

Valoração econômica referente a demolição de bem cultural

Fernanda Cristina de Souza Paz

RESUMO: Trata-se de estimativa econômica decorrente do dano a bem cultural oriundo do processo de demolição integral de edificação protegida pelo instrumento *inventário*, sem autorização prévia do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e da Secretaria de Regulação Urbana. O critério metodológico utilizado foi desenvolvido por equipe multidisciplinar de profissionais do patrimônio cultural e ambiental, representando a Administração Pública direta, indireta e autárquica, o Ministério Público e segmento da sociedade civil organizada do Estado de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Bem cultural. Inventário. Demolição. Estimativa econômica de danos. Metodologia. Condephaat

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo atender à solicitação da Promotoria de Justiça no que se refere a estimativa econômica de dano ambiental oriundo do processo de demolição com a perda física do bem cultural protegido pelo instrumento *inventário*. Como recomendação de prosseguimento da política de preservação do referido bem, a *ficha de inventário* sugere a proteção por *tombamento*.

Para a execução deste trabalho, os dados concernentes ao imóvel e a Comarca solicitante foram extraídos a fim de resguardar a identidade do infrator. Foram adotados os seguintes procedimentos e orientações:

1) Consulta à Tabela do *Custo Unitário Básico de Construção* [CUB/m²] do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais [SINDUSCON-MG].

2) Consulta ao *critério metodológico para a valoração monetária de danos causados a bens culturais* desenvolvida por equipe multidisciplinar de profissionais do patrimônio cultural e

ambiental: Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) – 9.^a Coordenadoria Regional; Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (Condephaat); Departamento do Patrimônio Histórico (DPH) da Secretaria Municipal de Cultura, órgão de apoio técnico ao Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (Conpresp); Departamento de Avaliação de Impactos Ambientais (SMA); Conselho de Entidades Preservacionistas do Estado de São Paulo (Cepesp) e Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio da Promotoria de Justiça de Meio Ambiente da Capital.

3) Consulta ao registro da edificação disponibilizado pelo Cartório de Registros de Imóveis da Comarca.

Dano ao bem cultural

Consta na documentação encaminhada à CEAT pela Promotoria de Justiça que a edificação é integrante do **Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural – IPAC Estruturas Arquitetônicas e Urbanísticas** e foi demolida integralmente **sem autorização/anuência prévia** do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e da Secretaria de Regulação Urbana. Em análise a *ficha de inventário*, verifica-se a recomendação proteção por *tombamento* como prosseguimento da política de preservação do referido bem.



Figura 1 - Bem cultural. Cópia de fotografia da edificação na ficha de Inventário IPAC Exercício 2020, constante nos autos do IC/MPMG.

Figura 2 - Cópia de fotografia apresentando demolição integral do bem cultural constante do Relatório Fotográfico.



O artigo 216, § 1.º, da Constituição Federal cita, alguns dos instrumentos de proteção do patrimônio cultural brasileiro deixando explícito no texto que, **dentre outras formas de acatamento e de preservação do patrimônio cultural**, tem-se **o inventário**. Este cadastro visa à identificação dos bens culturais adotando-se, para sua execução, critérios técnicos de natureza histórica, artística, arquitetônica, sociológica, antropológica, entre outras, que possibilita fornecer suporte primário às ações protetivas de competência do poder público.

Ao ser individuado por meio do instrumento do *inventário*, o bem ganha *status* de **cultural** e é modificada em profundidade sua essência jurídica, razão pela qual não só o conceito de bem cultural como o processo de sua constituição têm relevância jurídica.

De acordo com Miranda (2006), o ato de individualização e o reconhecimento do bem cultural podem ter natureza administrativa (inventário, tombamento, registro etc.), legal (lei de zoneamento, tombamento legislativo etc.) ou judicial (ação civil pública declaratória de valor cultural, v.g): “como efeito direto do ato de reconhecimento surge a certeza jurídica da natureza do bem de valor cultural e como efeito reflexo o ato se impõe a submissão da coisa ao particular regime jurídico acima referido.”²²

22 MIRANDA, Marcos Paulo de Souza (2006): *Tutela do patrimônio cultural brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 55.

Dessa forma, os predicados arquitetônicos e históricos foram reconhecidos quando o imóvel foi individualizado pelo instrumento do **inventário**, o que significa que a arquitetura registra uma determinada época e um modo de vida que justificaram o reconhecimento do seu valor cultural pela proteção realizada pelo município.

A partir do *inventário*, a Administração Municipal e o Conselho de Patrimônio têm a obrigação de estabelecer normas de procedimentos e definição de diretrizes para a conservação e manutenção da integridade física do bem, e os proprietários devem ser notificados da proteção e os efeitos dela advindos.

Contudo, o bem cultural analisado foi demolido sem prévia autorização dos órgãos competentes e em direção contrária à recomendação de preservação por meio do instrumento *tombamento*. Assim, a Promotoria de Justiça solicita à CEAT o cálculo de estimativa econômica pelo dano causado pela demolição integral do bem cultural.

Reparação do dano ao patrimônio cultural

Quando ocorre prejuízo a um bem reconhecido como de interesse à preservação, faz-se necessário a sua reparação, já que a Constituição Federal dispõe que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (art. 225, §3º, CF/1988).

A adoção de medidas de restauração e recuperação é o principal fundamento para a reparação do dano ambiental. No entanto, na impossibilidade de adotá-las, medidas compensatórias devem ser associadas à indenização pecuniária a ser aplicada no local do dano ocorrido.

No caso em análise, a restauração ou recuperação não são formas possíveis de reparação, uma vez que se trata de demolição total de bem edificado. **Recomenda-se, portanto, a adoção de me-**

medida de compensação associada à indenização pecuniária para a reparação do dano causado ao patrimônio histórico.

Medidas compensatórias

A fim de se estabelecer uma medida compensatória pela demolição total de edificação protegida pelo instrumento *inventário* sem prévia autorização dos órgãos competentes sugere-se que seja restringida a altimetria e área de construção no terreno para futuras edificações. Tal recomendação tem o intuito de evitar que o proprietário do terreno seja beneficiado economicamente com a demolição, servindo, também, como medida educativa para outros proprietários de bens de valor histórico.

Cálculo da estimativa econômica do dano a bem cultural

A escolha de uma metodologia depende da disponibilidade de dados e conhecimento do objeto que será avaliado. A subjetividade é inerente a qualquer metodologia, visto que a própria natureza dos valores culturais é subjetiva. Assim, não existe uma metodologia pronta e final. Sempre são necessárias adequações a fim de reduzir o viés estimativo (MOTTA, 1998)²³.

Método adotado pela CEAT

O dano causado é oriundo do processo de demolição com a perda física do bem cultural. Essa ação está na contramão das ações voltadas para a proteção e divulgação do patrimônio cultural brasileiro. Neste sentido, a Promotoria de Justiça solicita o cálculo da estimativa econômica do dano ao *bem cultural*.

23 MOTTA, Seroa da. R. *Manual para valoração econômica de recursos ambientais*. IPEA/MMA/ PNUD/CNPq, 1998.

Para a realização do cálculo, utilizou-se a *Proposta de Critério Metodológico de VALORAÇÃO MONETÁRIA DE DANOS CAUSADOS A BENS DE VALOR CULTURAL*, datado do ano de 1993, desenvolvida por equipe multidisciplinar de profissionais do patrimônio cultural e ambiental, representando a Administração Pública direta, indireta e autárquica, o Ministério Público e segmento da sociedade civil organizada do Estado de São Paulo, sendo os representantes dos seguintes órgãos: Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) - 9a. Coordenadoria Regional; Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (Condephaat); Departamento do Patrimônio Histórico (DPH) da Secretaria Municipal de Cultura, órgão de apoio técnico ao Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (Conpresp); Departamento de Avaliação de Impactos Ambientais (SMA); Conselho de Entidades Preservacionistas do Estado de São Paulo (CEPESP) e Ministério Público do Estado de São Paulo, através de sua Promotoria de Justiça de Meio Ambiente da Capital. Para a composição da metodologia, adotou-se situação fática específica de uma lesão verificada em um bem de valor cultural protegido administrativa ou jurisdicionalmente.

Para a identificação do dano causado ao bem analisado, foram utilizados os conceitos definidos pelo método aplicado que buscam caracterizar o dano e o suporte físico em que o mesmo foi causado. Assim, foram delimitadas variáveis pré-estabelecidas que permitam a configuração do bem cultural e a avaliação da extensão, natureza e origem do dano. São eles:

- a) quanto à caracterização (tipo de proteção do bem cultural);
- b) quanto ao dano causado ao bem (grau de alteração; causa; potencial de recuperação; efeitos adversos decorrentes).

Essas variáveis estão apresentadas em um QUADRO DE DISTRIBUIÇÃO DE PONTOS cujos componentes ajudam a configurar o bem cultural e o dano. Para cada componente, o método estabeleceu um peso que se soma a uma pontuação final a ser aplicada em uma fórmula matemática que visa à indenização pecuniária pelo dano ocorrido.

Tabela 1 - Quadro para atribuição de pontos do método elaborado pelo CONDEPHAAT

A-QUANTO À CARACTERIZAÇÃO DO BEM

ASPECTOS	PONTUAÇÃO	CONCEITO
I - TIPO DE PROTEÇÃO		
a) tombados	1,0	refere-se ao tipo de proteção administrativa sob o qual o bem se encontra atualmente tutelado ou poderá se encontrar depois do reconhecimento de seu respectivo valor cultural
b) em processo de tombamento	0,8	
c) por meio de lei de uso e ocupação do solo	0,6	
d) integrante de área envoltória de bem tombado	0,4	
e) inventariado, cadastrado, passível de preservação	0,2	
II - GRAU DE ORIGINALIDADE		
a) único	0,8	refere-se às características do bem e da frequência com que elas podem ser verificadas. Este conceito só se aplica a bens naturais tombados e respectivas áreas envoltórias
b) raro	0,6	
c) recorrente	0,4	
III - GRAU DE CONSERVAÇÃO		
a) bom	0,8	Refere-se ao estado de conservação em que a área se encontrava antes do dano ocasionado, considerando os critérios de degradação e de recomposição da área afetada. Somente será aplicado às áreas naturais tombadas, estando delas excluídos os bens arquitetônicos
b) regular	0,4	
c) precário	0,2	

B - QUANTO AO DANO CAUSADO AO BEM

IV - GRAU DE ALTERAÇÃO - para bens arquitetônicos		
OBS: para áreas naturais foram atribuídas tabelas específicas.		
a) severo	2,0	Demolição integral do bem.
b) grande	1,5	Alteração da área ocupada/ construída ou da volumetria
c) médio	1,0	Alteração de esquadrias externas (portas e janelas) no que se refere a materiais e vãos; alteração da cobertura relativa a materiais ou à forma; alteração dos espaços internos mediante construção e/ou supressão de elementos divisórios fixos;
d) pequeno	0,5	alteração das folhas das portas internas sem alterar os vãos correspondentes; alteração do material de revestimento interno ou externo (pisos, paredes, forros, etc.); alteração do aspecto cromático dos diversos elementos que compõem a construção.
V - CAUSA DO DANO		
a) por ação	1,0	Este item busca identificar o motivo do dano pelo seu efeito e características.
b) por omissão	0,5	
VI - POTENCIAL DE RECUPERAÇÃO		
a) nulo	1,0	Possibilidade técnica de recuperar o bem lesado, de forma a resgatar as características que determinaram sua preservação.
b) parcial	0,6	
c) integral	0,2	
VII - EFEITOS ADVERSOS DECORRENTES		
a) alteração de atividades de lazer	0,5	Registro dos reflexos negativos nas atividades e processos considerados, decorrentes da lesão verificada. A pontuação pode ser cumulativa, computando-se, no mínimo, o valor atribuído ao subitem "e", pois sempre estará presente o prejuízo à pesquisa
b) alteração de atividades econômicas	0,5	
c) alteração de atividades culturais	0,5	
d) alteração de processos naturais	0,5	
e) prejuízo para pesquisa (atual e/ou futura)	0,5	

Estipulam-se como condições preliminares, sempre que possível, aplicar o valor venal do imóvel como referência monetária e penalizar com rigor a reincidência por meio de um fator multiplicador a ser acrescido na fórmula assim composta:

$$I = R \cdot V \cdot (10)^{1/5 (P + 1,4)}$$

Sendo:

I = valor da indenização

R = coeficiente de reincidência

onde R, para o primeiro evento, é igual a $\frac{1}{4}$

para a primeira reincidência é igual a $\frac{1}{2}$

para a segunda reincidência é igual a 1

para a terceira reincidência é igual a 2

V = valor venal (ou outro valor de referência)

P = total de pontos obtidos pela aplicação do **quadro para atribuição de pontos**

Aplicação do método de cálculo da estimativa econômica do dano

Para o cálculo da estimativa econômica do dano ao bem cultural inventariado, tendo em vista a demolição total, preencheu-se no QUADRO DE DISTRIBUIÇÃO DE PONTOS as variáveis adotadas no método conforme sua aplicabilidade ao caso em análise. Em seguida, inserem-se a pontuação e as demais variáveis na fórmula acima expressa:

QUADRO PARA ATRIBUIÇÃO DE PONTOS PARÂMETROS DA METODOLOGIA				PARÂMETROS UTILIZADOS PELA CEAT E PONTOS
ASPECTOS	PONTOS	CONCEITOS GERAIS	OBSERVAÇÕES	
CARACTERIZAÇÃO DO BEM				INVENTARIADO 0.2
TIPO DE PROTEÇÃO				
a) tombados	1,0	refere-se ao tipo de proteção sobre o qual o bem se encontra ou poderá se encontrar.		
b) em processo de tombamento	0,8			
c) através de lei de uso e ocupação do solo	0,6			
d) integrante de área envoltória de bem tombado	0,4			
e) inventariado, cadastrado, passível de preservação	0,2			
GRAU DE ORIGINALIDADE				NÃO SE APLICA
a) único;	0,8	refere-se à frequência ou repetição com que o bem é encontrado, devendo prevalecer o nível de restrição mais rígido que sobre ele incidir.	válido apenas para áreas naturais tombadas e suas respectivas áreas envoltórias.	
b) raro;	0,6			
c) recorrente	0,4			
GRAU DE CONSERVAÇÃO				NÃO SE APLICA
a) bom	0,8	refere-se ao estado de conservação em que o bem se encontrava anteriormente ao dano ocasionado, considerando os critérios de degradação ou recomposição.	válido apenas para áreas naturais tombadas e suas respectivas áreas envoltórias.	
b) regular	0,4			
c) precário	0,2			

DANO CAUSADO AO BEM				
GRAU DE ALTERAÇÃO				
a) severo	2,0	refere-se à identificação do dano sofrido pelo bem e sua extensão, fatores fundamentais para avaliação.	Em relação aos bens arquitetônicos, o referencial para esta obtenção é o conjunto de características determinado pelo tombamento.	SEVERO Para bens arquitetônicos, demolição integral do bem. 2.0
b) grande	1,5			
c) médio	1,0			
d) pequeno	0,5			
CAUSA DO DANO				
a) por ação;	1,0	refere-se especificamente aos motivos que levaram ao dano ocasionado, buscando identificar as causas e responsabilidades.		POR AÇÃO Demolição integral do bem cultural 1.0
b) por omissão	0,5			
POTENCIAL DE RECUPERAÇÃO				
a) nulo	1,0	refere-se ao potencial técnico de recuperação do bem danificado, considerando as características e valores avaliados na decisão sobre a sua preservação.		NULO Para bens arquitetônicos, quando inexistir a possibilidade de recuperação do bem lesado. 1.0
b) parcial	0,6			
c) integral	0,2			
EFEITOS ADVERSOS DECORRENTES				
a) alteração de atividades de lazer	0,5	refere-se ao prejuízo que o dano representará à coletividade, tanto no que diz respeito ao momento imediatamente posterior quanto a médio e longo prazo, uma vez que gerações futuras serão privadas de se apropriar daquele objeto difuso do saber.	item cuja atribuição de pontos pode ser cumulativa, caso os danos ocasionados repercutam em mais de um dos itens considerados.	ALTERAÇÃO DE ATIVIDADES CULTURAIS perda, limitação ou impedimento das atividades da cultura PREJUÍZO PARA PESQUISA [ATUAL E FUTURA] efeitos negativos às atividades de conhecimento e pesquisa, individual ou coletivamente 1.0
b) alteração de atividades econômicas	0,5			
c) alteração de atividades culturais	0,5			
d) alteração de processos naturais	0,5			
e) prejuízo para pesquisa (atual e/ou futura)	0,5			

Outro fator considerado pelo método é a variável relativa à *reincidência*, de modo a agravar a situação, eleva o montante indenizatório por conta de recorrência de ato lesivo pelo mesmo infrator sobre um mesmo bem. Para a edificação analisada, adotou-se o valor determinado para o primeiro evento, correspondendo a $R = \frac{1}{4}$ na fórmula da metodologia.

Para a aplicação da fórmula, necessita-se informar a variável definida pelo valor monetário. No caso, o município não possui cadastro de imóveis urbanos de forma a disponibilizar o valor venal atualizado do imóvel. Enquanto isso, a certidão fornecida pelo Cartório de Registro de Imóveis apresenta a última transação com data de 1972, ou seja, mostra um valor de imóvel desatualizado.

Assim, optou-se pela identificação do **custo de reprodução** do imóvel utilizando-se como parâmetro a área construída descrita na Certidão de Registro de Imóveis na medida de 125m² e a finalidade para *uso residencial*.

Para esse cálculo, considerou-se a área construída da edificação multiplicada pelo valor do *custo unitário básico da construção civil* (CUB) de R\$1.360,63 fornecido pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (Sinduscon-MG) para setembro de 2017²⁴ no padrão R1 (projetos residenciais unifamiliares de padrão baixo). Após esta multiplicação, devem ser somadas outras despesas não computadas no indicador, como as fundações (10% do valor da obra) e projetos (6% relacionados ao arquitetônico, estrutural, fundações, elétrico, hidrossanitário etc.) acrescidos de 30% de BDI²⁵.

24 Data constante no Boletim de Ocorrência como dia da demolição do imóvel.

25 BDI – Bonificação e despesas indiretas. Percentual acrescido sobre o custo dos serviços referentes a lucro, tributos e despesas administrativas da empresa executora da obra.

Custo de reprodução do imóvel

Área construída (m ²)	125,00
CUB	R\$1.360,63
Área x CUB	R\$170.078,75
Fundações	R\$17.007,87
Projetos	R\$ 10.204,72
Subtotal	R\$ 197.291,34
BDI (30%)	R\$ 59.187,40
Subtotal + BDI	R\$ 256.478,74

Desta forma, tem-se que a referência para o valor monetário a ser adotada para aplicação na fórmula será **R\$256.478,74** (duzentos e cinquenta e seis mil quatrocentos e setenta e oito reais e setenta e quatro centavos).

Após a análise dos aspectos estabelecidos e o lançamento do custo de reprodução da edificação na fórmula prevista pelo método adotado, tem-se:

a estimativa econômica do dano causado ao bem cultural
corresponde a **R\$ 1.339.650,10**

(um milhão, trezentos e trinta e nove mil seiscentos e cinquenta reais e dez centavos)

Tendo em vista a solicitação da Promotoria de Justiça de considerar o **cálculo da** estimativa econômica do dano causado pela **demolição total de bem cultural inventariado**, conclui-se:

- A edificação analisada está listada no INVENTÁRIO DE PROTEÇÃO DO ACERVO CULTURAL DO MUNICÍPIO datado de 2001 exercício 2002. Portanto, possui VALOR CULTURAL.
- Após o exame de documentos expedidos pelo Conselho Municipal de Patrimônio Cultural e pelo relatório da

Secretaria de Regulação Urbana constatou que o **bem cultural foi demolido sem as devidas anuências/aprovações dos órgãos de regulação urbana e patrimônio**.

- c. A demolição de um bem cultural sem a anuência dos órgãos competentes vai na contramão de um conjunto de ações de proteção e divulgação do patrimônio cultural brasileiro. **Um bem cultural deve ser respeitado**, e as ações que sobre ele incidirem precisam ser definidas pelo Conselho de Patrimônio Cultural [sociedade civil organizada] e sua assessoria técnica e não efetuadas ações à revelia do interesse coletivo reconhecido no instrumento do *Inventário*.
- d. Para o caso em foco, a restauração ou recuperação não são formas possíveis de reparação, uma vez que se trata de demolição total de bem edificado. Assim, recomenda-se a adoção de medida de compensação associada à indenização pecuniária. Para tanto, sugere-se que seja restringida a altimetria e área de construção no terreno para futuras edificações com o intuito de evitar que o proprietário do terreno seja beneficiado economicamente com a demolição e sirva, também, como medida educativa para outros proprietários de bens de valor histórico.
- e. Para cálculo da **estimativa econômica do dano causado ao bem cultural** utilizou-se *critério metodológico para a valoração monetária de danos causados a bens culturais* desenvolvida por equipe multidisciplinar de profissionais do patrimônio cultural e ambiental, representando a administração pública direta, indireta e autárquica, o Ministério Público e segmento da sociedade civil organizada do Estado de São Paulo. Após o preenchimento das variáveis adotadas pelo método proposto e utilização do custo de reprodução do imóvel como referência monetária, a estimativa econômica **do dano causado ao bem cultural corresponde a R\$ 1.339.650,10** (um milhão,

trezentos e trinta e nove mil seiscientos e cinquenta reais e dez centavos).

- f. A estimativa econômica deve ser aplicada em serviços e obras de manutenção, conservação e restauração, palestras etc. do município e deve-se dar publicidade à aplicação do valor em prol do patrimônio cultural.
- g. O município deve dar prosseguimento a política de proteção do patrimônio cultural inclusive no sentido de atuação em conjunto das secretarias municipais [regulação urbana, meio ambiente, patrimônio cultural, planejamento, obras etc.] e instituições [cartório de registros de imóveis, câmara etc.]. Os municípios devem manter registro atualizado e público de todos os bens culturais inventariados existentes em seu território.