



**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo**

**NOTA TÉCNICA 06/2021 – CAOPMAHU – NÚCLEO
DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

EMENTA: PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL. DEVER DE CONSERVAÇÃO DO BEM. RESPONSABILIDADE OBJETIVA BASEADA NA TEORIA DO RISCO INTEGRAL. PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO INTEGRAL. DANOS EXTRAPATRIMONIAIS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO PODER PÚBLICO.

1. INTRODUÇÃO

A preservação, conservação e restauração do patrimônio histórico-cultural de um povo denota, sem dúvidas, seu bom estágio de maturidade moral e social.

Nossa memória, acertos, erros, mudanças, progresso, está jungida à capacidade respectiva de identificar em bens imóveis, móveis, paisagens, locais, etc., a história da sociedade a que pertencemos.

Nossa Constituição Federal, nos arts. 215 e 216, reflete o apelo cultural que todos temos de registrar nossas andanças e feitos. O perfil de uma sociedade está ligado com sua cultura e sua preservação/conservação mantêm-na viva, evoluindo, investindo nas rotas acertadas e alterando rumos quando necessário.

Confira-se:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

II produção, promoção e difusão de bens culturais;(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

IV democratização do acesso aos bens de cultura;(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

V valorização da diversidade étnica e regional.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

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.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.(Vide Lei nº 12.527, de 2011)

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

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

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

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo

I - despesas com pessoal e encargos sociais;(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida;(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:(Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

São inúmeros os diplomas normativos que buscam dar concretude ao texto constitucional. A preservação, conservação e recuperação do patrimônio histórico-cultural, por exemplo, está prevista como diretriz geral da política urbana no Estatuto da Cidade (Lei 10.251/2001):

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

A Constituição do Estado do Paraná também resguarda, de forma expressa, o patrimônio histórico:

Art. 17: Compete aos Municípios:

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

Art. 207: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Estado, aos Municípios e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e



**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo**

futuras, garantindo-se a proteção dos ecossistemas e o uso racional dos recursos ambientais.

§ 1o. Cabe ao Poder Público, na forma da lei, para assegurar a efetividade deste direito:

(...) XV - proteger o patrimônio de reconhecido valor cultural, artístico, histórico, estético, faunístico, paisagístico, arqueológico, turístico, paleontológico, ecológico, espeleológico e científico paranaense, prevendo sua utilização em condições que assegurem a sua conservação;

No âmbito estadual, a Lei 19.135/2017 instituiu o Plano Estadual de Cultura do Paraná:

Art. 1º O Plano Estadual de Cultura do Paraná - PEC/PR define políticas públicas para dez anos, assegurando o estabelecimento de um sistema de gestão pública e participativa e o acompanhamento e avaliação das políticas culturais, proteção e promoção do patrimônio e da diversidade cultural, acesso à produção e fruição da cultura em todos os municípios paranaenses, além da inserção da cultura em modelos sustentáveis de desenvolvimento socioeconômico e tem como princípios:

(...) VII - a valorização da memória e do patrimônio cultural.

Art. 2º. São objetivos do PEC/PR:

(...) X - preservar e promover o patrimônio cultural material e imaterial;

Art. 5º. Compete ao poder público, nos termos desta Lei:

(...) VI - garantir a preservação do patrimônio cultural paranaense, resguardando os bens de natureza material e imaterial, os documentos históricos, acervos e coleções, as formações urbanas e rurais, as línguas e cosmologias indígenas, os sítios arqueológicos pré-históricos e as obras de arte, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência aos valores, identidades, ações e memórias dos diferentes grupos formadores da sociedade paranaense;

Trata-se, então, não apenas de um dever moral, mas, sim, de um dever-
ser constitucional e legal o zelo pelo patrimônio cultural.

O presente estudo não pretende esgotar o tema, mas trazer aos agentes
ministeriais e pessoal de apoio noções sobre a preservação de imóvel tombado
e uma concepção geral quanto à preservação do patrimônio cultural/histórico,



**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo**

material e imaterial.

Este guia sobre a responsabilidade na conservação do patrimônio imobiliário cultural/histórico deflui de consulta do e. Conselho Superior do Ministério Público a respeito de imóvel inserido em setor histórico tombado em município do Paraná, que focou no seguinte questionamento:

Quais são os deveres referentes à conservação de bens tombados pelo proprietário de imóvel e pelo Poder Público?

O fato: Edificação tombada que veio a ruir parcialmente e inserida em Centro Histórico protegido por Tombamento Estadual (Lei Estadual 1211/53) e pelo Governo Federal (Decreto Lei 25/1937) tendo o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional como órgão responsável.

2. DOS DEVERES QUE EMANAM DO TOMBAMENTO DE BEM HISTÓRICO-CULTURAL:

O tombamento de um determinado bem gera deveres de fazer (obrigações positivas), não fazer (obrigações negativas) e de tolerar que serem suportados pelo seu proprietário. Dentre os deveres de fazer impostos está o de conservação:

Dever de conservação: o proprietário do bem tombado deverá conservar o bem da forma como se encontra. É de responsabilidade dele a realização de todas as benfeitorias necessárias à conservação deste bem. Se não tiver condições financeiras de realizar a conservação, deverá informar ao poder público. Assim, passa a ser dever de informar a necessidade de conservação. Neste sentido, dispõe o art. 19, do Decreto-Lei 25/37 que *“O proprietário de coisa tombada, que não dispuser de recursos para proceder às obras de conservação e reparação que a mesma requerer, levará ao conhecimento do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional a necessidade das mencionadas obras, sob pena de multa correspondente ao dobro da importância em que for avaliado o dano sofrido pela mesma coisa”*.¹

¹ Carvalho, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 1301



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo

Assim, caso o proprietário não possa arcar com a manutenção do bem, tem o dever de informar ao poder público que, considerando necessárias as obras, as executará às suas expensas (art. 19, caput e §1º do Dec. Lei 25/1937; e art. 16, caput e §1º da Lei Estadual 1211/53).

Noutro giro, os mesmos diplomas normativos aduzem que se o Poder Público constatar urgência na realização das obras/conservação/reparação do bem, poderá tomar a iniciativa de executá-las, independentemente da comunicação do proprietário (art. 19, caput e §3º do Dec. Lei 25/1937; e art. 16, caput e §3º da Lei Estadual 1211/53).

O Egrégio Superior Tribunal de Justiça, em elucidativo acórdão, discorre sobre os deveres do proprietário e do Estado na proteção do patrimônio histórico-cultural:

PROCESSUAL CIVIL. PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL. ART. 1.228, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ART. 19, CAPUT E § 3º, DO DECRETO-LEI 25/1937. FUNÇÃO MEMORATIVA DO DIREITO DE PROPRIEDADE. OBRIGAÇÕES DO PROPRIETÁRIO E DO ESTADO. CONVENÇÃO RELATIVA À PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, CULTURAL E NATURAL DA UNESCO. CIDADE DO RIO DE JANEIRO. IMÓVEL TOMBADO. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. ÔNUS DA PROVA DA FALTA DE CONDIÇÕES FINANCEIRAS PARA A RESTAURAÇÃO. MULTA CIVIL JUDICIAL TARIFADA. OFENSA AO ART. 489 DO CPC/2015 CONFIGURADA. (...) 2. **A proteção do patrimônio histórico-cultural, bem da Nação, é direito de todos e dever do proprietário e do Estado.** Não se trata de modismo fortuito ou mero favor vanguardista em benefício da coletividade, mas de ônus inerente ao âmago do domínio e da posse em si, inafastável condição absoluta para sua legitimidade e reconhecimento pelo ordenamento jurídico. Com base nessa obrigação primária, decorrente da função memorativa do direito de propriedade, incumbe ao Estado instituir, in concreto, eficaz regime de limitações administrativas, portador de obrigações secundárias ou derivadas, utilizando-se, para tanto, de instrumentos variados, entre os quais o tombamento.

3. **As obrigações que compõem a ordem pública do patrimônio histórico e cultural derivam de princípios gerais do direito e de normas nacionais (federais, estaduais e municipais, inclusive constitucionais) e internacionais.** Na legislação brasileira, sobressaem o Decreto-Lei 25/1937 e o próprio Código Civil, que expressamente inclui, entre as "finalidades econômicas e sociais" do direito de propriedade, a preservação do "patrimônio histórico e artístico" (art. 1.228, § 1º). Ademais, há tratados internacionais sobre a matéria, como



**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo**

a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, aprovada pela Conferência Geral da Unesco, realizada em Paris, de 17 de outubro a 21 de novembro de 1972, e recepcionada entre nós pelo Decreto Legislativo 74/1977 (confira-se, especificamente, o art. 4º, que prevê a obrigação estatal de "identificar, proteger, conservar, valorizar e transmitir às futuras gerações o patrimônio cultural e natural").

4. A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que incumbe ao titular da propriedade ou da posse o dever primeiro de conservar o bem tombado, sem excluir correlato dever do Poder Público, instituidor do tombamento e garantidor maior do patrimônio histórico e cultural da Nação. A hipótese é, pois, de **responsabilidade civil de imputação solidária e execução subsidiária**, pela qual desrespeito às normas de regência da matéria impõe condenação conjunta do proprietário e do Estado, executado este somente se o particular "não dispuser de recursos para proceder às obras de conservação e reparação" (art. 19, caput, do Decreto-Lei 25/1937). Precedentes: AREsp 176.140/BA, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe de 26/10/2012; REsp 895.443/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 17/12/2008; REsp: 1.184.194/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe de 22/9/2010. Obviamente, **o benefício de ordem desaparece quando verificada "urgência na realização de obras e conservação ou reparação" (art. 19, § 3º)**, ressalvado nesse caso o direito de regresso do ente público.

5. Se o proprietário do bem tombado não contar com meios financeiros para medidas de conservação e reparação de rigor, dele se exige que: a) leve ao conhecimento do órgão competente do patrimônio histórico e cultural a necessidade das obras, sob pena de multa civil tarifada, a ser aplicada pelo juiz, "correspondente ao dobro da importância em que for avaliado o dano sofrido" pelo bem (art. 19, caput, do Decreto-Lei 25/1937), além de outras sanções administrativas e penais incidentes e da responsabilidade civil por eventuais prejuízos materiais e morais que da ação ou omissão decorram; b) demonstre cabalmente a ausência de recursos próprios, pois trata-se de onus probandi que, por óbvio, lhe incumbe. (...) (REsp 1791098/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/04/2019, DJe 02/08/2019) – *grifos nossos*

Nada obstante, é preciso lembrar que, a despeito de sua tradição no Brasil, o tombamento não é o único meio de salvaguarda dos bens culturais. Basta que os mesmos estejam inventariados, por exemplo, para que adquiram status, ainda que provisório, de especialmente protegidos, o que impõe, no mínimo, o dever de conservar tais edificações no estado em que se acham, vedando demolições ou alterações drásticas de estrutura e fachada. Destaca-se a



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo

decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Paraná, conferindo eficácia jurídica ao inventário:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. ATO ADMINISTRATIVO QUE NEGA PEDIDO DE ALVARÁ DE DEMOLIÇÃO DE IMÓVEL ARROLADO COMO PATRIMÔNIO CULTURAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA. DECRETO MUNICIPAL Nº 2.044/2012, COM PLENA COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. LEI EM SENTIDO AMPLO. ATO ADMINISTRATIVO LEGAL.

a) Decreto Municipal nº 2.044/2012, amparado nas Constituições Federal e Estadual, Lei Orgânica Municipal e demais legislações, inventariou um rol de imóveis como Patrimônio Cultural do Município de Curitiba, a fim de preservá-los da seguinte forma: “os bens imóveis **inventariados** não poderão ser destruídos, inutilizados, deteriorados ou alterados, sendo dever do proprietário sua preservação e conservação (artigo 6º).

b) No caso, o imóvel de propriedade da Requerente, além de cadastrado como Unidade de Interesse de Preservação – UIP, desde a década de 1990, está, também, inventariado como Patrimônio Cultural do Município de Curitiba, de acordo com o Decreto Municipal nº 2.044/2012.

c) É sabido que a expressão ‘Lei’ aqui deve ser interpretada em sentido amplo, de forma a abranger também atos normativos de categoria inferior, desde que dentro dos limites do ordenamento jurídico hierarquicamente superior, como é o caso do referido Decreto.

d) Sendo, portanto, o Decreto Municipal nº 2.044/2012 lei em sentido amplo, com compatibilidade constitucional e infraconstitucional, o ato administrativo denegatório de demolição de imóvel arrolado e inventariado é plenamente legal, válido e eficaz.

e) Ademais, em 22 de março de 2016, entrou em vigor a Lei Municipal nº 14.794 que, também, dispõe sobre a proteção do patrimônio cultural do Município de Curitiba. A nova lei corrobora o disposto no Decreto Municipal e toda a legislação pertinente de modo a reforçar a ideia de proteção dos imóveis inventariados.

2. APELO DO MUNICÍPIO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. APELO DA AUTORA PREJUDICADO.

(TJ-PR – REEX: 14853306 PR 1485330-6 (Acórdão), Relator: Leonel Cunha, Data de Julgamento: 10/05/2016, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1817 10/06/2016).

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais em decisão semelhante:

REEXAME NECESSÁRIO DE OFÍCIO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL. IMÓVEL INVENTARIADO. PROTEÇÃO DE BEM DE VALOR HISTÓRICO E CULTURAL. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO DO PROPRIETÁRIO SOBRE O TOMBAMENTO DE IMÓVEL. IMÓVEL DEMOLIDO.



**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo**

PRETENSÃO DE CONDENAÇÃO DO MUNICÍPIO PELA OMISSÃO NA DEFESA DO BEM. PROCEDÊNCIA. ILICITUDE CONFIGURADA. DANO MORAL COLETIVO. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO "IN CASU".

- As obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural encontram proteção especial na Constituição da República e na Constituição do Estado de Minas Gerais, cabendo ao Poder Público com a colaboração da comunidade, a sua preservação e, se necessário, a repressão ao dano e a ameaça àquele referido patrimônio.

- **A Carta Magna elevou o inventário como instrumento jurídico de preservação do patrimônio cultural**, ao lado do tombamento, da desapropriação, dos registros, da vigilância e de outras formas de acautelamento e preservação (art.216, § 1º, CR/88).

- **Merece a proteção do Estado o bem de valor cultural inventariado, de tal sorte que o seu proprietário tem o dever de protegê-lo**, pois este instituto de proteção, ao lado dos demais, constitui importante cadastro de bens sociais de inegável valor sociocultural, razão pela qual não pode o Poder Judiciário ignorá-lo, sob pena de esvaziar a memória de um povo.

- Constitui dano moral coletivo a agressão a bens e valores jurídicos comuns a toda a coletividade ou parte dela. Basta a lesão injusta e intolerável a qualquer dos interesses ou direitos titularizados pela coletividade, independentemente do número de pessoas atingidas e da configuração da culpa, para se impor ao infrator o dever de indenizar.

- Não há que se falar em pretensão de condenar o proprietário que demoliu o imóvel quando este não foi notificado bem como não teve ciência do seu tombamento. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.21.048703-9/001, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 03/08/2021, publicação da súmula em 06/08/2021) – *grifos nossos*

Desse modo, em se tratando tanto de bens tombados, quanto preliminarmente inventariados, em aparente situação de risco e estado periclitante, cabem não só, desde logo, as medidas de vigilância administrativa e poder de polícia exercidos pelo poder público (exigências de manutenção contra ruína, inclusive com sanções como multas, e negativas fundamentadas de alvarás de reforma e demolição), como também eventual remédio administrativo e/ou judicial adotado pela Promotoria de Justiça, para compelir os particulares e o poder público à



**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo**

preservação e restauro dos referidos bens culturais.

**3. DA MANUTENÇÃO PARA A CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO
HISTÓRICO/CULTURAL:**

A manutenção periódica dos sistemas que compõem uma edificação é reconhecidamente necessária para garantir sua estabilidade e vida útil. As definições presentes na Norma Brasileira da ABNT 15575 contribuem para esse entendimento:

3.27 manutenção

conjunto de atividades a serem realizadas ao longo da vida total da edificação **para conservar ou recuperar a sua capacidade funcional e de seus sistemas constituintes** de atender as necessidades e segurança dos seus usuários.

(...)

3.42 vida útil (VU)

período de tempo em que um edifício e/ou seus sistemas se prestam às atividades para as quais foram projetados e construídos considerando a periodicidade e correta execução dos processos de manutenção especificados no respectivo Manual de Uso, Operação e Manutenção (a vida útil não pode ser confundida com prazo de garantia legal e certificada).

Nota - Interferem na vida útil, além da vida útil projetada, das características dos materiais e da qualidade da construção como um todo, o correto uso e operação da edificação e de suas partes, a constância e efetividade das operações de limpeza e manutenção, alterações climáticas e níveis de poluição no local da obra, mudanças no entorno da obra ao longo do tempo (trânsito de veículos, obras de infraestrutura, expansão urbana), etc. O valor real de tempo de vida útil será uma composição do valor teórico de Vida Útil Projetada devidamente influenciado pelas ações da manutenção, da utilização, da natureza e da sua vizinhança. As negligências no cumprimento integral dos programas definidos no manual de operação, uso e manutenção da edificação, bem como ações anormais do meio ambiente, irão reduzir o tempo de vida útil, podendo este ficar menor que o prazo teórico calculado como Vida Útil Projetada.

Se a adequada manutenção e conservação é essencial para qualquer edificação ela ganha contornos mais dramáticos ao tratarmos de bens históricos, já que esses não são passíveis de substituição, pois os métodos e materiais



**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo**

empregados, em boa parte, não mais existem, segundo o manual *Conservação Preventiva de Imóveis Antigos em Núcleos Históricos*²:

Não é possível reproduzir um monumento ou uma cidade antiga na sua integridade e toda intervenção provoca, em certa medida, algum grau de perda de autenticidade. Assim, evitar o início ou avanço de danos é medida preventiva de suma importância, verdadeiro ato de preservação.

É esse o entendimento da Carta Patrimonial firmada em Veneza³ em maio de 1964 por arquitetos e técnicos de monumentos históricos, em seu artigo 4º: “a conservação dos monumentos exige, antes de tudo, manutenção permanente”. Cumpre destacar, que a conservação e manutenção antecedem o restauro, medida de caráter excepcional, que deve ser empregada somente quando estas não tenham alcançado concretude. Essa é a orientação do documento patrimonial acima mencionado:

Artigo 9º - A restauração é uma operação que deve ter caráter excepcional. Tem por objetivo conservar e revelar os valores estéticos e históricos do monumento e fundamenta-se no respeito ao material original e aos documentos autênticos. Termina onde começa a hipótese; no plano das reconstituições conjecturais, todo trabalho complementar reconhecido como indispensável por razões estéticas ou técnicas destacar-se-á da composição arquitetônica e deverá ostentar a marca do nosso tempo. A restauração será sempre precedida e acompanhada de um estudo arqueológico e histórico do monumento.

Assim, a conservação e manutenção⁴ são as medidas a serem adotadas pelos proprietários e, constatada a impossibilidade financeira destes ou o risco

2 WEISSHEIMER, Maria Regina. **Conservação preventiva de imóveis antigos em núcleos históricos**. Florianópolis: IPHAN, 2020, p. 08

3 <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Veneza%201964.pdf>

4 São diversos os Manuais e Documentos que estabelecem parâmetros técnicos para a manutenção e conservação de bens culturais edificados, destacamos aqui: ICOMOS. **Recomendações para a análise, conservação e restauração estrutural do patrimônio arquitetônico**. Tradução de Silvia Puccioni. Paris: ICOMOS, 2001; LA PASTINA FILHO, José. **Manual de Conservação de Telhados**. 1ª edição. Brasília: IPHAN/ Programa Monumenta, 2005; WEISSHEIMER, Maria Regina (org.). **Conservação preventiva de imóveis antigos em núcleos históricos**. Florianópolis, SC: IPHAN, 2020; WEISSHEIMER, Maria Regina (org.). **Conservação preventiva de imóveis antigos na região de imigração**. Florianópolis, SC: IPHAN, 2021.



**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo**

iminente ao bem, pelo agente público responsável pelo seu tombamento ou proteção.

A restauração, é medida a ser empregada apenas quando não houve o devido cuidado com o bem edificado, devendo sempre adotar os materiais e técnicas utilizados originalmente e na ausência destes destacar a intervenção realizada. A Carta de Burra traz um maior detalhamento sobre:

Artigo 13º - A restauração só pode ser efetivada se existirem dados suficientes que testemunhem um estado anterior da substância do bem e se o restabelecimento desse estado conduzir a uma valorização da significação cultural do referido bem. Nenhuma empreitada de restauração deve ser empreendida sem a certeza de existirem recursos necessários para isso.

Entre os elementos a serem constantemente inspecionados está a cobertura, sendo este um dos sistemas prioritários na manutenção de edificações. A garantia da integridade do telhado e de seus elementos portantes “é a primeira preocupação que se deve ter quando falamos em conservação de um imóvel”⁵ (p. 11). Isso porque a função da cobertura é proteger os demais sistemas estruturais que compõem a edificação da deterioração, especialmente das intempéries. Segundo a NBR ABNT 15.575 (parte 5) o sistema de cobertura (sc) é o:

conjunto de elementos / componentes , dispostos no topo da construção, com as funções de assegurar estanqueidade às águas pluviais e salubridade, proteger demais sistemas da edificação habitacional ou elementos e componentes da deterioração por agentes naturais, e contribuir positivamente para o conforto termoacústico da edificação habitacional.

Por isso mesmo a orientação é que os telhados sejam periodicamente inspecionados e, se constatados problemas, tratados e corrigidos.

É comum das tipologias construtivas e arquitetônicas adotadas em nosso país no casario histórico e mesmo nas edificações atuais, que a estrutura da

⁵ Idem, p. 11.



Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo

cobertura não fique visível, sendo acessível apenas por sótãos, alçapões, entre outros elementos. Assim as patologias não podem ser constatadas se não houver a inspeção periódica decorrente da intencionalidade de manutenção e conservação do bem. Publicação do IPHAN⁶ (p. 46) orienta a seguinte frequência na inspeção e manutenção de telhados de bens edificados:

TABELA 2

| INSPEÇÃO PERIÓDICA/ MANUTENÇÃO | | | |
|--|----------------|---|---|
| Local a Inspeccionar | Periodicidade | Verificar Problemas | Medidas e Procedimentos |
| 1 – Revestimento externo de telhas e do sistema da captação e escoamento das águas pluviais. | A cada 2 meses | <ul style="list-style-type: none">Telhas quebradas, corridas ou mal encaixadasCanais, calhas, rincões e condutores entupidos.Furos, oxidação, emendas soltas nas calhas, rincões e condutores. | <ul style="list-style-type: none">Substituir, recomporRemover detritos, lavar com escova de cerdas naturaisCorrigir os defeitos |
| 2 – Estrutura do telhado e do sistema de sustentação do forro. | A cada 6 meses | <ul style="list-style-type: none">Condições de aeração do desvão.Identificar eventuais lesões, deformações e desagregaçõesVerificar infestação de agentes patológicos.Estado de conservação das instalações hidráulica e elétrica.Condições de higiene e limpeza. | <ul style="list-style-type: none">Instalar sistema eficiente de ventilaçãoCorrigir, reforçar, restaurar peças comprometidasImunização / controleCorrigir eventuais vazamentos ou problemas com a fiação.Remover detritos maiores, varrer e aspirar. |
| 3 – Superfície aparente do forro | Rotina diária | <ul style="list-style-type: none">Manchas de umidade/ fungo bolor no forro ou paredes e goteiras visíveisPresença de excremento de cupim ou outros insetos xilófagos sobre móveis ou piso | <ul style="list-style-type: none">São indícios de infiltração de água. – inspecionar imediatamente o desvão.São indícios de infestação. – imunizar madeiramento |

É, pois, imperativa a necessidade da devida manutenção da edificação, dever que acompanha o direito de propriedade e ganha especial relevância quando tratamos de bens tombados. Quando não efetivada e resulta em danos a sua estrutura, é necessária a adoção de medidas pelo proprietário (ou pelo poder público) para o retorno do bem o mais próximo possível ao seu *status quo ante*,

6 Manual de Conservação de Telhados. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/Man_ConservacaoDeTelhados_1edicao_m.pdf



**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo**

isto é, sua condição original.

As providências conservadoras e restaurativas são prioritárias e obrigatórias na preservação da higidez ou reparação dos bens culturais, sempre com a cautela, no segundo caso, para a mínima perda da autenticidade pela impossibilidade de restauração integral do imóvel tal como era originalmente (irrepetibilidade inerente aos bens culturais patrimoniais).

4. DOS DANOS AO PATRIMÔNIO CULTURAL

O patrimônio cultural é uma das dimensões do meio ambiente, e, portanto, no âmbito cível, a responsabilidade do violador das normas de proteção ao meio ambiente cultural além de objetiva, é solidária e baseada na teoria do risco integral:

Essa omissão do proprietário em conservar o bem tombado, viabilizando seu perecimento célere, enquadra-se na hipótese de omissão por negligência, uma vez que, tendo a obrigação de conservar a coisa, deixou de cumprir esta sua obrigação.⁷

Destarte, ao contrário da regra geral, em que a responsabilidade civil decorre da culpa, quando há que se provar que houve uma conduta ilícita que deu origem ao prejuízo, em matéria de lesão ao patrimônio cultural é necessário apenas o nexo de causalidade entre o ato e o dano para que haja a responsabilidade civil do agente causador, ainda que decorra a lesão de ato lícito ou de risco.

Basta o liame causal entre a ação **ou omissão** do agente e o dano decorrente, para que subsista a obrigação de repará-lo, **não sendo possível se invocar o caso fortuito e a força maior como causas de exclusão da responsabilidade**, pois a teoria que se aplica ao caso é a do **risco integral**.

Vale destacar, ainda, que a **obrigação de preservação e conservação do patrimônio cultural tem natureza propter rem, acompanhando a coisa e gerando a responsabilidade de reparação ao possuidor direto ou indireto e ao proprietário, independentemente de terem dado causa à degradação**.

Quanto à responsabilidade civil do poder público, a conjugação do disposto no art. 225, § 3º. e no art. 216, § 4º da Carta Magna deixa clara a existência de uma previsão específica sobre a responsabilidade pelos danos ao meio ambiente cultural, o que afasta a regra geral do art. 37, §

⁷ Rabello, Sonia. O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009. p. 116



**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo**

6º da norma constitucional, impondo a responsabilidade civil objetiva do Estado tanto em casos de ação, quanto de omissão, nos exatos termos do art. 14, § 1º. da Lei 6.938/81. (...)

Essa **possibilidade de responsabilização solidária em sede de danos causados a bens que integram o patrimônio cultural abre amplas perspectivas no que tange à viabilidade do chamamento do poder público, que tem o expresso dever constitucional de proteger tal bem jurídico** (art. 23, III, IV e VI, 30, IX e 216, § 1º.), ao polo passivo de ações que objetivam a reparação de lesões causadas em decorrência de omissão na vigilância sobre tais coisas.⁸ - grifos nossos

O dano ao patrimônio histórico-cultural, por seu turno, pode assumir várias dimensões, não só de ordem material, como também imaterial:

Conforme o caso, a restauração, a indenização por danos materiais irreversíveis, a indenização por danos interinos, a indenização por danos extrapatrimoniais e a restituição de lucros ilicitamente obtidos podem ser exigidos simultaneamente como forma de reparar integralmente o, **não raras vezes, multifacetário dano ao patrimônio cultural.**

(...) Mesmo quando cabível, nem sempre a restauração será capaz de ser aplicada de maneira integral ao bem cultural lesado, podendo remanescer uma parcela atingida pela irreversibilidade (dano residual ou permanente). Nesse tipo de situação, ante a impossibilidade da tutela específica de restauração integral, a obrigação remanescente deve ser convertida em perdas e danos e o valor da indenização ser revertido para o fundo de direitos difusos lesados.

Sob a ótica temporal, entre o momento da ação ou omissão lesiva ao patrimônio cultural e o pleno restabelecimento do bem atingido (hiato passadinho de deterioração total ou parcial do bem de interesse público), verifica-se a ocorrência de dano interino ou intermediário - verdadeiro lucro cessante cultural - cuja reparação deve se dar por indenização pecuniária em benefício do fundo de direitos difusos lesados⁹.

Quanto ao **aspecto extrapatrimonial**, em casos de danos graves ao patrimônio cultural (tais como a **lesão significativa ou ruína de bens históricos**, o impedimento arbitrário da realização de uma festa tradicional ou de uma importante partida de futebol, a privação injusta e duradoura do acesso e fruição de uma imagem sacra de grande valor histórico, decorrente de sua subtração; a danificação irreparável ou de

8 Miranda, Marcos Paulo de Souza. Responsabilidade civil por danos ao patrimônio cultural. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-16/ambiente-juridico-responsabilidade-civil-danos-patrimonio-cultural#:~:text=A%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20civil%20em%20mat%C3%A9ria,por%20eventual%20dano%20que%20causarem>. Acesso em: 15/07/2021.

9 Nesse sentido: Em se tratando de área tombada, a demora na regularização de poluição visual gera danos estéticos ao patrimônio histórico-cultural. Os danos ocasionados ao meio ambiente cultural devem ser indenizados. (TJMG; APCV 1.0625.12.004682-0/001; Rel. Des. Oliveira Firmo; Julg. 14/10/2014; DJEMG 17/10/2014)



**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo**

difícil e custosa reparação de um local especialmente protegido etc.), **é plenamente cabível a indenização por danos morais coletivos.**

Com efeito, é indiscutível a possibilidade da coletividade ser afetada, em seus valores extrapatrimoniais, não só em decorrência da existência de sentimentos subjetivos de perda ou sofrimento, mas também em razão da violação a uma carga de valores éticos comuns, verificáveis objetivamente.¹⁰ - *grifos nossos*

Nessa toada o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

(...) 3. Adotado pelo Direito Ambiental brasileiro (arts. 4º, inciso VII, e 14, § 1º, da Lei 6.938/1981), o princípio da reparação in integrum deságua na exigência da compreensão a mais ampla possível da responsabilidade civil, possibilitando a cumulação do dever de recuperar o bem atingido ao seu estado natural anterior (= prestação in natura) com o dever de indenizar prejuízos, inclusive o moral coletivo (= prestação pecuniária), mesmo que por estimativa. Reparação integral também pressupõe observar com atenção a função punitiva e inibitória da responsabilidade civil, de modo a afastar perigosa impressão, real ou imaginária, de que a degradação ambiental compensa, social e financeiramente. 4. Recurso Especial parcialmente provido. (REsp 1661859/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/10/2017, DJe 31/08/2020) – *grifos nossos*

Importante, pois, que o órgão de execução ministerial, quando da análise em concreto de situações envolvendo danos ao meio ambiente cultural, avalie não só a presença de danos materiais e a viabilidade da reforma/restauração do bem, mas também danos de ordem extrapatrimonial/imaterial, nos termos da exposição supra.

10 Miranda, Marcos Paulo de Souza. Responsabilidade civil por danos ao patrimônio cultural. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-16/ambiente-juridico-responsabilidade-civil-danos-patrimonio-cultural#:~:text=A%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20civil%20em%20mat%C3%A9ria,por%20eventual%20dano%20que%20causarem>. Acesso em: 15/07/2021.



**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo**

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Centro de Apoio emite os presentes apontamentos para alertar às Promotorias de Justiça quanto a necessidade da manutenção do patrimônio histórico/cultural das comunidades em que atuam, observando que não é só o tombamento que conduz a conservação, preservação, restauração do patrimônio histórico-cultural, mas também os inventários (como indicado acima), registros, vigilância e a desapropriação nos termos do art. 216 da Constituição Federal.

Importante que o agente ministerial com atribuições na área, apesar da notória sobrecarga de trabalho, mantenha permanente contato com os órgãos de preservação cultural municipal, estadual e federal que atuem na conservação, preservação, restauração dos bens culturais e históricos das comunidades abrangidas pela sua atuação, para conhecer da existência, ou não, de inventários, registros, vigilância ou tombamento desses bens e encetar esforços para que as municipalidades, apoiadas por setores de conservação cultural, aprimorem referidos inventários, registros, vigilância, tombamento e, mesmo, desapropriação, criando serviços para, repita-se vez mais, a conservação/preservação e restauração de bens culturais e históricos.

O presente material, conquanto focado em bem imóvel tombado, serve de provocação para uma atenta atuação do Ministério Público em relação à preservação dos bens materiais e imateriais da sociedade, em especial centrada no Poder Público e seu poder de polícia à vigilância para



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo e Proteção ao Meio Ambiente – Núcleo Habitação e Urbanismo

conservação desses bens, o qual tem o dever, constitucionalmente expresso, de protegê-los (art. 23, III, IV e V, 30, IX e 216, §1º da Constituição Federal de 1988).

É a Nota Técnica.

Curitiba, 10 de setembro de 2021.

ALBERTO VELLOZO MACHADO

Procurador de Justiça

Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (CAOPMAHU)

LAURA ESMANHOTO BERTOL

Arquiteta e Urbanista
CAU/A43637-2

PAOLA DUARTE PRESTES

Assessora Jurídica