

TUTELA DO PATRIMÔNIO PAULISTANO TOMBADO EM CRISE

Washington Luis Lincoln de Assis, PJ MPSP Aposentado, Advogado, Poeta.

Nos últimos meses nossa grande imprensa tem trazido à público diversos fatos relacionados à preservação do patrimônio tombado paulista e paulistano e a atuação do CONPRES (**Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo**). Este Conselho Municipal, sem personalidade jurídica, vinculado ao Município de São Paulo, é o órgão incumbido da tutela do patrimônio mencionado no próprio nome, mas que não estaria cumprindo sua finalidade precípua segundo setores da sociedade civil. Veja-se o caso do prédio da **Escola Pan-Americana**, cujo destombamento foi pleiteado visando a sua demolição. Após intensa mobilização popular o destombamento foi indeferido conforme noticiou a o jornal Folha de São Paulo, no dia 27/04/2026. Não obstante, o pedido será submetido a reexame, de ofício, donde se evidencia que o bem não está à salvo do mercado imobiliário. (<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimasnoticias/2026/04/27/conpresp-adia-de-novo-decisao-sobre-destombamento-da-escola-panamericana.ghnm?cmpid=copiaecola>),

No Estado de São Paulo são dezenas os casos de concessões de parques à iniciativa privada. O objetivo é o lucro com a exploração das áreas públicas, por prazos não menores do que trinta anos. No caso das concessões de parques estaduais há notícias de que a concessionária URBIA – Gestão de Parques SPE S.A - pretende devolver dois deles ao Estado, pois não são lucrativos. Em outros casos há notícias de danos ambientais à fauna e à flora; construção de equipamentos comerciais; utilização para fins totalmente diversos das finalidades dos bens públicos; restrição ao acesso dos usuários etc. Os bens de uso comum do povo e tombados, senão todo o patrimônio material e cultural do povo paulista, estão em liquidação. Sendo tais áreas inalienáveis, salvo casos absolutamente excepcionais, o Estado e o Município valem-se do instituto da concessão para burlar esta proibição.

Emblemático é o caso do **Parque do Ibirapuera** pois o CONPRES aprovou a instalação de um equipamento comercial com academia e mezanino na área denominada “Serraria” (<https://vejasp.abril.com.br/cidades/parque-ibirapuera-conpres-investigacao/>; <https://vejasp.abril.com.br/cidades/parque-ibirapuera-conpres-investigacao/>). (Processo Administrativo nº 6025.2022/0005283-9, substituído em sede de reapreciação administrativa na 846ª Reunião Ordinária do CONPRES). O assunto é amplo e não se pretende exauri-lo posto que está sob escrutínio em sede de recurso no CONPRES e no MPSP.

Neste caso o Ministério Público do Estado de São Paulo instaurou **Inquérito Civil Público (IC 0695.0001076/2024)**, para a apuração dos fatos visando a adoção de medidas administrativas ou judiciais a ele atribuídas, face às supostas violações à tutela patrimônio público municipal tombado.

Foi interposto recurso contra a instauração deste Inquérito Civil, ao Conselho Superior do Ministério Público, o que ainda aguarda decisão daquele órgão. Embora o sigilo do procedimento tenha sido cancelado não logramos acesso ao inteiro teor do IC no sítio do MPSP-CSMP de modo que nosso conhecimento dele se dá pela imprensa e terceiros.

A Lei Federal 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública para a proteção dos bens difusos ou coletivos, no que respeita a atuação do Ministério Público, dispõe que:

Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

Estes institutos jurídicos foram amplamente recepcionados pela CF 1988, artigo 129, III, o que dispensa maiores digressões.

O inquérito civil é procedimento administrativo formal exclusivo do Ministério Público, para possibilitar a coleta de elementos de convicção sobre supostas infrações legais de natureza civil afetas aos direitos difusos e coletivos. É instrumento de natureza inquisitorial não sujeito ao contraditório. No entanto, tratando-se de instrumento preparatório de natureza civil, quaisquer interessados têm a prerrogativa de colaborar com o *parquet* para a obtenção de elementos de prova. Por este motivo os interessados poderão carrear para os autos os elementos probatórios necessários ao cabal esclarecimento dos fatos. Ou seja, os interessados, investigados ou, não podem produzir elementos de prova o que, ademais, atende ao interesse público que move a atuação ministerial. Admitido algum ônus decorrentes da instauração, é certo que o procedimento tem início com base em indícios que necessitam ser aclarados, prevalecendo o interesse público sobre o particular.

Inaceitável é que se pretenda impedir a investigação, quando os indícios de irregularidades estão presentes e a atuação ministerial é imposição legal.

Data máxima vênia, somente questões formais relativas às atribuições legais do Promotor de Justiça (princípio do promotor natural etc.) poderiam justificar a procedência de recurso contra a instauração. Neste caso, o procedimento deve ser redistribuído ao promotor natural previsto em lei e atos administrativos anteriores à investigação.

Superada a questão da atribuição do Promotor de Justiça, há que se inquirir se os fatos objeto do inquérito civil são passíveis da atuação do *parquet*, por quaisquer medidas judiciais previstas no ordenamento jurídico pátrio ou mesmo a elaboração de Termo de Ajustamento de Conduta, Recomendações; encaminhamento a outros órgãos com atribuição quando houver atribuição concorrente; propostas de mudanças legislativas e adoção de políticas públicas relacionadas. Presentes estes requisitos, deve prosseguir o IC, “data vênica”.

Independentemente do teor do inquérito civil nem do recurso – e dos supostos investigados – estes são os temas sujeitos à apreciação do órgão recursal.

No que respeita ao mérito do objeto do IC, especificamente no caso do patrimônio tombado ou protegido por leis ambientais municipais, a mídia impressa e eletrônica tem noticiado a indignação da sociedade civil com o teor de algumas decisões do CONPRESP. Diversos órgãos da sociedade civil têm contestado decisões daquele Conselho, a exemplo da reunião realizada na ALESP, no dia 26 de junho último, que tratou da concessão de parques públicos municipais e estaduais e estratégias para minimizar os danos ao patrimônio público e privado tombado ou protegido por leis ambientais.

Todo o sistema de tutela ambiental – cultural e natural – pátrio garante, incentiva e propugna pela participação popular na defesa dos bens em exame de modo que são legítimas as reivindicações populares e associativas no que respeita à efetiva tutela dos bens em exame, por todos os órgãos incumbidos da sua proteção, como o CONPRESP e o MPSP.

Nos âmbitos estadual e municipal, os bens de uso comum do povo, bens tombados e bens protegidos por legislação ambiental ou urbanística, tais como parques, praças públicas, vias públicas, equipamentos culturais e bens culturais em geral, têm sido o alvo do mercado em detrimento do interesse público. Para isto conta com o incentivo de gestões públicas privatistas para as quais o patrimônio público, ao contrário de ser usufruído pela população, deve explorado pelo capital privado.

A proteção aos bens culturais, públicos e privados, ingressa no ordenamento jurídico pátrio com a publicação da Lei 378, de 13.1.37, que instituiu o “tombamento”, termo com origem em Portugal, como um dos “instrumentos de promoção da conservação, enriquecimento e conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional” (Machado, 2009).

No âmbito do município de São Paulo, o CONPRESP foi criado pela Lei Municipal número 10.032 de 27/12/1985. Sofreu alterações importantes na sua composição pela Lei Municipal nº 10.236 de dezembro de 1986 e pela Lei Municipal nº 14.516 de 11/10/2007. A lei de criação, de 1985, foi assinada pelo então Prefeito Mário Covas e por diversas personalidades proeminentes da cultura brasileira como o jurista José Afonso da Silva, o ator Gianfrancesco

Guarnieri, o Arquiteto Jorge Wilhelm, o Advogado e humanista Iberê Bandeira de Mello, dentre outros. Verifica-se que a criação deste instrumento de proteção do patrimônio natural e cultural cidade de São Paulo contou com o empenho de brasileiros notáveis por seus compromissos públicos.

Na composição originária do colegiado a Lei 10.032/85 incluía, além dos integrantes previstos atualmente, representantes de diversos órgãos da sociedade civil, garantindo a participação efetiva de cidadãos escolhidos a partir de nomes indicados por associações comunitárias, representantes do departamento do patrimônio histórico da Secretaria Municipal de Cultura, representantes da Universidade de São Paulo, representantes indicados pelas associações comunitárias onde estiver localizado o bem etc. Já no ano de 1986 foi reduzida a composição do Conselho para exclusão da maioria destes representantes de entidades de classe membros da comunidade e de órgãos de proteção ambiental. Atualmente o Conselho é composto por nove membros titulares sendo cinco representantes do Município e quatro da sociedade civil. Ou seja, a maioria dos atuais membros do Conselho é composta de pessoas vinculadas ao Poder Executivo Municipal e demissíveis *ad nutum* por este.

O CONPRES - Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural e Ambiental da cidade de São Paulo - é órgão de assessoramento do executivo na tutela dos bens citados no seu nome. Integra a estrutura da Secretaria Municipal de Cultura e a edição de atos a ele relacionados incumbe ao Chefe do Executivo Municipal. Dentre as suas atribuições está o tombamento de bens móveis e imóveis de reconhecido valor para a cidade de São Paulo e sua preservação. O Conselho detém o poder de tutela jurídica dos bens em exame. Isto para a efetiva adoção das políticas públicas urbanísticas da cidade de São Paulo com a consequente tutela da qualidade de vida no espaço urbano e sua salvaguarda para as futuras gerações. Dispõe a lei de regência que somente em caráter excepcional o Conselho pode deliberar sobre propostas de revisão do tombamento e suas alterações. De modo que quaisquer intervenções que maculem a finalidade original do bem público não são admissíveis, salvo exceções absolutamente amparadas em estudos técnicos especializados.

Considerando-se que o CONPRES atua concomitantemente ao CONDEPHAAT e ao IPHAN, nos casos de atribuição destes órgãos (Estadual e Federal), quando há interesse do Estado e da União na preservação do bem, inexistindo autorização de um dos órgãos não será admitida qualquer intervenção. Pode-se inferir, de plano, que o CONPRES, CONDEPHAAT e IPHAN atuam como órgãos complementares nos casos a eles afetos, e qualquer deles tem o poder sujeitar os demais à sua decisão. Disto conclui-se, a priori, que não deve haver participação de um mesmo membro em mais de um órgão de proteção.

O aparato constitucional brasileiro para a tutela ambiental atua essencialmente através da colegialidade, em todos os níveis, com o objetivo de que as decisões executivas afetas ao meio ambiente sejam precedidas de exames técnicos especializados e participação paritária pública e privada. Isto pela relevância destes bens reconhecida na Carta de 1988.

A cidade de São Paulo caracteriza-se pelo amplo poder econômico. Alguns bairros superam diversas capitais de Estados em potencial econômico e financeiro. Disto resulta o grande interesse do mercado imobiliário no território Paulista. Ao contrário do Poder Executivo adotar políticas públicas urbanísticas para disciplinar e direcionar o crescimento imobiliário, a verdade é que a cidade de São Paulo, desde as gestões do Prefeito Prestes Maia (1938-1945 e 1961-1965), nunca teve planejamento urbano e controle da sanha lucrativa do mercado. Nos últimos anos a cidade experimentou um crescimento assombroso do seu mercado imobiliário, com raros casos de requalificação de edificações e áreas degradadas, o que evidencia que os gestores municipais das últimas décadas têm cedido aos apelos do mercado imobiliário. Alheia à capacidade das vias públicas; das áreas de lazer; do saneamento básico a municipalidade cede ao avanço do mercado sobre as áreas nobres Cidade de São Paulo. A pressão do mercado imobiliário é tamanha que na última década voltou-se para áreas tombadas e áreas absolutamente restritas às edificações de prédios residenciais ou comerciais como a recente revisão do plano de zoneamento da cidade que caminha para permitir o acesso aos bairros tombados, principalmente na zona sul, se nada for feito pelos órgãos públicos com atribuição e pelo Poder Judiciário último bastião da legalidade e da democracia.

Ao contrário de ser regulado e utilizado em prol do bem comum o capital privado é estimulado por políticas públicas de privatização e concessão de bens públicos, nos últimos governos do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo. Diversos parques foram concessionados a empresas privadas sob a alegação de eficiência e investimentos na melhoria dos seus serviços. Alguns dos exemplos são citados acima, cujas áreas são utilizadas atualmente para todo tipo de atividade comercial. O avanço sobre o espaço público chega às raias do absurdo quando se pretende instalar uma academia de ginástica privada dentro de área tomada, o que implica em privatização de fato, conquanto não de direito.

Diante dos fatos narrados indaga-se: a composição atual do CONPRES P possibilita a efetiva defesa do patrimônio cultural e natural da cidade de São Paulo? A atuação do CONPRES P é vinculada à efetiva tutela do patrimônio histórico e cultural, restringindo-se o seu poder discricionário à observância de pareceres técnicos especializados? Foi cumprida a legislação ambiental e a própria Lei nº 10.032/85 no que respeita aos casos citados de destombamento e intervenções? Com base na legislação original, nos princípios constitucionais de proteção do meio ambiente, inclusive o princípio da proibição do retrocesso, forçoso concluir que a atuação do Conselho é vinculada à defesa patrimônio –

poder-dever - e somente em casos excepcionalíssimos, com base em pareceres técnicos especializados, o bem poderá ser “destombado” ou sofrer quaisquer intervenções discrepantes das suas finalidades públicas, o que não ocorreu nem no caso da “SERRARIA” nem nos demais casos citados.

Por tais motivos, nesta análise sucinta, constata-se a existência de justa causa para a investigação (Inquérito Civil Público) objeto de recurso o qual nada mais é do que o exercício eficaz das atribuições constitucionais do MPSP. Cabe ao Ministério público aferir a realidade dos fatos envolvendo as decisões relativas ao Parque do Ibirapuera e adotar as providências cabíveis, se for o caso, em defesa do Parque e encaminhando para o órgão com atribuição os demais assuntos. O faz em consonância com o incansável trabalho de defesa dos parques públicos das Associações. Mais do que nunca há que se repensar a composição do CONPRESP para ampliá-la de modo que esta composição seja paritária entre membros do executivo e da sociedade civil organizada. Há que se buscar pareceres técnicos imunes às visões mercadológicas. É urgente a atuação do MPSP não só no caso da “Serraria”, mas em todos os demais.