



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO ESPECIAL Nº 840.918 - DF (2006/0086011-1)**

**RELATORA** : **MINISTRA ELIANA CALMON**  
**RECORRENTE** : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
**RECORRIDO** : DISTRITO FEDERAL  
**PROCURADOR** : RICARDO SUSSUMU OGATA E OUTRO(S)  
**INTERES.** : INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO  
NACIONAL - IPHAN  
**ADVOGADO** : NÁDIA ALVES PORTO E OUTRO(S)

### EMENTA

ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO. BRASÍLIA. PLANO PILOTO E REGIÃO ADMINISTRATIVA DO CRUZEIRO. PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. TOMBAMENTO. PATRIMÔNIO MUNDIAL. INSTALAÇÃO DE GRADES EM TORNO DOS PILOTIS DOS EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS NAS SUPERQUADRAS. INCOMPATIBILIDADE COM O PROJETO ORIGINAL. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 17 E 18 DO DL 25/1937 E DA CONVENÇÃO RELATIVA À PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, CULTURAL E NATURAL.

1. O Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional é o órgão encarregado de zelar pela preservação do patrimônio cultural brasileiro, sobretudo pelos bens que, considerando sua importância nacional de caráter histórico, cultural e ambiental, tenham sido *tombados*, competência essa que não deve ser dificultada, inviabilizada ou impedida pela ação ou omissão de Estados e Municípios a pretexto de exercerem poderes privativos de ordenamento do seu território ou da responsabilidade que lhes incumbe de deliberar sobre assuntos de interesse estadual ou local.

2. Em razão do singular conjunto arquitetônico e do revolucionário conceito urbanístico-paisagístico (sobretudo a organização em superquadras povoadas por prédios sustentados por pilotis), o Plano-Piloto de Brasília foi, em 1990, tombado pelo Iphan, nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, estatuto federal que protege o patrimônio histórico e artístico nacional.

3. Além disso, em 1987 a UNESCO reconheceu Brasília como *patrimônio mundial*, no contexto da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, adotada em Paris em 16 de novembro de 1972 e que entrou em vigor, no Brasil, em 2 de dezembro de 1977.

4. O art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937 contém dois núcleos distintos de proteção dos bens tombados. De um lado, uma *proibição absoluta* de obras ou atividades que os exponham a risco de *destruição, demolição* ou *mutilação*. De outro, uma *proibição relativa*, já que intervenções



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de *reparação, pintura e restauração* – isto é, ações destinadas a conservar o bem – podem ser realizadas, desde que com autorização prévia, expressa e inequívoca do Iphan.

5. No art. 18, que também traz uma proibição relativa, acham-se vedadas, exceto se legitimadas por prévia, expressa e inequívoca autorização do Iphan, tanto construções na vizinhança do bem tombado que lhe impeçam ou reduzam a *visibilidade* (= proteção do entorno), como a colocação, nele mesmo, de anúncio ou cartazes.

6. Não obstante a variedade e numerosidade de bens individuais que o integram, o patrimônio cultural tombado ou protegido como *conjunto* (é o caso de Brasília) assume, em diversos sistemas jurídicos, a forma de *universitas rerum*. Ou seja, as qualidades históricas, artísticas, naturais ou paisagísticas do todo - como patrimônio comum e intangível dos cidadãos do País e até da humanidade - são vistas e reconhecidas *unitariamente* pelo Direito, em entidade ideal e complexa, que transcende a individualidade de cada um dos seus elementos-componentes. No Direito brasileiro, o Código Civil (art. 91) disciplina tal instituto como *universalidade de direito* ou *universitas iuris*.

7. Nesses conjuntos, os termos "mutilar" e "destruir", utilizados pelo art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937, não têm apenas o sentido estrito de salvaguarda de edifícios e construções isolados, mas também de proteção da globalidade arquitetônica e urbanístico-paisagística, isto é, dos bens agregados em universalidade de direito. Trata-se de salvaguarda que se faz, a um só tempo, do todo a partir dos seus elementos e destes a partir daquele.

8. O Decreto-Lei nº 25/1937 veda e reprime tanto a *destruição, demolição e mutilação* total, como a parcial; tanto a comissiva como a omissiva; a que atinge as bases materiais, como a que afeta os aspectos imateriais do bem. Nele, "destruir" e "demolir" são empregados em sentido mais amplo que na linguagem coloquial, pois não se resumem a "derrubar" ou "pôr no chão". "Destruição" inclui modalidades mais tênues e discretas de intervenção no bem tombado ou protegido, como "estragar", "reduzir as suas qualidades", "afetar negativamente de maneira substancial", "inviabilizar ou comprometer as suas funções" e "afastar-se da concepção original". Igual sucede com o verbo "mutilar", que no seu significado técnico-jurídico traduz-se em "cortar" ou "retalhar", e também abarca "causar estrago menor", "alterar fração", "modificar topicamente" ou "deteriorar".

9. A Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural tem *aplicabilidade judicial direta* no Brasil, seja porque seus princípios gerais e obrigações, mesmo os aparentemente mais abstratos e difusos, iluminam o sistema constitucional e legal brasileiro e com ele dialogam, em perfeita harmonia, coerência e complementaridade, seja por ser inadmissível que o País negocie, assine e ratifique tratados internacionais para em seguida ignorá-los ou só aplicá-los de maneira seletiva, cosmética ou retórica.

10. A *cooperação* entre os Estados-Parte, uma das marcas da Convenção, não a transforma em desidratado acordo de cavalheiros,



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que legitima a inação e a omissão estatal, algo que imunizaria seu texto, em cada País, contra eventual tentativa de implementação pelo Poder Judiciário.

11. Segundo a Convenção, os Estados-Parte reconhecem que lhes cabe “a obrigação de identificar, proteger, conservar, valorizar e transmitir às futuras gerações” o seu patrimônio cultural e natural e que deverão “tudo fazer para esse fim” (art. 4º); além disso, de maneira mais precisa, estabelece que visando a “garantir a adoção de medidas eficazes para a proteção, conservação e valorização do patrimônio cultural e natural situado em seu território”, cada Estado-Parte empenhar-se-á em “tomar as *medidas jurídicas*, científicas, técnicas, *administrativas* e financeiras adequadas para a identificação, *proteção, conservação*, valorização e reabilitação desse patrimônio” (art. 5º, “d”, grifo acrescentado).

12. As ações e medidas, de caráter mínimo e em *numerus apertus*, previstas no art. 5º, “d” da Convenção, não constituem simples faculdades de agir para cada Estado-parte, uma espécie de frouxa declaração não-prescritiva de boas-intenções, condenada a ficar refém do poder discricionário dos seus administradores públicos. Tampouco devem ser lidas como rol exortatório de políticas públicas, a cargo do Poder Executivo, ou proclamação vazia de conseqüências práticas, no âmbito judicial. Ao contrário, são deveres que convidam o escrutínio e a implementação judicial *em cada Estado-Parte*.

13. Naquilo que importa para a solução da presente demanda, no art. 5º, “d”, da Convenção, encontra-se, a rigor, um genuíno e amplo dever exigível dos Estados-Parte (aí se incluindo, no caso do Brasil, a União, os Estados federados e os Municípios), consistente na adoção, para proteger e conservar os bens listados como patrimônio mundial, de medidas jurídicas e administrativas “adequadas” (= eficazes).

14. É certo que tratados são firmados pela União, sujeito dotado de personalidade internacional. Isso não implica dizer que, uma vez celebrados, vinculem somente o Governo Federal. Ao contrário, o espírito e os deveres específicos dos acordos internacionais (entre eles a Convenção do Patrimônio Mundial), por integrarem o Direito supremo da nação, devem ser observados por todos e cada um dos órgãos administrativos, tanto federais como estaduais e municipais.

15. Nos processos judiciais que envolvam monumentos, conjuntos, locais notáveis, formações geológicas e fisiográficas, e outros sítios inscritos como patrimônio mundial, o Poder Judiciário brasileiro não só pode, como deve, fazer valer diretamente a Convenção, já que seu texto vincula os Estados-Parte ao ponto de influenciar e orientar as decisões de seus juízes.

16. Lúcio Costa, no seu projeto visionário, concebeu uma cidade aberta, sem muros ou grades, que tem por consentâneo a manutenção de amplos espaços públicos e o trânsito desimpedido de pessoas pelo interior das superquadras e por baixo dos prédios construídos sobre pilotis.

17. Logo, o livre ir e vir sob os prédios residenciais é característica essencial de Brasília, que a torna distinta de qualquer outra grande



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cidade brasileira. O Projeto original somente permitiu a ocupação privada do primeiro ao sexto andar dos prédios. O piso térreo deveria ficar exposto e aberto ao público, na esperança de uma maior aproximação dos moradores entre si e deles com a Natureza à sua volta.

18. No desenho de Brasília, levou-se ao extremo a idéia de democratização da cidade, assim como o diálogo entre os bens construídos, sobretudo edifícios residenciais, e o mundo natural ou naturalizado que os cerca. Pretendeu-se, pela força criativa da arquitetura, da engenharia e do paisagismo, estabelecer *espaços físicos de solidariedade*, que a um só tempo combatessem o isolamento típico de outras metrópoles e viabilizassem um vasto campo de convivência coletiva.

19. Na contramão das obrigações internacionais do Brasil e do disposto na legislação nacional, o governo do Distrito Federal vem, de maneira reiterada, admitindo ou simplesmente ignorando a violação das características básicas do conjunto arquitetônico e urbanístico-paisagístico de Brasília, sobretudo no que se refere ao crescente *gradeamento da área comum do piso inferior dos edifícios residenciais das superquadras*, que, composto de pilotis, deveria permanecer aberto e livre ao trânsito de pessoas, moradores ou não.

20. A instalação de grades em volta dos pilotis dos blocos de apartamentos infringe o art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937. Viola, ainda, o espírito da Convenção. Primeiro, porque o governo do Distrito Federal deixa de “tomar as medidas *jurídicas*, científicas, técnicas, *administrativas* e financeiras adequadas para a ... *proteção, conservação ...*” do patrimônio cultural de Brasília (art. 5º, “d”, da Convenção, grifo acrescentado), considerado de “valor universal excepcional” ou de “interesse excepcional”. Segundo, porque, mais grave ainda, em alguns casos apóia (como na hipótese dos autos), velada ou abertamente, as ações privadas de descaracterização dos bens que deveriam ser, sincera e eficazmente, salvaguardados.

21. O gradeamento isola as áreas de livre circulação e *mutila* o projeto original da cidade e, em conseqüência, afeta negativamente atributos e características arquitetônicos, paisagísticos, ambientais e sociais dorsais do Projeto de Brasília, perenizados pelo tombamento e pela declaração do Plano-Piloto como patrimônio cultural mundial.

22. O grave problema da violência urbana, que assola e amedronta as nossas cidades, não legitima o comprometimento do patrimônio cultural brasileiro, nem autoriza a apropriação privada de espaços públicos. Segurança pública é alcançada com maior e melhor policiamento, associado a programas de inclusão social, e não com ofensa a outros bens e interesses coletivos, notadamente aqueles de que também são titulares as gerações futuras.

23. Brasília fez a escolha de ser livre nos seus espaços arquitetônicos e paisagísticos. Para continuar a ser o que é ou o que deveria ser, precisa controlar o individualismo, a liberdade de construir onde e como se queira, e a ênfase de seus governantes no curto-prazo, que tende a



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

sacrificar o patrimônio público imaterial, o belo, o histórico e, portanto, os interesses das gerações futuras.

24. Recurso Especial provido, para reconhecer que o Distrito Federal violou o art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937, bem como as obrigações internacionais do Brasil, das quais é devedor-solidário, decorrentes da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, em particular as estatuídas nos arts. 4º e 5º, “d”.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do(a) Sr(a). Ministro(a) Humberto Martins, acompanhando a divergência inaugurada pelo Sr. Ministro Herman Benjamin, a Turma, por maioria, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a) Herman Benjamin que lavrará o acórdão. Vencida a Sra. Ministra Eliana Calmon." Votaram com o Sr. Ministro Herman Benjamin os Srs. Ministros Humberto Martins e Mauro Campbell Marques.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Castro Meira.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.

Brasília, 14 de outubro de 2008(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO ESPECIAL Nº 840.918 - DF (2006/0086011-1)**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
RECORRIDO : DISTRITO FEDERAL  
PROCURADOR : ANTÔNIO CARLOS ALENCAR CARVALHO E OUTRO(S)  
INTERES. : INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO  
NACIONAL - IPHAN  
ADVOGADO : NÁDIA ALVES PORTO E OUTRO(S)

### RELATÓRIO

**A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON:** - Trata-se de recurso especial interposto, com base na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão do TRF da 1ª Região assim ementado (fl. 121):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA POR AUTARQUIA FEDERAL (IPHAN). COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 109, I E § 3º DA CARTA POLÍTICA E ART. 2º DA LEI Nº 7.347/85. CONJUNTO URBANÍSTICO DE BRASÍLIA. REGIÃO ADMINISTRATIVA DO CRUZEIRO (RA XI). COLOCAÇÃO DE GRADES NOS PILOTIS DE PRÉDIO RESIDENCIAL PERTENCENTE A ÀREA PROTEGIDA POR TOMBAMENTO. IMPEDIMENTO OU REDUÇÃO DA VISIBILIDADE DA COISA TOMBADA. NÃO CONFIGURAÇÃO.

1. A competência para o julgamento da ação civil pública em que figura autarquia federal é da Justiça Federal, por expressa determinação do artigo 109, I, da Carta Política, não havendo que se cogitar, na hipótese, em delegação à Justiça Estadual, como autorizado pelo constituinte em relação às causas de natureza previdenciária (artigo 109, I, § 3º, da Carta Política).

2. Ainda que a obra tenha sido realizada sem a autorização do IPHAN, a modificação que autoriza o desfazimento (artigo 18 do Decreto-Lei 25/1937) é aquela que impede ou reduz a visibilidade da coisa tombada, o que não ocorre com a colocação de grades de proteção. (Precedentes da Corte: AC 1999.01.00.071602-3/DF; AC 90.01.16977-5/BA)

3. Não se vislumbra violação ao artigo 17 do Decreto-Lei 25/37, se não se verificou destruição, mutilação, reparação, pintura ou restauração da coisa objeto do tombamento.

4. Apelação e remessa oficial providas.

Aponta o recorrente - Ministério Público Federal - violação do art. 17 do Decreto-lei 25/37, argumentando que o acórdão recorrido, ao negar o pedido de remoção da obra, ignorou o fato de que o tombamento de Brasília não se esgota na preservação dos aspectos estéticos e arquitetônicos da cidade, mas alcança também os elementos conformadores de sua concepção urbanística, orientada para a construção de espaços abertos ao livre trânsito de pessoas.

Afirma que o referido dispositivo, apesar de referir-se apenas a destruição,



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

demolição ou mutilação, seu alcance abrange quaisquer situações em que a intervenção comprometa, de algum modo, as características arquitetônicas do bem; do contrário, nenhum tipo de acréscimo efetuado em edificações tombadas estaria proibido.

Conclui que a colocação de grades nos pilotis dos blocos residenciais da Região Administrativa do Cruzeiro, da qual resultou um indiscutível comprometimento das características arquitetônicas e urbanísticas do espaço tombado, deveria ter produzido, para o réu, a obrigação de retirada, à falta de autorização do órgão do patrimônio histórico para a realização da obra.

Sem contra-razões, subiram os autos, admitido o especial na origem.

Ouvido, o Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso.

Relatei.





## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO ESPECIAL Nº 840.918 - DF (2006/0086011-1)**

**RELATORA** : **MINISTRA ELIANA CALMON**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**RECORRIDO** : **DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADOR** : **ANTÔNIO CARLOS ALENCAR CARVALHO E OUTRO(S)**  
**INTERES.** : **INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN**  
**ADVOGADO** : **NÁDIA ALVES PORTO E OUTRO(S)**

### VOTO

**A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (RELATORA):** - A questão discutida nesse recurso especial diz respeito ao alcance do art. 17 do Decreto-lei 25/37, que tem a seguinte redação:

As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser **destruídas, demolidas** ou **mutiladas**, nem, **sem prévia autorização especial** do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser **reparadas, pintadas** ou **restauradas**, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado.

Do texto transcrito temos a exigência de:

1) vedação absoluta para:

- a) destruir;
- b) demolir ou
- c) mutilar as coisas tombadas;

2) autorização prévia e especial do Patrimônio Histórico, sob pena de multa de cinquenta por cento dos danos causados para:

- a) reparar
- b) pintar ou
- c) restaurar

O Tribunal de origem, sobre esse ponto, assim se manifestou (fls. 116):

Contudo, nada obstante o gradeamento ter sido realizado sem a autorização do IPHAN, é necessário aferir se a modificação afetou, de fato, a coisa tombada, porquanto só desta forma se tornará lícita a retirada das grades de proteção.

No ponto, é de se destacar a modificação que autoriza a aplicação do disposto no artigo 18 do Decreto-Lei 25/1937 é aquela que impede ou reduz a visibilidade da coisa tombada.

Na hipótese, no entanto, não restou comprovado que tal gradeamento impediria ou reduziria a visibilidade do edifício tombado, razão pela qual não há amparo para sua retirada. A simples colocação de grades com o objetivo de aumentar a segurança não afeta o aspecto arquitetônico ou paisagístico do edifício, pois se assim fosse, praças e monumentos também não poderiam utilizar tal tipo de proteção, notadamente em face da ação de vândalos.

Por outro lado, não se vislumbra violação do artigo 17 do Decreto-Lei



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

25/37, porquanto não se verificou destruição, mutilação, reparação, pintura ou restauração da coisa objeto do tombamento.

Observo, em primeiro lugar, que os fundamentos adotados pelo Tribunal não foram especificamente atacados, o que autoriza a aplicação, por analogia, do enunciado da Súmula 284/STF.

Ademais, esta Corte, analisando o art. 17 do DL 25/37, deu ao dispositivo interpretação literal, concluindo não haver necessidade de prévia manifestação do IPHAN quando não houver destruição, demolição ou mutilação de coisa tombada. Eis o precedente:

RECURSO ESPECIAL. INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN. PRÉVIA MANIFESTAÇÃO ACERCA DE CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIO NO PLANO PILOTO DE BRASÍLIA. ARTIGO 17 DO DECRETO-LEI N. 25/37. OBSERVÂNCIA ÀS NORMAS LEGAIS, NO CASO CONCRETO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

Cinge-se a controvérsia à necessidade de prévia autorização do IPHAN para construção de edifício localizado na entrequadra 414/415 sul, no Plano Piloto de Brasília, tombado nos termos da Portaria n. 04, 13.03.90, do Secretário do IBPC do Ministério da Cultura, e do Decreto n. 10.829, de 14.10.87.

Da análise do artigo 17 do Decreto-lei n. 25/37, conclui-se que não é obrigatória a prévia manifestação do IPHAN, antigo IBPC, em casos como o dos autos, em que não houve destruição, demolição ou mutilação de coisa tombada, mas construção de edifício autorizada pelo Governo do Distrito Federal.

Ainda que assim não fosse, o exame acurado dos autos demonstra que a edificação se deu em conformidade com as determinações legais da época. Por tal razão, o Departamento de Licenciamento e Fiscalização de Obras da Secretaria de Viação e Obras do Governo do Distrito Federal concedeu o Alvará de Construção n. 34/92.

Mais a mais, ressalte-se que a demolição parcial do prédio, a essa altura, seria medida desarrazoada, seja porque a construtora obteve o devido alvará de construção do GDF, seja porque traria um ônus excessivo para os comerciantes e proprietários das unidades comerciais do edifício.

Recurso especial não conhecido.

(REsp 290.460/DF, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, julgado em 13.05.2003, DJ 23.06.2003 p. 302)

Entendo que a regra que permite a discussão sobre a destruição da obra ou a retirada do objeto é a constante do art. 18 do referido Decreto-lei 25/37, *verbis*:

Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.

O acórdão, acertadamente, examinou o pedido de remoção da obra à luz do art. 18 do DL 25/37 acima transcrito e não do art. 17 do mesmo diploma legal, refutando



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

expressamente a alegada ofensa a esse dispositivo.

Advirto que estou a examinar os dispositivos legais prequestionados, dentro dos limites do recurso especial, sem outras considerações fundamentais porque desacompanhadas do chamado prequestionamento explícito ou seja, indicação de outros dispositivos legais, senão os arts. 17 e 18 do Decreto-lei 25/1937. Dentro desses limites, portanto, não merece o acórdão qualquer reparo.

Com essas considerações, nego provimento ao recurso.

É o voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO ESPECIAL Nº 840.918 - DF (2006/0086011-1)**

**RELATORA** : MINISTRA ELIANA CALMON  
**RECORRENTE** : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
**RECORRIDO** : DISTRITO FEDERAL  
**PROCURADOR** : ANTÔNIO CARLOS ALENCAR CARVALHO E OUTRO(S)  
**INTERES.** : INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN  
**ADVOGADO** : NÁDIA ALVES PORTO E OUTRO(S)

### **VOTO-VENCEDOR**

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN:** Trata-se de demanda que, para sua solução, convida a aplicação do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 (que regula a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional), bem como da *Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural*, adotada pela Conferência Geral da Unesco em 16 de novembro de 1972 e vigente no Brasil a partir de 2 de dezembro de 1977.

O voto da eminente Relatora, Ministra Eliana Calmon, apóia-se em precedente relatado pelo saudoso Ministro Franciulli Netto. Ouso, com todo o respeito, divergir de ambos.

#### **1. Contornos da demanda**

No âmago do debate que se trava nestes autos está o *gradeamento* das áreas abertas de pilotis dos edifícios do Cruzeiro Novo, Região Administrativa (ou bairro, por assim dizer) que integra o Plano-Piloto de Brasília, parte da cidade que, além de tombada como patrimônio histórico nacional, é também considerada patrimônio cultural mundial, por iniciativa dos próprios governos do Distrito Federal e do Brasil.

A presente Ação Civil Pública contra o Distrito Federal foi proposta pelo Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional -, órgão federal responsável pela preservação do acervo patrimonial, tangível e intangível, dos bens notáveis pelo que representam da nossa história e cultura.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Iphan, na sua petição inicial, aduz os seguintes argumentos: a) a área que se pretende gradear está tombada; b) não seria admissível a instalação de grades, porque implicaria alteração do projeto arquitetônico-urbanístico de Brasília, que prevê trânsito livre nos espaços do térreo dos edifícios residenciais; e c) mesmo que fosse possível tal modificação física na área aberta dos pilotis, a lei exige prévia manifestação do Iphan, o que não ocorreu *in casu*.

O Juiz Federal de primeira instância, Doutor Sebastião Fagundes de Deus, julgou procedente a Ação, nos seguintes termos (fl. 61):

Observa-se, no contexto da causa, que o Distrito Federal fora desidioso no cumprimento do seu dever legal, uma vez que se omitiu em exercer o poder de polícia via Administração Regional do Cruzeiro, o que ensejou a evidente violação das normas legais atinentes à proteção do Patrimônio Histórico Nacional (...)

A sentença traz outros fundamentos, entre os quais a manifestação da Procuradoria Geral, órgão que representa legalmente o Distrito Federal, no sentido de que a autorização dada pela Administração do Cruzeiro para o gradeamento violava o tombamento. É o próprio Procurador-Geral, Dr. Ney Natal de Andrade Coelho, ao adotar os termos do excelente parecer elaborado pelo Procurador Mário César Lopes Barbosa, que enxerga grave ilegalidade no fechamento da área aberta do piso térreo dos edifícios residenciais, por violação tanto da legislação brasileira, como da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, sob cuja égide Brasília foi inscrita como patrimônio cultural mundial (fl. 62):

No caso ventilado nestes autos, há que se considerar toda a peculiaridade que envolve o Cruzeiro, tendo em vista estar o mesmo englobado em área inscrita na Unesco como Patrimônio Cultural da Humanidade.

A permissão da instalação de grades em volta dos edifícios ali construídos indubitavelmente alteraria as características paisagísticas e ambientais do local, ferindo a legislação inerente ao tombamento do conjunto urbanístico de Brasília, que se traduz no Decreto nº 10.829/1987 ... e ainda na própria inscrição de Brasília na Unesco como Patrimônio Cultural da Humanidade.

Insiste a Administração Regional do Cruzeiro em traçar elementos comparativos entre aquela e as demais Regiões Administrativas do Distrito Federal, onde a Lei nº 544/1993 [que é a Lei do Distrito Federal] endossa, como já dito, o cercamento com grades dos edifícios construídos sobre pilotis.

Ocorre, entretanto, que as demais RAs não constam inscritas na



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Unesco, como é o caso do Cruzeiro, não são tombadas pelo Patrimônio da Humanidade, não havendo, conseqüentemente, quaisquer empecilhos legais que obstem tal prática.

Está explícito no texto da Lei nº 544/93, [lei do Distrito Federal] art. 2º, que no caso do Cruzeiro, em razão do tombamento, há necessidade de prévia manifestação autorizativa do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, para que se proceda ao gradeamento em debate.

Ou seja, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal chega à conclusão de que: a) a área em que se localizam os edifícios está tombada; b) o gradeamento afeta o projeto original; c) a própria lei utilizada pela Administração Regional para autorizá-lo exige, antes de qualquer obra, manifestação expressa do órgão responsável pela fiscalização do tombamento.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF referendou os principais fundamentos jurídicos da sentença, reconhecendo que o gradeamento afeta "a essência do patrimônio tombado" (fl. 155). E acrescenta (fl. 115, grifei):

Tal proteção não se restringe apenas aos locais onde há notória relevância cultural, porquanto a *salvaguarda incide sobre todo o conjunto arquitetônico* e não apenas a determinadas frações. Assim é que não prospera o argumento de que a mera colocação de grades ao redor de conjuntos habitacionais não afetaria a essência do patrimônio tombado.

Não obstante essa linha de raciocínio, o TRF, paradoxalmente, reformou a sentença e manteve as grades, sob o argumento de que não havia *redução de visibilidade* (fl. 116):

No ponto, é de se destacar a modificação que autoriza a aplicação do disposto no artigo 18 do Decreto-Lei 25/1937 é aquela que impede ou reduz a visibilidade da coisa tombada.

Na hipótese, no entanto, não restou comprovado que tal gradeamento impediria ou reduziria a visibilidade do edifício tombado, razão pela qual não há amparo para sua retirada.

O acórdão recorrido faz também referência ao art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937, afirmando que não há "destruição, mutilação, reparação, pintura ou restauração da coisa objeto de tombamento" (fl. 116).

O Ministério Público Federal, representado pelo Doutor Hindemburgo



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Chateaubriand Filho, interpôs o presente Recurso Especial com fundamento no art. 105, III, “a”, da Constituição, alegando violação do art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937 pelo acórdão do TRF da 1ª Região, que “ignorou o fato de que o tombamento de Brasília não se esgota na preservação dos aspectos estéticos e arquitetônicos da cidade, mas alcança também os elementos conformadores de sua concepção urbanística, orientada à construção de espaços abertos ao livre trânsito das pessoas” (fl. 129).

### 2. Brasília na visão e palavras de seus criadores

Brasília é protegida, nacional e internacionalmente, não apenas por conta de seu excepcional conjunto arquitetônico, mas particularmente em razão do revolucionário conceito urbanístico-paisagístico representado pelas *superquadras*, pelos *prédios sustentados por pilotis* e pelos amplos espaços abertos e verdes.

A visão dos seus criadores, de uma *cidade aberta, sem muros ou grades*, é baseada na manutenção de vastas áreas públicas e no livre trânsito de pessoas pelo interior das quadras. O *Memorial de Lúcio Costa*, vencedor do concurso do Plano Piloto de Brasília, é documento que bem exprime o espírito inovador da obra idealizada por esse formidável urbanista (grifo no original):

Ela [a cidade] deve ser concebida não como simples organismo capaz de preencher, satisfatoriamente, sem esforço as funções vitais próprias de UMA CIDADE MODERNA QUALQUER, não apenas como URBS, mas como CIVITAS, possuidora dos atributos inerentes a uma Capital. E para tanto, a condição primeira é achar-se o urbanista imbuído de UMA CERTA DIGNIDADE E NOBREZA DE INTENÇÃO, porquanto desta atividade fundamental decorrem a ordenação e o senso de conveniência e medida capazes de conferir ao conjunto projetado o desejável caráter monumental. Monumental não no sentido de ostentação, mas no sentido da expressão palpável, por assim dizer, consciente, daquilo que vale e significa. Cidade planejada para o trabalho ordenado e eficiente, mas ao mesmo tempo cidade viva e aprazível, própria ao devaneio e à especulação intelectual, capaz de torna-se, com o tempo, além de centro de govêrno e administração, num foco de cultura das mais lúcidas do país.

No que tange à área residencial de Brasília, objeto da presente demanda, o Memorial assim se manifesta:



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Quanto ao problema residencial, ocorreu a solução de criar-se uma seqüência contínua de grandes quadras dispostas em ordem dupla ou singela, de ambos os lados da faixa rodoviária, e emolduradas por uma larga cinta densamente arborizada, árvores de porte, prevalecendo em cada quadra determinada espécie vegetal, com chão gramado e uma cortina suplementar intermitente de arbustos e folhagens, a fim de resguardar melhor, qualquer que seja a posição do observador, o conteúdo das quadras, visto sempre num segundo plano e como que amortecido na paisagem. Disposição que apresenta a dupla vantagem de garantir a ordenação urbanística mesmo quando varie a densidade, categoria, padrão ou qualidade arquitetônica dos edifícios e de oferecer aos moradores extensas faixas sombreadas para passeio e lazer, independentemente das áreas livres previstas no interior das próprias quadras.

Dentro dessas "superquadras" os blocos residenciais podem dispor-se da maneira mais variada, obedecendo, porém, a dois princípios gerais: gabarito máximo uniforme, talvez seis pavimentos e pilotis, e separação do tráfego de veículos do trânsito de pedestres, mormente o acesso à escola primária e às comodidades existentes no interior de cada quadra.

E arremata:

Resumindo, a solução apresentada é de fácil apreensão, pois se caracteriza pela simplicidade e clareza do risco original, o que não exclui, conforme se viu, a variedade no tratamento das partes, cada qual concebida segundo a natureza peculiar da respectiva função, resultando daí a harmonia de exigências de aparência contraditória. É assim que, sendo monumental, é também cômoda, eficiente, acolhedora e íntima. É ao mesmo tempo derramada e concisa, bucólica e urbana, lírica e funcional. (...).

Em seu livro *Brasília Revisitada*, conhecido de todos, Lúcio Costa volta a discorrer sobre o Plano Piloto e a interação de *quatro escalas urbanas*: a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica. Quanto à escala residencial, vale destacar os seguintes trechos (grifei):

A escala residencial, com a proposta inovadora da Superquadra, a serenidade urbana assegurada pelo gabarito uniforme de seis pavimentos, *o chão livre e acessível a todos através do uso generalizado dos pilotis* e o franco predomínio do verde, trouxe consigo o embrião de uma nova maneira de viver, própria de Brasília e inteiramente diversa da das demais cidades brasileiras.

.....  
A proposta de Brasília mudou a imagem de “morar em apartamento”, e isto porque *morar em apartamento na Superquadra significa dispor de chão livre e gramados generosos contíguos à “casa”* numa escala que um lote individual normal não tem possibilidade de oferecer.





## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília, a capital, deverá manter-se "diferente" de todas as demais cidades do país: não terá apartamentos de moradia em edifícios altos; o gabarito residencial não deverá ultrapassar os seis pavimentos iniciais, *sempre soltos do chão*. Este será o traço diferenciador – gabarito alto no centro comercial, mas deliberadamente contido nas áreas residenciais, a fim de restabelecer, em ambiente moderno, escala humana mais próxima da nossa vida doméstica e familiar tradicional.

Lúcio Costa explica, ainda, no mesmo livro, que o adensamento e a expansão urbanos do Plano Piloto deverão respeitar o conceito urbanístico dos *pilotis livres* (grifei):

Nessas “Asas Novas”, mesmo quando de configuração diversificada, deve também prevalecer a mesma conotação de cidade parque, vale dizer, *pilotis livres*, predomínio de verde, gabaritos baixos.

E assim conclui:

Brasília é a expressão de um determinado conceito urbanístico, tem filiação certa, não é uma cidade bastarda. O seu “facies” urbano é o de uma cidade inventada que se assumiu na sua singularidade e adquiriu personalidade própria graças à arquitetura de Oscar Niemeyer e à sua gente.

### 3. Análise dos arts. 17 e 18 do Decreto-Lei nº 25/1937

A eminente Relatora, Min. Eliana Calmon, finca seu voto na interpretação do art. 18 do Decreto-Lei nº 25/1937 (que se refere, especificamente, à proteção da *visibilidade* do imóvel tombado).

Nesse ponto, para maior clareza, é esclarecedor transcrever os dois artigos do Decreto-Lei nº 25/1937 utilizados pelo TRF (grifei):

Art. 17. As coisas tombadas não poderão *em caso nenhum* ser *destruídas, demolidas ou mutiladas*, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado.

Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, *na vizinhança da coisa tombada*, fazer construção que lhe *impeça ou reduza a visibilidade*, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se, neste caso, a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Qual o dispositivo que exatamente incide na hipótese dos autos? Inclino-me a acreditar, com todo o respeito à eminente Relatora, que não seria o art. 18, pois o gradeamento não impacta apenas a *visibilidade* do bem protegido, mas também atinge a sua própria concepção, estrutura, características e funções.

Parece-me, pois, correto o entendimento do Juiz Federal de 1º Grau, Doutor Sebastião Fagundes de Deus, ao aplicar o art. 17, em vez do art. 18, já que este último somente cuida de construção ou obra *na vizinhança da coisa tombada* ou de colocação, no próprio bem protegido, de anúncios ou cartazes. Ao proteger a vizinhança do bem tombado com uma proibição relativa (as atividades e obras ficam na dependência de autorização prévia, expressa e inequívoca do Iphan), o art. 18, na sua primeira parte, caracteriza-se por dois aspectos principais. De início, o foco da intervenção do legislador não reside no bem tombado em si ou na sua modificação; segundo, o critério legal adotado, por isso mesmo, é o da *visibilidade*, isto é, uma qualidade externa ao imóvel ou sítio protegido.

O art. 17, diferentemente, não faz uso do critério da visibilidade, pois seu destinatário – ou objeto de proteção direta – é o bem tombado *per se*. Segundo ele, tais objetos, conjuntos ou sítios protegidos – *eles próprios*, não custa repetir – não poderão, a) em nenhuma hipótese, ser destruídos, demolidos ou mutilados e b) ser reparados, pintados ou restaurados, exceto se houver prévia autorização especial do Iphan.

Trata-se, na precisa lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Direito administrativo*, 17ª ed, São Paulo, Atlas, 2004, p. 138), de um dos principais efeitos do tombamento, que se consubstancia em “obrigações negativas”, isto é, deveres de não-fazer, sem prejuízo de outros que venham a exigir um comportamento positivo, um fazer (p. ex., o dever de ativamente zelar pela conservação do bem ou de restaurá-lo, quando ameaçado de ruína ou deterioração).

O art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937, por conseguinte, contém dois núcleos distintos de proteção dos bens tombados. De um lado, uma *proibição absoluta* de obras ou atividades que os ponham em risco de *destruição*, *demolição* ou *mutilação*. Aqui, nem mesmo o Iphan pode autorizar obras ou atividades que levem a um desses três resultados.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em tal linha de raciocínio, encontra-se vedada e reprimida tanto a *destruição*, *demolição* e *mutilação* total, como a parcial; tanto a comissiva como a omissiva; a que atinge as bases materiais e a que afeta os aspectos imateriais do bem. Nesse microsistema legal, “destruir” e “demolir” são empregados em sentido mais amplo que na linguagem coloquial, pois vão além de “derrubar” ou “pôr no chão”. “Demolir” não carrega grandes dificuldades de compreensão, desde que se entenda que pode ser total ou parcial, sendo desnecessário, para violar a lei, que o bem venha, *por inteiro*, abaixo. “Destruir”, a sua vez, inclui modalidades mais tênues e discretas de intervenção no bem tombado ou protegido, como “estragar”, “reduzir as qualidades características”, “afetar negativamente de maneira substancial”, “inviabilizar ou comprometer as suas funções”, “afastar-se da concepção original”. Igual sucede com o verbo “mutilar”, que no seu significado técnico-jurídico se traduz em “cortar” ou “retalhar”, e também abarca “causar reduzido menor”, “alterar fração”, “modificar topicamente” ou “deteriorar”.

Por outro lado, o art. 17 ainda contém uma *proibição relativa*, já que atividades de *reparação*, *pintura* e *restauração* – ou seja, ações destinadas a conservar e trazer o bem ao seu *status quo ante* – ficam na dependência de autorização do Iphan. Observe-se, aqui, o rigor da lei: até *intervenções benéficas* à conservação do bem tombado dependem do prévio crivo e manifestação expressa do órgão competente.

Cabe ressaltar que nos bens tombados como *conjunto* (como é o caso de Brasília), os termos “mutilar” e “destruir”, utilizados pelo art. 17, não têm apenas o sentido estrito de salvaguarda de edifícios e construções isolados, mas de proteção da globalidade arquitetônica e urbanístico-paisagística, isto é, dos bens agregados como uma *universalidade*. Trata-se de salvaguarda que se faz, a um só tempo, do todo a partir dos seus elementos e destes a partir daquele.

Isso porque os atributos dos bens culturais tombados ou protegidos na forma de conjunto assumem, no nosso Direito, a forma de *universitas rerum*, pois suas qualidades históricas, artísticas, naturais ou paisagísticas - como patrimônio comum e intangível dos brasileiros e até da humanidade - são reconhecidas com caráter unitário pelo legislador, em entidade ideal e complexa que transcende a individualidade de cada um dos seus



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

elementos-componentes, uma genuína *universalidade de direito* ou *universitas juris* (Código Civil, art. 91).

Como lembra o notável civilista Francisco Amaral, na universalidade temos “uma união ideal, formando uma entidade complexa que transcende as coisas componentes”, e, especificamente, na universalidade de direito há “um complexo de relações jurídicas que a lei considera unitariamente” (*Direito Civil: Introdução*, 6ª edição, Rio de Janeiro, Renovar, 2006, p. 327).

#### **4. Brasília como patrimônio histórico-cultural nacional e a violação do art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937**

O *Conjunto Urbanístico de Brasília*, como já vimos, foi tombado em 14 de março de 1990. Segundo o Iphan, “a partir daquela data, os bens que integram esse valioso conjunto passaram a se sujeitar ao regime jurídico próprio instituído pelo Decreto-Lei nº 25, de 1937” (fl. 3). Consoante ainda a petição inicial, o órgão federal “ao tomar conhecimento de que vários proprietários haviam gradeado seus imóveis sem a devida licença” do Iphan, notificou o Administrador Regional do Cruzeiro, ignorou o embargo federal, “não providenciando a retirada das grades existentes, nem tomando qualquer atitude preventiva quanto à colocação de novas grades em outros imóveis” (fl. 5).

Não há dúvida de que a Região Administrativa do Cruzeiro (espécie de bairro de Brasília) integra a área tombada da cidade, o que impede construções e atividades incompatíveis com o projeto arquitetônico, urbanístico e paisagístico original de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer. Transcrevo trecho do acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (fl. 115):

É, pois, fora de dúvida que a área em relevo faz parte do Conjunto Urbanístico de Brasília, tombado como patrimônio cultural nacional, razão pela qual tal área está submetida à proteção legal específica do IPHAN, autarquia federal competente para a matéria. Por outro lado, não trouxe o Apelante qualquer elemento de prova que infirmasse tal conclusão. Ao reverso, é o próprio Distrito Federal, seja por meio de seu legislador ordinário, seja pela sua representação jurídica máxima que reconhece a existência da proteção legal



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

instituída.

Como acima referimos, o mérito do presente recurso restringe-se, assim, à questão do *gradeamento de área tombada*.

Se o próprio Distrito Federal, pela voz de seu Procurador-Geral, já notamos, desautorizou a administração regional do Cruzeiro e afirma, categoricamente, ser impossível o gradeamento – seja porque, na essência, era vedado pela legislação, seja porque precisava de autorização –, como poderia o Superior Tribunal de Justiça contrariar a própria lei federal (o Decreto-Lei nº 25/1937) e uma Convenção internacional para julgar em sentido contrário?

A Constituição de 1988 previu o tombamento como um dos instrumentos de proteção do patrimônio histórico-cultural, bem como estabeleceu a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre a matéria. Vejamos (grifei):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

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

Art. 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.

(...)

Coube à Lei Federal 3.751/1960, sancionada pelo Presidente Juscelino Kubitschek, dispor sobre a organização administrativa do Distrito Federal. Trascreevo dois



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dispositivos relevantes à abordagem da presente demanda (grifei):

Art 3º Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União:

- I - Velar pela observância da Constituição e das Leis;
- II - Cuidar da saúde pública e da assistência social;
- III - Proteger as belezas naturais e os *monumentos de valor histórico ou artístico*.

Art 38. Qualquer *alteração* no plano-piloto, a que obedece a urbanização de Brasília, *depende de autorização em lei federal*.

Tal diploma foi complementado pelo Decreto Distrital 10.829/1987, que instituiu o tombamento do Plano Piloto. Pertinente a transcrição de alguns de seus dispositivos (grifei):

Art. 1º - Para efeito de aplicação da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, entende-se por Plano Piloto de Brasília a concepção urbana da cidade, conforme definida na planta em escala 1/20.000 e no Memorial Descritivo e respectivas ilustrações que constituem o *projeto de autoria do Arquiteto Lúcio Costa*, escolhido como vencedor pelo júri internacional do concurso para a construção da nova Capital do Brasil.

§ 1º - A realidade físico-territorial correspondente ao Plano Piloto referido no caput deste Artigo deve ser entendida como o conjunto urbano construído em decorrência daquele projeto e cujas complementações, preservação e eventual expansão *devem obedecer às recomendações expressas no texto intitulado Brasília Revisitada e respectiva planta* em escala 1/25.000, e que constituem os anexos I e II deste Decreto.

(...)

Art. 4º - A escala residencial, proporcionando uma *nova maneira de viver*, própria de Brasília, está configurada ao longo das alas Sul e Norte do Eixo Rodoviário Residencial e, para a sua preservação, obedecerão às seguintes disposições:

(...)

Na leitura dos dispositivos acima referidos – sobretudo o art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937 e o art. 38 da Lei Federal 3.751/1960, combinados com a constatação de que a área do Cruzeiro Novo faz parte, inequivocamente, do conjunto urbanístico tombado de Brasília, inscrito no Livro do Tombo Histórico em 1990 –, percebe-se que, no Cruzeiro Novo, como de resto no Plano-Piloto na sua totalidade, *a idéia dos pilotis*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*livres é elementar ao projeto urbanístico nacional e internacionalmente protegido.* Por isso, se o conjunto arquitetônico-urbanístico encontra-se resguardado, impõe-se a cada um dos habitantes de Brasília e às autoridades administrativas (em particular à Administração Regional do Cruzeiro) encetarem todos os esforços de modo a conservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional é o órgão encarregado de zelar pela preservação do patrimônio cultural brasileiro, sobretudo pelos bens que, considerando sua *importância nacional* de caráter histórico, cultural e ambiental, tenham sido tombados, competência essa que não deve ser dificultada, inviabilizada ou impedida pela ação ou omissão de Estados e Municípios a pretexto de exercerem poderes privativos de ordenamento do seu território ou da responsabilidade que lhes incumbe de deliberarem sobre assuntos de interesse estadual ou local.

O livre ir e vir sob os prédios residenciais é uma característica essencial de Brasília, que a torna distinta de qualquer outra grande cidade deste País e, não seria exagero dizer, do mundo. A ocupação privada das quadras ocorre essencialmente do primeiro ao sexto andar dos prédios. O solo é aberto ao público, impedindo o isolamento urbano, característica angustiante e empobrecedora de outras metrópoles brasileiras.

O legislador quis proteger a cidade em suas *duas perspectivas*, como criação físico-territorial, em que sobressai sua natureza de bem imóvel (o aspecto tangível), e, simultaneamente como bem imaterial (o aspecto intangível), um ideal arquitetônico, urbanístico e paisagístico, que, não obstante sua abstração, é, como muitos outros bens abstratos, reconhecido e resguardado pela lei. Aos direitos imobiliários tradicionais o ordenamento moderno adiciona um crescente rol de direitos culturais, que com as coisas (objetos materiais) dialogam, delas dependendo, mas com elas não se confundindo.

Acredito que a instalação de grades (assim como guaritas físicas), que isolem essa área de ampla e irrestrita circulação entre os pilotis, “destrói” aspecto essencial (= a concepção do chão livre) e “mutila” o projeto urbanístico visionário de Lúcio Costa, pois, em acréscimo à modificação física da estrutura dos prédios, veda, reduz ou dificulta o acesso ao bem histórico-cultural, em favor de uns poucos, transformando o ideal de Brasília, como



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cidade dos espaços abertos, em guetos privados de aproveitamento limitado aos residentes de cada prédio. Uma clara e inadmissível privatização do espaço público.

Como já indicado, cabe realçar que os termos "mutilar" e "destruir", adotados pelo art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937, não têm, no campo do tombamento, apenas o sentido estrito de redução da construção a pó ou de diminuição física da área construída. A se entender de maneira diversa, seria o mesmo que admitir novos acréscimos ou “puxadinhos” aos prédios tombados – um absurdo.

O tombamento engloba o bem e, amiúde, os usos que a ele se dá, assim como suas características de acessibilidade e de contemplação coletiva. No caso de Brasília, o tombamento protege seus edifícios, mas ultrapassa a individualidade de cada um deles, à medida que tutela as várias escalas que compõem a cidade: a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica.

"Mutilar" e "destruir", portanto, dizem respeito ao bem a ser preservado, que é, no caso dos autos, o próprio *conjunto urbanístico* de Brasília. Qualquer ato que descaracterize, em maior ou menor grau, o projeto original viola inquestionavelmente o art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937. Tal dispositivo deve ser interpretado de acordo com os mesmos critérios que levaram a autoridade competente ao tombamento do bem. Pertinentes, neste ponto, as considerações de Sonia Rabello de Castro sobre o art. 17 (*O Estado na Preservação de Bens Culturais: o Tombamento*, Rio de Janeiro, Renovar, 1991, pp. 112-113, grifei):

Quando o bem tombado é totalmente destruído ou demolido, torna-se fácil caracterizar a ação danosa. No entanto, é menos objetiva a compreensão da expressão “mutilar”, contida no art. 17 do Decreto-lei 25/37. O que é mutilar?

.....  
Pressupõe-se que o tombamento de uma cidade, ou parte dela, inscrita no *Livro Paisagístico*, significa que o que está sendo tombado é o conjunto, cujas partes formam o todo – o bem tombado. Conseqüentemente, *a alteração de qualquer de suas partes, dependendo da forma de fazê-lo, deverá ser examinada não especificamente com relação a elas mesmas, mas com relação ao todo.*

Em síntese, por todos os ângulos em que se olhe a questão jurídica





## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

controvertida posta nos autos – ou seja, é possível, na parte tombada de Brasília, gradear as áreas abertas dos pilotis dos edifícios residenciais? – , não se vislumbra fundamento legal para o ato da Administração Regional do Cruzeiro Novo que liberou o uso de cercas metálicas.

### 5. Brasília como patrimônio mundial cultural

O Plano-Piloto de Brasília (incluída a Região Administrativa do Cruzeiro) é, desde 1987, reconhecido como *patrimônio mundial cultural*, no contexto da *Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural*, adotada em Paris em 16 de novembro de 1972, durante a XVII Sessão da Conferência Geral da Unesco e que entrou em vigor no Brasil em 2 de dezembro de 1977 (aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 74, de 30 de junho de 1977 e promulgada pelo Decreto nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977).

Levando em conta as características excepcionais da cidade, o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS), em 1987, recomendou a inclusão de Brasília na Lista do Patrimônio Mundial (nº 445), sob a condição de que as autoridades brasileiras adotassem uma legislação que garantisse a proteção da obra de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer.

Na justificativa para tal inclusão, o ICOMOS ponderou que os princípios do urbanismo do século XX, à luz da Carta de Atenas de 1943, ou da *Manière de penser l'urbanisme*, de *Le Corbusier* (1946), raramente tinham sido aplicados em *escala de uma capital nacional criada ex nihilo*.

Naquela época, final da década de 1980, o ICOMOS já se via forçado a indicar que, na ausência de plano de regulação e de código de urbanismo, os *standards* definidos por Lúcio Costa e Niemeyer ficariam vulneráveis a infrações de toda ordem, incluindo *construções em espaços livres*. Assim, ao mesmo tempo em que órgão opinava favoravelmente à inclusão de Brasília na Lista do Patrimônio Mundial, condicionava-se tal declaração a mínimas garantias de preservação da obra de Costa e Niemeyer.

Assim, Brasília é mais do que um conjunto arquitetônico-urbanístico protegido



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pelo Direito brasileiro, sob a ótica brasileira e para os brasileiros. Juridicamente, o que significa o fato de a cidade e outros bens nacionais serem considerados patrimônio mundial cultural? Quais repercussões concretas, no campo do Direito brasileiro, decorrem dessa qualificação? Como a sua inclusão na Lista da Unesco impacta a sua proteção pelo Poder Judiciário?

A partir do momento em que foi declarada – por iniciativa das nossas autoridades, não custa lembrar – como patrimônio mundial cultural, o seu destino e as eventuais intervenções que se pretendam fazer no seu conjunto arquitetônico-urbanístico passaram a depender também da letra e do espírito da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural.

Não nos interessa neste momento, nem é necessário para a solução desta demanda, debater aspectos conceituais da matéria, como buscar uma clara e precisa distinção entre *bem cultural* ou *bem natural* para fins de aplicação da Convenção ou do Direito brasileiro. Da mesma forma, a noção de *patrimônio comum da humanidade* ou de *patrimônio mundial* (*patrimoine commun de l'humanité* ou *common heritage of mankind*) – de uso praticamente nulo nos Tribunais brasileiros, embora central à Convenção e, crescentemente, no Direito Internacional Público – não exige maiores incursões teóricas para que possamos aplicá-la neste Recurso. Basta que tenhamos claros três dos seus aspectos fundamentais.

Primeiro: o vocábulo “patrimônio” (quando nos referimos a patrimônio natural e a patrimônio cultural) aqui é utilizado além do seu sentido jurídico tradicional, não sendo sinônimo de propriedade, na sua acepção estática, individualista e monetarista. Ao contrário, apela à “idéia de uma herança legada pelas gerações que nos precederam e que devemos transmitir intacta às gerações que nos sucederão” (Michel Prieur, *Droit de l'Environnement*, 5e. édition, Paris, Dalloz, 2004, p. 67).

Herança que é *coletiva*; por isso se diz “comum”, no sentido de afirmar a universalidade dos beneficiários e de exigir e garantir uma gestão coletiva (universalidade dos devedores). Essa compreensão vem reafirmada no Preâmbulo da Convenção, quando alude à necessidade de um “sistema eficaz de proteção coletiva do patrimônio cultural e natural de valor excepcional”.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Além de coletiva, trata-se de herança *dinâmica* (por condicionar a sua utilização no presente à manutenção e melhoria do legado constituído no passado e às expectativas atribuídas ao futuro) e *solidarista* (por estar fundamentada na ética da solidariedade).

Segundo: na expressão reside uma postura intrinsecamente internacionalista, mitigadora do exclusivismo próprio da concepção absoluta e ultrapassada de soberania nacional. Isso porque a caracterização do patrimônio mundial parte do pressuposto de que “há uma série de bens cuja importância transcende a um determinado povo” (Eduardo Tomasevicius Filho, *O tombamento no direito administrativo e internacional*, in Revista de Informação Legislativa, Ano 41, n. 163, jul./set. 2004, p. 243). Como o próprio Preâmbulo da Convenção se encarrega de dizer, “a degradação ou o desaparecimento de um bem do patrimônio cultural e natural constitui um empobrecimento nefasto do patrimônio de todos os povos do mundo”.

Conseqüentemente, os qualificativos “da humanidade” ou “mundial” nas expressões “patrimônio da humanidade”, “patrimônio comum da humanidade” e “patrimônio mundial” devem ser compreendidos no seu mais amplo sentido, que, portanto, conduz a duas maneiras principais de enxergá-los. De um lado, com o significado de alcançar *todos os seres humanos de hoje*, acepção *espacial* que nos remete à idéia de superação das nacionalidades e das barreiras da soberania estatal, quando se trata de certos bens de valor extraordinário e a subsequente proteção jurídica internacional e doméstica que a eles se confere. De outro, numa *acepção temporal*, quer simbolizar que se está diante de bens que, pelos seus atributos peculiares, são capazes de unir as gerações presentes ao que existiu antes e ao que virá depois – o passado e o futuro.

Na acepção espacial, temos a *dimensão intrageracional* do patrimônio mundial; na acepção temporal, a *dimensão intergeracional*, em que a nossa geração nada mais representa que um ponto a unir o que nos legaram nossos antepassados e o dever de transmitir este legado com igual ou maior robustez para os nossos descendentes. Numa e noutra perspectiva, estamos diante de bens que simultaneamente ultrapassam “as fronteiras do espaço e as fronteiras do tempo” (Túlio Scovazzi, *Bilan de recherches de la section de*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*langue française du Centre d'Étude et de Recherche de l'Academie, in Centre d'Étude et de Recherche de Droit International et the Relations Internationales de l'Academie de Droit International de La Haye, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 61).* É o que o Preâmbulo da Convenção, pleonasticamente, chama de “patrimônio mundial da humanidade inteira”.

Terceiro: patrimônio mundial, no âmbito da Convenção, abrange tanto o meio ambiente artificial (ou construído) como o ambiente natural. Tal separação na prática nem sempre é fácil de fazer, pois, na história humana e na evolução da civilização, a arquitetura, a paisagem transformada e a Natureza encontram-se entrelaçados e formam mosaicos de riqueza de “interesse excepcional” ou de “valor universal excepcional”, para usar o texto literal do Preâmbulo da Convenção. Observa-se aí uma “complexidade de relações entre o natural e o cultural, o móvel e o imóvel, o tangível e o intangível, o indígena e o não-indígena, imigrantes recentes e menos recentes, o passado, o presente e o futuro imaginado” (Ben Boer and Graeme Wiffen, *Heritage Law in Australia*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 8). À luz desse quadro de múltiplas dimensões, não é à-toa que a matéria acha-se normalmente envolta em conflitos éticos, políticos, étnicos, econômicos e, no que nos importa neste momento, jurídicos.

### **6. Aplicação judicial da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural**

A Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural tem *aplicabilidade judicial direta* no Brasil, seja porque seus princípios gerais e obrigações, mesmo os aparentemente mais abstratos, iluminam o sistema legal brasileiro e com ele dialogam, em perfeita harmonia e coerência, seja por ser inadmissível que o País negocie, assine e ratifique tratados internacionais para em seguida ignorá-los ou só aplicá-los de maneira seletiva ou retórica.

Segundo a Convenção, os Estados-Parte reconhecem que lhes cabe “a obrigação de identificar, proteger, conservar, valorizar e transmitir às futuras gerações” o seu



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

patrimônio cultural e natural e que deverão “tudo fazer para esse fim” (art. 4º). Além disso, de maneira mais precisa, ela estabelece que, visando a “garantir a adoção de medidas eficazes para a proteção, conservação e valorização do patrimônio cultural e natural situado em seu território”, cada Estado-Parte empenhar-se-á em “tomar as *medidas jurídicas*, científicas, técnicas, *administrativas* e financeiras adequadas para a identificação, *proteção*, *conservação*, valorização e reabilitação desse patrimônio” (art. 5º, “d”, grifei).

As ações e medidas, de caráter mínimo e em *numerus apertus*, previstas no art. 5º, “d” da Convenção, não constituem simples faculdades de agir para cada Estado-parte, uma espécie de frouxa declaração não-prescritiva de boas-intenções, destinada a ficar refém do poder discricionário de suas autoridades administrativas. Tampouco devem ser lidas como rol exortatório de políticas públicas, a cargo do Poder Executivo, ou proclamação vazia de conseqüências práticas, no âmbito judicial. Ao contrário, são deveres que convidam o escrutínio e a implementação judicial *em cada Estado-Parte*.

A *cooperação* internacional entre os Estados-Parte (art. 7º), uma das marcas da Convenção, não a transforma em desidratado acordo de cavalheiros, que legitima a inação e a omissão estatal e, portanto, imuniza seu texto, em cada País, contra eventual tentativa de implementação pelo Poder Judiciário. Tampouco deve impressionar o juiz de países como o Brasil, que já dispõem de recursos humanos e financeiros suficientes para proteger seu patrimônio cultural e natural, a qualificação dos deveres do art. 5º, que a própria Convenção se encarrega de providenciar (“na medida do possível, e nas condições apropriadas a cada país”). Ora, nada do que pretendem o Iphan e o Ministério Público Federal, no presente caso, vai além da “medida do possível”, já que o que almejam é simplesmente deixar intacto o patrimônio existente. Não há despesas envolvidas. Também não se pode falar que a pretensão contrarie as “condições apropriadas” do Distrito Federal, porquanto o inapropriado é exatamente a destruição do patrimônio cultural protegido.

Naquilo que importa para a solução da presente demanda, no art. 5º, “d” da Convenção, a rigor, encontra-se um genuíno e amplo dever exigível dos Estados-Parte (aí se incluindo, no caso do Brasil, a União, os Estados federados e os Municípios), consistente na adoção, para proteger e conservar os bens listados como patrimônio mundial, de medidas



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

jurídicas e administrativas “adequadas” (= eficazes).

É certo que tratados são firmados pela União, sujeito dotado de personalidade internacional. Isso não implica dizer que, uma vez celebrados, vinculem somente o Governo Federal. Ao contrário, o espírito e os deveres específicos dos acordos internacionais (entre eles a Convenção do Patrimônio Mundial), por integrarem o Direito supremo da nação, devem ser observados por todos e cada um dos órgãos administrativos, tanto federais como estaduais e municipais.

Nos processos judiciais que envolvam monumentos, conjuntos, locais notáveis, formações geológicas e fisiográficas, e outros sítios inscritos como patrimônio mundial, o Poder Judiciário brasileiro não só pode, como deve, fazer valer diretamente a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, já que seu texto vincula os Estados-Parte a ponto de influenciar e orientar as decisões de seus juízes. Mais do que instrumentos de implementação *soft* e *sanções morais* (p. ex., a retirada da Lista do Patrimônio Mundial), a Convenção há de exigir de nós juízes o casamento com o Direito nacional, de modo a que as armas e dentes deste possam fazer valer os princípios e obrigações daquela.

Em várias áreas da conflituosidade moderna (direitos humanos, meio ambiente e patrimônio cultural, para ficar em três exemplos), não julgará bem o juiz que se limitar a conclamar em seu socorro o Direito nacional, mesmo quando cercado por um oceano de normas internacionais e regionais, que hibernam à espera de sua vez no *diálogo das fontes*, para usar a expressão de Eric Jayme (*Identité culturelle et intégration: Le droit internationale privé postmoderne*, in *Recueil des Cours de l' Académie de Droit International de la Haye*, II, Haia, Kluwer, 1995, p. 60).

Esse aspecto foi bem identificado por Francesco Francioni e Frederico Lenzerini, quando notam que “é essencial que a própria noção de Patrimônio Comum da Humanidade seja levada à casa dos Estados-Parte, no sentido de fazer integrar a Convenção no sistema legal doméstico, de modo a viabilizar sua aplicação por meios administrativos e também judiciais, quando necessário” (*The future of the World Heritage Convention: problems and prospects*, in *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, edited by Francesco Francioni, with the assistance of Frederico Lenzerini, Oxford, Oxford University



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Press, 2008, p. 410).

É exatamente o que ocorre aqui, em que o Direito nacional (o Decreto-Lei nº 25/1937), não obstante promulgado ainda na primeira metade do Século XX, é revigorado, modernizado e complementado pela norma internacional (Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural).

### **7. Que futuro para o nosso passado?**

Creio que vivemos uma época de resgate de nossa história e de valorização da rica cultura brasileira. Se assim deve ser em todo o território nacional, com maior razão numa cidade que é a capital federal e que, como urbe de migrantes, cresce rápida e descontroladamente, daí as pressões para construir onde não se deve e transplantar para aqui tradições urbanísticas (ou melhor, de desordem urbanística) típicas de outras regiões (os muros, p. ex.), incompatíveis com o conceito norteador da arquitetura e urbanismo de Brasília.

Em um País sem memória histórica, em que o passado é desconhecido ou desprezado, a intervenção do Judiciário, ao decidir questões relativas ao patrimônio histórico e cultural, deve, nos limites da Constituição e das leis, ser firme, não se impressionando com argumentos que apelam a práticas e costumes centenários, que se mostrem incompatíveis com a conservação desses preciosos bens. Tampouco se pode sacrificar o patrimônio histórico-cultural tombado a pretexto de que a segurança pública exigiria a modificação do traçado original da cidade.

O grave problema da violência urbana, que infelizmente assola e amedronta nossas cidades, não legitima o comprometimento do patrimônio cultural brasileiro, nem autoriza a apropriação privada de espaços públicos. Segurança pública é alcançada com maior e melhor policiamento, associado a programas de inclusão social, e não com ofensa a outros bens e interesses coletivos, notadamente aqueles de que também são titulares as gerações futuras.

Na proteção do patrimônio histórico-cultural, o Poder Judiciário desempenha uma função essencial. A um, porque lhe cabe aplicar e interpretar as normas internacionais e



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

nacionais que incidem na matéria; a dois, por ser uma instituição permanente e independente, alheia às vicissitudes, incertezas e pressões, nem sempre inteiramente legítimas, que cercam o administrador local.

Não obstante os louváveis esforços de muitos – do legislador, de órgãos públicos especializados, da academia e de ONGs – o Brasil ainda busca as bases e formas de uma reconciliação com o seu passado. Somos um povo adepto das novidades e necessidades efêmeras que, não fosse a destruição que causam no legado dos nossos antepassados e no patrimônio das gerações futuras, não passariam de inofensivo modismo de momento.

Tardamos, é verdade, a descobrir e valorizar o patrimônio histórico e cultural da nossa terra. Mas, aqui, importa lembrar que mesmo nos países mais desenvolvidos e dotados de riquíssimos sítios arqueológicos e históricos, monumentos, conjuntos e artefatos artísticos, inexistiu propriamente uma teoria, filosofia ou microssistema legal de preservação com raízes no passado longínquo. Na verdade, “a idéia de que há uma obrigação coletiva de identificar e proteger artefatos culturais é bastante moderna” (Joseph L. Sax, *Heritage preservation as a public duty: the Abbe Gregoire and the origins of an idea*, in *Michigan Law Review*, vol. 88, 1990, p. 1.143), coincidindo, no mundo ocidental, com as turbulências e violência do período da Revolução Francesa, o que levou Pierre-Laurent Frier a afirmar que o nascimento de um Direito do Patrimônio Cultural ocorreu “na dor” (*Droit du Patrimoine Culturel*, Paris, PUF, 1997, p. 63).

No Brasil, “derrubar” e “substituir o velho pelo novo” sempre foram a palavra de ordem do dia, na cidade e no campo. No espírito do brasileiro, talhado em 500 anos de *história de conquista do natural e do anterior*, o progresso termina por virar sinônimo de negação de valor e legitimidade ao passado e ao futuro, à medida que o nosso imediatismo só nos permite reconhecer a identidade, a legitimidade e as necessidades do presente. A ser assim, a tendência natural é rejeitar, desacreditar ou obstaculizar qualquer regime jurídico que se ponha no caminho do trator, do guindaste, da dinamite, da motosserra, do descaso, do clientelismo, ou da inocente ignorância.

Brasília fez a escolha de ser livre nos seus espaços arquitetônicos e paisagísticos. Para continuar a ser o que é ou deveria ser precisa controlar o individualismo, a





## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

liberdade de construir onde e como se queira, e a ênfase de seus governantes no curto-prazo, que tende a sacrificar o patrimônio público imaterial, o belo, o histórico e, por via de conseqüência, os interesses das gerações futuras.

O Judiciário deve agir prontamente quando o Poder Público lesa, por ação ou omissão, o patrimônio histórico-cultural. Não custa advertir que o administrador que ignora seus deveres legais não apenas expõe o Estado à responsabilização judicial, como, *pessoalmente*, está incorrendo em grave improbidade administrativa e, conforme o caso, ilícito penal, que devem ser, cabal e prontamente, apurados e processados. Não o isenta o fato de a degradação do bem protegido ser praticada pelo proprietário do imóvel ou por um particular qualquer. Ao contrário, sua omissão fica mais grave. O dono, pelo menos, age movido por interesse individual de ampliar os benefícios que retira do bem. Já o administrador é pago para agir pela coletividade, o que faz a sua omissão levantar suspeitas de toda ordem sobre a real motivação que a inspira.

Tudo considerado, creio que andou bem o Juiz Federal de Primeiro Grau quando determinou que o Distrito Federal promova, imediatamente, as medidas administrativas necessárias para a retirada total das grades dos pilotis dos edifícios localizados na Região Administrativa do Cruzeiro, sendo implícito no comando judicial que a remoção deve ser feita às expensas dos proprietários e que, além da correção da degradação já realizada, o órgão cumpra com seus deveres de prevenção de novas ocorrências.

Por essas razões, peço vênua à eminente Relatora, sempre brilhante e profunda em sua argumentação, para dela divergir e **dar provimento ao Recurso Especial, por reconhecer que o Distrito Federal, ao deixar de cumprir as obrigações inerentes ao seu poder de polícia do patrimônio histórico-cultural, violou o art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937, lido à luz do que estabelece a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, em especial os arts. 4º e 5º, “d”.**

É como voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2006/0086011-1

**REsp 840918 / DF**

Números Origem: 9400125224 9601459057

PAUTA: 02/10/2008

JULGADO: 02/10/2008

#### **Relatora**

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

#### **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
RECORRIDO : DISTRITO FEDERAL  
PROCURADOR : ANTÔNIO CARLOS ALENCAR CARVALHO E OUTRO(S)  
INTERES. : INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL -  
IPHAN  
ADVOGADO : NÁDIA ALVES PORTO E OUTRO(S)

ASSUNTO: Administrativo - Intervenção do Estado na Propriedade - Tombamento

#### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Após o voto da Sra. Ministra Eliana Calmon, negando provimento ao recurso, e do voto divergente do Sr. Ministro Herman Benjamin, dando provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Sr. Ministro Humberto Martins."

Aguarda o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Castro Meira.

Brasília, 02 de outubro de 2008

**VALÉRIA ALVIM DUSI**  
Secretária



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 840.918 - DF (2006/0086011-1)

**RELATORA** : MINISTRA ELIANA CALMON  
**RECORRENTE** : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
**RECORRIDO** : DISTRITO FEDERAL  
**PROCURADOR** : ANTÔNIO CARLOS ALENCAR CARVALHO E OUTRO(S)  
**INTERES.** : INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO  
NACIONAL - IPHAN  
**ADVOGADO** : NÁDIA ALVES PORTO E OUTRO(S)

### EMENTA

ADMINISTRATIVO – TOMBAMENTO – COLOCAÇÃO DE GRADES EM PILOTIS DE BLOCO RESIDENCIAL TOMBADO – CONCEPÇÃO URBANÍSTICA – MUTILAÇÃO – IMPOSSIBILIDADE – INAPLICABILIDADE DO ART. 18 DO DECRETO-LEI N. 25/37 – RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A colocação de grades nos espaços abertos (pilotis) dos blocos residenciais da Região Administrativa do Cruzeiro descaracteriza o bem tombado, na medida em que desvirtua a concepção urbanística que determinou sua construção.

2. A obra impugnada enquadra-se no conceito de **mutilação**, proibida pelo art. 17 do Decreto-Lei n. 25/37, por se constituir acréscimo indevido e não-previsto no projeto urbanístico original; portanto, proibida.

3. O art. 18 do Decreto-Lei n. 25/37 somente é aplicável a obras realizadas na vizinhança do bem tombado, ou seja, dissociadas fisicamente de sua estrutura, o que não ocorre no caso dos autos.

Recurso especial provido.

### VOTO-VISTA

#### O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS:

Cuida-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal de 1988, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que, dando provimento ao recurso de apelação do DISTRITO FEDERAL e à remessa oficial, entendeu que a colocação de grades nos pilotis de blocos residenciais da Região Administrativa do Cruzeiro, sem a devida autorização do INSTITUTO DO



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN, não contraria as normas que regem o tombamento de Brasília.

Sucintamente, a controvérsia reside no enquadramento do caso analisado às hipóteses do art. 17 ou do art. 18 do Decreto-Lei n. 25/37, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional; ou seja, está em saber se as grades colocadas nos pilotis dos blocos residenciais da Região Administrativa do Cruzeiro agregam-se ao bem tombado, afetando-o diretamente, ou se constitui em obra autônoma, em que o critério balizador da obrigatoriedade de prévia autorização do IPHAN é a afetação à visibilidade de tal bem.

Eis a redação dos precitados dispositivos legais:

*"Art. 17. As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado.*

*Parágrafo único. Tratando-se de bens pertencentes à União, aos Estados ou aos municípios, a autoridade responsável pela infração do presente artigo incorrerá pessoalmente na multa.*

*Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto."*

Com razão o *Parquet*. A proibição de destruição, demolição ou mutilação do bem tombado não se refere, tão-somente, aos seus aspectos estéticos e arquitetônicos, mas deve estender-se à concepção urbanística que determinou sua construção.

Nesse sentido, os espaços abertos existentes nos blocos residenciais de Brasília, tradicionalmente conhecidos como pilotis, efetivamente fazem parte do conjunto arquitetônico tombado, de sorte que a colocação de grades que impeçam o livre trânsito de pessoas naquelas áreas afeta o próprio bem protegido, mutilando-o.

Com efeito, dentre as acepções do vocábulo **mutilação**, o Dicionário Houaiss inclui "ruína ou descaracterização de monumento". É o que ocorreu com a colocação de grades: descaracterizou-se um bem tombado em sua concepção urbanística, alterando, assim, sua composição estética.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ao elencar os efeitos do tombamento, Edimur Ferreira de Faria ensina que, dentre os deveres do proprietário, está "*não modificar o bem. A imodificabilidade do objeto tombado é a mais séria das restrições a que se submetem os bens integrantes do patrimônio cultural. Apesar do peso dessa restrição, a sua imposição é necessária para se evitar a descaracterização do bem.*" (FARIA, Edimur Ferreira de. Curso de Direito Administrativo Positivo, 6ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 546).

Neste passo, entendo que a mutilação que descaracteriza um bem tombado tanto pode se dar pela supressão de parte de sua estrutura - forma mais comum -, como pelo acréscimo indevido de obras não-previstas no projeto urbanístico original, como no caso dos autos. Mutila-se, com isso, não uma parte física do bem, mas o conceito urbanístico que pautou sua construção e que, por isso mesmo, integra-o.

Quanto à aplicação do art. 18 do Decreto-Lei n. 25/37, defendido pela ilustre relatora, ousou dela discordar, uma vez que esse dispositivo refere-se, expressamente, à realização de obras na vizinhança da coisa tombada, vale dizer, dissociadas fisicamente de sua estrutura, o que não ocorre *in casu*.

Ante o exposto, acompanhando o voto divergente do Min. Herman Benjamin e dou provimento ao recurso especial para que seja determinada a remoção da obra impugnada.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2006/0086011-1

**REsp 840918 / DF**

Números Origem: 9400125224 9601459057

PAUTA: 02/10/2008

JULGADO: 14/10/2008

#### **Relatora**

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

#### **Relator para Acórdão**

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

#### **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
RECORRIDO : DISTRITO FEDERAL  
PROCURADOR : RICARDO SUSSUMU OGATA E OUTRO(S)  
INTERES. : INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL -  
IPHAN  
ADVOGADO : NÁDIA ALVES PORTO E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Patrimônio Histórico / Tombamento

#### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do(a) Sr(a). Ministro(a) Humberto Martins, acompanhando a divergência inaugurada pelo Sr. Ministro Herman Benjamin, a Turma, por maioria, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a) Herman Benjamin que lavrará o acórdão. Vencida a Sra. Ministra Eliana Calmon."

Votaram com o Sr. Ministro Herman Benjamin os Srs. Ministros Humberto Martins e Mauro Campbell Marques.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Castro Meira.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.



# **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Brasília, 14 de outubro de 2008

VALÉRIA ALVIM DUSI  
Secretária