

RECURSO

AÇÃO DE RESTAURAÇÃO DE AUTOS

Recurso 08101785220194058400
Tribunal TRF5
Relator Desembargador Federal Francisco Roberto Machado
Julgado em 03/06/2024

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TOMBAMENTO. IMÓVEL PÚBLICO SITUADO NO CONJUNTO ARQUITETÔNICO, URBANÍSTICO E PAISAGÍSTICO DA CIDADE DE NATAL/RN.

RESUMO

Ação civil pública para restauração de imóvel tombado (antigo Hotel Central em Natal). O Município e IPHAN recorreram contra sentença que lhes impôs obrigação de executar obra completa com cronograma e relatórios periódicos, alegando violação da separação dos poderes e discricionariedade administrativa. Os recursos foram providos, reconhecendo que decisões sobre alocação orçamentária integram escolhas políticas da administração, não podendo o Judiciário impor execução de restauração quando há limitações financeiras.

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TOMBAMENTO. IMÓVEL PÚBLICO SITUADO NO CONJUNTO ARQUITETÔNICO, URBANÍSTICO E PAISAGÍSTICO DA CIDADE DE NATAL/RN. ANTIGO HOTEL CENTRAL. RESTAURAÇÃO COMPLETA DO BEM. RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA. INDEVIDA ELEIÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. RE 684.618/RJ (TEMA 698). ALOCAÇÃO DE RECURSOS. ESCOLHA POLÍTICA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RECURSOS PROVIDOS.

1.

Trata-se de remessa necessária e de apelações interpostas pelo Município de Natal e pelo INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN contra sentença proferida pelo Juízo Federal da 5ª Vara/RN, que julgou procedente o pedido inserto na inicial, para determinar ao MUNICÍPIO DE NATAL e ao IPHAN que executem a completa restauração do prédio do antigo Hotel Central, cuja edificação está localizada na poligonal de tombamento do Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico do Município de Natal, localizada na Rua Câmara Cascudo, nº 176, bairro da Ribeira, nesta capital, considerando-se as peculiaridades e necessidades do referido imóvel, bem como respeitando todos os direitos das pessoas envolvidas que ali se encontram e/ou residem, especialmente a vida e a segurança daqueles seres humanos, por meio das seguintes providências: a) a elaboração de cronograma de ações relativas ao imóvel supramencionado, contemplando desde a conclusão do projeto executivo até a efetiva execução das obras, a ser apresentado, perante este Juízo Federal, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias; b) a imposição de obrigação de vistoriar, periodicamente, o bem público em comento, até que seja definitivamente recuperado, devendo ser apresentado, judicialmente, relatórios trimestrais contendo informações circunstanciadas e atualizadas acerca do estado do imóvel e do andamento das obras de restauração.

2. O Município de Natal recorreu alegando: 1) impossibilidade de interferência do Poder Judiciário em atos discricionários da administração pública; 2) a determinação judicial recorrida infringe diretamente o postulado constitucional da separação dos poderes estatais; 3) o modus operandi não deve ser imposto pelo

Poder Judiciário, sendo descabidas as obrigações de vistorias e de apresentação de relatórios periódicos, haja vista que a própria empresa vencedora do certame licitatório terá a natural incumbência de assumir a guarda do prédio. Ao final, requer o provimento do recurso.

3. O INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN também apelou, aduzindo: 1) cabe ao Município proceder à reintegração e conservação do bem tombado, por ser o proprietário do bem; 2) não há omissão do IPHAN quanto ao processo administrativo de liberação dos recursos para a execução da restauração pelo Município de Natal; 3) o orçamento do IPHAN é insuficiente para realização de todos os atos necessários a uma completa proteção do vasto patrimônio histórico e artístico nacional; 4) constitui prerrogativa da Administração Pública, no exercício de seu poder discricionário, verificar a necessidade de determinar as providências a serem adotadas, estabelecendo as prioridades na execução da política de proteção ao patrimônio histórico, em consonância com os recursos financeiros disponíveis e em estrita obediência aos princípios da razoabilidade e da supremacia do interesse público, visando a proteção do patrimônio cultural brasileiro em seu conjunto.

4. Na origem, trata-se de ação civil pública proposta pelo MPF contra o MUNICÍPIO DE NATAL e o IPHAN objetivando a condenação dos réus na obrigação de fazer, consistente em executar a completa restauração do bem público denominado antigo Hotel Central, cuja edificação está localizada na poligonal de tombamento do Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico do Município de Natal, na Rua Câmara Cascudo, nº 176, bairro da Ribeira, por meio das seguintes providências: "c.1) A elaboração de cronograma de ações relativas ao imóvel supramencionado, contemplando desde a conclusão do projeto executivo (pendente há cerca de cinco anos) até a efetiva execução das obras, a ser apresentado, perante esse DD. Juízo Federal, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias; c.2) A imposição de obrigação de vistoriar, periodicamente, o bem público em comento, até que sejam definitivamente recuperados, devendo ser apresentado, judicialmente, relatórios trimestrais contendo informações circunstanciadas e atualizadas acerca do estado do imóvel e do andamento das obras de restauração".

5. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, o tombamento é a declaração pelo Poder Público do valor histórico, artístico, paisagístico, turístico, cultural ou científico de coisas ou locais que, por essa razão, devam ser preservados de acordo com a inscrição em livro próprio. Sua efetivação como forma de proteção ao patrimônio público está prevista no art. 216, § 1º, da CF/88. Assim, o tombamento sujeita à tutela pública os bens móveis e imóveis, públicos ou privados que, por suas características históricas, artísticas, estéticas, arquitetônicas, arqueológicas, ou documental e ambiental, integram-se ao patrimônio cultural de uma localidade.

6. No exame do mérito da controvérsia, importa verificar se se revela possível ao Judiciário, sem que incorra em ofensa ao princípio da separação dos poderes, determinar aos apelantes a restauração e manutenção do antigo Hotel Central.

7. A propósito da intervenção do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas, o STF no julgamento do RE 684.618/RJ (Tema 698), assentou que: "A intervenção casuística do Poder Judiciário, definindo a forma de contratação de pessoal e da gestão dos serviços de saúde, coloca em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, já que desorganiza a atividade administrativa e compromete a alocação racional dos escassos recursos públicos. Necessidade de se estabelecer parâmetros para que a atuação judicial seja pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador".

8. A preocupação com a proteção do patrimônio histórico, paisagístico e cultural, encontra guarida na

Constituição Federal de 1988, seja no prelúdio, com a referência a bem-estar, seja no corpo propriamente dito do Texto Constitucional, sobrelevando a preocupação com a atribuição de responsabilidade a todos os entes da Federação (art. 23, III e IV, da CF/88) e, especificamente, o encargo dos municípios de promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (art. 30, IX, da CF/88). No entanto, "não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc .

19. O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo". (STF, ADC 42, Relator Ministro Luiz Fux, julg. em 28/02/2018).

9. Ainda que se considere a importância da proteção do patrimônio arquitetônico, urbanístico e paisagístico, o fato é que, considerada a abrangência da pretensão inicial - notadamente as pessoas envolvidas e diversas obrigações a serem cumpridas - tem-se por inviável o seu acolhimento. Lançando olhos para a sentença, observa-se que foi determinado ao Município e ao IPHAN à adoção de medidas necessariamente orçamentárias e financeiras e excessivamente interventivas com o fim de viabilizar a realização de "cronograma de ações relativas ao imóvel supramencionado, contemplando desde a conclusão do projeto executivo até a efetiva execução das obras, a ser apresentado, perante este Juízo Federal, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias". Além de determinar o modus operandi, a saber, impondo a obrigação de "vistoriar, periodicamente, o bem público em comento, até que seja definitivamente recuperado, devendo ser apresentado, judicialmente, relatórios trimestrais contendo informações circunstanciadas e atualizadas acerca do estado do imóvel e do andamento das obras de restauração".

10. Vê-se, portanto, que a implantação das medidas pretendidas pelo MPF pode desorganizar a atividade administrativa e comprometer a alocação racional dos recursos públicos, pois o direcionamento da política pública restaria norteado não pela Administração Pública, no bojo de sua função típica, mas pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, caberá ao administrador público eleger as prioridades na execução das políticas públicas, sobretudo em razão da alegada escassez de recursos e dos vultosos valores envolvidos, sob pena de fustigar o direito dos demais destinatários de políticas públicas de saúde, educação, habitação, entre outros.

11. Não se está a negar a proteção do patrimônio histórico, cultural, arquitetônico, urbanístico ou paisagístico. Diversamente, a restrição é quanto ao conteúdo das pretensões apresentadas e das providências determinadas (de modo a intervir na eleição e execução de política pública).

12. A formulação de políticas públicas para enfrentar situações como essas competem exclusivamente aos Poderes Executivo e Legislativo, o que significa dizer que não deve o Judiciário assumir postura criadora de direito com base em decisões de cunho eminentemente valorativo e, por conseguinte, não lhe compete ordenar a aplicação dos recursos nessa ou naquela área ou atividade, elegendo prioridades e exercendo juízo de conveniência e oportunidade. Atuação que tal, como dito, não é atribuição do Judiciário, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes". (PROCESSO: 08163741820194050000, AGRAVO DE INSTRUMENTO, DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA, 2ª TURMA, JULGAMENTO: 06/10/2020)

13. Apelações e remessa necessária providas, para julgar improcedente o pedido.