

TERCEIRO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.499.300 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
AGTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **IGREJA UNIVERSAL DO REINO DE DEUS**
ADV.(A/S) : **THOMAZ BARBOSA SARMENTO MARTINS**
ADV.(A/S) : **NELSON NERY JUNIOR**
ADV.(A/S) : **ANA LUIZA BARRETO DE ANDRADE FERNANDES NERY**
INTDO.(A/S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de dois agravos regimentais contra decisão mediante a qual, em juízo de retratação, dei provimento ao recurso extraordinário interposto pela Igreja Universal do Reino de Deus para julgar improcedente a ação civil pública ajuizada na origem. Na ocasião, registrei que, na data em que ocorreu a demolição dos imóveis mencionados nos autos (final de semana compreendido entre 13 a 15/8/05), não estavam eles protegidos pelo tombamento a que se refere o art. 216, § 1º, da Constituição Federal, tendo a entidade religiosa o direito de exercer plenamente seu direito fundamental à propriedade.

O primeiro agravo regimental foi interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (e-doc. 229); e o segundo, pelo Ministério Público Federal (e-doc. 231). Em resumo, ambos os agravantes alegam que o recurso extraordinário da entidade religiosa não atendia aos requisitos de admissibilidade, esbarrando nas Súmulas nºs 279 e 280 da Corte e na tese do Tema nº 660. Aduzem também que, à época da demolição, os imóveis já estariam protegidos pelos efeitos do tombamento provisório, em razão de fatos que serão mencionados no

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

decorrer do presente voto.

Não merece prosperar a irresignação.

Desde logo, enfatizo que o apelo extremo não encontra óbice naquelas súmulas ou na tese do referido tema de repercussão geral. É pacífica a jurisprudência da Corte de que a qualificação jurídica dos fatos não se confunde com o reexame de matéria fático-probatória vedado pela Súmula nº 279. Como bem expressou o Ministro **Moreira Alves**, “sendo certo os fatos, a qualificação jurídica da obrigação está dentro da esfera do recurso extraordinário” (RE nº 86.800/SC, Segunda Turma, Rel. Min. **Djaci Falcão**, DJ de 15/4/77). Em sentido convergente, o Ministro **Sepúlveda Pertence** consignou ser inaplicável a Súmula nº 279 “quando se cuida de rever a qualificação jurídica de fatos incontroversos e não de discutir-lhes a realidade ou as circunstâncias” (RE nº 210.917/RS, Tribunal Pleno, DJ de 18/6/01). Na mesma direção: RE nº 351.461/SP-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJe de 30/4/10; RE nº 1383.338/SP-Rcon-AgR, Rel. Min. **André Mendonça**, DJe de 7/3/24.

Na decisão ora agravada, o que houve foi **tão somente a qualificação jurídica dos fatos incontroversos**. Também registro que a decisão ora agravada esteve embasada **diretamente na ponderação dos direitos de envergadura constitucional em jogo no presente caso e foi proferida à luz da jurisprudência da Corte sobre normas gerais em matéria de tombamento, previstas na legislação federal**. Esses assuntos serão igualmente explicitados no decorrer do presente voto.

Ultrapassado esse ponto, faço breve retomada do caso.

Trata-se, na origem, de ação civil pública em defesa do meio ambiente cultural ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra a Igreja Universal do Reino de Deus (e-doc. 2).

Relatou o autor que a ré teria determinado a destruição de casas (nºs 2.304, 2.288 e 2.270) localizadas na Rua dos Aimorés, na cidade de Belo Horizonte/MG, o que teria ocorrido no final de semana compreendido entre 13 a 15 de agosto de 2005. Afirmou que tais casas seriam protegidas por atos administrativos de inventário e registro documental expedidos

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural de Belo Horizonte (Processos Administrativos nºs 01.093458.04.37; 01.093456.04.01; e 01.148157.04.09) e estavam em análise para tombamento.

Narrou o autor que, em 11/11/04, a ré teria formulado pedido de intervenção nos imóveis em questão “para ampliar a área do empreendimento denominado ‘catedral da fé’ ou ‘templo da fé’ para implantação de área descoberta”. Disse o **Parquet**, contudo, que o referido conselho, em reunião de dezembro de 2024, iniciou o “julgamento do pedido formulado, sendo proferido voto da conselheira-relatora no sentido da não autorização da destruição das casas”, e que tal julgamento não finalizou naquela reunião em razão de pedido de vista de outra conselheira.

Citou o Ministério Público do Estado de Minas Gerais trecho dos pareceres do referido conselho que evidenciariam a importância do valor histórico e cultural dos referidos bens e aduziu que, em 31/12/04, a ré teria sido formalmente notificada (Notificação nº 624182-A da Secretaria Municipal de Regulação Urbana), em caráter cautelar, sobre a necessidade de que “qualquer demolição ou construção nos imóveis mencionados deveria ser licenciada previamente pelo órgão competente”.

No que interessa, pediu o autor a condenação da ré na obrigação de pagar indenização relativa aos danos ambientais, custeando as seguintes medidas: 1) elaborar projeto executivo e construir um memorial aberto ao público nos lotes especificados, executando-o nos prazos e na forma aprovados pelo órgão de patrimônio; 2) restaurar completamente a Praça Raul Soares, conforme projeto executivo já existente na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, executando-o nos prazos e na forma aprovados pelo órgão de patrimônio; 3) custear, no prazo judicialmente assinalado, a desapropriação e a recuperação do bem cultural situado na Praça Raul Soares, nº 315 – Cine Candelária, conforme aprovado pelo órgão de patrimônio; 4) iniciar o cumprimento das medidas mencionadas no prazo de 60 dias. Pediu também a condenação da ré ao pagamento de indenização pelo dano moral coletivo, a ser apurado por arbitramento,

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

em valor não inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões).

Em contestação (e-doc. 6, p. 2 a 40), a Igreja Universal do Reino de Deus aduziu, quanto ao mérito, o seguinte: os fatos descaracterizariam qualquer atividade geradora de indenização, realçando que as demolições das construções ocorreram antes do próprio tombamento provisório das referidas casas, o qual só teria ocorrido em 24/8/05; teria faltado motivação legal exigida para o tombamento dos bens, resultando em ofensa aos arts. 5º, inciso XXII, e 225 da Constituição Federal, bem como ao Decreto-lei nº 25/37; imóveis tombados pela Prefeitura de Belo Horizonte ficariam em estado de abandono e destruição, provocando depreciação econômica e restrições aos direitos de propriedade, sendo que, a cada tombamento, o Município receberia dinheiro do ICMS arrecadado pelo Estado (Lei nº 12.040/95); inexistindo ilícito civil e início de prova sobre o **quantum** pretendido pelo autor, seria impossível e improvidente o pedido de valoração do pretense dano.

Após algumas ocorrências processuais e realização de audiências de instrução e julgamento, foi proferida a sentença pela procedência dos pedidos formulados na ação civil pública, para:

“a) condenar a ré ao pagamento de indenização pelos danos patrimoniais causados ao meio ambiente cultural, no valor de [] R\$ 18.768.243,63 (dezoito milhões, setecentos e sessenta e oito reais, duzentos e quarenta e três reais e sessenta e três centavos), devidamente atualizado pela Tabela da Corregedoria Geral de Justiça a partir da data da juntada do laudo (apresentado pelo MP) que apurou tal valor, devendo os juros de mora de 1% (um por cento) ao mês incidir a partir do trânsito em julgado desta decisão;

b) condenar a ré ao pagamento de uma indenização pelos danos morais coletivos no importe de [] R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), devidamente corrigido pelos índices da CGJ/MG a partir da data da demolição dos imóveis e juros de mora de 1% (um por cento) ao mês a partir do trânsito em

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

julgado;

c) e, por fim, condenar a ré Igreja Universal do Reino de Deus na construção de memorial alusivo aos imóveis demolidos, observadas as diretrizes do conselho Municipal do Patrimônio Cultural, sendo que a construção deverá se iniciar no prazo máximo de 180 (cento e oitenta dias), contados a partir do trânsito desta decisão,. A construção deverá ser feita ‘ocupando, pelo menos, a área de recuo de cinco metros em todos os lotes (correspondente aos antigos jardins destruídos)’” (e-doc. 20, p. 26-27).

Opôs a ré embargos de declaração (e-doc. 21), os quais foram parcialmente acolhidos para se determinar que o valor da condenação dos danos morais deveria ser corrigido segundo os índices da tabela da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e com incidência de juros de mora de 1% ao mês contados a partir da publicação da sentença embargada.

Em seguida, a Igreja Universal do Reino de Deus interpôs apelação (e-doc. 24), sustentando haver violação dos arts. 5º, incisos XXII, XXXIX e LV; 216, § 1º, da Constituição Federal; dos arts. 128; 333, inciso I; 396; 398; 460 do CPC; dos arts. 944 e 1.228 do CC; do Decreto-lei nº 25/37; do art. 13, § 1º, da Lei nº 7.347/85. Vale ressaltar que, nas razões do apelo, foram repisados os argumentos trazidos na contestação, incluindo a alegação de que a demolição dos imóveis indicados nos autos ocorreu antes de eles terem sido tombados, de maneira provisória ou definitiva. A entidade religiosa ainda enfatizou que registro documental ou inventário não consagrariam às coisas a mesma proteção que seria proporcionada pelo tombamento.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais rejeitou as preliminares suscitadas pela apelante e deu parcial provimento ao apelo para reduzir o valor da indenização pelo dano moral coletivo. O julgado foi assim ementado:

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CERCEAMENTO DE DEFESA INOCORRENTE. VÍCIO ULTRA PETITA INEXISTENTE. IMÓVEIS EM PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA TOMBAMENTO HISTÓRICO E CULTURAL. DEMOLIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. CONDUTA ANTIJURÍDICA PATENTE. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS E MATERIAIS. REPARAÇÕES DEVIDAS. VALOR DA REPARAÇÃO PELO DANO PATRIMONIAL. ARBITRAMENTO CORRETO. REPARAÇÃO DO DANO MORAL COLETIVO. EXCESSO DE ARBITRAMENTO. REDUÇÃO. CONSTRUÇÃO DE MEMORIAL ALUSIVO AOS IMÓVEIS DEMOLIDOS. OBRIGAÇÃO DE FAZER POSSÍVEL. JUROS DE MORA. TERMO INICIAL CORRETO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. O cerceamento de defesa ocorre se o órgão judicial impede a realização de prova necessária. Estando os fatos documentalmente comprovados, está ausente o suposto cerceamento. 2. Ocorre vício ultra petita da sentença quando o julgador concede à parte ativa além do que pretendeu. Respeitado o limite, a sentença é válida. 3. É do proprietário a obrigação de conservar, reparar e restaurar o bem em processo de tombamento histórico e cultural. Portanto, sua demolição, mesmo que parcial e sem a respectiva autorização do Poder Público, revela-se inadmissível. 4. Comprovada a conduta antijurídica, os danos morais coletivos e materiais devem ser reparados. 5. O valor da indenização deve atender os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Confirma-se o arbitramento da reparação pelo dano patrimonial corretamente realizado, porém, há que se reduzir o valor excessivo da indenização pelo dano moral coletivo. 6. Considerando a irreparável perda cultural que as demolições representam aos munícipes, a construção de memorial alusivo às construções demonstra-se obrigação de fazer razoável para atenuar o respectivo dano. 7. Em princípio, o devedor no caso de ato

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

ilícito encontra-se em mora desde a data que o mesmo é perpetrado. Assim, os juros moratórios não podem ser contados a partir do trânsito em julgado da sentença. 8. Apelação cível conhecida e parcialmente provida para reduzir o valor da indenização pelo dano moral coletivo, rejeitadas duas preliminares” (e-doc. 37, p. 1 e 2).

Opostos embargos de declaração pela parte ré, foram eles parcialmente acolhidos para se retificar erro material.

Interpôs a Igreja Universal do Reino de Deus recurso especial (e-doc. 46) e recurso extraordinário (e-doc. 49). No apelo extremo, fundado na letra **a** do permissivo constitucional, alegou a entidade religiosa a existência de ofensa aos arts. 5º, incisos XXII, XXXIX e LV, e 216, § 1º, da Constituição Federal. Reiterou a entidade religiosa que, no dia da demolição dos imóveis referidos nos autos, não estavam eles tombados, provisória ou definitivamente.

O presente caso gira em torno da ponderação, ao menos, do direito de propriedade e da proteção do patrimônio cultural/meio ambiente, perpassando pelo princípio do devido processo legal, com os corolários da ampla defesa e do contraditório.

Já tive a oportunidade de tangenciar a competência dos municípios em matéria de proteção do patrimônio cultural e do meio ambiente. No julgamento do Tema nº 16, realcei que é competência comum das unidades federadas **proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural**, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; **impedir a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proteger o meio ambiente** e combater a poluição em qualquer de suas formas; e preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, incisos III, IV, VI, VII, respectivamente).

Naquela ocasião, registrei também que a Carta Federal diz caber ao Poder Público – o que inclui os **municípios brasileiros** – **preservar e**

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

acautelar o patrimônio cultural brasileiro. Cabe realçar que estabelece o art. 216, § 1º, que 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”.

Anote-se que, ainda em relação à competência dos municípios, a Constituição Federal preconiza ser dever do Poder Público (o que abrange as municipalidades) defender e preservar para as presentes e futuras gerações o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. A respeito do meio ambiente, cuja proteção é de competência comum dos entes políticos, destaquei as lições do Ministro **José Delgado**, do Superior Tribunal de Justiça, para quem a noção atual de meio ambiente abrange não apenas o meio ambiente natural, mas também o cultural, o do trabalho e o artificial. Para ele, o meio ambiente artificial abarcaria as edificações particulares, afora as edificações públicas (REsp nº 725.257/MG, Primeira Turma, Rel. Min. **José Delgado**, DJe de 14/5/07).

É inegável, portanto, que podem os municípios, em suas esferas de atuação e com base no art. 216, § 1º, da Constituição Federal, realizar tombamento de casas que se enquadrem no conceito de patrimônio cultural brasileiro.

De outro giro, é importante ter em mente que o tombamento, conforme as melhores doutrinas, acarreta importantes restrições ao exercício do direito de propriedade¹. Uadi Lammêgo Bulos, em comentário ao art. 216, § 1º, da Constituição Federal, lembra que tomar é ato clássico, advindo do direito português (inscrever bem no livro da Torre do Tombo), de se proteger o patrimônio público, tendo como efeito precípua “transformar em interesse jurídico o valor contido na coisa”².

¹ Vide também: MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

² BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1.504.

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

José Afonso da Silva, por sua vez, também comentando o citado parágrafo, ensina que, por meio do tombamento, o Poder Público reconhece o valor cultural da coisa, “subordinando-o a regime jurídico especial, que lhe impõe vínculos de destinação, de imodificabilidade e de relativa inalienabilidade”³. E ressalta o jurista que o tombamento é que: “**constitui o bem tombado em patrimônio cultural** nacional, estadual, municipal ou do Distrito Federal” (grifo nosso); “**produz efeitos sobre a esfera jurídica dos proprietários** (...)”, impondo restrições ao direito de propriedade” (grifo nosso); e **cria para tais bens “um regime jurídico especial**, transformando-os em bens de interesse público (...), sujeito a vínculos de várias espécies” (grifo nosso). De maneira irretocável, ensinou o Ministro **Gilmar Mendes**, em obra doutrinária, que o tombamento “será sempre uma restrição parcial ao direito do proprietário”⁴.

A respeito do assunto e tomando como base o Decreto-lei nº 25/37, insta lembrar que as coisas tombadas, embora permaneçam sob o domínio de seus proprietários, não podem, **v.g.**, ser destruídas, demolidas ou mutiladas nem poderão, sem prévia autorização especial do órgão competente, ser reparadas, pintadas ou restauradas. Recorde-se também que o proprietário da coisa tombada tem o dever de conservá-la (se não tiver condições para tanto, deve comunicar o fato ao órgão competente, que deverá tomar providências, se for o caso). Se a coisa for pública, passa ela a ser inalienável, ressalvada a possibilidade de transferência entre as unidades federadas. Muito por conta desses efeitos foi que Diógenes Gasparini sintetizou o seguinte: o tombamento “[i]ncide sobre a propriedade, limitando, em relação ao seu proprietário, os poderes de uso, gozo, disposição e destruição”⁵.

É evidente, portanto, que o tombamento exerce influência

³ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 812 e 813.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 360.

⁵ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 678.

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

significativa sobre o direito fundamental à propriedade, impondo limitações que redefinem o modo como seu titular pode exercê-lo. No caso de tombamento compulsório, certamente esse contexto enseja a existência de forças jurídicas conflitantes: de um lado, o direito fundamental em questão, cuja plenitude pretende preservar o proprietário; do outro, a pretensão de se preservar alegado patrimônio cultural.

Por resultar em importantes restrições ao exercício do direito de propriedade, o tombamento deve observar o devido processo legal⁶. Não é demais lembrar que a Constituição Federal estabelece que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal e que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, incisos LIV e LV). Sobre esses preceitos, aplicáveis em todos os processos, assim já se pronunciou o Ministro **Celso de Mello**:

“Entendo, na linha de decisões **que proferi** nesta Suprema Corte (**RMS 28.517/DF**, v.g.), **que se impõe reconhecer**, *mesmo em se tratando de procedimento administrativo*, **que ninguém pode ser privado** de sua liberdade, de seus bens **ou de seus direitos sem** o devido processo legal, **notadamente** naqueles casos em que se estabelece uma relação de polaridade conflitante **entre** o Estado, de um lado, **e** o indivíduo **ou** agentes públicos, de outro.

Cumpr **ter presente**, *bem por isso*, **na linha** dessa orientação, que o Estado, por seus agentes **ou** órgãos (**como o CNJ**, p. ex.), **não pode**, *em tema de restrição* à esfera jurídica de qualquer pessoa, **exercer** a sua autoridade de maneira abusiva **ou** arbitrária, **desconsiderando**, no exercício de sua atividade, **o postulado** da plenitude de defesa, **pois** – *cabe enfatizar* – **o**

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 686.

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

reconhecimento da legitimidade ético-jurídica **de qualquer** medida imposta pelo Poder Público, **de que resultem** consequências gravosas **no plano** dos direitos e garantias individuais, **exige a fiel observância do princípio do devido processo legal** (CF, art. 5º, LV), **consoante adverte autorizado magistério doutrinário** (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, 'Comentários à Constituição Brasileira de 1988', vol. 1/68-69, 1990, Saraiva; PINTO FERREIRA, 'Comentários à Constituição Brasileira', vol. 1/176 e 180, 1989, Saraiva; JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR, 'O Direito à Defesa na Constituição de 1988', p. 71/73, item n. 17, 1991, Renovar; EDGARD SILVEIRA BUENO FILHO, 'O Direito à Defesa na Constituição', p. 47/49, 1994, Saraiva; CELSO RIBEIRO BASTOS, 'Comentários à Constituição do Brasil', vol. 2/268- - 269, 1989, Saraiva; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, 'Direito Administrativo', p. 401/402, 5ª ed., 1995, Atlas; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, 'Curso de Direito Administrativo', p. 290 e 293/294, 2ª ed., 1995, Malheiros; HELY LOPES MEIRELLES, 'Direito Administrativo Brasileiro', p. 588, 17ª ed., 1992, Malheiros, v.g.).

A jurisprudência dos Tribunais, *notadamente* a do Supremo Tribunal Federal, **tem reafirmado a essencialidade** desse princípio, **nele reconhecendo** uma insuprimível **garantia**, que, instituída **em favor de qualquer** pessoa **ou** entidade, **rege e condiciona** o exercício, **pelo Poder Público**, de sua atividade, **ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade** da própria medida restritiva de direitos, **revestida, ou não**, de caráter punitivo (**RDA 97/110 – RDA 114/142 – RDA 118/99 – RTJ 163/790**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **AI 306.626/MT**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 'in' **Informativo/STF nº 253/2002 – RE 140.195/SC**, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – **RE 191.480/SC**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – **RE 199.800/SP**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, v.g.):

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

'RESTRICÇÃO DE DIREITOS E GARANTIA DO
'DUE PROCESS OF LAW'.

– O Estado, em tema de punições disciplinares ou de restrição a direitos, qualquer que seja o destinatário de tais medidas, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida estatal – que importe em punição disciplinar ou em limitação de direitos – exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CE, art. 5º, LV), a fiel observância do princípio do devido processo legal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos. Precedentes. Doutrina.'

(RTJ 183/371-372, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Isso significa, pois, que assiste ao interessado, mesmo em procedimentos de índole administrativa, como direta emanção da própria garantia constitucional do 'due process of law' (independentemente, portanto, de haver, ou não, previsão normativa nos estatutos que regem a atuação dos órgãos do Estado), a prerrogativa indisponível do contraditório e da plenitude de defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, consoante prescreve a Constituição da República, em seu art. 5º, incisos LIV e LV.

Vale referir, neste ponto, importante decisão emanada do

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

Plenário do Supremo Tribunal Federal **que bem exprime** essa concepção em torno da garantia constitucional do *'due process of law'*:

'(...) 3. Direito de defesa ampliado com a Constituição de 1988. Âmbito de proteção que contempla todos os processos, judiciais ou administrativos, e não se resume a um simples direito de manifestação no processo. 4. Direito constitucional comparado. Pretensão à tutela jurídica que envolve não só o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador. 5. Os princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurados pela Constituição, aplicam-se a todos os procedimentos administrativos. 6. O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica. (...) 10. Mandado de Segurança deferido para determinar observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º, LV)

(**RTJ 191/922**, Rel. p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES – grifei)

(...)” (MS nº 34.180/DF-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 1º/8/16).

Como se sabe, existem, didaticamente, três tipos de tombamento: de ofício, que recai sobre bens públicos; voluntário, no caso de concordância do proprietário; e compulsório, se o proprietário discorda da medida. Importa, no presente caso, esse último tipo.

Muito por conta do nível de restrição que acarreta ao direito fundamental à propriedade, o legislador nacional estabeleceu, no citado Decreto-lei nº 25/37, que, no plano federal, o tombamento compulsório deve ser feito de acordo com o seguinte processo: 1) o Serviço do

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, por seu órgão competente, **notifica o proprietário para, no prazo de 15 dias, a contar do recebimento da notificação, anuir ao tombamento ou apresentar impugnação**, oferecendo suas razões; 2) inexistindo impugnação no prazo assinalado, a autoridade competente mandará, por simples despacho, que se proceda à inscrição da coisa no respectivo livro do tomo; 3) havendo impugnação, abre-se vista, dentro de 15 dias, ao órgão do qual emanou a iniciativa do tombamento, a fim de sustentá-la, e, após, o processo é remetido ao Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que proferirá decisão a respeito, em 60 dias, a contar de seu recebimento.

Vale destacar que, ainda de acordo com o decreto-lei, o tombamento **“será considerado provisório ou definitivo, conforme esteja o respectivo processo iniciado pela notificação ou concluído pela inscrição dos referidos bens no competente Livro do Tombo”** (grifo nosso). Diz também o diploma que, para todos os efeitos, salvo a disposição do art. 13 (que trata da transcrição do tombamento em livro a cargo dos oficiais do registro de imóveis e averbação ao lado da transcrição do domínio), o tombamento provisório se equiparará ao definitivo. Há, aqui, uma maneira de se assegurar o bem até que aquele processo se encerre.

Inexiste dúvida de que cuidou o legislador de prescrever marco temporal claríssimo para a incidência das restrições ao direito fundamental da propriedade a ser tombada: **somente a partir do início do processo pela notificação, pelo órgão competente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), do proprietário para anuir ao tombamento ou apresentar impugnação – item 1) do parágrafo anterior – é que tais restrições passam a existir concretamente**. Trata-se do referido tombamento provisório. Sobre o assunto, **vide** voto proferido pelo Ministro **Gilmar Mendes** na ACO nº 1.208/MS-AgR, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/17. **Antes do início do processo por tal notificação, portanto, conserva o titular da coisa o direito de propriedade em sua plenitude, podendo ele se utilizar de**

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

seus poderes de usar, gozar e dispor da coisa e reavê-la de quem ilegitimamente a detenha.

Anote-se que, atualmente, no âmbito administrativo federal, a proteção do patrimônio cultural mediante tombamento se dá no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e do respectivo Conselho Consultivo. De todo modo, cabe registrar que tanto o SPHAN quanto o IPHAN consistem em órgão ou autarquia que, em conjunto com seus conselhos consultivos, têm capacidade institucional adequada para tratar da matéria.

Na esfera do Município de Belo Horizonte, a legislação atinente ao tombamento (Lei Municipal nº 3.802/84)⁷ é, no que diz respeito ao processo de tombamento compulsório, definitivo ou provisório, praticamente idêntica à legislação federal, na parte acima comentada. No caso, o órgão competente para realizar aquela notificação do proprietário e decidir a impugnação eventualmente apresentada é o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município (art. 9º). Assim como ocorre no plano federal, as restrições ao direito fundamental à propriedade só passam a concretamente existir, no plano municipal, conforme esteja o processo de tombamento iniciado **pela notificação do proprietário** (tombamento provisório).

E, tal como o IPHAN com seu conselho consultivo, o conselho municipal em questão – mormente em razão de suas competências institucionais, dos procedimentos que adota, da experiência histórica e da autoridade epistêmica para tratar de questões técnicas relacionadas ao tombamento – detém, observada sua esfera de atuação, capacidade institucional adequada para tratar da proteção do patrimônio cultural mediante tombamento.

Antes de avançar, resalto ser inequívoco que o tombamento se diferencia de outros instrumentos jurídicos relacionados ao patrimônio cultural, como o inventário e o registro. O art. 216, § 1º, da Constituição

⁷ Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/3802/1984>. Acesso em: 23 mai. 2025.

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

Federal, aliás, trata de maneira distinta essas três ferramentas jurídicas. É evidente, portanto, que **inventário e registro não produzem os efeitos que são próprios do tombamento.**

Vejamos, então, os fatos incontroversos da presente demanda.

Conforme indicam os agravantes, a Igreja Universal do Reino de Deus adquiriu os casarões em 18/5/04 (imóvel nº 2.288) e em 19/9/05 (imóveis nºs 2.270 e 2.304).

Ainda de acordo com eles, os antigos proprietários dos imóveis de nºs 2.270 e 2.288 teriam tido “ciência do início do procedimento de tombamento dos imóveis” na sessão de 13/7/04, em que o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural considerou completos os registros documentais desses bens e deliberou abrir processo de tombamento (Deliberação nº 95/04). Ademais, destacam que os referidos proprietários teriam sido “notificados da decisão na pessoa da historiadora responsável pela elaboração do registro documental das casas”. Indicam que a responsável técnica foi notificada em 26/7/04 “da deliberação pela abertura dos processos de tombamentos”. Citam os e-doc. nº 3, fls. 136/141; e 4, fls. 25/28. Entendem, assim, que o procedimento de tombamento dos citados imóveis teria sido instaurado naquela sessão em relação aos proprietários anteriores, incidindo, desde então, os efeitos próprios do tombamento.

Ocorre que esses fatos, na realidade, não ensejaram o tombamento, ainda que provisório, dos referidos imóveis. A uma, porque a deliberação tomada em 13/7/04 (e-doc. nºs 3, fl. 140/141; e 4, fl. 29/30) em comento teve como base processos de registro histórico documental desses bens, e não processo de tombamento. A duas, porque nem a simples deliberação do conselho pela abertura dos processos de tombamento dos referidos imóveis, ainda que publicada em Diário Oficial, nem os ofícios encaminhados à historiadora ou, eventualmente, aos antigos proprietários, informando-os sobre tal deliberação, devem ser confundidos com a notificação que resulta no tombamento provisório. **Essa notificação, como visto acima, trata-se daquela feita dentro de um**

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

processo de tombamento e direcionada ao proprietário para anuir à medida (tombamento) ou apresentar impugnação. Ainda sobre o tema, convém lembrar José Afonso da Silva: **tal notificação não é “simples ato de iniciativa procedimental, que dê ciência ao interessado da instauração do procedimento”⁸.** Ela (a notificação) vai além disso, significando **“verdadeira intimação ao proprietário para anuir na inscrição da coisa ou para se defender,** impugnando a pretensão de tombamento”⁹.

Repito o que consignei na decisão ora agravada: a simples abertura, em 2004, dos procedimentos de tombamento dos três imóveis mencionados nos autos (registre-se que, quanto ao imóvel de nº 2.304, a abertura se deu em novembro) não ensejou as restrições ao exercício do direito de propriedade que são próprias do tombamento provisório.

Prosseguindo, afirmam os agravantes que, em 14/12/04, o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural se reuniu para apreciar diversas matérias, entre as quais o parecer referente à análise de dossiê para definição de grau de proteção dos imóveis indicados nestes autos, as diretrizes de proteção do quarteirão 027 da 9ª seção urbana e o projeto de intervenção para os referidos imóveis (afora outro) situados nessa quadra. Dizem que o advogado da entidade religiosa participou dessa reunião e que a Conselheira Relatora dos processos de tombamento dos casarões votou pela preservação desses bens por meio do tombamento, não autorizando sua destruição. Destacaram também que a Gerente da Gerência de Patrimônio Histórico Urbano (GEPH) teria solicitado aos proprietários que se comprometessem com a integridade física daqueles bens. Segundo os agravantes, esses acontecimentos atestariam a tomada de conhecimento da instauração dos procedimentos de tombamento e, assim, a incidência das restrições ao direito de propriedade.

Ocorre que esses fatos, assim como os anteriormente comentados, não importaram na incidência dos efeitos próprios do tombamento sobre

⁸ SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura.** São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 164.

⁹ Idem.

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

os bens. Na reunião de 14/12/04 (e-doc. 3, fls. 170/171) **inexistiu a notificação dos proprietários para anuírem ao tombamento ou apresentarem impugnação, não havendo que se falar, portanto, em tombamento provisório.** Além disso, é certo que **o simples voto da Relatora Conselheira pelo tombamento dos bens não importou, na ocasião, em qualquer decisão tomada pelo conselho.** Com efeito, após ter a Relatora votado, houve pedido de vista por outra conselheira. Outrossim, anote-se que a **solicitação** feita pela Gerente da GEPH naquela reunião para que os proprietários dos imóveis se **comprometessem** com a preservação dos bens **não se traduziu em determinação ou ordem.**

A bem da verdade, a decisão do citado conselho pelo tombamento provisório das coisas mencionadas só se deu em 24/8/05, sendo certo que ocorreram posteriormente a essa data as notificações da Igreja Universal do Reino de Deus, realizadas pelo Presidente do conselho em questão, para que anuísse ao tombamento dos imóveis ou apresentasse impugnação. Conforme informações constantes dos autos e asserções da ré, tais notificações foram datadas de 25/8/05 (e-doc. 8, fls. 1/3), postadas em 31/8/05 e recebidas em 2/9/05.

Ademais, argumentam os agravantes que, em 31/12/04, a entidade religiosa foi notificada pela Secretaria Municipal de **Regulação Urbana** (SMRU) da necessidade de licença para realização de obras ou demolição de edificações (Notificação nº 624182-A, e-doc. 3, p. 28). E asseveram que, na época, essa secretaria e o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural trabalhavam de maneira integrada, estando ambos vinculados à Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental (SCOMURBE). Entendem que tal notificação também teria provocado, em relação aos imóveis indicados nos autos, as restrições ao direito de propriedade próprias do tombamento.

No entanto, assim como a mera abertura de procedimento de tombamento e a reunião de 14/12/04 do conselho em questão não ensejaram as restrições ao direito de propriedade próprias do

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

tombamento, a Notificação nº 624182-A também não as ensejou. Afinal, a notificação que proporciona o tombamento provisório é aquela realizada pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município (que detém, na estrutura administrativa municipal, a capacidade institucional para tratar do tombamento), dentro de um processo de tombamento, direcionada ao proprietário para que, reitero, anua à medida ou apresente impugnação. Registre-se, de mais a mais, que tal conselho é vinculando, historicamente, à Secretaria Municipal de **Cultura e Turismo** (atualmente, Secretaria Municipal de **Cultura**¹⁰).

Como se nota, no final de semana compreendido entre 13 a 15/8/05, quando ocorreu a demolição dos imóveis citados nos autos, não havia qualquer restrição decorrente de tombamento, provisório ou definitivo. Parafraseando José Afonso da Silva, inexistia, até então, ato do Poder Público Municipal que constituísse esses bens em patrimônio cultural protegido por tal instituto; produzisse efeitos sobre a esfera jurídica da entidade religiosa, impondo restrições a seu direito de propriedade próprias do tombamento; fizesse incidir sobre tais bens o regime jurídico especial do tombamento. Em outras palavras, naquele final de semana, a Igreja Universal do Reino de Deus, que já detinha a propriedade dos imóveis, podia, plenamente, se valer dos poderes de usar, gozar e dispor desses bens e de reavê-los de quem ilegalmente os detivesse.

Em síntese, os fatos incontroversos indicam que a demolição dos imóveis mencionados nos autos, ainda que com a eventual inobservância daquela notificação de 31/12/04 (nº 624182-A da Secretaria Municipal de **Regulação Urbana** – e-doc. 3, p. 28), não conduziu à violação, por parte da Igreja Universal do Reino de Deus, de norma protetiva do patrimônio cultural ou do meio ambiente que atraísse qualquer das condenações pleiteadas na petição inicial.

À luz da ponderação dos preceitos constitucionais em jogo e do contexto fático incontroverso dos autos, verifica-se que o Tribunal de

¹⁰ PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Cultura. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/cultura>. Acesso em: 23 mai. 2005.

RE 1499300 AGR-TERCEIRO / MG

Origem, ao manter a condenação da entidade religiosa, embora reduzindo o valor do dano moral coletivo, violou o direito fundamental à propriedade e o art. 216, § 1º, da Constituição Federal.

Mantenho, portanto, a decisão ora agravada de provimento do recurso extraordinário interposto pela Igreja Universal do Reino de Deus para julgar improcedente a ação civil pública ajuizada na origem.

Ante o exposto, nego provimento aos dois agravos regimentais (e-doc. nºs 229 e 231).

É como voto.