



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª Promotoria de Tutela Coletiva do Meio Ambiente
e Patrimônio Cultural da Capital

Rua Rodrigo Silva, 26 – 7º andar – Castelo/RJ
Tel. 2240-2931 – 22240-2095 – Fax: 2262-3228

EXMO. SR. DR. JUIZ DA ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ref.: Inquérito Civil nº MA 7991

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO RIO DE JANEIRO**, (CGC nº 28.305.936.001-40), pelo Promotor de Justiça que ao final subscreve, com fundamento no artigo 129, III da Constituição da República e artigo 1º da Lei 7347/85, vem promover a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido LIMINAR

em face de:

- 1) **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob o nº 42.498.733/0001-48, que deverá ser citado na pessoa de seu Procurador na Rua Afonso Cavalcanti, nº 455, Centro, Rio de Janeiro/RJ.

pelas razões de fato e de direito adiante expostas:

I – DA LEGITIMIDADE

Ao propor a presente ação civil pública, o **MINISTÉRIO PÚBLICO** age em defesa do patrimônio cultural, atingido pelo seguinte fato danoso: continuada omissão administrativa do Município no exercício do seu dever legal de adotar medidas efetivas para preservar e restaurar o **bem tombado** a nível municipal (conjunto de edificações da Vila Operária Salvador de Sá), integrantes da Área de Proteção Ambiental - APA Vila Operária Salvador de Sá, contendo diversas unidades residenciais atualmente habitadas e outras em situação de abandono, situado à Avenida Salvador de Sá, Cidade Nova, Rio de Janeiro – RJ. O bem tombado se encontra **em estado de degradação, documentado por diversos laudos técnicos, sob risco atual de perda do bem e das próprias vidas das pessoas que lá residem.**

A Lei 7.347/85, que disciplina a matéria de ação civil pública, fixa no seu artigo 1º, inciso III, o cabimento da ação civil pública para responsabilização dos danos causados a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Da mesma forma, a Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) prevê em seu artigo 25, inciso IV, alínea “a”, a prerrogativa de promover tanto o inquérito civil como a ação civil pública para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dentre outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

Resta clara, portanto, a legitimidade do *Parquet* para propor a presente Ação Civil Pública.

No tocante à legitimidade do réu, responde o Município do Rio de Janeiro, pela omissão continuada no exercício de seu poder-dever constitucional de zelar pela integridade e conservação do patrimônio histórico-cultural tutelado. No caso concreto, como será detalhado adiante, há também a ciência inequívoca do ente municipal em relação à situação de degradação e ao risco atual que ameaça o conjunto de imóveis tombados.

II - DOS FATOS

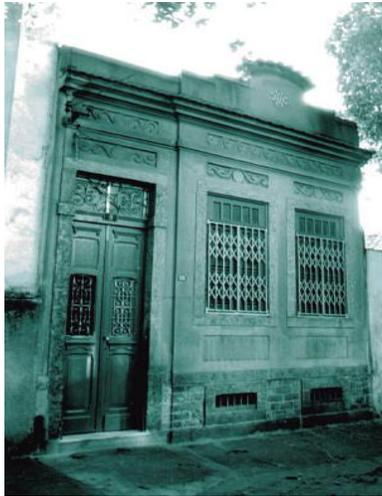
Antes de abordar os fatos constitutivos da causa de pedir no caso em tela, cumpre ressaltar a importância do Patrimônio Histórico Cultural que se busca tutelar, assim como o contexto histórico que o originou.

No Guia das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural - APACs, material editado pelo Instituto Rio Patrimônio da Humanidade, está exposto o que segue:

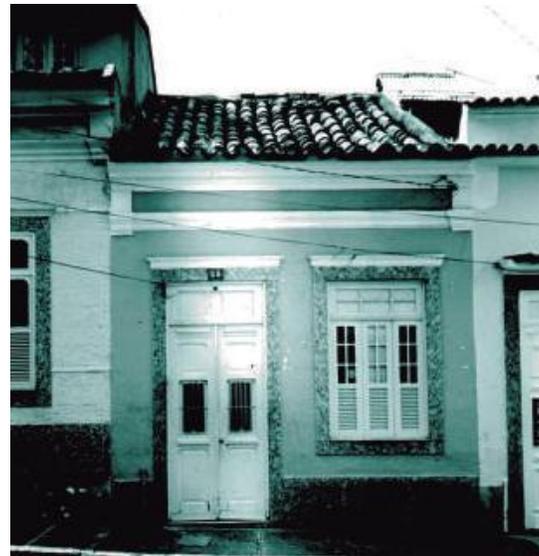
“Até o final do século XVIII, os limites da cidade do Rio de Janeiro eram bastante modestos, ainda praticamente inscritos nos limites do núcleo inicial, entre os morros de São Bento, Conceição, Santo Antônio e Castelo (com exceção da região portuária). Seguindo desta delimitação, o Campo de Santana se caracterizava por ser uma divisa extrema da cidade, separando as ruas coloniais de uma grande área pantanosa. Nesta época, a região a oeste do Campo de Santana, que futuramente seria denominada Cidade Nova em contraposição à Cidade Velha colonial”.

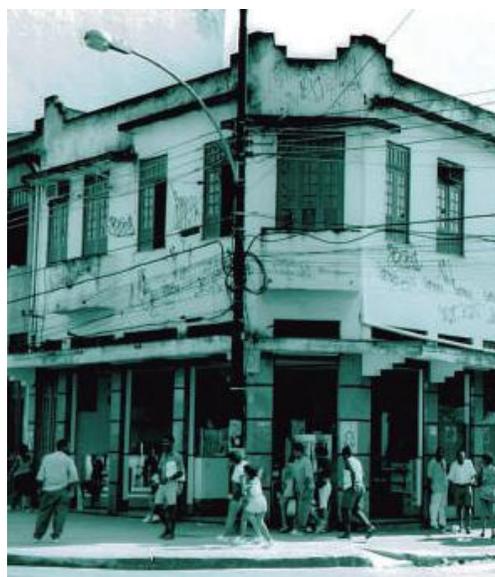
A identidade cultural urbana transita pelas características que tornam cada bairro único e familiar aos seus moradores e frequentadores. Preservar esse ambiente, sua paisagem e fisionomia aproximam o patrimônio do cotidiano da cidade e da vida de seus habitantes.

Nesse sentido, o Decreto nº 10.040 de 1991 instituiu a APA da Vila Operária da Cidade Nova e Catumbi, por se tratar de uma das mais tradicionais áreas residenciais do Rio. As casas com fachadas de azulejos e granito abrigavam gente pacata, em sua maioria migrantes e seus descendentes que, à tarde, colocavam as cadeiras na calçada para uma boa prosa. O comércio era diversificado, de características locais, com armazéns, bares, barbearias, serviços de oficinas, pequenas metalúrgicas e gráficas.



As casas geminadas possuem tipologia arquitetônica marcante. Apresentam alguns elementos decorativos Ecléticos.





Os sobrados correspondem a edificações que geralmente apresentam dois pavimentos, tendo, originalmente, em seu andar térreo o uso comercial e o residencial no andar superior. Esses sobrados apresentam, atualmente, usos comerciais em seus pavimentos térreos e superiores.



As lojas são edifícios destinados às atividades comerciais, geralmente implantados em terrenos de esquina.



Essa região sofreu diversas intervenções urbanas, como a abertura do túnel Santa Bárbara, a construção do viaduto até a zona portuária, o Metrô e o Sambódromo. A arquitetura traduz a evolução da área, com maior ênfase no período da virada do século XIX para o XX. Assim, foram protegidos sobrados, casas geminadas, lojas e vilas, em sua maioria, de linhas arquitetônicas ecléticas.

A Vila Operária Salvador de Sá fez parte das renovações urbanas do prefeito Pereira Passos, foi construída em 1906, e tem grande relevância arquitetônica, histórica e cultural, pois marca a primeira iniciativa da administração pública carioca voltada para habitação popular de baixa renda.

Em janeiro de 2014, foi instaurado pelo Ministério Público o Inquérito Civil MA 7991 (cópia integral dos autos em anexo – DOC. 02), com o objetivo específico de apurar notícia jornalística relatando o **precário estado de conservação** da Vila Operária Salvador de Sá, bem tombado ao nível municipal pela Lei Municipal 627/1984 e pelo Decreto Municipal 5.304/1985.

A Vila Operária situa-se à Avenida Salvador de Sá, Cidade Nova e Catumbi, Rio de Janeiro – RJ, e está inserida em Área de Proteção do Meio Ambiente Cultural (APAC), conforme o Decreto Municipal nº 10.040/1991.

Com o objetivo de verificar a veracidade dos fatos e buscar sua solução administrativa, o Ministério Público oficiou ao órgão do Poder Público Municipal incumbido de tutelar bens integrantes do patrimônio cultural municipal, qual seja o Instituto Rio Patrimônio da Humanidade – IRPH, solicitando que fosse esclarecido o atual estado de conservação dos bens tombados, e se há a existência de algum projeto de recuperação do mencionado bem tombado municipal.

Vale ressaltar que em agosto de 2000, já havia sido instaurado o inquérito civil MA 1745 a fim de apurar o estado de conservação de diversos outros bens tombados, dentre eles a Vila Operária Salvador de Sá. Tal circunstância demonstra que o problema se encontra pendente de solução administrativa há longo tempo, sem desfecho minimamente aceitável por sucessivas Administrações Municipais.

Da análise do inquérito supracitado restou constatado documento datado de 18/09/2000, subscrito pelo Diretor Geral do antigo Departamento Geral do Patrimônio Cultural que menciona, à época, a existência do projeto SAS que trata da revitalização do “Corredor Viário” formado pelas Ruas Estácio de Sá, Mem de Sá e Salvador de Sá. No documento está exposto que as obras seriam realizadas pela Secretaria Municipal de Habitação, sob a coordenação do programa “Novas Alternativas”.

Em outro documento, este datado de 03/05/2001, subscrito por arquiteta da Secretaria de Urbanismo, está explicado que a proposta de recuperação da Vila Operária estava inserida em um subprojeto do SAS, chamado “Projeto Piloto de Intervenção no Ambiente Construído”, e que foi elaborado pela SMU em maio de 1999, através de convênio com o PROURB (programa de pós graduação em urbanismo da FAU/UFRJ).

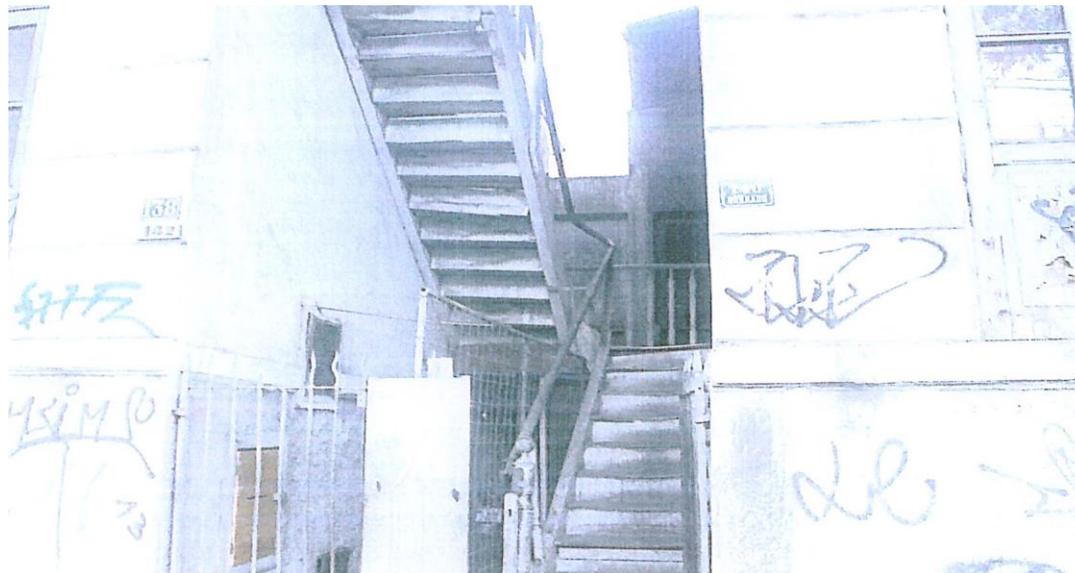
Segundo o documento, o projeto piloto visava conciliar a produção de moradias de baixo custo à recuperação do patrimônio cultural edificado na Cidade Nova. O projeto contava com a participação das secretarias Municipais de Habitação e Fazenda / Superintendência de Patrimônio e

da Procuradoria Geral do Município para a viabilização das propostas encaminhadas pela SMU, uma vez que previam problemas fundiários (fls. 04/30).

A Secretaria Municipal de Habitação, em agosto de 2015, informou que havia sido localizado orçamento elaborado em 2010 para a contratação de projeto de intervenção para o local, contudo esclareceram que não constava previsão orçamentária para esta finalidade (fl. 43).

O Instituto Rio Patrimônio da Humanidade apresentou relatório de vistoria com fotos em outubro de 2015 expondo o péssimo estado de conservação da Vila Operária Salvador de Sá. (fls. 58/64).





No dia 28/09/2016 a Secretaria Municipal de Habitação e Cidadania – SMHC esclarece que não havia previsão orçamentária para a execução do projeto. O órgão municipal afirmou ainda que o projeto legal, o projeto básico, o levantamento e o detalhamento arquitetônico do projeto de restauração estão concluídos e foram desenvolvidos através do “Programa Novas Alternativas”.

Informaram que o valor previsto para obras de restauração do conjunto, orçado em 2011 era de R\$: 12.694.225,40 (doze milhões seiscentos e noventa e quatro mil duzentos e vinte e cinco reais e quarenta centavos), porém, necessita de atualização. Esclarecem que a execução do projeto depende da conclusão do processo de pesquisa fundiária para regularizar a propriedade e que a regularização está sendo conduzida pela SMHC, uma vez que a Lei nº 3064/2000 declarou o conjunto como Área de Especial Interesse Social – AEIS.

Por fim, relatou que o término das obras deve coincidir com o final da pesquisa fundiária, a fim de garantir que as unidades habitacionais do empreendimento possam ser enquadradas e comercializadas pelos agentes financeiros, na política de habitação e interesse social vigentes no país e que depende ainda do cadastramento das famílias que residem atualmente na Vila Operária, bem como a realocação das mesmas durante as obras (fls. 80/81).

Já em dezembro de 2016 às folhas 116/120 a Secretaria Municipal de Urbanismo Infraestrutura e Habitação – SMUIH encaminhou orçamento para a realização de obras no bem protegido municipal Vila Operária Salvador de Sá, totalizando R\$ 19.811.305,01 (dezenove milhões oitocentos e onze mil trezentos e cinco reais e um centavo).

No ano de 2017, mais precisamente no mês de setembro, a SMUIH encaminhou cópia integral do processo administrativo relativo ao desenvolvimento, orçamento e futura execução do processo de restauração e adaptação do uso da Vila Operária, sendo apresentadas 9 pranchas de arquitetura e planilhas de simulação de orçamento de março de 2016. Da análise do processo administrativo em tela resta em evidência que a execução do projeto está suspensa temporariamente por falta de recursos públicos (fls. 128/441).

Cumprе registrar que desde 21/09/1984 o bem é tombado. Há mais de 34 anos, entrou em vigor a Lei Municipal nº 627 que dispõe sobre o tombamento dos bens imóveis de interesse para a memória cultural do município, estabelecendo em seu artigo 1º, inciso II, que “ficam tombados, por seu interesse histórico e cultural o conjunto proletário compreendido pelos imóveis dos números 81, 85, 91, 95, 97, 99, 101, 103, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 131, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 146, 149, 153, 155, 157, 159, 161, 163, 167, 168, 169, 172, 174, 210 e 212 da Avenida Salvador de Sá” (fls. 445/446).

Por fim, com o objetivo de concluir a investigação esta Promotoria solicitou vistoria e análise técnica pericial ao Grupo de Apoio Técnico Especializado – GATE, formulando quesitos que deveriam ser respondidos pelos *experts*.

O GATE apresentou informação técnica pericial em setembro de 2018, após ter realizado vistoria e análise técnica sob a ótica do patrimônio cultural, acerca do estado de conservação do bem protegido municipal Vila Operária Salvador de Sá, respondendo aos quesitos formulados por esta Promotoria de Justiça (Parecer técnico pericial do GATE – DOC. 01 em anexo).

Inicialmente o GATE apresentou a lista dos imóveis tombados que compõem a Vila Operária Salvador de Sá, localizando-os no croquis da área:

Quadra 01: prédio situado na avenida Salvador de Sá nºs 167, 169, 171 e o nº 58 da rua Visconde de Pirassununga.

- Quadra 06: prédio situado na avenida Salvador de Sá nºs 81, 83, 85 e 87 e nº 115 da rua Presidente Barroso.

- Quadra 07: prédio situado na avenida Salvador de Sá nºs 91, 95 e 99.

- Quadra 09: prédio situado na avenida Salvador de Sá nºs 123, 125, 127, 129, 135, 137, 139, 141, 143 e o nº 51 da rua Laura de Araújo.

- Quadra 10: prédio situado na avenida Salvador de Sá nºs 149, 153, 155, 157 e 159.

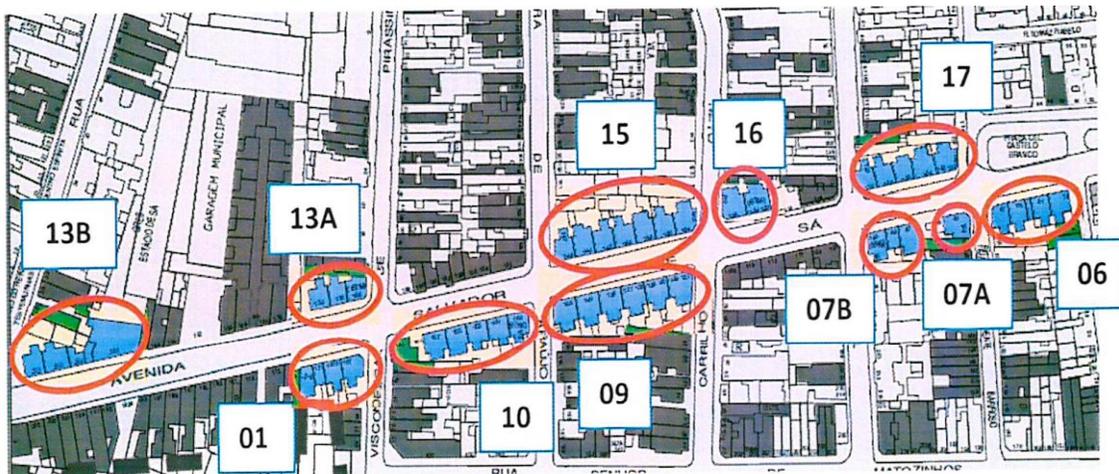
- Quadra 13A (1º): prédio situado na avenida Salvador de Sá nºs 168, 170, 172 e 174.

- Quadra 13ª (2º): prédio situado na avenida Salvador de Sá nºs 208(01) e 208(02).

- Quadra 15: prédio situado na avenida Salvador de Sá nºs 134, 136, 138, 140, 142, 144, 146 e nº 147 – B da rua Laura de Araújo.

- Quadra 16: prédio situado na avenida Salvador de Sá nºs 122, 124, 126 e 128.

- Quadra 17: prédio situado na avenida Salvador de Sá nºs 100, 102, 104, 106, 108 e 110.



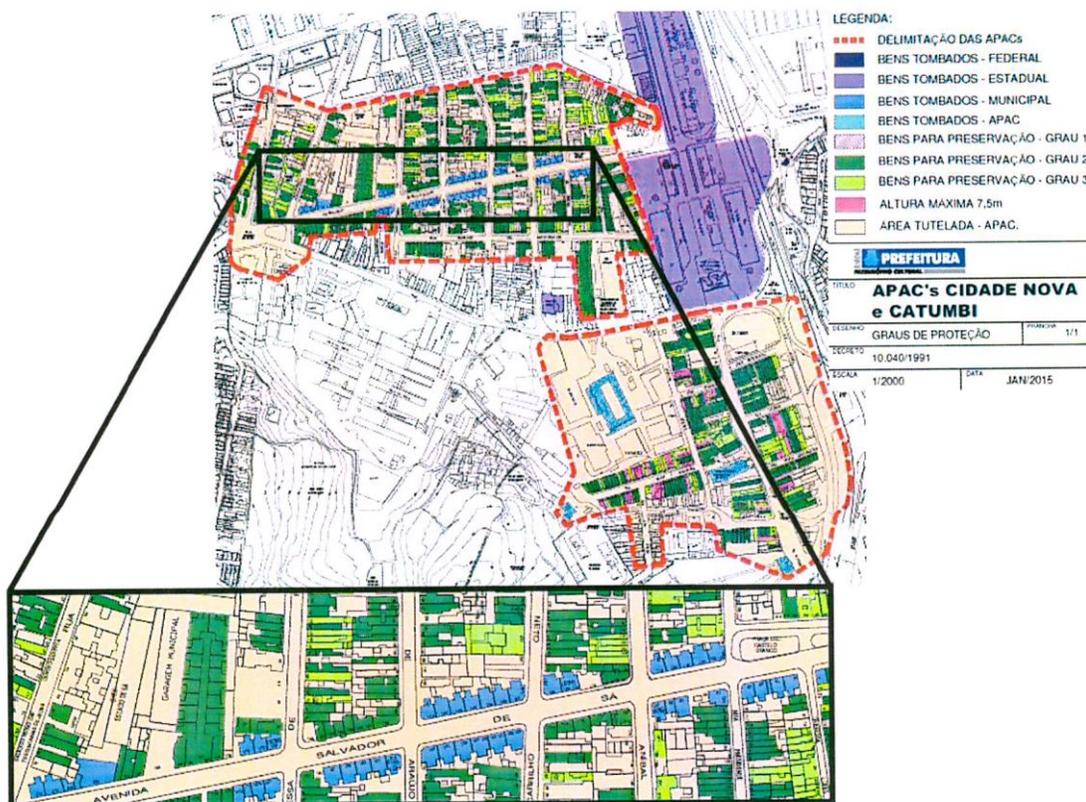


Figura 02: Localização do objeto da lide no Mapa da APAC - Vila Operária Cidade Nova e do Catumbi. ³

Os técnicos periciais esclareceram que a vistoria realizada no dia 07/02/2018 se limitou à parte externa, restringindo-se a observação das fachadas voltadas para a Avenida Salvador de Sá, com a exceção de duas unidades habitacionais, sendo elas, nº 142 da quadra 03, e, nº 131 da quadra 08, que foram vistoriadas também internamente com o acompanhamento de seus respectivos moradores. Restando comprovado que, de forma geral, os imóveis pertencentes ao conjunto tombado estão em estado de conservação inadequado.

Observou-se que as edificações sofreram intervenções internas e externas, por meio de serviços improvisados, com adaptações irregulares de instalações elétrica, hidráulica, de ar condicionado, e setorização de espaços com novas paredes, lajes e anexos. Os serviços mencionados foram efetuados sem a devida orientação técnica e acompanhamento de profissional habilitado, portanto, não há garantia de segurança estrutural da edificação e tampouco de segurança contra incêndio.

Os quesitos formulados pelo *Parquet* e as devidas respostas seguem abaixo transcritos:

Quesito I – Considerando apenas as exigências de proteção ao valor histórico cultural do bem tombado pela Lei Municipal nº 627/84 (desconsiderando, portanto, as irregularidades estritamente urbanísticas, não constantes da norma de tutela do patrimônio cultural) o estado atual do bem vistoriado atende minimamente à norma que fixou o dever de preservação do seu patrimônio cultural? Em qualquer caso, exponha as razões fundamentalmente:

Resposta ao quesito I – Não. A vistoria foi realizada no dia 07/02/2018, por inspeção visual nas fachadas externas e no entorno dos bens culturais, sendo que apenas em duas unidades habitacionais foi realizada vistoria na parte interna, a saber: nº 142 quadra 03 e nº 131 quadra 08.

Durante a inspeção foram observadas descaracterizações arquitetônicas nas edificações protegidas, como intervenções por construção de acréscimos, abertura de vãos para instalação de ar condicionado, construção de alvenarias e lajes, vedamento de vãos, modificação de esquadrias e escadas, dentre outros.

De forma geral, os imóveis encontram-se em avançado estado de deterioração, tendo sido observados diversos tipos de danos, como, trincas, fissuras, desprendimento de revestimento das paredes, crosta negra, manchas de umidade, desprendimento de calhas, forros em evidente risco de queda, varandas com risco de colapso, esquadrias danificadas, vidros quebrados ou inexistentes, ausência de telhas na cobertura, escadas danificadas, parte dos telhados com risco de queda, dentre outros.

Verificou-se que foram realizados serviços improvisados nas edificações, com adaptações irregulares de instalações elétrica, hidráulica, de ar condicionado, e setorização de espaços com novas paredes.

Ressalta-se que a quadra 13ª está em condições alarmantes, com patologias estruturais graves. Verificou-se que a varanda já não existia e as escadas haviam sido trocadas por soluções improvisadas que apresentam risco aos usuários.

Quanto aos imóveis que foram inspecionados internamente, cabe informar que a unidade de nº 142 (quadra 03), encontra-se com alguns serviços de reforma

realizados, como colocação de revestimento na parede e no chão. No entanto, também possuía sinais de deterioração, como instalação elétrica precária, forros e pisos danificados. Já a unidade de nº 131 (quadra 08), apresentava situação alarmante, em avançado estado de deterioração, com forros e pisos danificados, instalações elétrica e hidráulica precárias, trincas, fissuras e manchas de umidade. Verificou-se também o uso de botijão de gás no interior da habitação. No que diz respeito à estabilidade das edificações, observaram-se alterações como elementos estruturais improvisados nas escadas e varandas de madeira e no telhado. Ainda, com o objetivo de promover adaptações a cada unidade habitacional verificaram-se serviços de reparos, como colocação de lajes, escadas, telhas de fibrocimento e construção de anexos irregulares. Portanto, entende-se que as obras foram efetuadas sem a devida orientação técnica e acompanhamento de profissional habilitado, portanto, **não há garantia da segurança estrutural da edificação e tampouco de segurança contra incêndio.**



Figura 06: Detalhe do guarda-corpo da varanda do imóvel.



Figura 07: Detalhe do beiral do imóvel.



Figura 08: Porta de acesso a um dos imóveis da Vila Operária integrantes à quadra 13B.



Figura 09: Detalhe do beiral deteriorado e do desprendimento de alvenaria do imóvel integrante à quadra 13B.



Figuras 15 e 16: Desprendimento de revestimento nos imóveis da quadra 13A.



Figura 17: Vedação de janelas nos imóveis e pichações na fachada. Figura 18: Forro em estado precário e calha improvisada.



Figura 19: Entrada de acesso aos imóveis da quadra 13A. Observam-se acréscimos.



Figura 20: Crosta negra na fachada.

Figura 21: Detalhe intervenções nas escadas de acesso ao segundo pavimento dos imóveis.

Quesito II – Há sinais nas edificações tombadas, de que alguma providência concreta tenha sido adotada para restaurar o bem tombado ou impedir sua deterioração, na forma de projeto elaborado e das providências pelo órgão de tutela municipal:

Resposta ao quesito II – Não. Durante a vistoria técnica realizada NÃO foram observados nos imóveis tombados sinais de realização de serviços de reforma e restauro com o objetivo de restaurar ou impedir a consumação de novos danos nas edificações protegidas. No entanto, destaca-se informação da Secretaria Municipal de Habitação e Cidadania (fls. 80/81), de 28/09/2016, sobre a existência de projeto de arquitetura sem previsão orçamentária para a licitação das obras. Informa-se que o histórico dos documentos, constantes dos autos, sobre o projeto desenvolvido e sua previsão orçamentária estão apontados no item 2.3 da presente Informação Técnica.



Figuras 40 e 41: Fachada do conjunto de imóveis integrantes à quadra 17.

Quesito III – Há sinais nas edificações tombadas, de que alguma providência concreta tenha sido adotada para impedir a consumação de novos danos ao bem tombado municipal?

Resposta ao quesito III – Não. Durante a vistoria técnica realizada **NÃO foram observados nos imóveis sinais de realização de serviços de reforma e restauro com o objetivo de impedir a consumação de novos danos ao bem tombado municipal.** O que se observou foram serviços de reparos realizados de maneira improvisada a fim de adaptar a unidade habitacional as necessidades cotidianas dos moradores, conforme mencionado na resposta ao quesito I.



Figuras 61 e 62: Varanda em estado precário, instalações elétricas improvisadas, alterações de esquadrias, desprendimento de revestimento, forro deteriorado.



Figuras 114 e 115: Instalações improvisadas do banheiro.



Figura 116: Detalhe do revestimento e instalação hidráulica do imóvel nº 131.



Figura 117: Piso da cozinha do imóvel nº 131.

Quesito IV – Caso negativo relacione quais seriam as medidas/intervenções necessárias no caso concreto para que o bem preservado atenda aos parâmetros exigíveis de preservação do seu valor histórico cultural, à luz da norma protetiva;

Resposta ao quesito IV – Emergencialmente, realizar vistoria a área interna dos imóveis tombados, por equipe profissional especializada, com o objetivo de avaliar a necessidade de reforços estruturais, estabilizações, escoramento e isolamento das áreas. Avaliar ainda, o estado de conservação geral dos imóveis, (estruturas, telhados, pisos, forros, alvenarias, escadas, guarda corpos, instalações prediais – elétrica, hidráulica e gás). Caso sejam verificados focos de risco, executar as medidas cabíveis a fim de garantir tanto a segurança dos moradores, como a integridade do patrimônio cultural.

É fundamental também, a realização de trabalhos técnicos como elaboração (ou atualização) do projeto de restauração e reforma, e execução das obras previstas em projeto. Os serviços devem ser efetivados por equipe técnica especializada na área de restauração do patrimônio cultural, com o devido acompanhamento do órgão de tutela do bem cultural (IRPH).

Quesito V – Em qualquer caso, esclareça se há aparente risco de perda total ou parcial ou colapso do bem, no caso de não realização imediata/urgente das medidas/intervenções eventualmente relacionadas na resposta ao item anterior.

Resposta ao quesito V – Sim. As edificações da Vila Operária Salvador de Sá possuem características arquitetônicas específicas, que utilizam elementos de madeira na parte externa dos volumes edificados (varandas, escadas e guarda corpos). Também, os pisos das unidades habitacionais são compostos por barroteamento de madeira, bem como suas coberturas possuem estruturas e forro do mesmo material. Durante a inspeção visual realizada no dia 07/02/2018, **observou-se que grande parte dos elementos de madeira estão em avançado estado de deterioração.**

Ademais, conforme exposto na resposta ao quesito I, as edificações vistoriadas apresentam diversos níveis de patologias de leve a grave. Ainda, ao longo dos anos, as edificações sofreram adaptações internas e externas, por meio de

serviços improvisados com intervenções irregulares de instalações elétrica, hidráulica, de ar condicionado, e setorização de espaços com novas paredes, lajes e anexos. As adaptações mencionadas foram efetuadas sem a devida orientação técnica e acompanhamento de profissional habilitado, portanto, **não há garantia de segurança estrutural da edificação e tampouco de segurança contra incêndio.**

Portanto, do ponto de vista técnico, entende-se que as edificações apresentam patologias graves que podem colapsar o sistema estrutural existente e levar ao desabamento do conjunto ou parte dele. Também, verificaram-se focos potenciais de risco de incêndio, como fontes de calor e materiais combustíveis nos mesmos espaços.

Da análise da vistoria realizada e das respostas aos quesitos formulados por esta Promotoria de Justiça, resta claro que, de forma geral, os imóveis pertencentes ao conjunto tombado que compõe a Vila Operária Salvador de Sá estão em estado de conservação inadequado.

As edificações apresentam patologias e descaracterizações de leve a grave, tendo sido constatadas intervenções internas e externas, por meio de serviços improvisados, como adaptações irregulares de instalações elétrica, hidráulica, de ar condicionado e setorização de espaços com novas paredes, lajes e anexos, conforme exposto anteriormente.

Importante esclarecer que muito além do valioso patrimônio histórico cultural representado pela Vila Operária Salvador de Sá, bem tombado ao nível municipal, esta ação civil pública também visa resguardar a vida das **famílias residentes nos imóveis, submetidas a risco atual.**

Assim, o Município não pode, simplesmente, seguir omitindo-se por tempo indeterminado no descumprimento de seu dever legal de adotar medidas protetivas ao patrimônio histórico municipal e à vida humana, sobretudo quando estas medidas se revestem de caráter preventivo e é totalmente possível evitar a consumação de danos irreparáveis.

Nesse sentido, o dever de proteção aos interesses indisponíveis tutelados, previsto em inúmeros diplomas legais, exige que a Administração Pública, ainda que de forma planejada e

dentro dos limites da discricionariedade, apresente soluções efetivas para sanar as ilegalidades nocivas que seus próprios órgãos constataram, mas até agora nada fizeram de concreto para corrigi-las.

O que não está dentro dos limites da discricionariedade administrativa, por certo, é deixar de apresentar qualquer tipo de solução para o problema, simplesmente aguardando que o pior venha a ocorrer.

A perpetuação dos danos à coletividade e ao patrimônio histórico cultural, já nitidamente identificados por relatórios de vistoria (elaborados pelos próprios órgãos da municipalidade), é consequência da contínua inércia administrativa do Município, cujo dever legal é adotar medidas que tutelem seu patrimônio histórico e a vida dos munícipes.

Restando clara a ilícita omissão do ente público réu que permitiu o atual estado de degradação atualmente verificado, em nexos causal direto e resultado danoso inegável, torna-se imperativo que o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** adote as medidas judiciais necessárias para evitar a perpetuação e agravamento do dano ao patrimônio histórico cultural e a consumação de novas lesões à interesses difusos e coletivos, dentre os quais se incluem as vidas das pessoas que lá residem por ausência de outra opção minimamente digna.

III - DO DIREITO

DO PATRIMÔNIO CULTURAL

A noção de meio ambiente adotada no texto constitucional brasileiro é ampla, abrangendo tudo o que nos cerca, inclusive as produções humanas sobre os demais componentes da natureza.

Essas alterações do mundo físico guardam traços característicos de um povo, fazendo referência à própria identidade dos grupos formadores da sociedade.¹

¹ RICHTER, Rui Arno. Meio ambiente cultural: omissão do Estado e tutela judicial. Curitiba: Juruá, 1999 – p. 9.

Esse é o entendimento também de Raquel Fernandes Perrini, que afirma que o “ambiente pode ser definido como o conjunto de elementos naturais e culturais que, integrados, compõem o meio em que vivemos. Destarte, o conceito de meio ambiente deve abarcar toda esta gama de elementos, entre os quais se incluem as riquezas naturais (como, v.g., a água, o ar, o solo, a fauna), artificiais e os bens culturais correspondentes (patrimônio histórico, artístico, etc)”.²

Assim, pode-se dizer que o meio ambiente é o conjunto de todas as condições que podem influenciar na existência humana, incluídas as condições naturais, sociais e culturais.

Por sua vez, Aurélio Buarque de Holanda Ferreira define bem cultural como o “bem, material ou não, significativo como produto e testemunho de tradição artística e/ou histórica, ou como manifestação da dinâmica cultural de um povo ou de uma região”.³

Carlos Frederico Marés afirma que “(...) o que a constituição atual deseja proteger não é o monumento, a grandiosidade de aparência, mas o íntimo valor da representatividade, o profundo da identidade nacional, a essência da nacionalidade, a razão de ser da cidadania”.⁴

Pela importância do tema, vários países juntaram-se a fim de promover um compromisso internacional de proteção a esses bens culturais, cujo acordo resultou na Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972. O Brasil foi signatário e internalizou-a através do Decreto nº 80.978/77.

Esta Convenção considera que 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.

² PERRINI, Raquel Fernandes. A ação popular como instrumento de defesa ambiental. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, n. 11, p. 183-207, abr./jun. 1995, *apud* RICHTER, Rui Arno, op. cit., p. 23/24.

³ Novo dicionário Aurélio de Língua Portuguesa.

⁴ MARÉS, Carlos Frederico. A proteção jurídica dos bens culturais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, n. 2, p. 19-35, jan./mar. 1993, *apud* RICHTER, Rui Arno, op. cit., p.15.

Tendo em vista que o patrimônio cultural é parte da história e cultura de um povo, de seu estágio de desenvolvimento e de seus valores, pode-se dizer que o dano ao patrimônio cultural é uma das formas mais preocupantes de desrespeito ao meio ambiente em que vivemos.

DO DEVER DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Como narrado na exposição dos fatos, conjunto de imóveis, objeto da presente demanda, está inserido em Área de Proteção do Meio Ambiente Cultural (APAC) Vila Operária Salvador de Sá da Cidade Nova e Catumbi, área instituída pela própria municipalidade. Além disso, o bem também é explicitamente tombado pelo Município. Ou seja, as limitações administrativas que impõem deveres relativos ao uso, conservação e manutenção da propriedade foram autoimpostas pelo ente público réu, em função da proteção do bem comum representado pelo valor histórico cultural do imóvel.

Tamanha a importância do tema, a Constituição Federal possui uma seção somente sobre a cultura, abrangendo o conceito de patrimônio cultural (Seção II do Cap. III do Título VIII):

*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.

(...)

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

Por sua vez, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro também prevê a proteção e preservação do patrimônio cultural:

*Art. 230. Para assegurar as funções sociais das cidades e da propriedade, o Estado e o **Município**, cada um nos limites de sua competência, poderão utilizar os seguintes instrumentos:*

(...)

II - institutos jurídicos:

- a) discriminação de terras públicas;*
- b) desapropriação;*
- c) parcelamento ou edificação compulsórios;*
- d) servidão administrativa;*
- e) limitação administrativa;*
- f) tombamento de imóveis;*
- g) **declaração de área de preservação ou proteção ambiental;***
- h) cessão ou permissão;*
- i) concessão real de uso ou domínio;*
- j) poder de polícia;*
- l) - outras medidas previstas em lei.*

*Art. 261. Todos têm direito **ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, **impondo-se a todos, e em especial ao Poder Público, o dever de defendê-lo, zelar por sua recuperação e proteção**, em benefício das gerações atuais e futuras.*

§ 1º - *Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*

I - fiscalizar e zelar pela utilização racional e sustentada dos recursos naturais;

II - proteger e restaurar a diversidade e a integridade do patrimônio genético, biológico, ecológico, paisagístico, histórico e arquitetônico;

Art. 268. **São áreas de preservação permanente:**

(...)

V - as áreas de interesse arqueológico, histórico, científico, paisagístico e cultural;

Além de expressamente assegurar a promoção e a proteção do patrimônio cultural brasileiro, valorando sua matriz portadora da identidade e da memória de grupos formadores da sociedade brasileira, a Carta Magna ainda arrolou, em rol exemplificativo, as medidas necessárias para esse desiderato. Mas além de arrolar medidas, deferiu também competências, como aquela prevista no inciso IX do artigo 30, assim disposto:

Art. 30. *Compete aos **Municípios:***

(...)

*IX – **promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local,** observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.*

Logo, percebe-se que a imposição de preservação do patrimônio cultural tem fundamento constitucional. E apesar de que tal obrigação seja atribuída primariamente ao proprietário ou responsável pelo imóvel, tal dever é originariamente do poder público, uma vez que visa a proteção de interesse coletivo.

Contudo, esse dever não se restringe à esfera constitucional. A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro define o patrimônio cultural e estabelece sua proteção através do plano Diretor do Município:

Art. 350 - Integram o patrimônio cultural do Município os bens móveis, imóveis, públicos ou privados, de natureza ou valor histórico, arquitetônico, arqueológico, ambiental, paisagístico, científico, artístico, etnográfico, documental ou qualquer outro existente no território municipal, cuja conservação e proteção sejam do interesse público.

Art. 343 - O Município manterá:

II - cadastro atualizado, organizado sob orientação técnica, do patrimônio histórico e do acervo cultural público e privado.

§ 2º - O plano diretor incluirá a proteção do patrimônio histórico e cultural. (grifos nossos)

O Plano Diretor da cidade (Lei Complementar Municipal nº 111/2011) cumpre, portanto, o papel de instituir a política de proteção do patrimônio cultural, nos seguintes moldes:

*Art. 6º São objetivos do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro definir as bases para o planejamento urbano e para o controle do uso, da ocupação do solo e do desenvolvimento urbano de modo a torná-lo sustentável, e estabelecer os **meios necessários à conservação e defesa do patrimônio coletivo**, de acordo com as diretrizes estabelecidas no art. 3º.*

Art. 132. São instrumentos básicos para proteção do patrimônio cultural, além de outros previstos nesta Lei Complementar e na legislação federal, estadual e municipal:

(...)

II. a criação de Área de Proteção do Ambiente Cultural - APAC;

*Art. 135. Entende-se por **Área de Proteção do Ambiente Cultural** – **APAC**, o território de domínio público ou privado, que apresenta conjunto edificado de relevante interesse cultural, cuja ocupação e renovação devem ser compatíveis com a proteção e a conservação de sua ambiência e suas características sócioespaciais identificadas como relevantes para a memória da cidade e para a manutenção da diversidade da ocupação urbana constituída ao longo do tempo.*

(...)

§ 2º Todos os imóveis e espaços públicos situados em APAC serão tutelados pelo órgão executivo do patrimônio cultural. (grifos nossos)

Logo, resta claro que a preservação do patrimônio cultural é objetivo do Poder Público, autorizando inclusive a lei que este realize desapropriação com o fim de efetivar essa proteção. No caso em tela, a responsabilidade do município é ainda mais flagrante, haja vista a ciência do ente federativo, por vários anos, da necessidade urgente de realizar os reparos para preservação e restauração do conjunto arquitetônico tombado.

Note-se que foram realizadas, pelo próprio órgão municipal, vistorias técnicas, onde foram constatadas a situação crítica e o risco latente de perdas significativas do patrimônio cultural. Não obstante a isso, nada foi feito pelo Município para atenuar e prevenir o risco previsto evidente.

Visto isso, resta clara a omissão do Município que não realizou nenhuma medida protetiva mínima, após constatar o estado deplorável do bem tombado ao nível municipal.

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO RÉU

Claríssima a responsabilidade do Município, na qualidade de ente instituidor do ato de tombamento através da Lei Municipal 627/1984, pelo Decreto Municipal 5.304/85 e incluído na Área de Proteção do Ambiente Cultural - APACs pelo Decreto nº 10.040 de 1991, pela conservação do

conjunto de imóveis integrantes da Vila Operária da Cidade Nova e Catumbi. O fato dos bens serem protegidos pelo Município, longe de afastar a sua responsabilidade, tem o condão de reforçá-la.

Se o Poder Público Municipal institui proteção a exemplares de ambiente cultural, justamente por vislumbrar neles a sua relevância histórico-cultural, não poderá depois, sob o argumento de que a responsabilidade primária incumbe ao proprietário/possuidor, se eximir da sua responsabilidade subsidiária pela restauração, conservação e preservação do bem. Adotar entendimento diverso seria permitir que o ente que detém a iniciativa e o poder-dever de velar pela preservação do bem, delegasse o dever de proteção (de matriz constitucional) ao particular.

Nessa linha de raciocínio, registramos diversas normas que corroboram a obrigação do Município.

Constituição do Estado do Rio de Janeiro

Artigo 73 - É competência do Estado, em comum com a União e os
Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)

*IV - **impedir** a evasão, **a destruição** e a **descaracterização** de obras de arte e de outros bens **de valor histórico, artístico ou cultural.***

*Artigo 358 - **Compete aos Municípios**, além do exercício de sua competência tributária e da competência comum com a União e o Estado, previstas nos artigos 23, 145 e 156 da Constituição da República:*

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - **promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local**, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual e apoiar a atividade cultural.

Recorde-se, uma vez mais, que a Carta Magna, nos artigos 23, III, e 30, IX, são cristalinos ao prever a responsabilidade do Município no trato da matéria.

Mas não é só.

A Convenção à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, aprovada pela Conferência Geral da UNESCO, realizada no período de 17 de outubro a 21 de novembro de 1972, foi recepcionada pelo ordenamento jurídico pátrio, através do Decreto Legislativo nº 74/77. O art. 4º da referida Convenção assim determina: “Cada um dos Estados Partes na Convenção reconhece que a **obrigação** de identificar, proteger, **conservar**, valorizar e transmitir às futuras gerações o **patrimônio cultural** e natural mencionado nos artigos 1º e 2º, **situado em seu território, lhe incumbe primordialmente**. Procurará fazer tudo para esse fim, utilizando ao máximo seus recursos disponíveis e, quando for o caso, mediante a assistência e cooperação internacional de que possa beneficiar-se, notadamente nos planos financeiro, artístico, científico e técnico.” (grifou-se).

Neste sentido, entende a jurisprudência abaixo:

APELAÇÃOCÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPROMETIMENTO ESTRUTURAL DE IMÓVEL SITUADO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E CULTURAL (APAC). PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E AO PATRIMÔNIO URBANÍSTICO QUE PERTENCEM À COLETIVIDADE. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA PARCIAL QUE DESAFIA REFORMA PARA RECONHECER A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO NA REALIZAÇÃO DAS OBRAS DE RESTAURAÇÃO E

CONSERVAÇÃO. DANO MORAL AMBIENTAL NÃO DEMONSTRADO. PRECEDENTES DESTE TJERJ E DO STJ. APELO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO. (APELAÇÃO nº [0419968-94](#).2010.8.19.0001. Relator: Des. Fernando Fernandy Fernandes – Julgamento 12/07/2017, Décima Terceira Câmara Cível. *grifos nossos*).

A conduta omissiva do Município em se eximir da responsabilidade de realizar as obras necessárias no bem tombado contribuiu significativamente para o agravamento dos danos constatados no inquérito civil. Aliado a isso, o fato do ente federativo ter constatado a situação de risco em diferentes oportunidades e nada fazer para reverter tal ameaça, torna incontroversa a conduta omissiva do ente federativo.

A questão versada nesses autos, bem de ver, ainda pode ser vista sob o prisma da responsabilidade civil objetiva, uma vez que, consoante a doutrina e a jurisprudência, é indene de dúvidas que o conceito (normativo) de “meio ambiente” guarda íntima conexão com o de “patrimônio cultural”.

A doutrina ambientalista é pacífica nesse sentido, sintetizada na lição de Paulo de Bessa Antunes:

“Estas concepções teóricas sobre o meio ambiente levam consideração não só o fator propriamente biológico, mas, igualmente, o fator social. Toda e qualquer discussão jurídica que seja travada acerca do meio ambiente deve levá-lo em consideração como totalidade, isto é, considerando tanto os fatores ditos naturais como, principalmente, culturais” (Direito Ambiental, 6ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Júris, 2002, p.59).

No que tange à responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, em especial do patrimônio cultural, é pertinente a lição do insigne jurista Edis Milaré:

“Alerte-se, por relevante, que o regime jurídico da responsabilidade civil por danos ao patrimônio cultural pauta-se pela teoria da responsabilidade objetiva, onde tão-somente a lesividade é suficiente a provocar a tutela judicial, no teor do que dispõem os art.14,§1º, da Lei 6.938/81 e 225,§3º da Constituição Federal” (Direito do Ambiente, 2ª ed., p.216)

A jurisprudência não destoa da doutrina acerca desse conceito lato de meio ambiente. Em julgado envolvendo justamente a responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, assim decidiu o Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

MEIO AMBIENTE. Patrimônio cultural. Destruição de dunas em sítios arqueológicos. Responsabilidade civil. Indenização.

O autor da destruição de dunas que encobriam sítios arqueológicos deve indenizar pelos prejuízos causados ao meio ambiente, especificamente ao meio ambiente natural (dunas) e **ao meio ambiente cultural (jazidas arqueológicas com cerâmica indígena da Fase Vieira)**. Recurso conhecido em parte e provido. (REsp 115599 / RS, RECURSO ESPECIAL N. 1996/0076753-0, 4ª Turma, Ministro Ruy Rosado de Aguiar, DJ 02.09.2002 p. 192, grifou-se)

A doutrina e a jurisprudência, praticamente unânimes, consagram a **responsabilidade civil objetiva**, ou seja, **independente da comprovação de culpa**, para indenização ou reparação de danos ao meio ambiente.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro mostra entendimento semelhante quanto à responsabilidade de manter e conservar os bens protegidos e de indenizar pelos danos causados:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **MUNICÍPIO DE TRAJANO DE MORAES. LANÇAMENTO DE ESGOTO SANITÁRIO EM CORRÉGO D'ÁGUA. OMISSÃO DO ENTE PÚBLICO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANOS MORAIS COLETIVOS NÃO CONFIGURADOS. REFORMA DA SENTENÇA.**

PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO. A apresentação de alegações finais, sem insistência da parte na realização da prova pericial, configura conformação com a apresentação do Laudo Técnico do Instituto Ambiental, estando preclusa a irrisignação do Ministério Público quanto à nulidade da sentença com fundamento no cerceamento de defesa. **Comprovada a existência dos requisitos da responsabilidade objetiva (o dano, a omissão estatal e o nexo de causalidade), exsurge o dever de reparação por parte do ente estatal**, que deverá adotar medidas urgentes e eficazes (coleta e tratamento) para conter a poluição causada pelo lançamento do esgoto. Violação do Princípio da Separação dos Poderes inexistente. **O Poder Judiciário tem o dever de exercer o controle externo da conduta administrativa, não somente no que concerne aos atos comissivos, mas também das omissões do ente público. Deveres constitucionais claramente delineados, a exemplo dos artigos 23, incisos IX, da CF (saneamento básico) e 225 da CF (meio ambiente ecologicamente equilibrado), bem como aqueles pertinentes aos direitos fundamentais, notadamente a saúde, a dignidade e a legalidade.** Prova robusta no sentido da degradação dos afluentes do rio, causados pelo despejo de esgoto irregular e absoluta ausência de medida para o fim de sanar a poluição. Indevido pedido para que a instalação do sistema de esgoto contemple "todas as residências localizadas no mesmo bairro que não possuam tratamento adequado para os efluentes domésticos e sanitários", uma vez que o **dano** ambiental guarda pertinência apenas com a poluição do afluente do Rio Imbé. Ressarcimento dos **danos** que deverão ser apurados em liquidação de sentença e revertidos para o Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos, nos termos do art. 13 da Lei nº. 7.347/85. **Dano** moral coletivo não configurado. Necessidade de que o fato cause efetivo sofrimento coletivo, intranquilidade e

alterações relevantes na sociedade. Condenação ao pagamento de honorários advocatícios na forma do art. 20, §4º do antigo CPC. Descabimento. Conhecimento e parcial provimento do recurso. (APELÇÃO nº 0000682-07.2013.8.19.0062. Relator: Des. Rogério de Oliveira Souza – Julgamento: 19/07/16, Vigésima Segunda Câmara. *grifos nossos*).

Destarte, verifica-se que os requisitos da responsabilidade civil objetiva exsurtem claramente, posto que a ilegítima omissão do réu (conduta) é causa (nexo de causalidade) do dano e atual risco submetido ao patrimônio histórico cultural (péssimo estado de conservação dos imóveis integrantes do patrimônio cultural). Constatado o ato ilícito, *ipso facto*, dever-se-á impor ao responsável o dever de restaurar o bem protegido e indenizar eventuais danos irreparáveis por sua própria natureza.

DO DIREITO À MORADIA (DEVER DE REALOCAÇÃO DURANTE A OBRA)

Conforme destacado anteriormente, as edificações ambicionam por soluções urgentes por parte do responsável, em prol, não somente da preservação do patrimônio cultural, mas primordialmente pela segurança das pessoas que lá habitam.

Dessa forma, caso as intervenções exijam por indispensável a realocação das famílias que residem atualmente no imóvel, cabe ao Município, por sua discricionariedade, estabelecer como e qual medida irá adotar dentre tantas hipóteses que serão apresentadas doravante, desde que seja garantido o direito à moradia digna.

Primando pela tutela desses direitos fundamentais, vejam-se os dispositivos insertos no Plano Diretor do Município de Rio de Janeiro (Lei Complementar n.º 111 de 1º de fevereiro de 2011), que tratam da matéria:

Art. 200. São objetivos da Política de Habitação:

- I. **ampliar o acesso à terra urbana dotada de infraestrutura e à moradia, com especial atenção para a população de baixa renda,**

dando resposta ao déficit habitacional qualitativa e quantitativamente;

II. reduzir a informalidade no uso e ocupação do solo urbano, possibilitando a diversidade socioeconômica;

III. elaborar o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, como instrumento básico da Política de Habitação, promovendo a efetiva participação da população em todas as suas etapas;

IV. garantir que toda a produção de habitação e/ou construção de moradia populares seja feitas segundo normas da ABNT e legislação vigente;

V. **atender as disposições contidas na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social -SNHIS, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social -FNHIS e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS, bem como, as disposições da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização dos assentamentos localizados em área urbana.**

Art. 201. São diretrizes da Política de Habitação:

I. **produzir novas soluções habitacionais;**

II. **recuperar áreas e edifícios informais, irregulares, precários ou deteriorados;**

III. agilizar os procedimentos de regularização fundiária, administrativa e fiscal, em parceria com as Secretarias Municipais de Urbanismo e Fazenda;

IV. incentivar a formação de parcerias com entidades públicas e privadas, associações de moradores, cooperativas ou quaisquer formas de associação visando, em especial, a **produção social da moradia;**

V. buscar recursos complementares para a implementação da Política de Habitação através da aplicação de instrumentos urbanísticos e fiscais;

VI. constituir e fortalecer instâncias participativas;

VII. **as mulheres chefes de família terão prioridade no atendimento dentro dos Programas e Projetos compreendidos pela Política Habitacional do Município.**

Nesse sentido, a Lei nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, visa viabilizar moradia àqueles de menor renda de diversas formas.

Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de:

I – **viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável**;

II – **implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e**

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Art. 22. **O acesso à moradia deve ser assegurado aos beneficiários do SNHIS, de forma articulada entre as 3 (três) esferas de Governo, garantindo o atendimento prioritário às famílias de menor renda e adotando políticas de subsídios implementadas com recursos do FNHIS.**

Art. 23. Os benefícios concedidos no âmbito do SNHIS poderão ser representados por:

I – **subsídios financeiros**, suportados pelo FNHIS, destinados a complementar a capacidade de pagamento das famílias beneficiárias, respeitados os limites financeiros e orçamentários federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais;

II – equalização, a valor presente, de operações de crédito, realizadas por instituições financeiras autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil;

III – isenção ou redução de impostos municipais, distritais, estaduais ou federais, incidentes sobre o empreendimento, no processo construtivo, condicionado à prévia autorização legal;

IV – **outros benefícios não caracterizados como subsídios financeiros**, destinados a reduzir ou cobrir o custo de construção ou aquisição de moradias, decorrentes ou não de convênios firmados entre o poder público local e a iniciativa privada.

Da mesma forma, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro dispõe acerca da realocação de famílias de baixa renda quando em situação de risco.

Art. 429. A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos:

(...)

VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras:

a) laudo técnico do órgão responsável;

b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções;

c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento;

VII - regularização de loteamentos irregulares abandonados não titulados e clandestinos em áreas de baixa renda, através da urbanização e titulação, sem prejuízo das ações cabíveis contra o loteador;

VIII - preservação das áreas de exploração agrícola e pecuária e estímulo a essas atividades primárias;

IX - preservação, proteção e recuperação do meio-ambiente urbano e cultural;

X - criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública;

(...)

XV - a boa qualidade de vida da população. (grifos nossos)

Ainda acerca do procedimento para a realocação das famílias carentes residentes no conjunto de imóveis tombados, o Decreto Municipal nº 38.197 de 16 de dezembro de 2013 estabelece as diretrizes para a realocação dos moradores de assentamentos populares. Observe-se:

Art. 1º. Ficam aprovadas as diretrizes para a demolição de imóveis e **realocações de moradores de assentamentos populares na forma do Anexo A.**

Parágrafo Único. Aplicam-se as mesmas diretrizes deste Decreto às situações de risco e de emergência, tais como incêndios e desabamentos.

1.2 - ALTERNATIVAS DE REALOCAÇÃO - A oferta de outra moradia às famílias se dará por meio da escolha de uma das seguintes modalidades, respeitadas as características do projeto de realocação, a disponibilidade dos recursos e a especificidade de cada beneficiário:

1.2.1 - Uma nova moradia no local, mediante a construção de unidades residenciais de bom padrão construtivo, quando previsto no projeto ou em empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida ou similar;

1.2.2 - A indenização do imóvel, até o limite do valor apurado com base na fórmula estabelecida no item 1.5.1 do presente decreto;

1.2.3 - Auxílio financeiro específico para liquidação antecipada do parcelamento do contrato de compra e venda de imóvel residencial celebrado conforme as regras do Programa Minha Casa Minha Vida, regulado pela Lei Federal n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, quando autorizado pelo Chefe do Poder Executivo e apenas para os casos de realocação de famílias moradoras de áreas atingidas pela execução de sistema viário, à implantação de obras de infraestrutura e equipamentos públicos, ou por estarem situadas em áreas inadequadas à habitação ou de risco;

1.2.3.1 - No caso da liquidação antecipada, o beneficiário assinará Termo de Concordância, que substituirá o recibo definido no Anexo 3.

1.2.4 - Pagamento de auxílio habitacional temporário no valor definido no Decreto nº 32.115 de 12 de abril de 2010, até o reassentamento definitivo em outra moradia.

Escolher qual a solução ou o conjunto de soluções é o mais adequado no caso concreto certamente é incumbência discricionária do Município, observados os limites da legalidade. O que se pretende na demanda é que, na eventualidade das obras necessárias à conservação do bem preservado exijam a realocação temporária das famílias atualmente residentes no conjunto de imóveis preservados, tal cautela seja assegurada em plenitude, para não causar prejuízos a terceiros.

IV - DA LIMINAR

Encontra-se presente, no caso em tela, o **fumus boni iuris**, consistente na inequívoca prova de que o conjunto de imóveis tombados pertencentes à APAC Vila Operária Salvador de Sá se encontra em avançado estado de degradação, o que coloca em risco a integridade de seus moradores, e em péssimo estado de conservação no que toca às suas características protegidas, representando assim, dano ao patrimônio histórico e cultural da cidade do Rio de Janeiro.

As condições lamentáveis dos imóveis foram atestadas diversas vezes e pelos próprios órgãos públicos municipais, como se evidencia na prova documental em anexo, acrescida da circunstância de o conjunto arquitetônico situado na Cidade Nova e Catumbi, ser bem preservado ao nível municipal, pelo Decreto nº 10.040 de 11 de março de 1991, demonstra o **fumus** necessário à concessão da presente liminar (DOC. 02 em anexo).

Também se observa o **periculum in mora**, consubstanciado no risco atual de ocorrerem sinistros, tendo em vista que as edificações se encontram em péssimo estado de conservação, conforme atestado pelos órgãos públicos municipais e pela análise técnica realizada pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado - GATE. Assim, oferecendo grande risco à vida das famílias que lá residem, bem como a ocorrência de dano irreparável ao patrimônio histórico cultural do Município do Rio de Janeiro (DOC. 01 em anexo).

Cumprе registrar que não é incomum a perda total de bens integrantes do patrimônio histórico cultural por omissão prolongada do Poder Público e demora na adoção de providências elementares. O caso mais recente e tragicamente famoso, ocorrido há poucos meses na Quinta da Boavista, é o lamentável incêndio que destruiu completamente o Museu Nacional e todo seu inestimável acervo. Felizmente, naquele caso, a edificação do Museu não era habitada, portanto, não houve a perda de vidas humanas.

O que tentamos evitar ao propor a presente ação civil pública é a repetição de tragédias como esta que causam prejuízos irreparáveis à coletividade ou consequências ainda piores. As fotografias constantes do laudo técnico pericial são autoexplicativas:



Figuras 40 e 41: Fachada do conjunto de imóveis integrantes à quadra 17.

Por estes fundamentos, requer o Ministério Público à concessão das **medidas liminares** para:

- 1) Seja determinado ao réu a adoção de medidas urgentes para a conservação e reparação do interior e do exterior dos imóveis tombados, situados nas Quadras 01; 06; 07; 09; 10; 13A (1º); 13A (2º); 15; 16 e 17 constituintes da APAC Vila Operária Salvador de Sá conforme demonstrado na presente demanda, bem preservado e tombado a nível municipal, de acordo com as suas características originais, conforme proteção conferida pela Lei Municipal nº 5.304/84, pelo Decretos nº 5.304/85 e pelo Decreto nº 10.040 de 11 de março de 1991, devendo as obrigações serem realizadas no **prazo máximo de 360 dias**, sob pena de multa diária não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).
- 2) Seja determinado ao Município do Rio de Janeiro que assegure a plenitude do direito à moradia dos atuais ocupantes dos imóveis, caso as obras de conservação e reparação exijam a realocação temporária das famílias residentes no imóvel, observando-se as exigências legais vigentes já expostas na presente inicial, devendo essa obrigação ser mantida desde o início até o final das referidas obras, sob pena de multa diária não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

V - DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO** requer:

1 - Seja o réu condenado à **obrigação de indenizar os danos ao patrimônio histórico cultural**, consumados através da omissão configurada quanto ao dever de preservar o conjunto arquitetônico tombado que compõe a APAC Vila Operária Salvador de Sá situado na Rua Salvador de Sá, Cidade Nova e Catumbi, bem tombado a nível municipal, de acordo com as suas características originais, conforme proteção conferida pela Lei Municipal nº 5.304/84, pelo Decreto nº 5.304/85 e pelo Decreto nº 10.040 de 11 de março de 1991, e ainda aqueles danos que venham a ser consumados por fatos supervenientes no curso desta ação face ao risco a que estão submetidos às edificações e seus habitantes, em valor a ser apurado em liquidação, que será revertido para FECAM como previsto no artigo 13 da Lei 7.347/85.

2 – Seja o réu condenado à **obrigação de fazer**, consistente na execução de projeto de conservação e restauração integral do conjunto arquitetônico que compõe a APAC Vila Operária Salvador de Sá situado na Rua Salvador de Sá, Cidade Nova e Catumbi, bem tombado a nível municipal, de acordo com as suas características originais, conforme proteção conferida pela Lei Municipal nº 5.304/84, pelo Decreto nº 5.304/85 e pelo Decreto nº 10.040 de 11 de março de 1991, fixando-se o prazo máximo de 360 dias a contar da sentença, para a conclusão de todas as obras necessárias à preservação de sua integridade e restauração das características arquitetônicas que justificaram sua proteção, sob pena de multa diária em valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

3 - Seja determinado ao Município do Rio de Janeiro a obrigação de fazer que assegure à plenitude do direito à moradia dos atuais ocupantes dos imóveis, caso as obras de conservação e reparação exijam a realocação temporária das famílias residentes na edificação, observando-se as exigências legais vigentes já expostas na presente inicial, devendo essa obrigação ser mantida desde o início até o final das referidas obras, sob pena de multa diária não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

4 – A citação do réu, na forma legal, para que conteste tempestivamente o pedido inicial, sob as sanções previstas em lei.

5 – A condenação do réu nos ônus da sucumbência, inclusive honorários advocatícios que serão revertidos para o Fundo Especial do Ministério Público – FEMP – criado pela Lei 1.183 de 27 de agosto de 1987.

6 - Sejam julgados integralmente procedentes os pedidos formulados na presente ação civil pública.

Nesta oportunidade, protesta o **MINISTÉRIO PÚBLICO**, nos termos do artigo 369 do Código de Processo Civil, pela produção de todas as modalidades de prova, especialmente a prova testemunhal, pericial e documental suplementar. Caso entenda necessário protesta ainda pela aplicação da Súmula 618 do STJ que entende que a inversão do ônus da prova é aplicável em ações de degradação ambiental. Informa que a petição inicial foi instruída com provas colhidas no âmbito do inquérito civil MA 7991, cujos autos se encontram à disposição deste juízo caso necessário.

Manifesta também, em face da natureza pública e indisponível dos interesses tutelados pelo Ministério Público nesta ação civil pública, na qualidade de mero legitimado extraordinário, a **opção pela não realização de audiência de conciliação ou de mediação**, na forma do artigo 319, inciso VII do Novo CPC.

Cássio Scarpinella Bueno afirma que: “Não há sentido em designar aquela audiência nos casos em que o autor, indica seu desinteresse na conciliação ou mediação. Até porque seu não comparecimento pode ser entendido como ato atentatório à dignidade da justiça nos moldes do §8º do art. 334. Trata-se de interpretação que se harmoniza e que se justifica com o princípio da autonomia da vontade – tão enaltecido pelo CPC de 2015 – e que, mais especificamente preside a conciliação e a mediação. Expresso, nesse sentido, aliás, o art. 2º, V, da Lei nº 13140/2015, que disciplina a mediação. Ademais, de acordo com o § 2º, daquele mesmo art. 2º, ‘ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de mediação’. De outra parte, ainda que o autor nada diga a respeito da sua opção em participar, ou não, da audiência de conciliação ou de mediação (quando se presume sua concordância com a designação da audiência consoante se extrai do §5º do art. 334), pode ocorrer de o réu manifestar-se, como lhe permite o mesmo dispositivo, contra sua

realização, hipótese em que a audiência inicialmente marcada será cancelada, abrindo-se prazo para o réu apresentar sua contestação, como determina o inciso II do art. 335).” (BUENO, Cassio Scarpinella. Manual de Direito Processual Civil. 2. ed. Volume único. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 295.)

Por sua vez, Alexandre Câmara diz que: “Apesar do emprego, no texto legal, do vocábulo “ambas”, deve-se interpretar a lei no sentido de que a sessão de mediação ou conciliação não se realizará se qualquer de seus pares manifestar, expressamente, desinteresse na composição consensual”. (CÂMARA, Alexandre. Novo Processo Civil Brasileiro. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016, p. 201.).

Além do já citado, constitui obstáculo à realização da mediação, no caso em tela, a evidente incongruência entre a exigência de publicidade em se tratando de resolução de conflitos envolvendo ente público e que versa sobre direitos indisponíveis, com o instituto da mediação, regido pela confidencialidade.

Inaplicável, portanto, à luz do princípio da publicidade, insculpido no artigo 37, caput, da Constituição Federal, o princípio da confidencialidade sempre que um ente público se fizer presente em um dos polos processuais.

Deste modo, em casos como o presente, há sempre que se observar a regra da publicidade dos atos estatais, o que afasta por completo a possibilidade de resolução do conflito através da mediação, que deve, conforme visto, ser realizada sob o princípio da confidencialidade (incabível na hipótese).

Embora inestimável pela sua natureza, atribui-se a esta causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), para o disposto no artigo 291 do Código de Processo Civil.

O Ministério Público receberá intimações na 2ª Promotoria de Tutela Coletiva do Meio Ambiente e Patrimônio Histórico, sediada na Rua Rodrigo Silva, nº 26, 7º andar, Centro, Rio de Janeiro, na forma legal.

Rio de Janeiro, 05 de novembro de 2018.



Carlos Frederico Saturnino
Promotor de Justiça