5.1 O IPHAN como órgão ambiental. 5.2 O IPHAN como órgão integrante do SISNAMA. 6 Competência dos órgãos estaduais e municipais de preservação do patrimônio cultural para aplicarem sanções administrativas ambientais. 7 Conclusões. 8 Referências.

1 Introdução

Pode parecer estranho a alguns a inclusão de crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural na Lei n. 9.605, de 12.02.1998, na medida que ela trata, segundo seu preâmbulo, de “sanções penais e

1 Advogado da Fundação Florestal do Estado de São Paulo. Mestre e Doutor em Saúde Pública pela USP. Professor de Direito Ambiental. Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros.

2 Professor de Direito Ambiental da PUC-Rio.

administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente”? É voz corrente que meio ambiente diz respeito apenas à natureza, preferencialmente intocada, e os aglomerados urbanos seriam a sua negação, a sua destruição.

Essa afirmação não tem cunho científico e desde longa data o direito positivo brasileiro tem conceituado o meio ambiente de forma bastante abrangente. Assim pela Lei n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente), meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as formas (art. 3º, inc. I). Exatamente por permitir, abrigar e reger a vida em todas as formas é que o meio ambiente inclui áreas naturais intocadas ou degradadas, mares e terras, áreas rurais e urbanas, meio ambiente natural, artificial e cultural, pois em todos esses espaços encontramos formas de vida. Sob o ponto de vista humano, especialmente no Brasil, avulta a importância dos estudos do meio ambiente urbano, eis que cerca de setenta por cento da nossa população nele vive e exerce suas atividades.

2 O patrimônio cultural nas Constituições Brasileiras de 1824 a 1967

No período imperial, podemos dizer que não houve nenhuma ação efetiva no Brasil em defesa do patrimônio cultural. A Constituição de 1824 nada mencionava a respeito e consagrava um direito de propriedade praticamente ilimitado, o que inviabilizava qualquer iniciativa a respeito.

Com a república, o panorama vigente não sofreu modificações de monta. A Constituição de 1891 e o Código Civil de 1916, adotando o princípio do exercício incondicionado da propriedade privada, criavam óbices praticamente intransponíveis ao trâmite de diplomas legais que tendessem a limitá-lo, em prol da preservação do patrimônio cultural.

Assim mesmo, o Decreto n. 22.928, de 12 de julho de 1933, declarou monumento nacional a cidade de Ouro Preto, embora em termos apenas honoríficos, sem ônus para a União, nem maiores consequências no campo jurídico.

A Constituição de 1934 foi a primeira a tratar especificamente do assunto, eis que seu artigo 10, inciso III, dispunha:

“Artigo 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:
(...)

III – proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte.”

Ainda sob a égide da Constituição de 1934, a Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937, que deu nova organização ao então Ministério da Educação e Saúde Pública, em seu artigo 46, criou o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), com a finalidade de promover, em todo o país e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional.

A Constituição do Estado Novo de 1937 regularia a matéria num texto mais elaborado, o do seu artigo 134, que prescrevia:

“Artigo 134 - Os monumentos históricos artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional.”

Nesse mesmo ano de 1937, surgiu o Decreto-Lei n. 25, que passou a regular a proteção do patrimônio cultural, criando o instituto jurídico do tombamento e seu respectivo processo administrativo, além de ratificar a existência do órgão por ele responsável, na época o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), e que, com poucas alterações, ainda é o diploma legal que rege o assunto na esfera federal.

O seu artigo 1º define o patrimônio histórico e artístico nacional como “o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”. Como se pode observar, o uso de expressões como “fatos memoráveis” e “excepcional valor” alinham esse diploma legal entre os adeptos ao conceito de excepcionalidade do valor cultural do bem como pressuposto para a sua preservação.

Por outro lado, o parágrafo 1º do mesmo artigo também consagra a preservação exclusiva dos valores culturais oficiais, eis que só quando tombado pelo órgão governamental é que um bem pode ser considerado parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional.

O artigo 17 do mesmo diploma legal prevê que as coisas tombadas não podem em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas sem prévia atualização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico e Nacional, atualmente Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado. Igualmente, sem prévia autorização especial do IPHAN, não se poderá, na vizinhança de 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 nesse caso multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto (art. 18).

Essas sanções desde o início demonstraram ser inaplicáveis. Basta observar que para se quantificar a multa, é preciso primeiramente calcular o valor do dano ou do objeto a ser retirado. Para tanto, seria necessária a propositura de ação judicial e realização de perícia, sem contar que ainda hoje a avaliação desse tipo de dano é extremamente complexa e sujeita a controvérsias.

Visando à regulamentação da parte final do citado artigo 134 da Carta de 1937, que dizia que “os atentados cometidos contra eles (monumentos históricos artísticos e naturais) cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional”, é que o Código Penal de 1940 criminalizou algumas condutas nocivas ao patrimônio cultural.

Assim, no Título II, Capítulo IV do Código Penal de 1940, entre os crimes de dano, é que foram incluídos dois tipos, nos artigos 165 e 166, que se referiam, respectivamente, ao dano em coisa de valor artístico, arqueológico, histórico e a alteração de local especialmente protegido.

Esses tipos penais vigoraram até a recente promulgação da Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, quando foram tacitamente revogados.

A Constituição de 1946, de certa forma, retrocedeu com relação à de 1937, eis que a proteção do patrimônio cultural tornou-se norma meramente programática, inserida no artigo 175:

“Artigo 175 - As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza, ficam sob a proteção do Poder Público.”

O patrimônio arqueológico até aquela época não havia encontrado um regime adequado de tutela, eis que o tombamento, por princípio, busca impedir qualquer alteração na aparência do bem tombado. Os bens arqueológicos, por sua vez, para serem devidamente fruídos e estudados, precisam quase sempre de desmonte científico, pelo menos quando pré-históricos, pela escavação dos sítios correspondentes. Para suprir essa lacuna legal é que foi promulgada a Lei n. 3.924, de 26 de julho de 1961, que instituiu meios de controle das escavações arqueológicas, por meio do Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN), atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Por sua vez, o artigo 25 da mesma lei informa que a realização de escavações arqueológicas ou pré-históricas, com infringência de qualquer de seus dispositivos, dará lugar à multa de Cr\$ 5.000,00 a Cr\$ 50.000,00, sem prejuízo de sumária apreensão e consequente perda, para o Patrimônio Nacional, de todo o material e equipamento existentes no local.

Essa multa, em princípio, representou um avanço, na medida que foi definida em moeda corrente. Entretanto, a inflação e as sucessivas mudanças de moeda terminaram por aniquilar o seu valor.

A Constituição de 1967 retomou a norma programática do texto constitucional de 1946, porém inovando, ao elencar entre os bens sob proteção do Poder Público as jazidas arqueológicas. O texto original do artigo 172 era o seguinte:

“Artigo 172 - O amparo à cultura é dever do Estado.

Parágrafo único - Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens notáveis, bem como as jazidas arqueológicas.”

A Emenda Constitucional n. 1 de 1969 manteve a mesma redação do artigo 172, apenas renumerando-o para 181.

Como se pode concluir pela simples leitura dos textos constitucionais mencionados, eles apenas enumeravam categorias de bens a serem protegidos, porém não continham nenhum conceito expresso do que fosse patrimônio cultural, continuando a prevalecer o conceito de excepcionalidade expresso no artigo 1º do Decreto-Lei n. 25/1937, o que

prejudicou em muito a preservação de edificações características, porém consideradas de menor valor arquitetônico, pelo menos sob o ponto de vista de certa elite de arquitetos, ou de ligação histórica a fatos da história cotidiana de classes sociais menos favorecidas. A arquitetura eclética do final do século XIX e início do XX, tão característica das cidades brasileiras mais importantes da época, desapareceu quase completamente por preconceito de técnicos ligados ao modernismo e que consideravam aquela manifestação artística como desprovida de qualquer valor cultural que justificasse a sua preservação pelo tombamento.

3 O patrimônio cultural na Constituição Federal de 1988

A Constituição de 1988 trata o patrimônio cultural em vários de seus dispositivos.

Assim, no seu artigo 23:

“Artigo 23 - É competência comum da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural;”

E, no artigo 24:

“Artigo 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;”

Por sua vez, o artigo 30:

“Artigo 30 - Compete aos Municípios:

(...)

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.”

O artigo 216 da Constituição de 1988 conciliou o nosso ordenamento jurídico com a vanguarda dos conceitos internacionais de patrimônio cultural, constituindo-se, a partir de então, na espinha dorsal do sistema de preservação dos valores culturais brasileiros:

“Artigo 216 - Constituem 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, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 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.

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º - A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço de dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.”

O *caput* do artigo 216 rompeu com a tradição do direito constitucional brasileiro, ao inserir o conceito de patrimônio cultural, e o fez de forma muito feliz, abraçando simultaneamente os conceitos de “valor histórico”, já que prescreve a proteção de bens “individualmente ou em conjunto”, desde que “portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, sem exigir que sejam de “valor excepcional”, e ainda os de “valor sociológico”, eis que consagra a defesa de bens imateriais, ao lado dos materiais tradicionais. Também exclui acertadamente a necessidade do tombamento prévio, já que o seu texto não exige que os bens sejam tombados para integrarem o patrimônio cultural.

Os incisos I a V do *caput* do artigo 216 formam uma lista exemplificativa dos bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro, de tal maneira que o legislador constitucional não pretendeu esgotar uma rica e dinâmica realidade. Muito pelo contrário, ele deixou em aberto a possibilidade de construção de novos tipos de bens culturais. Sendo assim, qualquer bem pode vir a integrar o patrimônio cultural brasileiro, desde que seja portador de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, inclusive por seu valor ecológico, nos termos do referido artigo 216.

O parágrafo 1º do artigo 216 consagra o princípio da participação, informativo do direito ambiental. Assim, a proteção e promoção do patrimônio cultural brasileiro devem ser efetuadas com a colaboração da comunidade. Por outro lado, fica claro que o tombamento é apenas um dos instrumentos jurídicos adequados à proteção do patrimônio cultural, que faz parte de um rol exemplificativo, que ainda é integrado, segundo o texto constitucional, pelo inventário, registro, vigilância, desapropriação, entre outras possíveis formas de acautelamento e preservação.

O registro, criado pelo Decreto n. 3.551, de 4 de agosto de 2000, é um instrumento jurídico adequado à proteção dos bens imateriais. Eles são definidos pela Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, aprovada pela Unesco em 17 de outubro de 2003, como sendo “as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares que lhe são

associados – que as comunidades, os grupos, em alguns casos os indivíduos, reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural”³

O inventário consiste na identificação e na compilação das características e peculiaridades históricas e de relevância cultural dos bens culturais e naturais, públicos ou privados⁴. Embora não exista lei infra-constitucional regulando especificamente os efeitos jurídicos do inventário, ele vem se firmando como instrumento de proteção do patrimônio cultural, por meio de precedentes jurisprudenciais. Assim, nesse sentido, os bens inventariados devem ser conservados adequadamente por seus proprietários e sua preservação respeitada por todos os cidadãos, uma vez que ficam submetidos ao regime jurídico específico dos bens culturais protegidos; somente podem ser alterados mediante prévia autorização do órgão responsável pelo ato protetivo, que deve exercer especial vigilância sobre o bem; ficam qualificados como objeto material dos crimes previstos nos artigos 62 e 63 da Lei n. 9.605/98.⁵

É possível também preservar-se o patrimônio cultural por meio de decisão do Poder Judiciário, por meio de ação civil pública. A Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, em seu artigo 1º, inciso III, prevê a possibilidade de propositura de ação de responsabilidade por danos causados a bens de valor cultural, sem a exigência de que eles estejam previamente tombados. Assim, pode ser ajuizada ação civil pública com pedido liminar de sustação de quaisquer atos que possam vir a causar a descaracterização de um bem não formalmente protegido, enquanto estiver *sub judice*. No decorrer da ação, por meio de perícia e outras provas, poderá ser comprovado o valor cultural do bem e ser ele declarado protegido para sempre, mantidas suas características.⁶

3 RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Patrimônio cultural imaterial. In: AGRELLI, Vanusa; SILVA, Bruno Campos (Coords.). *Direito urbanístico e ambiental: estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008. p. 431-432.

4 MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 11, p. 306-307, jul./dez. 2008.

5 Ibidem, p. 311.

6 RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Patrimônio cultural e seus instrumentos jurídicos de proteção: tombamento, registro, ação civil pública, estatuto da cidade. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 284. Sobre esse tema, observe-se ainda: RICHTER, Ruy Arno. *Meio ambiente cultural: omissão do Estado e tutela judicial*. Curitiba: Juruá, 1999.

O parágrafo 4º, por sua vez, prevê que os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos na forma da lei. E é com fundamento nesse dispositivo constitucional que foi promulgada a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, conhecida por Lei de Crimes Ambientais. Trata-se de lei *sui generis*, pois além de tratar de crimes ambientais, contém também normas de processo penal, direito internacional e direito administrativo. Sobre o último tema, trata a lei de infrações administrativas ambientais, suas sanções e respectivo processo, sendo regulamentada, nesses aspectos, pelo Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008.

4 As infrações administrativas contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural

Um ilícito ambiental pode ser civil, administrativo ou penal, como se depreende do disposto no parágrafo 3º do artigo 225 da Constituição Federal. Como expressa Vladimir Passos de Freitas, não há critério rígido para punir uma conduta lesiva ao meio ambiente como crime ou considerá-la como sendo apenas infração administrativa. O Estado faz a opção, tendo em vista a gravidade do fato.⁷

E é efetivamente esse o critério utilizado pela legislação ambiental, conforme se observa do teor do artigo 2º do Decreto n. 6.514/2008, que regulamenta a Lei n. 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais): “Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, conforme disposto na Seção III deste Capítulo”. Ora, a mencionada Seção III (arts. 24 a 93 do referido Decreto) é a que elenca todas as condutas consideradas infrações administrativas ambientais.

Como vimos acima, a aplicação das multas previstas originalmente no Decreto-Lei n. 25/37 e na Lei n. 3.924/61 é inviável.

Já a Lei n. 9.605/98 prevê nos incisos de seu artigo 72 a aplicação de um rol razoavelmente extenso de tipos de sanção.⁸

7 FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 79.

8 Esse rol repete-se no artigo 3º e incisos do Decreto n. 6.514/2008.

Em se tratando de infrações contra o patrimônio cultural, parecem mais diretamente aplicáveis as seguintes sanções: advertência (inc. I); multa simples (inc. II); multa diária (inc. III); apreensão de instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração (inc. IV); embargo de obra ou atividade (inc. VII); demolição de obra (inc. VIII); suspensão parcial ou total de atividades (inc. IX); restritiva de direitos (inc. X).

Por sua vez, as infrações administrativas contra o patrimônio cultural encontram-se arroladas nos artigos 72 a 75 do Decreto n. 6.514/2008:

“Artigo 72 - Destruir, inutilizar ou deteriorar:

I - bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial; ou

II - arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial:

Multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Artigo 73 - Alterar o aspecto ou estrutura de edificação em local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

Artigo 74 - Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização:

Multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Artigo 75 - Pichar, grafitar ou por outro meio conspurcar edificação alheia ou monumento urbano:

Multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Parágrafo único - Se o ato for realizado em monumento ou coisa tombada em virtude do seu valor artístico, arqueológico ou histórico, a multa é aplicada em dobro.”

5 Competência do IPHAN para aplicar sanções administrativas ambientais

Segundo o parágrafo 1º do artigo 70 da mencionada Lei n. 9.605/98, são autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitania dos Portos do Ministério da Marinha.

Portanto, para que o IPHAN possa exercer o poder de polícia previsto na Lei n. 9.605/98 (e no seu regulamento, Dec. n. 6.514/2008), é preciso que a autarquia preencha necessariamente dois requisitos: (1) ser órgão ambiental; (2) ser integrante do SISNAMA.

5.1 O IPHAN como órgão ambiental

Seria o IPHAN um órgão ambiental?

Como expressa Ana Maria Marchesan, a quase unanimidade da doutrina brasileira parte de uma concepção holística ou unitária de meio ambiente, na qual estão compreendidas as dimensões relativas ao meio ambiente natural, ao meio ambiente cultural e ao meio ambiente artificial.⁹

José Afonso da Silva conceitua meio ambiente como a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária de ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.¹⁰

9 MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 83-84.

10 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 20.

Segundo Helita Barreira Custódio, o conteúdo do meio ambiente é global e abrange todos os bens ou recursos ambientais, tanto os naturais (vivos e não vivos, ar, águas em geral, fauna, flora, solo com seu subsolo, alimento, luz solar, energia, silêncio ambiental), típicos do meio ambiente natural, como os bens sociais (relacionados com as atividades políticas, socioeconômicas, agricolourbanísticas, construtivas, industriais, habitacionais, profissionais, sanitárias, espirituais, educacionais, recreativas, desportivas ou de lazer, de transportes), típicos do meio ambiente artificial e os bens culturais (compreendidos todos os bens de valor cultural, materiais e imateriais, integrantes do patrimônio cultural), típicos do meio ambiente humano, os quais são caracterizados por interações ou inter-relações com outros meios e por progressiva integração ajustável às novas exigências sociais de cada momento.¹¹

Carlos Marés expressa que o meio ambiente, entendido em toda a sua plenitude e de um ponto de vista humanista, compreende a natureza e as modificações que nela vem introduzindo o ser humano. Assim, o meio ambiente é composto pela terra, água, ar, flora, fauna, edificações, obras de arte e elementos subjetivos e evocativos, como a beleza da paisagem ou a lembrança do passado, inscrições, marcos ou sinais de fato naturais ou da passagem de seres humanos. Dessa forma, para compreender o meio ambiente é tão importante a montanha como a evocação mística que dela faça o povo.¹²

Informa Migliari que o meio ambiente é a integração do conjunto de elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho que propiciem o desenvolvimento equilibrado de todas as formas, sem exceções. Logo, não haverá um ambiente sadio enquanto não se elevar ao mais alto grau de excelência a qualidade de integração e da interação desse conjunto.¹³

Cristiane Derani sintetiza muito bem a questão, ao afirmar que na medida que o homem integra a natureza e, dentro do seu meio social a transforma, não há como referir-se à atividade humana sem englobar

11 CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Direito ambiental e questões relevantes*. Campinas: Millenium, 2005. p. 82.

12 SOUZA FILHO, Carlos Marés de. *Bens culturais e sua proteção jurídica*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 15.

13 MIGLIARI JÚNIOR, Arthur. *Crimes ambientais*. 2. ed. Campinas-SP: CS Edições, 2004. p. 12.

natureza, cultura e, consequentemente, sociedade. Toda relação humana é uma relação natural, toda a relação com a natureza é uma relação social.¹⁴

Com relação à dicotomia entre meio ambiente natural e artificial, Guilherme Purvin de Figueiredo afirma corretamente que tal cisão é meramente cerebrina e as ciências ambientais tratam de demonstrar a indivisibilidade do meio ambiente. Nos ambientes naturais ou construídos, o direito à qualidade de vida é sempre o mesmo. Modificam-se apenas os instrumentos asseguradores de sua efetividade.¹⁵

Marcos Paulo Miranda declara que o íntimo relacionamento entre cultura e meio ambiente é fato totalmente incontroverso, a ponto do próprio legislador constituinte ter elencado os sítios de valor paisagístico e ecológico, que a princípio seriam bens meramente naturais, como integrantes do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, inc. V, da CF). Lembra ainda que o Decreto-Lei n. 25/37 já viabilizava o tombamento (instrumento de proteção eminentemente cultural) de monumentos, sítios e paisagens dotados pela natureza de feições notáveis (art. 1º, § 2º). Por derradeiro, menciona que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) tem entre seus objetivos proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural (art. 4º, inc. VII, da Lei n. 9.985, de 18.07.2000).¹⁶

A doutrina italiana também é preponderante no mesmo sentido. O saudoso administrativista Massimo Severo Giannini, ao examinar o conteúdo da expressão ambiente (equivalente à expressão brasileira “meio ambiente”), observou que ela abrange as belezas naturais, os centros históricos, os parques naturais, as reservas, as florestas, a prevenção e repressão das atividades que degradam o solo e poluem o ar e as águas, e o ambiente a que se faz referência nas normas de estudos urbanísticos (tráfego, trabalho, serviços etc.).¹⁷

14 DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 133-134.

15 FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. *A propriedade no direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 39-40.

16 MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela do patrimônio cultural brasileiro*: doutrina, jurisprudência, legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 13.

17 GIANNINI, Massimo Severo, apud FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 18.

Esse entendimento também vem sendo acolhido pelo Poder Judiciário, como se pode observar nos arestos seguintes:¹⁸

“Meio Ambiente – Patrimônio cultural. Destruição de dunas em sítios arqueológicos. Responsabilidade civil. Indenização. O autor da destruição de dunas que encobriam sítios arqueológicos deve indenizar pelos prejuízos causados ao meio ambiente, especificamente ao meio ambiente natural (dunas) e ao meio ambiente cultural (jazidas arqueológicas com cerâmica indígena da fase vieira). Recurso conhecido em parte e provido.” (STJ – REsp n. 115.599/RS, 4ª Turma, rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, *DJU*, de 02.09.2002).

“Ação Civil Pública – Liminar deferida. Paralisação de obras destinadas ao reflorestamento de pinus. Indícios de sítios arqueológicos. Decisão confirmada. Agravo de instrumento improvido. I. O dever de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, do qual faz parte o patrimônio público cultural, incumbe ao Poder Público, em todas as esferas, federal, estadual e municipal e à toda a coletividade. II. Constatada na Fazenda Três Pinheiros, de propriedade da agravante, indícios de sítios arqueológicos, a paralisação das obras de reflorestamento deve ser mantida, até que fique demonstrada que a sua retomada não causa prejuízo ao estudo e pesquisa do patrimônio público cultural.” (TJPR – AI n. 0149999-2 (24371)/Arapoti, 2ª Câ. Cív., rel. Des. Hirosê Zeni, *DJPR*, de 06.12.2004).

“O tombamento por motivo estético ou arquitetônico inclui-se entre os valores de interesse difuso ou coletivo, integrando o conceito hodierno de meio ambiente, que se não resume no patrimônio natural, que não indica apenas a natureza original, mas igualmente o patrimônio artificial, vale dizer, os recursos artificiais e culturais. As normas destinadas à proteção do meio ambiente aceitam exegese e aplicação por critério ampliativo e construtivo, ficando este unicamente na teleologia das disposições legais. Apelação improvida.” (TJRJ – AC n. 2463/93 (Reg. 211195), Cód. 93.001.02463, 8ª Câ. Cív., rel. Des. Laerson Mauro, j. 12.09.1995).

18 MIRANDA, Marcos Paulo de Souza, *Tutela do patrimônio cultural brasileiro*: doutrina, jurisprudência, legislação, cit., p. 14.

Sendo assim, não parece haver dúvida que o SPHAN é um órgão ambiental, eis que voltado à preservação do meio ambiente cultural.

5.2 O IPHAN como órgão integrante do SISNAMA

Seria o IPHAN órgão integrante do SISNAMA?

Surge aí, em princípio, um problema.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), criado pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, tem sua composição e estrutura descrita no artigo 6º da mesma Lei. Ocorre que esse artigo 6º teve sua redação alterada pela Lei n. 7.804, de 18 de julho de 1989, e pela Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990.

Assim sendo, a redação atual do artigo 6º da Lei n. 6.938/81, segundo o *site* da Casa Civil da Presidência da República, é a seguinte:

“Artigo 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), assim estruturado:

I - Órgão Superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - Órgão Central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes fixadas para o meio ambiente;

IV - Órgão Executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.”¹⁹

Da leitura desse texto legal, conclui-se, em princípio, que o IPHAN estaria excluído dos órgãos integrantes do SISNAMA.

No entanto, o texto desse artigo apresenta sérias defasagens e defeitos técnicos que não podem ser olvidados. Assim, observe-se que consta como órgão do sistema a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, que foi criada em 1990 e extinta em 1992. Foi ela substituída em suas competências pelo Ministério do Meio Ambiente, criado em 1992, tendo em vista as repercussões internacionais da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada naquele ano no Rio de Janeiro.²⁰

Do mesmo modo, o artigo 6º coloca como órgão executor apenas o IBAMA (inc. IV), conquanto ele divida tal função com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, desde a promulgação da Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007.²¹

Assim, nos termos do artigo 1º da Lei n. 11.516/2007, cumpre ao Instituto Chico Mendes executar ações da política nacional de unidades

19 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Lei/L6938.htm>. Acesso em: 13 ago. 2009.

20 FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. *Curso de direito ambiental*. 3. ed. Curitiba: Arte e Letra, 2009. p. 113.

21 Neste sentido: BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 160-161; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin, *Curso de direito ambiental*, cit., p. 113; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 551-552.

de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União (inc. I); executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União (inc. II); fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental (inc. III); exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União e promover e executar, em articulação com os demais órgãos (inc. IV) e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação onde essas atividades sejam permitidas (inc. V).

Ao IBAMA, de acordo com o artigo 5º do mesmo diploma legal, cabe exercer o poder de polícia ambiental (inc. I); executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente (inc. II) e executar as ações supletivas da competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente (inc. III).

Todas essas profundas alterações permanecem olímpicamente ignoradas pelo texto “atualizado” da Lei n. 6938/81.

E tal fato parece ainda mais incrível, na medida que o artigo 7º da referida Lei n. 11.516/2007 teve a preocupação de alterar o inciso III do artigo 6º da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, para colocar como órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) tanto o Instituto Chico Mendes como o IBAMA, este em caráter supletivo, preocupação que, como já se viu, surpreendentemente não existiu com relação ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Isso significa que um órgão, mesmo não incluído no SISNAMA, conforme descrito nos incisos do artigo 6º da Lei n. 6.938/81, pode em verdade a ele pertencer, tendo em vista as funções que legalmente exerça, como é claramente o caso do mencionado Instituto Chico Mendes.

E também é o caso do IPHAN, que tem por finalidade institucional proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, nos termos do artigo 216 da Constituição Federal (art. 2º, *caput*, de sua Estrutura Regimental, aprovada pelo Dec. n. 6.844, de 07.05.2009).

Em especial, cumpre ao IPHAN fiscalizar o patrimônio cultural protegido pela União, com vistas a garantir a sua preservação, uso e fruição (inc. VI do art. 2º da Estrutura Regimental), como também exercer o poder de polícia administrativa, aplicando as sanções previstas em lei, visando à preservação do patrimônio protegido pela União (inc. VII do mesmo artigo).

Em resumo, cabe ao IBAMA o exercício do poder de polícia ambiental em geral, ao Instituto Chico Mendes o exercício do poder de polícia sobre as unidades de conservação instituídas pela União, e ao IPHAN o exercício do poder de polícia sobre o meio ambiente cultural (patrimônio cultural) protegido pela União. São todos, portanto, integrantes do SISNAMA, como órgãos executores.

Observe-se agora a evolução do texto legal da Lei n. 6.938/81 e as mudanças sofridas pela estrutura do SISNAMA através do tempo:

I. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (texto original)

“Artigo 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), assim estruturado:

I - Órgão Superior: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente;

II - Órgão Central: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), do Ministério do Interior, à qual cabe promover, disciplinar e avaliar a implantação da Política Nacional do Meio Ambiente;

III - Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal, direta ou indireta, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, cujas entidades estejam,

total ou parcialmente, associadas às de preservação da qualidade ambiental ou de disciplinamento do uso de recursos ambientais;

IV - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e de controle e fiscalização das atividades das suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental;

V - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição.

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º - Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º - Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º - De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma fundação de apoio técnico e científico às atividades do SEMA.”²²

Com se vê, o IPHAN, sendo uma autarquia federal, com a função de preservar a qualidade ambiental cultural e o disciplinamento do uso dos recursos ambientais culturais, estava perfeitamente enquadrado entre os chamados órgãos setoriais do SISNAMA (inc. III do art. 6º da Lei n. 6.938/81).

II. Lei n. 7.804, de 18 de julho de 1989, cujo seu artigo 1º altera a redação do artigo 6º da Lei n. 6.938/81 para:

“Artigo 6º - (...)

²² Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L6938org.htm>>. Acesso em: 13 ago. 2009.

I - Órgão Superior: o Conselho Superior do Meio Ambiente (CSMA), com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), adotado nos termos desta lei, para assessorar, estudar e propor ao Conselho Superior do Meio Ambiente (CSMA) diretrizes políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - Órgão Central: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com a finalidade de coordenar, executar e fazer executar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente e a preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais;

IV - Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da administração federal direta e indireta, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.”²³

Por essa lei, foi criado um novo órgão superior, o Conselho Superior do Meio Ambiente (inc. I); o CONAMA passou a órgão consultivo e deliberativo (inc. II) e o órgão central passou a ser o IBAMA

23 Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/7804-89.htm>>. Acesso em: 13 ago. 2009.

(inc. III). No que tange aos órgãos setoriais, essa alteração não teve maiores consequências, eis que resultou apenas na melhora da redação e na renumeração do seu inciso. Assim os órgãos setoriais passaram do inciso III para o IV. Os órgãos seccionais e locais também tiveram seus incisos renumerados para V e VI, respectivamente.

III. Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990, cujo artigo 35 realizou a última alteração, até o presente, da redação do artigo 6º da Lei n. 6.938/81:

“Artigo 6º- (...)

I - Órgão Superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de política governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial a sadia qualidade de vida;

III - Órgão Central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - Órgão Executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (...)”²⁴

Por determinação dessa lei, o órgão central passou a ser o Conselho de Governo (inc. I), o órgão consultivo e deliberativo continuou a ser o CONAMA (inc. II), o órgão central passou a ser a Secretaria do Meio

²⁴ Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1990/8028.htm>>. Acesso em: 13 ago. 2009.

Ambiente da Presidência da República (inc. III) e o IBAMA tornou-se o órgão executor (inc. IV). Pelas reticências que se seguem no texto legal, é de se presumir que os órgãos setoriais, órgãos seccionais e órgãos locais não sofreram nenhuma alteração, de modo que seus incisos tenham apenas sido renumerados para V, VI e VII, respectivamente.

No entanto, não foi o que ocorreu. O chamado texto compilado da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, existente no *site* da Casa Civil da Presidência, considera o inciso dos órgãos setoriais simplesmente revogado e os incisos correspondentes aos órgãos seccionais e órgãos locais renumerados para V e VI, respectivamente.²⁵

Ora, esse é um erro gravíssimo, um verdadeiro atentado à Constituição, na medida que apenas ao Poder Legislativo cabe elaborar e alterar leis, através do competente processo legislativo (art. 59 da CF), ou ainda ao Poder Executivo, por meio de medidas provisórias (art. 62 da CF). Nada disso ocorreu. Seja por culpa ou dolo de algum desconhecido, foi suprimido um inciso de uma lei e, por consequência, toda uma categoria de órgãos ambientais, de modo arbitrário e flagrantemente inconstitucional, com evidentes prejuízos à proteção do meio ambiente, em especial no que tange à sua vertente cultural.

Tanto essa supressão é arbitrária que o parágrafo 3º do citado artigo 6º menciona expressamente os órgãos setoriais:

“§ 3º - Os órgãos central, *setoriais*, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.” (grifo nosso).

A questão torna-se ainda mais complicada ao se vislumbrar o Decreto n. 99.274, de 06 de junho de 1990, que regulamenta a Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que foi expedido pouco tempo depois da citada Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990, a mesma que aparentemente extinguiu os órgãos setoriais.

Na primeira parte do inciso V do artigo 3º desse diploma regulamentar, em dispositivo que trata da estrutura do SISNAMA, encontramos os

25 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 13 ago. 2009.

“extintos” órgãos setoriais incluídos entre os órgãos seccionais, senão vejamos:

“V - Órgãos Seccionais: os *órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais*, bem como os órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;” (grifos nossos).

Observe-se também o artigo 12 do Decreto n. 99.274/90:

“Artigo 12 - Os *Órgãos Seccionais, de que trata o artigo 3º, inciso V, primeira parte*, serão coordenados no que se referir à Política Nacional do Meio Ambiente, pelo Secretário do Meio Ambiente.” (grifos nossos).

Já o artigo 13 seguinte simplesmente “ressuscita” os órgãos setoriais, confundindo-os com os órgãos seccionais:

“Artigo 13 - A integração dos *Órgãos Setoriais Estaduais (artigo 30, inciso V, segunda parte)* e dos Órgãos Locais ao SISNAMA, bem como assim a delegação de funções do nível federal para o estadual poderão ser objeto de convênios celebrados entre cada *Órgão Setorial Estadual* e a SEMAM/PR, admitida a interveniência de *Órgãos Setoriais Federais* do SISNAMA.” (grifos nossos).

Na verdade essa confusão é inevitável, já que não há a menor lógica em se excluírem os denominados órgãos setoriais, que têm plenas condições jurídicas de prestar relevantes serviços à preservação do meio ambiente em todas as suas formas.

Afinal, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) deve ser composto por todos os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (art. 6º, *caput*, da Lei n. 6.938/81).

O IPHAN, seja como órgão executor, órgão setorial ou órgão seccional federal, é, sem sombra de dúvida, o responsável pela proteção e melhoria da qualidade ambiental cultural. E, como tal, é integrante do SISNAMA.

6 Competência dos órgãos estaduais e municipais de preservação do patrimônio cultural para aplicarem sanções administrativas ambientais

Os órgãos estaduais e municipais de preservação do patrimônio cultural são também ambientais, na medida que protegem o meio ambiente cultural. Integram igualmente o SISNAMA como órgãos seccionais e locais, respectivamente, eis que são responsáveis, em seu âmbito de atuação, pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental cultural (incs. V e VI da Lei n. 6.938/81 – versão atual).

Sendo assim, os agentes por eles designados para as atividades de fiscalização são autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo (art. 70 da Lei n. 9.605/98). Podem, destarte, aplicar aos infratores as sanções prescritas no Decreto n. 6.514/2008.

7 Conclusões

(a) Desde 1934, o patrimônio cultural brasileiro está sob a proteção do Poder Público.

(b) O exercício do poder de polícia relativo à conservação e fiscalização do patrimônio cultural brasileiro, com a aplicação de sanções administrativas aos seus detratores, tem sido historicamente inexpressivo.

(c) A Constituição Federal de 1988, a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e seu regulamento, o Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008, constituem avanços importantes na proteção jurídica do patrimônio cultural brasileiro.

(d) O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) detém no âmbito federal o poder de polícia inerente à proteção do patrimônio cultural há mais de setenta anos.

(e) O IPHAN é órgão ambiental, do mesmo modo que o IBAMA e o Instituto Chico Mendes. E, como eles, pode ser classificado como órgão executor, dentro do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

(f) O IPHAN também pode integrar o SISNAMA na qualidade de órgão setorial, encarregado da proteção do meio ambiente cultural.

(g) As alterações introduzidas no artigo 6º da Lei n. 6.938/81 pela Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990, não pretenderam retirar os órgãos setoriais da estrutura do SISNAMA.

(h) Os agentes designados pelo IPHAN para atividades de fiscalização estão habilitados a aplicar aos infratores as sanções previstas no Decreto n. 6.514/2008.

(i) Os órgãos estaduais e municipais de preservação do patrimônio cultural são também ambientais e integram o SISNAMA como órgãos seccionais e locais, respectivamente. Portanto os agentes por eles designados também estão habilitados a aplicar aos infratores as sanções previstas no Decreto n. 6.514/2008.

8 Referências

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2008.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Direito ambiental e questões relevantes*. Campinas: Millenium, 2005.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. *A propriedade no direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Curso de direito ambiental*. 3. ed. Curitiba: Arte e Letra, 2009.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2001.

_____. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MIGLIARI JÚNIOR, Arthur. *Crimes ambientais*. 2. ed. Campinas-SP: CS Edições, 2004.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro. In: *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 11, p. 292-319, jul./dez. 2008.

_____. *Tutela do patrimônio cultural brasileiro*: doutrina, jurisprudência, legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PROTEÇÃO e revitalização do patrimônio cultural no Brasil: uma trajetória. Brasília: Brasília: MEC, Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN); Pró-Memória, 1980.

RICHTER, Ruy Arno. *Meio ambiente cultural*: omissão do Estado e tutela judicial. Curitiba: Juruá, 1999.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. A evolução da proteção do patrimônio cultural: crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 199-225.

_____. Patrimônio cultural e seus instrumentos jurídicos de proteção: tombamento, registro, ação civil pública, estatuto da cidade. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 269-295.

_____. Patrimônio cultural imaterial. In: AGRELLI, Vanusa; SILVA, Bruno Campos (Coords.). *Direito urbanístico e ambiental*: estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 431-434.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA FILHO, Carlos Marés de. *Bens culturais e sua proteção jurídica*. Curitiba: Juruá, 2009.

