

Visto. De acôrdo com o parecer de meu Assistente.

A regra do art. 2.º do Decreto-lei n.º 7.959, de 1945, incide no caso presente.

Não quer isso dizer que a mudança de destinação seja impossível. Sòmente o Exm.º Sr. Governador, em processo próprio, poderá autorizá-la se assim julgar, pesado o interêsse público conveniente e oportuno.

No mais, aprovo — vencida a preliminar da autorização — as considerações e conclusões do parecer constante do Of. n.º 96/67 RPF.

À Secretaria de Obras.

Em 30 de janeiro de 1969.

LINO NEIVA DE SÁ PEREIRA  
Procurador-Geral do Estado

**TOMBAMENTO. REVOGAÇÃO POR “MOTIVO DE MANIFESTO E RELEVANTE INTERÊSSE PÚBLICO”. MÁ CONSERVAÇÃO DO BEM TOMBADO: RESPONSABILIDADE DO PROPRIETÁRIO**

Pelo Decreto “E” n.º 1.025, de 9-2-1966, baixado em atendimento a sugestão da Divisão do Patrimônio Histórico e Artístico da Secretaria de Educação e Cultura, procedeu-se ao tombamento do prédio situado na Rua da Glória n.º 214, prometido em venda, mediante contrato irrevogável e irretroatável, devidamente registrado, e com preço já quitado, a Raymundo Lederman e Carlos Lederman. Falecido aquêle, pertencem hoje em comum a êste e a Henrique José Lederman os direitos à aquisição do imóvel, conforme se vê do formal de partilha expedido pelo Juízo de Direito da 3.ª Vara de Órfãos e Sucessões (Cartório do 2.º Ofício) e constante do processado.

Os dois co-titulares, invocando o disposto no art. 33 do anexo ao Decreto “N” n.º 346, de 31-12-1965, requereram ao Exm.º Sr. Governador do Estado a revogação do ato de tombamento. Eis o teor do dispositivo citado:

“O Governador do Estado, atendendo a motivo de manifesto e relevante interêsse público, e por provocação de qualquer legítimo interessado, poderá, após parecer favorável da Divisão do Patrimônio Histórico e Artístico, determinar o cancelamento de tombamento levado a efeito na forma deste Regulamento.

Se o parecer da Divisão fôr contrário, a decisão do Governador que autorizar o cancelamento deverá ser referendada por todos os Secretários de Estado”.

Não se confunde essa figura, é óbvio, com a da revogação do tombamento por fôrça de recurso, prevista no parágrafo único do art. 10 do mesmo diploma, *verbis*:

“Da decisão que determinar o tombamento caberá recurso no prazo de 15 (quinze) dias para o Secretariado, sob a presidência do Governador, que terá voto de qualidade”.

Se a petição que deu origem ao processo configurasse recurso, inteira razão assistiria ao Sr. Chefe da Seção de Estudos e Tombamento, quando argúi, a fls. 8, a intempestividade. Entretanto, não é disso que aqui se trata: os requerentes buscam apoio, *expressis verbis*, no art. 33 do referido anexo e esforçam-se por demonstrar a concorrência dos requisitos ali enumerados para justificar o destombamento. É, portanto, à luz dessa norma que se tem de apreciar a pretensão.

2. São três os requisitos postos pelo art. 33 para que a Administração possa legitimamente revogar, através de nôvo Decreto, o ato de tombamento:

- a) existência de “motivo de manifesto e relevante interêsse público”;
- b) “provocação de qualquer legítimo interessado”;
- c) “parecer favorável da Divisão do Patrimônio Histórico e Artístico”, ou, se contrário o parecer, referenda de todos os Secretários à decisão do Governador.

Observe-se que, mesmo satisfeitas as três condições, não é obrigatório o deferimento do pedido. “Poderá”, diz o texto; não diz “deverá”. Resta ao Governador a clássica margem de discricionariedade, nota tão freqüente, aliás, na generalidade dos atos administrativos. Presentes os três requisitos, o destombamento será *legítimo*, embora *facultativo*. Basta, porém, a ausência de um dêles para tornar *ilegítimo* o ato.

Na espécie, pode-se desde logo, sem maior dificuldade, considerar preenchida a segunda condição. Os requerentes são titulares, por fôrça de contrato irrevogável e irretroatável, inscritos no Registro Geral de Imóveis, dos direitos à aquisição do prédio. Talvez até já se tenham tornado *proprietários* dêle, se nesse ínterim foi celebrada e registrada a escritura definitiva de compra e venda — embora a respeito nada conste do processado. Mas, ainda que assim não seja, se tecnicamente não podem dizer-se *donos*, sua situação jurídica é tal que não permite dúvida sobre a qualidade de “legítimos interessados”, atribuível a ambos.

Quanto ao terceiro requisito, encontra-se a fls. 20 do processo n.º 05.4070, em apenso, pronunciamento do ilustre Sr. Diretor da Divisão do Patrimônio Histórico e Artístico, no qual se declara “improcedente e intempestivo o solicitado pelos requerentes, uma vez que o tombamento se

processou dentro dos registros que a lei estabelece, não comportando pois qualquer hipótese de revogação desse legítimo ato". À primeira vista, já se teria aí formalizado o parecer contrário da Divisão, tornando-se indispensável, destarte, para legitimar o destombamento, a referendo de todos os Secretários de Estado, posta como condição *alternativa* pela segunda alínea do art. 33.

Todavia, melhor exame do processado faz supor que a própria autoridade signatária daquele pronunciamento não lhe tenha querido imprimir o caráter de parecer conclusivo, para os fins do art. 33. Com efeito, de um lado se observa que na aludida peça o Sr. Diretor da Divisão não apreciou o mérito da questão, limitando-se a formular objeções de natureza legal, concernentes à *possibilidade jurídica* do atendimento da pretensão. Essa impressão fica robustecida ante a circunstância de ter sido o processo encaminhado à Procuradoria Geral a pedido da mesma autoridade (fls. 9), daí podendo deprender-se que o zeloso Diretor da Divisão sentiu necessidade de outros subsídios, precisamente solicitados a este órgão, para formar em definitivo a sua convicção sobre o assunto.

Isso nos leva à consideração do primeiro requisito ("motivo de manifesto e relevante interesse público"), cuja presença é afirmada pelos requerentes e posta em dúvida pelo Sr. Diretor da Divisão, que ao propósito desejou ouvir a Procuradoria Geral. É claro que não se cogita aqui dos aspectos *técnicos* da questão. Não nos cabe, evidentissimamente, avaliar o acerto ou o desacerto da decisão administrativa que entendeu valioso, do ponto-de-vista histórico-artístico, o imóvel em foco, e como tal merecedor da especial proteção representada pelo tombamento. A esse respeito, conforme facilmente se compreende, a Procuradoria Geral é que teria de louvar-se na opinião da Divisão, e não vice-versa.

De outro lado, porém, não é o mero fato de um eventual *erro de julgamento* na aferição daquele valor que justifica, por si só, a revogação do ato. O Decreto "N" n.º 346 não considera bastante, para legitimá-la, a circunstância de vir a Administração a convencer-se de que o bem tombado na realidade não era tão valioso, histórica ou artisticamente, como antes se supusera. É razoável admitir que o tombamento venha a revelar-se *ilegítimo* se se averiguar a ocorrência de *erro de fato* quanto ao *motivo determinante*: assim, por exemplo, se se tomba um prédio na persuasão de ali ter residido certo vulto da nossa História, e mais tarde se verifica a falsidade dessa suposição. Mas simples oscilação do *juízo de valor* não é suficiente.

Destarte, o que impende apurar é a ocorrência do "motivo de manifesto e relevante interesse público" para o destombamento. Tal motivo pode inexistir ainda na hipótese de haver-se atribuído ao bem um valor maior do que o que ele efetivamente possuía, e pode existir mesmo que nenhuma razão exsurja para discordar-se da precedente valoração. A indagação a que se tem de responder é esta: no que argüem os requerentes contra o tombamento porventura há fato idôneo a corporificar "motivo de manifesto e relevante interesse público"?

3. Trazem os requerentes à colação, para lastrear o pedido, a sua intenção de construir, no local, edifício de 12 pavimentos, com fim residencial. À efetivação do projeto constitui óbice o tombamento, que impede a demolição do prédio existente, por êles qualificado de "velho par-dieiro", em péssimo estado de conservação. A construção do novo edifício consubstanciaria o "motivo de manifesto e relevante interesse público" exigido pelo Decreto "N" n.º 346.

É óbvio que os requerentes agem movidos por um interesse *pessoal*, ligado às vantagens patrimoniais que lhes adviriam da concretização do projeto. Seria supérfluo insistir nesse ponto, palpável como é a expectativa de lucros resultantes da pretendida edificação.

A ocorrência de interesse *privado* não basta, por si só, para excluir a satisfação do requisito do art. 33. É perfeitamente concebível a *coexistência* dos dois interesses, o particular e o público. Nem reclama o texto que só este se configure — o que, aliás, de modo nenhum se justificaria: normalmente, até, a realização de qualquer obra ditada por interesse público reflete-se, em maior ou menor medida, na esfera privada, bastando pensar, por exemplo, na abertura de uma estrada, que de ordinário valoriza os imóveis particulares situados nas adjacências. Não é outra, lembre-se de passagem, a razão de ser da contribuição de melhoria.

Pouco razoável seria, também, negar que haja certo interesse público na substituição de um imóvel por outro de maior capacidade de utilização. A legislação do inquilinato prevê tal circunstância como justificativa do despejo. O problema habitacional tem incontestável relevância do ponto-de-vista social, e no caso a demolição abriria espaço à construção do edifício com 84 unidades residenciais.

Entretanto, o Dec. "N" n.º 346 não se contenta com a verificação de um interesse público *qualquer*: exige que êle seja "manifesto e relevante". Os critérios de julgamento, aí, são necessariamente *discricionários*. Determinar se, em tal ou qual hipótese, o interesse público é ou não é "manifesto", é ou não é "relevante", isso fica ao juízo que a própria Administração, atendendo a uma série de considerações, relacionadas com fatores eminentemente *variáveis*, haja de formular. O juízo é *político*, no sentido amplo e elevado da palavra. Pode muito bem acontecer que em dado momento se repute "manifesto e relevante" o interesse público na consecução de *desideratum* que, sob condições diversas, se relegaria tranquilamente a plano secundário. A valoração dependerá, como é natural, da maneira pela qual se insira o projeto num programa administrativo, em cujo quadro êle pode assumir ou não posição de preeminência, por achar-se mais ou menos vinculado àqueles itens que o Governo fixou como metas prioritárias da sua atividade.

No caso, ainda haveria que proceder a uma *comparação*. Há, de um lado, o interesse público na preservação do bem, que se entende representativo de certo estilo arquitetônico; de outro, o interesse, também público — embora concorrente com um interesse privado — na construção de prédio dotado de maior capacidade de utilização. Qual desses interesses

conflitantes deve prevalecer? Não há metro *jurídico* que sirva para compará-los. A matéria está contida naquele *espaço em branco* que o direito positivo deixa à apreciação da Administração.

Não é possível, infelizmente, dar à indagação da Divisão uma resposta *genérica e abstrata*, válida para todas as hipóteses análogas. Se se dissesse que a construção de um edifício de apartamentos jamais bastará para configurar o “interesse público manifesto e relevante” na revogação de um tombamento, correr-se-ia um risco tão grande, embora diametralmente oposto, quanto o que se correria se se afirmasse pura e simplesmente a *suficiência* de tal motivo, *em qualquer caso*. Só diante das circunstâncias concretas, pesadas com cuidado, cabe decidir. Mas semelhante valoração depende, é claro, de um juízo *de mérito* sobre a significação artística do prédio, e esse juízo, repita-se, escapa de todo em todo à competência da Procuradoria Geral.

O órgão jurídico poderia desde logo opinar pela *ilegitimidade* do destombamento se *não houvesse qualquer interesse público* na nova construção que se deseja fazer. Ao contrário, parece-nos que há. Se, entretanto, ele é *bastante intenso* para justificar o sacrifício do *outro* interesse público em jôgo, eis o que não dispomos de elementos para afirmar ou negar. Talvez nos atrevêssemos a invadir essa seara, se enxergássemos uma *disparidade gritante* entre o valor social do projeto e o valor artístico do imóvel existente: por exemplo, se se quisesse, para construir um edifício de apartamentos, demolir o Mosteiro de S. Bento, ou o Ministério da Educação... Na espécie, porém, preferimos abster-nos de pisar um terreno que se nos afigura escorregadio. Outros órgãos, tecnicamente qualificados, hão de sentir-se nele mais à vontade.

4. Não queremos, todavia, silenciar sobre outros aspectos, juridicamente relevantes, da questão. Vejamos o primeiro. Os requerentes, na petição de fls. 2/6, não se limitam a invocar, em prol do destombamento, a circunstância de que acima se tratou. Arguem também de *ilegal* o próprio ato por que foi tombado do imóvel, alegando pertencer o terreno, em parte, à União Federal. Arrimam-se, para tanto, em certidão do Serviço do Patrimônio da União (documento n.º 8, sob a capa anexa ao processo), onde se declara que a área é, em parte, de marinhas.

Realmente, o art. 4.º do Anexo ao Dec. “N” n.º 346, aludindo ao tombamento de bens pertencentes à União, estatui que ele se fará “pela autoridade *federal* competente”, embora “por provocação, inclusive, da Divisão do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado”. Teria assim perfilhado a tese da incompetência do Estado para proceder ao tombamento de bens do domínio federal. Não precisamos investigar aqui se a doutrina é ou não correta à luz dos princípios constitucionais e legais que informam o ordenamento vigente. Seja como fôr, o Governo Estadual podia *autolimitar-se*, por meio do Decreto, ainda que não houvesse razão para afirmar-se limitada *a priori*, na matéria, a sua zona de atuação. A regra do art. 4.º foi legitimamente editada, de modo que, enquanto viger, à Ad-

ministração local, ao menos por força do seu próprio ato normativo, não é lícito tombar bens da União.

Mas, em primeiro lugar, se procedente fôsse a objeção, o caso não seria de *revogação* do tombamento, nem a via adequada a do art. 33 do anexo ao Dec. “N” n.º 346. A incidência desse dispositivo pressupõe tombamento *validamente* efetuado. Inválido que fôsse o ato, não teria sentido cogitar-se, para cancelá-lo, de quaisquer outros requisitos. Sucede, porém, que, em tal hipótese, legitimada à arguição seria apenas a União Federal, não os requerentes. Em relação a estes, nenhum vício de ilegitimidade macularia o ato.

Não é só isso, contudo. A certidão do 9.º Ofício do Registro Geral de Imóveis (doc. n.º 4 sob a capa anexa ao processo), adunada pelos requerentes, reza que “os terrenos são *foreiros à PDF*”, e nenhuma referência faz à suposta titularidade da União. No inventário de Raymundo Lederman tampouco se aludiu a ela, e nada consta a respeito no formal de partilha. Mais: como se vê da certidão que constitui, sob a mesma capa, o documento n.º 6, a ex-Prefeitura concedeu a remição do fôro e tal circunstância é até invocada na petição de fls. 2/6 — aliás, sem qualquer pertinência — para fundamentar a pretensão dos requerentes. À vista de tudo isso, não é possível dar à certidão do SPU o valor que lhe pretendem eles atribuir. Até porque não se especifica ali qual a parte do terreno que estaria incluída na faixa de marinhas, e por conseguinte não se sabe — mesmo que por hipótese se aceitasse como indiscutível o fato certificado — se a casa está ou não situada na área supostamente pertencente à União. Note-se que, nos termos do Dec. “E” n.º 1.025, o objeto de tombamento foi apenas “o edifício”, e não o terreno todo.

5. Por outro lado, o anexo ao Dec. “N” n.º 346 impõe ao proprietário de bem tombado o ônus de prover à respectiva conservação, ou, na impossibilidade de fazê-lo, o de comunicar à Divisão a necessidade das obras, “sob pena de multa correspondente ao dôbro da importância em que fôr avaliado o dano que, em consquência, vier o mesmo bem a sofrer”. É pelo menos estranhável, pois, que venham os requerentes — titulares, como se viu, de situação jurídica análoga à de proprietários — alegar, em seu favor, a circunstância de achar-se o prédio em mau estado.

Assiste inteira razão, no particular, ao Sr. Diretor da Divisão do Patrimônio Histórico e Artístico, nas considerações que desenvolve a fls. 20 do processo em apenso. *Nemo turpitudinem suam allegans audiri potest*. Se os requerentes, responsáveis pelo imóvel, descuidaram de sua conservação, permitindo que ele viesse a ficar — como se diz na própria petição de fls. 2/6 — “em completo abandono, (...) internamente depredado”, não lhes é lícito pretender tirar daí argumento que os favoreça. Ao contrário: a partir da data do tombamento, a omissão, em que hajam incorrido, deixando de prover à conservação do prédio, ou ao menos de comunicar o estado deste à repartição competente, só pode produzir um efeito, que é o de configurar-lhes a responsabilidade e submetê-los à aplicação da sanção prevista no Dec. “N” n.º 346.

Em nosso entender, a penalidade não se tornará incabível ainda na hipótese de vir-se a revogar, acolhendo a postulação, o ato de tombamento. Uma e outra questão são perfeitamente distintas. Como a eventual revogação somente operará *ex nunc*, enquanto ela não sobrevenha subsiste a responsabilidade dos titulares, que não se apagará com o destombamento do bem. A omissão ilegítima, já concretizada, é pressuposto bastante da imposição da multa. Esse aspecto do problema não deve ficar esquecido, seja qual for a solução que afinal se queira dar ao pedido de fls. 2/6.

*Sub censura.*

Rio de Janeiro, 26 de julho de 1968.

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA  
Procurador do Estado

**ZONA URBANA E ZONA RURAL. CONCEITUAÇÃO A LUZ DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL**

Roberto Brisa, dizendo-se proprietário do loteamento situado na Estrada dos Bandeirantes, esquina com Estrada da Pedra Negra, aprovado pelo D. E. U. sob o n.º 26.517, requer certidão de comprovação de se tratar de loteamento em Zona Urbana, "conforme lei estadual em vigor", ao fim de eximir-se do pagamento do imposto territorial rural, hoje da competência da União. Tendo-se-lhe certificado tratar-se, nos termos do Decreto n.º 15.220, de 1960 de "subzona rural de expansão urbana", requer reconsideração, passando já agora, a invocar, *in expressis*, o Decreto "E" n.º 1.347, de 30-11-1966, em cujo artigo 1.º se lê:

"Art. 1.º — Ficam consideradas como Zona Urbana do Estado da Guanabara as seguintes zonas: Zona Comercial (ZC), Zona Portuária (ZP), Zonas Residenciais (ZR1, ZR2 e ZR3), Zona de Expansão Urbana (ZAI) e Zona Industrial (ZI), delimitadas pelo Decreto n.º 6.000, de 1.º de julho de 1937, pelo Decreto n.º 15.220, de 30 de março de 1960, e pelos demais decretos vigentes que delimitam a Zona Industrial, e bem assim a Zona de Expansão Industrial criada por este decreto".

Como questão prejudicial a tudo quanto, daqui por diante, se disser há de se ter por assente que o loteamento do requerente tinha os seus confinamentos comportados numa das Zonas referidas no supra transcrito art. 1.º do Decreto "E" n.º 1.347, de 1966, certo como é que a verificação dessa pressupositiva coincidência se situe na gama dos conhecimentos técnicos de outra especialidade.

Assim, também, em feição preliminar é de ser verificado, no FDA, se o requerente vem pagando ou não, pelo menos a partir de 1966 (ano-base), o imposto devido à municipalidade, e se já o tem lançado com relação ao exercício de 1967 — marginalizada qualquer discussão relativa à bitributação, porquanto, ou o requerente pagou o imposto devido ou pagou o indevido ou não pagou nenhum imposto territorial ao Estado, e tão somente quanto à disciplina legal vigente no Estado é que importará opinar, não cabendo ao órgão certificante proclamar a existência ou a inexistência de bitributação ante a exigência fiscal da União.

Assinale-se que, anteriormente ao advento do Código Tributário Nacional, aqui na Guanabara não tanto, mas alhures, a questão da delimitação de "zona urbana" e "zona rural", malsofrida de conceituação fluidica, oscilava ao sabor dos ventos políticos em função da problemática, também política, do sistema de repartição interna da competência tributária entre as três esferas: a União, o Estado e o Município, pôsto que, fôsse a propriedade fundiária considerada *rural*, a competência tributária oscilava, pela Constituição de 46, para o Estado-Membro, pela Emenda Constitucional n.º 5, para o Município, e finalmente, depois da Emenda Constitucional n.º 10, mantida pela de n.º 18 e pela Carta Política de 1967, para a União. Por daí se vê que a biruta dos interesses fazendários no Estado da Guanabara (e no antigo Distrito Federal), por enfeixar a um só tempo a competência tributária do Estado-Membro e do Município — manteve-se imóvel até a edição normativa da Emenda n.º 10, promulgada em 9-11-1964, contendo, em seu art. 2.º e à reza:

"O art. 15 é acrescido do item e parágrafo seguintes:

Art. 15 — Compete à União decretar impostos sobre:

.....  
VII — Propriedade territorial rural".

Acentue-se que a distribuição da renda, fazendo voltar ao Município oitenta por cento (80%) do imposto territorial rural arrecadado nas respectivas jurisdições, não compunha o interesse do erário menor — cuja defesa se fazia sentir na multivária proliferação de normas e interpretações promíscuas daquilo que se devesse considerar "zona rural" por oposição ao conceito de "zona urbana", uma vez que o imposto territorial urbano mantinha-se no poder de arrecadação das municipalidades.

O Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172, de 25-10-1966) deu, afinal, um passo largo, senão definitivo, no sentido de extirpar veleidades interpretativas e normativas na tangência do conceito de "zona urbana", pois, embora preservando os termos da excludência (o que não for "urbana", será "rural"), preantecipou a estimativa dos caracteres mínimos das Zonas Urbanas (§ 1.º, itens I a V, do art. 32) e dispôs que só

"A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos