

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

PATRIMÔNIO PÚBLICO

Recurso 08035480520184058500
Tribunal TRF5
Relator Desembargador Federal Rafael Chalegre Do Rego Barros (Convocado)
Julgado em 12/03/2025

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

RESUMO

Ação civil pública pela preservação de patrimônio cultural em São Cristóvão/SE. A sentença condenou a União, IPHAN, Arquidiocese e Município a realizarem restauração e conservação emergencial de três imóveis históricos (Antiga Prefeitura, Estação Ferroviária e Capela de Santa Cruz) com cronograma e prestação de contas periódicas. O tribunal rejeitou as alegações de ilegitimidade passiva da União e inépcia da ação, mantendo parcialmente a condenação com responsabilidades solidárias pelos entes públicos envolvidos.

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRESERVAÇÃO DE PRÉDIOS PÚBLICOS. PATRIMÔNIO CULTURAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. INOCORRÊNCIA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INEXISTÊNCIA. APELAÇÃO DA UNIÃO PROVIDA. REMESSA NECESSÁRIA PARCIALMENTE PROVIDA. APELAÇÕES DA ARQUIDIOCESE DE ARACAJU/CE E DO IPHAN DESPROVIDAS.

1.

Cuida-se de Remessa Necessária e Apelações interposta pela UNIÃO, pela ARQUIDIOCESE DE ARACAJU e pelo INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL-IPHAN em face de sentença proferida na 2ª Vara Federal (SE), que julgou parcialmente procedente os pedidos, ratificando a tutela de urgência, para: A) Condenar o IPHAN a realizar a restauração dos prédios da Antiga Sede da Prefeitura Municipal, da Estação Ferroviária e da Capelinha (Capela de Santa Cruz), prevista no PAC - Cidades Históricas, determinando a adoção das seguintes providências: A.1) elaboração de cronograma de ações relativas aos imóveis supramencionados contemplando desde a conclusão do projeto executivo até a efetiva execução das obras, a ser apresentado a este Juízo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, após a prolação da sentença; e A.2) vistoriar, a cada 90 (noventa) dias, os bens em comento, até que sejam definitivamente recuperados, devendo ser apresentado, judicialmente, relatórios trimestrais contendo informações circunstanciadas e atualizadas acerca do estado dos imóveis e do andamento das obras de restauração. Caso a execução do cronograma citado no item A dependa de outros órgãos ou entes públicos e estes ofereçam resistência a cumprir as medidas de sua responsabilidade nos prazos estabelecidos, caberá ao IPHAN informá-lo nos autos, durante o cumprimento de sentença, para que as medidas correspondentes sejam adotadas pelo Juízo; B) Condenar a União Federal a assegurar a destinação dos recursos necessários, vinculados ao PAC - Cidades Históricas, para a execução do projeto que vier a ser elaborado em cumprimento ao item "A"; C) Condenar o Município de São Cristóvão a promover a conservação emergencial da Antiga Sede da Prefeitura Municipal, de modo a evitar sua ruína, até que o

imóvel seja restaurado pela adoção das medidas previstas no item "A".

D) Condenar o IPHAN a promover a conservação emergencial da Estação Ferroviária, de modo a evitar sua ruína, até que o imóvel seja restaurado pela adoção das medidas previstas no item "A"; E) Condenar a Arquidiocese de Aracaju/SE a promover a conservação emergencial da Capela de Santa Cruz, de modo a evitar sua ruína, até que o imóvel seja restaurado pela adoção das medidas previstas no item "A". Sem custas e sem honorários (art. 18 da Lei n.º 7.347/1985).

2. A União alega basicamente sua ilegitimidade passiva. Subsidiariamente, aduz que a sentença proferida ofende o Princípio da Separação de Poderes e a discricionariedade administrativa, além de pugnar pelo reconhecimento da responsabilidade subsidiária, nos moldes do art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937. A Arquidiocese de Aracaju/SE alega ausência de responsabilidade no caso concreto, visto que não é proprietária da Capela de Santa Cruz, sendo uma mera possuidora, além de que ocorreu violação ao Princípio da Congruência, uma vez que "o objeto da presente ação refere-se a Capela de N. Sra. Da Conceição do Assentamento Poxim (ou Capela do Antigo Engenho Poxim)", de modo que a condenação determinada recaiu sob igreja diversa. Por fim, o IPHAN alega preliminarmente inépcia da inicial já que a "Capela de Nossa Senhora da Conceição do Assentamento Poxim não faz parte do PAC Cidades Históricas e, por isso mesmo, a narração dos fatos ('destinação de verbas federais oriundas do PAC Cidades Históricas') não leva, logicamente, ao pedido"; no mérito aduz resumidamente que inexistente omissão da autarquia no que tange à conservação do patrimônio histórico-cultural objeto destes autos.

3. Em apertada síntese, trata-se de ACP promovida pelo MPF, com base no Inquérito Civil nº 1.35.000.000857/2014-62, objetivando a "concessão, liminarmente, de antecipação dos efeitos da tutela, determinando-se a imposição de obrigação de fazer ao ente demandado para que adote providências emergenciais com o intuito de conter o risco de desabamento nos edifícios da sede da Prefeitura Municipal, Estação Ferroviária e Capelinha (por meio de escoramento, reforço da estrutura, reparo no telhado, dentre outras medidas), além das providências necessárias a evitar a continuidade do processo de arruinamento (obstar o acesso de pessoas não autorizadas ao interior dos imóveis, por exemplo), devendo apresentar, perante esse Juízo Federal e no prazo máximo de 30 (trinta) dias, relatório circunstanciado certificando todas as intervenções e obras realizadas, considerando-se as peculiaridades e necessidades de cada imóvel tratado na presente Ação Civil Pública". Registre-se ainda que no decorrer da instrução processual, houve a inclusão da "União, o Município de São Cristóvão/SE e a Arquidiocese de Aracaju/SE, na qualidade de litisconsortes passivos necessários".

4.

Inicialmente, no tocante à ilegitimidade passiva, assiste razão à União. A jurisprudência desta Terceira Turma entende que "Sendo o IPHAN uma autarquia federal, ente dotado de personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias, a quem compete exercer a preservação do Patrimônio Histórico e Cultural, cabe originalmente ao Instituto a responsabilidade prevista no art. 19 do DL 25/1937, devendo a expressão às expensas da União, contida em seu § 1º, ser interpretada em conformidade com a legislação posterior que conferiu personalidade e patrimônio próprios ao antigo SPHAN. A responsabilidade da União pelos gastos tratados no art. 19 do DL 25/1937, destarte, é apenas subsidiária, limitada aos casos em que o IPHAN não tenha condições de custear as obras necessárias à conservação ou recuperação do bem tombado, conforme destacado no acórdão deste Tribunal. Precedente do STJ no Resp 1549065/RS, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, Dje 04/02/2019" [TRF5 - Processo 00034368420094058500 - APELREEX - Terceira Turma - Rel. Des. Fed. Cid Marconi - Julgamento: 30/01/2025].

5. Nesta perspectiva, considerando que a efetivação da política pública de restauração do patrimônio histórico objeto destes autos, no âmbito do PAC Cidades Históricas, é do IPHAN, conclui-se que a presença da União apenas se revelaria necessária na hipótese de falta de verbas para recuperação dos bens culturais selecionados. Nesta perspectiva, impõe-se o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva, devendo o ente federal ser excluído do polo passivo, sem prejuízo de reconhecimento da responsabilidade subsidiária na eventualidade de falta de verbas.

6. Em relação à Arquidiocese de Aracaju/SE, não há como prosperar a alegação de ilegitimidade passiva. Como ressaltado na sentença combatida, "Em relação à segunda, trata-se da possuidora da Capela de Santa Cruz, de modo que, ao menos em tese, medidas relativas à conservação do imóvel podem ser-lhe dirigidas".

7. De resto o MPF tem legitimidade para agir visando à proteção do patrimônio histórico e do meio ambiente, com fulcro no art. 5º, III, "d", no art. 6º, VI, "b" e no art. 37 da Lei Complementar 75/1993, independentemente de o bem em discussão ser tombado. O tombamento constitui um instrumento para a proteção do patrimônio histórico, mas não é único nem constitui pressuposto para que o Parquet atue em sua defesa.

8. Relativamente às alegações de violação ao Princípio da Congruência, uma vez que "o objeto da presente ação refere-se a Capela de N. Sra. Da Conceição do Assentamento Poxim (ou Capela do Antigo Engenho Poxim)", de modo que a condenação determinada recaiu sob igreja diversa, e de inépcia da inicial já que a "Capela de Nossa Senhora da Conceição do Assentamento Poxim não faz parte do PAC Cidades Históricas e, por isso mesmo, a narração dos fatos ('destinação de verbas federais oriundas do PAC Cidades Históricas') não leva, logicamente, ao pedido", não merecem prosperar.

9. Reproduzo trecho da sentença que trata sobre o ponto controverso: "No curso da ação, apontou-se dúvida acerca de qual imóvel corresponderia, efetivamente, à 'Capelinha': se a Capela de Nossa Senhora da Conceição, localizada no antigo Engenho (hoje, Assentamento) Poxim; se a Capela de Santa Cruz, próxima à Estação Ferroviária. Em trecho específico da inicial, o MPF indica a Capela de Nossa Senhora da Conceição, trazendo, inclusive, imagem da edificação. Ocorre que a capela inserida no PAC - Cidades Históricas é a Capela de Santa Cruz. Isso foi percebido pelo IPHAN em sua manifestação prévia, quando apontou que toda narrativa da inicial se desenvolve em torno da capelinha situada próximo à Estação Ferroviária. Ou seja, os fatos descritos na inicial se referem à Capela de Santa Cruz, nos termos da Nota Técnica nº 76/2018, e não à Capela do Antigo Engenho Poxim. Intimado a respeito, o Parquet insistiu (id. 4058500.2074769) que a ação se refere à Capela de Nossa Senhora da Conceição do Assentamento Poxim (ou Capela do Antigo Engenho Poxim). Após se haver esclarecido, nas contestações, que apenas a Capela de Santa Cruz foi inserida no PAC - Cidades Históricas, o MPF, em réplica (id. 4058500.2547062), se retrata, afirmando que, em verdade, o bem de que se trata é a Capela de Santa Cruz. Diante disso, o IPHAN alega a inépcia da inicial e defende que a Capelinha de Santa Cruz, cuja posse é da Arquidiocese, não está dentro do objeto da demanda e que a ação diz respeito à Capela de Nossa Senhora da Conceição do Assentamento Poxim (ou Capela do Antigo Engenho Poxim (id. 4058500.4096907). A despeito do claro equívoco contido na inicial, tenho que não se trata de inépcia e que tampouco o objeto da demanda corresponde àquele indicado pelo IPHAN. Explico. A causa de pedir deduzida na exordial abrange, claramente, a reparação de imóveis incluídos no PAC - Cidades Históricas, restando claro que a 'Capelinha' nele incluída é a Capela de Santa Cruz, ainda que tenha havido erro na petição inicial, que só veio a ser corrigido na réplica (id. 4058500.2547062). A despeito do equívoco, a discrepância foi, desde logo, identificada pelos réus, que ofereceram defesa também em relação à Capela de Santa Cruz, como revela a manifestação prévia do IPHAN. A contestação do IPHAN esclarece, outrossim, que a Capelinha (Capela de

Santa Cruz) foi objeto do mesmo plano de ação da Estação Ferroviária, o qual foi detalhado, levando a defesa a concluir que os pedidos, em relação a ela, se sujeitariam ao mesmo destino da Estação Ferroviária - a completa improcedência (id. 4058500.2484706). A primazia do julgamento de mérito constitui princípio previsto no CPC (art. 6º) e especialmente aplicável ao processo coletivo que versa sobre a proteção do patrimônio histórico, diante da natureza difusa dos direitos tutelados. O reforço da importância de exame de mérito no âmbito do processo coletivo leva parte da doutrina a apontar, inclusive, a existência de um 'princípio do interesse jurisdicional no conhecimento do mérito do processo coletivo'. O Superior Tribunal de Justiça tem adotado essa compreensão, permitindo, inclusive, a emenda à inicial após o oferecimento de contestação, desde que observado o contraditório. [...] Na hipótese, como visto, a despeito do equívoco inicial, inexistiu prejuízo ao exercício do contraditório, já que as manifestações das partes requeridas contemplaram a Capela de Santa Cruz. Desse modo, entendo que não há de se falar em inépcia da petição inicial, bem como que deve ser considerada, para delimitar os limites objetivos da demanda, a Capela de Santa Cruz ('Capelinha').

10. No que tange ao cerne da controvérsia, mais uma vez, reproduz-se trechos da sentença que tratam expressamente dos pontos suscitados pela parte apelante: "Constitui fato incontroverso que os três bens imóveis referidos foram selecionados pelo Programa de Aceleração do Crescimento - Cidades Históricas (PAC - CH) para realização de intervenções com recursos oriundos do Orçamento Geral da União, no âmbito da segunda fase do PAC (Informação Técnica nº 66/2014 - IPHAN/SE - id. 4058500.1950340, fls. 35/36). A seleção foi publicada no Diário Oficial da União de 22/08/2013, com a descrição da intervenção: Ação nº 403 - Restauração da Sede da Prefeitura Municipal e Ação nº 406 - Restauração dos prédios da Estação Ferroviária e Capelinha e requalificação urbanística de sua esplanada. O valor histórico dos bens, portanto, independentemente da existência de tombamento, foi reconhecido pela sua inclusão no PAC-CH. Também é fato incontroverso que o IPHAN/SE é o responsável pela gestão do PAC-CH.

Conforme a própria autarquia refere em contestação, foi escolhido para contratar a elaboração dos projetos de natureza técnica, com alocação de recursos da própria União por meio do orçamento público. O IPHAN reconhece, portanto, que possui papel central para a execução do PAC-CH, embora defenda que não detém responsabilidade no custeio e execução de reformas ou restaurações em bens não tombados pela União.

Conforme relatado, a presente ação civil pública foi proposta em 2018, considerando que, até então, já haviam decorrido aproximadamente cinco anos desde que os bens apontados foram incluídos no PAC-CH sem que os projetos houvessem sido concluídos. A causa de pedir envolve, assim, a omissão do IPHAN em adotar as medidas necessárias visando à execução de uma política pública de que depende a restauração dos imóveis. É a existência de omissão nesse particular, portanto, que cumpre analisar. Nesse sentido, não está em discussão, propriamente, se os bens apontados possuem valor histórico, pois isso já foi reconhecido administrativamente quando os imóveis foram incluídos no PAC-CH. Tampouco se está a tratar, aqui, da responsabilidade subsidiária prevista no art. 19 do Decreto-Lei 25/1937, mas da responsabilidade direta decorrente da atribuição do IPHAN como gestor do PAC-CH. Registro, também, que a configuração de omissão na execução dessa política pública é juridicamente relevante. Afinal, dita política pública se volta à proteção do patrimônio histórico e cultural brasileiros, os quais são tutelados constitucionalmente (art. 216, V e §1º, CF). Logo, a mora injustificada na execução dessa política pública comporta controle jurisdicional. Não calha invocar discricionariedade administrativa, pois os bens apontados foram incluídos em política pública concebida pela própria Administração Pública, que lhe incumbe, pois, executar. Tampouco convence a alegação da reserva do possível, pois os recursos públicos necessários para custear a política pública já foram objeto de previsão orçamentária. Ao se analisar a execução do PAC-CH, sobressai o expressivo lapso temporal desde que os bens mencionados foram inseridos na política pública e o ajuizamento da ação (aproximadamente cinco anos) sem que os projetos executivos que precedem o início das obras fossem

concluídos. Durante o trâmite desta ação, tampouco tais pendências foram sanadas. Têm-se, portanto, aproximadamente oito anos desde que os bens foram incluídos no PAC-CH. Por mais complexos que sejam os procedimentos envolvidos no planejamento e execução de intervenções visando à recuperação de patrimônio histórico (detalhados na Nota Técnica nº 01/2019/DIVTEC CHEFIA IPHAN-SE/DIVTEC IPHAN-SE), o lapso temporal decorrido na presente hipótese não pode ser justificado. Nesse sentido, as razões apontadas pelo IPHAN em contestação não se prestam a respaldar a demora na consecução do projeto. O prédio da antiga sede da Prefeitura Municipal de São Cristóvão foi objeto do Contrato 12/2014, tendo sido submetido a oito aditivos contratuais até 08/2018. Embora a autarquia apresente os motivos para a celebração de cada aditivo contratual, os prazos são claramente excessivos; apenas a realização do 'Teste de Absorção do Solo', por exemplo, acarretou o acréscimo de 390 dias (5º e 6º aditivos). Se, por sua vez, a demora decorre da pessoa jurídica contratada pelo IPHAN, incumbe-lhe realizar a fiscalização do contrato para garantir a conclusão tempestiva do serviço contratado. A Estação Ferroviária e a Capela de Santa Cruz, por sua vez, foram objeto do Contrato nº 2/2015, com prazo inicial de 275 dias, tendo-se celebrado seis aditivos até 12/2018. A justificativa para a postergação dos prazos, novamente, não convence; acrescentam-se 180 dias sob o fundamento de que o levantamento de dados e a definição de uso dos imóveis demandou maior tempo do que o previsto; somam-se um total de 570 dias com o simples registro de período de análise dos órgãos. A Nota Técnica nº 3/2019/ETSC-SE/IPHAN-SE previu o término do serviço em 06/05/2019, novamente sem êxito. Por fim, a Nota Técnica n. 034/2020, emitida em 17/08/2020 pelo IPHAN, id. 4058500.4096908, informa a paralisação do Processo Iphan nº 01504.001525/2014-68, em razão de pendências relativas ao Contrato nº 02/2015, até solução da questão que inviabiliza o licenciamento e as etapas finais do contrato, bem como o encaminhamento do projeto concluído ao DPE/PAC-CH, para aprovação final e consequente liberação do recurso que viabilizará o início do processo licitatório. Percebe-se, portanto, que, malgrado o IPHAN tenha praticado atos visando à consecução dos objetivos visados pela política pública, tais atos foram insuficientes, justificando a intervenção judicial postulada pela parte autora, para a proteção do patrimônio histórico. Impõe-se, por conseguinte, a condenação do IPHAN a promover a restauração dos bens imóveis citados, cabendo-lhe elaborar cronograma de ações relativas aos imóveis supramencionados contemplando desde a conclusão do projeto executivo até a efetiva execução das obras, bem como realizar vistoria periódica até que a restauração seja concluída. Cumpre reconhecer que a execução de tal cronograma pode não depender apenas do IPHAN, já que há a participação de outros entes e órgãos públicos (foi informada, por exemplo, pendência a cargo da ADEMA). Se esse for o caso, porém, caberá ao IPHAN, já na fase de cumprimento de sentença, informar qual ente ou órgão público descumpriu injustificadamente o prazo fixado para que este Juízo adote as medidas necessárias visando a garantir a execução do cronograma".

11. Sublinhe-se trechos do parecer do MPF de segundo grau: "Quanto à suposta alegação de violação à separação de poderes, deve-se asseverar que a implementação de políticas públicas e determinações de medidas para conservação e restauração do patrimônio público, histórico e cultural, mediante atuação jurisdicional, não pode e nem representa afronta ao princípio basilar de separação de poderes estatuído no artigo 2.º da Constituição da República, antes o realiza, em um clarividente sistema de 'freios e contrapesos' de medidas, tal como previsto, exasperadamente, por todo arcabouço constitucional. Deveras, mesmo diante da independência e harmonia dos poderes, estes não estão livres de todos os modos de controle. O controle da Administração Pública é exercido, como cediço, de três formas, pela própria Administração, pelo Legislativo e pelo Judiciário. Não há discricionariedade do administrador frente aos direitos consagrados na Constituição, a exemplo do direito à conservação do patrimônio histórico e artístico nacional, ofendido, neste caso, pela atuação omissa dos requeridos. Vale notar, por conseguinte, que uma eventual impossibilidade de atuação jurisdicional no caso vertente significaria verdadeira legitimação da violação do direito fundamental de terceira geração, que envolve a proteção do patrimônio cultural, máxime levando-se em conta que a gravidade dos fatos se dá em virtude de notória atuação omissa dos Poderes Públicos e da ré particular. A

indispensabilidade da intervenção judicial nessas hipóteses decorre diretamente do princípio da Inafastabilidade da Tutela Jurisdicional, em estrita consonância com a ideia de força normativa da Constituição".

12. Reitere-se que a jurisprudência desta Terceira Turma, em situação semelhante, julgou que "Não há, outrossim, conforme alegado pelo IPHAN, discricionariedade para avaliar situações em que poderá agir, vez que o administrador é obrigado, não constituindo faculdade, a agir e direcionar verbas orçamentárias para impedir a deterioração dos bens especialmente protegidos.[...] Além disso, os Princípios da Reserva do Possível e da Separação dos Poderes não podem ser invocados para coibir a atuação do Poder Judiciário, quando os entes da administração pública se mostram negligentes em face de políticas públicas garantidas em sede constitucional" [TRF5 - Processo 00034368420094058500 - APELREEX - Terceira Turma - Rel. Des. Fed. Cid Marconi - Julgamento: 30/01/2025].

13. Apelação da União provida para reconhecer sua ilegitimidade passiva. Remessa necessária provida, em parte, no tocante à ilegitimidade passiva da União. Apelações do IPHAN e da Arquidiocese de Aracaju/SE desprovidas.