



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

RECOMENDAÇÃO Nº 03/2024

Inquérito Civil nº 1.30.001.003738/2023-29

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, previstas nos arts. 127 e 129, da Constituição da República de 1988, com fulcro nos arts. 6º, inciso XX, e 12, da Lei Complementar nº 75/1993, expõe suas razões de fato e de direito para ao final recomendar:

I. DAS ATRIBUIÇÕES DO MPF NA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DA TUTELA DOS INTERESSES COLETIVOS.

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos coletivos e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que são funções institucionais do Ministério Público, entre outras, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

CONSIDERANDO que a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos, controvérsias e problemas é uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso, e que o Conselho Nacional do Ministério Público criou a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

Público, através da negociação, mediação, conciliação, convenções processuais e práticas restaurativas que levam à pacificação social, nos termos da Resolução nº 118/2014, do CNMP;

CONSIDERANDO que, para o exercício de suas atribuições, compete ao membro do Ministério Público expedir recomendações, por meio das quais a instituição apresenta, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de prevenir responsabilidades, evitar a concretização de danos, impedir a reprodução de ilegalidades, possibilitando, inclusive, a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, razões pelas quais a recomendação constitui instrumento não coercitivo que busca a resolutividade extrajudicial, nos termos do art. 1º, da Resolução nº 164/2017, do CNMP;

II - DA TUTELA DO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO.

CONSIDERANDO que, conforme dispõe o art.216 da Constituição Federal, constitui patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, as obras, objetos, documentos, edificações, espaços e manifestações portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, cabendo ao Poder Público, com a colaboração da comunidade, promovê-lo e protegê-lo, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação e outras formas de acautelamento e preservação;

CONSIDERANDO a imprescindibilidade da proteção do patrimônio cultural para a formação e desenvolvimento da personalidade, da dignidade humana, da identidade coletiva, eixos fundamentais para a construção de uma sociedade solidária e para a busca da justiça social;

CONSIDERANDO que a proteção do meio ambiente, formado pela



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

integração de seus aspectos naturais, culturais, sociais e econômicos, constitui interesse público que deve prevalecer sobre interesses individuais ou empresariais;

CONSIDERANDO que a proteção e a valorização do patrimônio cultural pressupõe que a coletividade tenha acesso e possa efetivamente zelar pela herança cultural transmitida de geração em geração e que a projeção desse legado exige políticas públicas que assegurem a preservação das características genuínas dos bens protegidos;

CONSIDERANDO que essa fundamental participação popular e a atuação responsável do Poder Público são essenciais para evitar ou minimizar os riscos de apagamento, silenciamento ou apropriação indevida do patrimônio cultural, reduzindo, desse modo, as chances de solução de continuidade e a criação de lacunas no desenvolvimento equilibrado da sociedade;

CONSIDERANDO que tal conteúdo emancipatório, visto sob o enfoque da solidariedade intergeracional, a fim de proteger o patrimônio cultural em benefício das gerações presente e futuras, exige que a coletividade não apenas participe formalmente, mas também seja ouvida e sobretudo que suas razões sejam levadas em conta nas tomadas de decisão por parte do Poder Público;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 1.228, § 1, do Código Civil, o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, de modo que sejam preservados o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico; e que, na mesma linha, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, inc. VIII) determina que a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana devem ser compatíveis com a sustentabilidade ambiental;

CONSIDERANDO que a ênfase no bem estar, na qualidade de vida e na sustentabilidade socioambiental recomenda a adoção de uma visão holística, integrada e transdisciplinar nas avaliações das ações antrópicas que possam colocar em risco o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

patrimônio cultural protegido;

CONSIDERANDO que, de acordo com a Convenção da ONU para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972), a salvaguarda dos monumentos, conjuntos e locais de interesse é essencial para uma ordem social comprometida com a formação da cidadania e o desenvolvimento sustentável e que, portanto, os Estados devem se esforçar ao máximo para dar conta da obrigação primordial de conservar, proteger e efetivamente valorizar o patrimônio cultural;

CONSIDERANDO os interesses econômicos que alavancam os grandes negócios cada vez mais buscam se apropriar dos espaços nos quais inseridos os bens culturais, controlando narrativas que normalizam a submissão dos interesses coletivos inerentes à proteção do patrimônio cultural à lógica de mercado, ainda que tais discursos procurem usar o argumento da revitalização e da ressignificação do espaço para convencer que as mudanças representam o verdadeiro interesse público;

CONSIDERANDO que, segundo a Carta de Veneza (1964), projetos de intervenção no patrimônio cultural não devem ser vistos de forma isolada, mas feitos com amplo diálogo, minimizando que modismos, casuísmos e a lógica do mercado, oferecendo oportunidades de ganho e modernidade, conduzam à destruição do bem cultural (art. 2º);

CONSIDERANDO, ainda sob tal aspecto, que a Carta de Veneza indica a necessidade de se assegurar cuidados especiais destinados aos sítios e monumentos (art. 14), demonstrando, com isso, preocupação em virtude de propagandas, projetos e ações de toda sorte que tentam relativizar o potencial destrutivo das intervenções ou minimizar a importância dos aspectos culturais e humanos do bem protegido, fazendo preponderar os aspectos econômicos ou utilitários, preocupação esta que foi reforçada pela Carta de Amsterdã (de 1975) e pelo próprio Icomos (Conselho Internacional de Monumentos e Sítios), na Carta de Washington (de 1987); e que, ao vedar novas construções, demolições ou modificações que possam alterar os monumentos e sítios (art.6º), enfatizando a preservação em escala, a Carta de Veneza reforça a relação de complementaridade entre o bem protegido



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

e seu entorno, indicando a necessidade de resguardar, de forma integrada, toda ambiência na qual o bem está inserido¹;

CONSIDERANDO, nesse sentido, que qualquer intervenção física no patrimônio cultural implica um “exercício de humildade e de rigor por parte de todos os agentes sociais que podem e devem participar do processo”²;

III. DA SALVAGUARDA DO JARDIM DE ALAH.

CONSIDERANDO que o Jardim de Alah consiste em um jardim histórico com uma área de cerca de 73.000 m², construído em 1938, localizado entre os bairros de Ipanema e Leblon e na adjacência do canal da Lagoa Rodrigo de Freitas, conhecido como Canal do Jardim de Alah, cuja construção, que remonta à década de 1920, buscou promover uma ligação direta entre as águas da lagoa e do mar;

CONSIDERANDO que o Jardim de Alah está situado na área de proteção do entorno do Conjunto Paisagístico da Lagoa Rodrigo de Freitas, tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), por meio do processo nº 878-T-73, inscrição nº 121 no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico;

CONSIDERANDO que referido tombamento abrange o espelho d’água e “toda a área cujo perímetro é delimitado pelos meios fios da beira direita de todas as avenidas, vias urbanas e agenciamentos paisagísticos, de onde a população começa a ver e apropriar-se íntima e socialmente da Lagoa”;

CONSIDERANDO que a Lagoa Rodrigo de Freitas é também tombada no âmbito municipal, nos termos do Decreto Municipal nº 9.396/1990, cuja motivação considera que a lagoa “se constitui em bem cultural de notável beleza paisagística e de relevante significado cultural para a cidade do Rio de Janeiro”, destacando-se a “necessidade de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

protegê-la, bem como o contorno dos morros que a circundam, e salvaguardá-la de ações que prejudiquem sua ambiência”;

CONSIDERANDO que, devido à sua significância cultural e histórica, o Jardim de Alah, assim como as praças Almirante Saldanha da Gama, Grécia e Poeta Gíbrã, situadas em seu interior, são bens definitivamente tombados pelo Município do Rio de Janeiro, conforme estabelecido pelo Decreto nº 20.300/2001, que criou a Área de Proteção do Ambiente Cultural do Bairro do Leblon (APAC do Leblon);

CONSIDERANDO que, conforme estabelecido no mencionado decreto, o tombamento municipal do jardim histórico foi justificado pelo seu desenho urbano, pelo tipo de ocupação e pela qualidade de vida que contribuem para a paisagem tradicional do bairro do Leblon; pela sua significância histórica e cultural, visando a preservar a identidade e o ambiente do bairro contra ações que possam comprometê-los; e pela necessidade de implementar medidas mais eficazes para proteger o patrimônio cultural;

CONSIDERANDO que referido tombamento inclui "a volumetria, a cobertura, os elementos arquitetônicos e decorativos originais da tipologia estilística da(s) fachada(s), os materiais de acabamento, os vãos, as esquadrias, além dos demais aspectos físicos relevantes para sua integridade";

CONSIDERANDO que o Jardim de Alah desempenha uma significativa função de conexão paisagística e ambiental entre as orlas do Leblon e Ipanema, que por sua vez são parte integrante do tombamento estadual do "Conjunto urbano-paisagístico das praias do Leme, Copacabana, Ipanema e Leblon" pelo INEPAC, conforme estabelecido pelo Decreto-Lei Estadual nº 2/69, o qual define os bens que compõem o patrimônio histórico, artístico e paisagístico do Estado da Guanabara, estabelecendo medidas para sua proteção;

CONSIDERANDO que as praças situadas no Jardim de Alah são classificadas como "bens de uso comum do povo destinados à circulação de pessoas e convivência social,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

permitindo usos adicionais de forma excepcional e temporária", conforme estabelecido pelo artigo 19 do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Complementar nº 111/2011;

CONSIDERANDO que o Jardim de Alah está situado na Macrozona de Ocupação Controlada, a qual é caracterizada pela limitação do adensamento populacional e da intensidade construtiva, nos termos do artigos 32, inciso I e 33, §1º do Plano Diretor Municipal instituído pela LC nº 111/2011;

CONSIDERANDO, conforme estabelecido pelo Decreto Municipal nº 23.161/2003, o Jardim de Alah está integrado à Área de Proteção do Ambiente Cultural de Ipanema (APAC de Ipanema), cuja criação se baseou na importância histórica do bairro, na presença de um acervo arquitetônico significativo que representa diferentes momentos da história da arquitetura carioca, e na necessidade de preservação da memória coletiva do bairro, que inclui bens materiais e imateriais;

CONSIDERANDO a magnífica singularidade da paisagem cultural carioca, moldada pela fusão de sua diversificada cultura com a natureza exuberante, constituída pela integração entre o homem, seus saberes, fazeres e formas de existir, com as montanhas, a floresta, as praças, rios, águas interiores, como a baía de Guanabara, praias e o mar, abarcando a ligação entre o oceano Atlântico e a Lagoa Rodrigo de Freitas;

CONSIDERANDO que, depois de candidatura oferecida, dossiê apresentado pelo IPHAN e ampla campanha coordenada pelo Instituto, a UNESCO, em 2012, reconheceu a Paisagem Cultural Urbana da cidade do Rio de Janeiro como Patrimônio Mundial; e que, portanto, é necessário que os órgãos integrantes do sistema de proteção, incluindo o IPHAN, adotem planejamentos e ações integradas para preservar e promover o conjunto de bens que integram esse patrimônio, sob pena de incidirem em comportamentos contraditórios vedados pelo ordenamento jurídico (*venire contra factum proprium*);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

CONSIDERANDO, portanto, o valor histórico e paisagístico atribuído ao Jardim de Alah, bem em si considerado como parte integrante do patrimônio cultural; sua localização estratégica entre tantos outros importantes bens tombados em todas as esferas da federação, os quais, compreendidos em conjunto, constituem uma das paisagens mais emblemáticas do Rio de Janeiro, as quais se destacam não apenas pela sua beleza paisagística, mas também pelo profundo significado cultural que carregam;

IV - DOS IMPACTOS DO PROJETO DE CONCESSÃO

CONSIDERANDO que o Município do Rio de Janeiro promoveu uma licitação, sob a modalidade de concorrência pública, visando à "concessão de uso e gestão, com encargos de revitalização, operação e manutenção" do Jardim de Alah, com vigência de 35 anos, nos termos do Edital de Concorrência n.º 01/2023, publicado no Diário Oficial em 09 de março de 2023;

CONSIDERANDO que se sagrou vencedor o Consórcio Rio Mais Verde Empreendimentos S.A, o qual é composto pelas empresas Accioly Participações, Opy Participações Ltda, DC Set Participações Ltda, e PPR Pepira Empreendimentos e Participações Ltda;

CONSIDERANDO que, em 8 de novembro de 2023, foi celebrado, entre o Município do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria Municipal de Coordenação Governamental e o consórcio Rio Mais Verde Empreendimentos S.A, o contrato de "*concessão de uso e gestão, com encargos de revitalização, operação e manutenção*" do Jardim de Alah;

CONSIDERANDO que o projeto elaborado pela concessionária abrange uma área total de 93.620,90 m², a qual inclui as praças Almirante Saldanha da Gama, Grécia, Poeta Gibran e Paul Claudel, bem como a quadra da Escola Henrique Dodsworth;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

CONSIDERANDO que os documentos relacionados à referida concessão foram objeto de profunda análise pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado (GATE), do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP/RJ), nos autos do inquérito civil nº 2022.00699618, que tramitou na 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural da Capital;

CONSIDERANDO que o parecer técnico do GATE, elaborado por equipe multidisciplinar, composta por profissionais de arquitetura, urbanismo, ciências naturais e engenharia, concluiu, após analisar as características de implantação do empreendimento proposto, a existência de um significativo impacto negativo no patrimônio histórico cultural, sob as seguintes razões:

*(i) **A eliminação total do jardim histórico na Praça Grécia, para a construção de edificação comercial;***

*(ii) **Descaracterização do trecho do jardim original remanescente da Praça Almirante Saldanha da Gama (entre as ruas Prudente de Moraes e Visconde de Pirajá), em razão da construção de restaurantes e quiosques, além da instalação de decks sobre os canteiros ajardinados originais;***

*(iii) **Descaracterização do trecho inicial da Praça Almirante Saldanha da Gama (entre as ruas Prudente de Moraes e Visconde de Pirajá), com o redesenho dos canteiros e caminhos existentes e não havendo restituição do jardim original;***

*(iv) **Descaracterização da ambiência componente da paisagem que se conecta à orla das praias de Ipanema e Leblon e à Lagoa Rodrigo de Freitas, bens tombados em nível estadual e municipal/federal respectivamente. Trata-se de local fundamental na composição paisagística e ambiental da cidade, considerando a função comunicadora do canal entre o mar e a lagoa, a qual é receptora das águas dos diversos rios tributários que descem das encostas do maciço da Tijuca. Essa função é conformadora de todo o conjunto tombado pelos três entes federativos;***

*(v) **Descaracterização da ambiência protegida pelas APACs de Ipanema e Leblon, nas quais o Jardim de Alah se insere. Estando no limite desses bairros, o Jardim de Alah é componente da referência histórica de ocupação, da ambiência, da cultura traduzida no modo de vida propiciado pelas características arquitetônica, urbana e paisagística de ambos os bairros. Esses especiais atributos constituíram as APACs. O jardim também***



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

compõe o conjunto de praças públicas (áreas livres) em Ipanema que são tombadas em nível municipal, e pelo Leblon, junto com a Praça Atahualpa e o canal da avenida Visconde de Albuquerque destacado por suas pontes, sendo estes, importantes pontos de referência constitutivos das áreas protegidas;

(vi) Parte significativa do jardim original será ocupada por componentes construtivos, destacando-se, em especial, a substituição do jardim original por centro comercial com previsão de telhado verde, comprometendo os serviços ambientais prestados à sociedade por praças em áreas urbanas.

(vii) A concepção dita sustentável do projeto ganhador para intervenção no Jardim de Alah trata, na realidade, de medidas para minimizar os impactos negativos gerados pela própria urbanização da área, impactos esses que não ocorreriam no caso de um projeto de reabilitação de um jardim público.

(viii) O empreendimento em tela apresenta desconformidade, tanto sob a perspectiva do Macrozoneamento, que condiciona a ocupação do solo na Macrozona de Ocupação Controlada à política de redução da concentração das atividades econômicas (LC n. 111/2011), quanto do Zoneamento Urbano, que restringe, fortemente, os usos comerciais e os de serviços na ZT1 (Decreto n. 6.115/1986) da APAC do Leblon (Decreto n. 20.300/2001), onde se localiza o Jardim de Alah.

*(ix) O projeto vencedor da concessão não contempla soluções para o assoreamento da foz do canal Jardim de Alah, mantendo uma área destinada à disposição da areia dragada. Portanto, não é possível analisar, de forma profícua, incompatibilidades do projeto ganhador da concessão do Jardim de Alah em relação a um possível projeto futuro. **(grifos nosso)***

CONSIDERANDO que, em 13 de março de 2024, foi publicado, no Diário Oficial do Município, ordem de início da concessão, autorizando a concessionária a iniciar a execução das intervenções a partir daquela data;

CONSIDERANDO a gravidade dos fatos e a iminência dos danos ao patrimônio cultural, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou, em face do Município do Rio de Janeiro, do Consórcio Rio Mais Verde Empreendimentos S/A, da Companhia Carioca de Parcerias e Investimentos (CCPAR) e da empresa Accioly Participações Ltda, a ação civil pública nº 0840633-75.2024.8.19.0001, que tramita na 6ª



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital;

CONSIDERANDO que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nos autos da referida ação civil pública, pede: i) a condenação dos demandados à obrigação de não fazer, consistente na prática de qualquer ato, obra ou preparativo para a execução do projeto de intervenção no Jardim de Alah, ii) a invalidação dos atos administrativos de autorização municipal autoconcedidos pelos órgãos do Município e pelo IRPH, autorizando a instalação do projeto de intervenção no Jardim de Alah, iii) a condenação dos réus à indenizar os danos intercorrentes e os de difícil ou impossível reparação consumados contra o patrimônio histórico-cultural, em razão da autorização, implantação e operação do projeto de intervenção no Jardim de Alah;

CONSIDERANDO que, nos autos da mencionada ação civil pública, foi proferida decisão liminar, antecipando os efeitos da tutela jurisdicional, na qual determinou-se aos demandados que se abstenham de dar início à execução das obras no local, sob pena de fixação de multa diária em caso de descumprimento;

V - DA NECESSIDADE DE ACAUTELAMENTO DO BEM SOB RISCO.

CONSIDERANDO que a tramita, no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, a análise de pedido formulado pela Associação dos Moradores e Defensores do Jardim de Alah (AMDJA), consistente na rerratificação do processo de tombamento nº 878-T-73, visando a incluir o Jardim de Alah na poligonal da proteção federal do Conjunto Paisagístico da Lagoa Rodrigo de Freitas (processo nº 01450.001460/2024-03);

CONSIDERANDO que o referido pedido foi instruído com detalhados estudos elaborados por especialistas, documentos imagéticos, fotográficos e cartográficos, os quais destacam não apenas a relevância histórica do Jardim de Alah e sua importante participação no processo de evolução histórica da Lagoa Rodrigo de Freitas, mas também a interligação urbanística, paisagística e ambiental histórica e atual entre ambos;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

CONSIDERANDO que as intervenções humanas provocadas pelas obras e empreendimento imobiliário de grandes magnitudes apresentam inolvidável potencial de suprimir ou descaracterizar por completo os elementos originais do jardim histórico, com impactos irreversíveis ou de difícil reparação, interferindo decisivamente no entorno do conjunto paisagístico da Lagoa Rodrigo de Freitas e no próprio bem tombado nacional;

CONSIDERANDO a função do canal do Jardim de Alah como via de comunicação entre o mar e a Lagoa Rodrigo de Freitas, que recebe as águas de diversos rios tributários provenientes das encostas do maciço da Tijuca, desempenhando um papel conformador no conjunto tombado pelos três entes federativos;

CONSIDERANDO que os **princípios da prevenção e da precaução**, a teor da Constituição Federal, em seu art. 225, par. 1º, e art. 4º, VI, da Lei nº 6.938/81, exigem do poder público **máxima prudência, cautela, vigilância e dever de diligência** para evitar a destruição, a desnaturação, a degradação, a deterioração completa do bem cultural, e que este comportamento diligente, fulcrado na solidariedade intergeracional, presta-se a proteger o patrimônio contra a perda de um bem relevante para as gerações presentes e futuras, **evitando, dessa forma, que o Estado e o empreendedor precisem indenizar a coletividade**;

CONSIDERANDO, ainda nesse sentido, que o **princípio do poluidor-pagador** (art. 4, inc. VII e 14, §, 1º, da Lei nº 6.938/81) impõe responsabilidade aos entes governamentais e empreendedores sobre condutas que, por ação ou omissão, conduzam à degradação, atribuindo-lhes a responsabilidade de adotar medidas **para inibir, conter, impedir ou remover riscos ou ameaças** de destruição ou descaracterização do patrimônio;

CONSIDERANDO que os princípios da prevenção e da precaução geram outros efeitos, como a **obrigação de adoção de medidas de urgência**, a inversão do ônus probatório, a partir da máxima *in dubio pro natura*, conforme externado pelo Excelentíssimo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Herman Benjamin³;

CONSIDERANDO que as medidas preventivas e urgentes, diante do iminente risco de dano ou deterioração, afiguram-se meios eficazes para preservar a integridade física e valor histórico do bem protegido e de seu entorno, evitando, assim o fato consumado (art. 19, § 3º, do Decreto Lei nº 25/37);

CONSIDERANDO, ainda, que a Portaria IPHAN nº 11/1986 prevê, em seu artigo 7º, que, "em caso de urgência decorrente de ameaça iminente à integridade do patrimônio cultural do País, a Coordenadoria de Proteção poderá, excepcionalmente, para salvaguardar os bens sob ameaça, dispensar a instrução técnica da Diretoria Regional respectiva";

CONSIDERANDO a existência do instituto de salvaguarda provisória, cujo objetivo fundamental consiste em viabilizar a proteção imediata de bens culturais ameaçados de deterioração ou descaracterização, de modo a evitar danos irreversíveis ou de difícil reparação ao patrimônio cultural;

CONSIDERANDO que a Política Nacional do Meio Ambiente (art.2º, da Lei nº 6.938/81) exige do Poder Público uma atuação integrada, coordenada e articulada entre os entes federativos, propiciando o diálogo e a troca de informações, notadamente quando os bens são protegidos por mais de uma esfera administrativa e/ou quando esses bens possuem atributos e aspectos que necessitam ser analisados em conjunto e de forma contextualizada;

CONSIDERANDO, nessa trilha, que o Sistema Nacional de Cultura, nos termos do art.216-A, da Constituição Federal, deve ser organizado em regime de colaboração e deve operar de forma integrada, participativa, utilizando-se, para tanto, de processos de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, substancialmente democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes federativos e a comunidade, viabilizando, assim, o pleno exercício dos direitos culturais;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

CONSIDERANDO que o conceito de entorno foi construído através do tempo e em decorrência de diversos documentos, elaborados por especialistas, como por exemplo: a Carta de Atenas de 1933 (especialmente seu item 69); 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM); Recomendação Referente à Proteção da Beleza e do Caráter das Paisagens e dos Sítios, de 1962, da Unesco; Carta de Veneza, de 1964, do Icomos; as Normas de Quito, de 1967, da OEA; a Recomendação Referente à Conservação dos Bens Culturais Ameaçados por Obras Públicas ou Privadas, de 1968, também da Unesco; diretrizes decorrentes da Convenção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, resultado da Conferência Geral da Unesco de 1972; Recomendação Relativa à Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e sua Função na Vida Contemporânea, resultante da Conferência Geral da Unesco de 1976, em Nairóbi; a Convenção do Patrimônio Imaterial, de 2003; o Memorando de Viena, de 2005; a Convenção de Xi'An, de 2005;

CONSIDERANDO que a Carta de Veneza oferece visão ampla acerca da relevância do entorno e que a Recomendação Relativa à Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e sua Função na Vida Contemporânea, resultante da Conferência Geral da Unesco de 1976, em Nairóbi, reforçando aspectos social, econômico e cultural como componentes da ambiência, delineou seu conceito como "o quadro natural ou construído que influi na percepção estática ou dinâmica desses conjuntos, ou a eles se vincula de maneira imediata no espaço, ou por laços sociais, econômicos ou culturais (CP: 220)";

CONSIDERANDO que as diretrizes da Convenção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, resultado da Conferência Geral da Unesco, de 1972, elencam, como requisitos básicos para a inscrição de um bem cultural na lista do patrimônio mundial, a autenticidade e a **integridade** de sua preservação, instando os Estados a adotarem, na salvaguarda do patrimônio cultural, uma visão holística para abranger a proteção de toda a ambiência, envolvendo seus aspectos naturais e culturais, tangíveis e intangíveis;

CONSIDERNADO a contribuição da Convenção do Patrimônio Imaterial, da Unesco (2003) para o processo evolutivo acerca do conceito de entorno, reforçando a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

necessidade de integração entre patrimônio material e imaterial, na qual a ambiência é fator determinante, e que seus aspectos tangíveis e intangíveis devem ser analisados de forma multidisciplinar para uma compreensão integral do patrimônio cultural;

CONSIDERANDO que o Memorando de Viena (2005), resultado da conferência internacional patrocinada pela Unesco, sobre o “Patrimônio Mundial e Arquitetura Contemporânea”, destacou que a promoção do desenvolvimento urbano sustentável pressupõe a integridade da ambiência e do entorno;

CONSIDERANDO que a Declaração de Xi’An (2005), sobre a Conservação do Entorno Edificado, Sítios e Áreas do Patrimônio Cultural, resultado da XV Conferência do Icomos, adotou princípios atribuídos aos entorno que permitem compreendê-lo como meio característico que forma parte ou contribui para sua autenticidade, significado, valores, a integridade e a diversidade do patrimônio cultural, integrando, além dos aspectos físicos e visuais, o ambiente natural, e recomendando, ainda, a delimitação de uma zona de proteção ou respeito a essa ambiência;

CONSIDERANDO que é possível uma atuação institucional agregando visões retrospectivas e prospectivas, de forma a melhorar a atuação dos órgãos de proteção, o que se constata, por exemplo, quando se observa a construção de práticas protetivas mais eficientes, como aquelas que resultaram na Portaria nº 29, de 23 de outubro de 1974, aperfeiçoando e conferindo maior eficiência às análises de projetos das áreas tombadas e suas imediações; na Portaria que resultou na ampliação do entorno do Outeiro da Glória; na realização do Primeiro Seminário sobre Entornos dos Monumentos Tombados, em 1983, que produziu maior conscientização institucional acerca das crescentes demandas e questões imobiliárias e políticas que pressionam o sistema protetivo, razão pela qual o IPHAN, à época, considerou que "a experiência tem demonstrado que em muitos casos não é possível a participação ou apoio dos poderes municipais constituídos", e que, nestes casos, pode-se buscar melhor "delimitação e normalização das áreas que tenham relação de causalidade com o bem cultural, sendo, portanto, passível de defesa junto ao poder Judiciário, deixando-se as questões mais amplas do planejamento para quem é de competência"; a própria criação das



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

Portarias nº 10 e nº 11, de 1986, do IPHAN, buscam proteger a integridade da ambiência e que, devido às dinâmicas sociais, políticas e econômicas, é sempre possível reforçar a proteção dos bens culturais sob constante pressão;

CONSIDERANDO, portanto, que o entorno corresponde à área circundante que integra e compõe a ambiência dos bens tombados, possuindo relação direta com o bem em termos de visualização, integração e influência paisagística, cultural ou histórica, razão pela qual também está sujeito a limitações administrativas que objetivam garantir a **integridade** do bem, tomado individualmente ou analisado o contexto formado pelo conjunto de bens protegidos e que guardam íntima conexão entre si;

CONSIDERANDO que, segundo o art. 18 do Decreto-Lei nº 25/1937, interpretado a partir da Constituição Federal e de forma contextualizada com o ordenamento jurídico, no entorno de bens tombados, sem a autorização prévia do IPHAN, não é lícito construir, instalar empreendimento e operar atividades que potencialmente interfiram de modo negativo no patrimônio cultural protegido;

CONSIDERANDO que a Lagoa Rodrigo de Freitas e o canal do Jardim de Alah são bens protegidos por esferas federativas diversas e que tais bens se encontram substancial, física e materialmente em permanente relação de mútua afetação direta;

CONSIDERANDO que o entorno protege não apenas os bens tombados vistos isoladamente (Lagoa Rodrigo de Freitas e Jardim de Alah), mas a ambiência formada pelo seu conjunto, resultado da confluência dos valores identificados nesse ambiente”;

CONSIDERANDO que, em função dessa relação umbilical entre a Lagoa Rodrigo de Freitas e o canal do Jardim de Alah, os instrumentos que os protegem precisam ser analisados de forma conjunta, integrada, de forma sistêmica e holística, e não de forma estanque ou isolada;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

CONSIDERANDO que empreendimento projetado para o Jardim de Alah acarreta seríssimos riscos de supressão, degradação ou descaracterização do bem tombado na esfera municipal, o que, evidentemente, resulta em potencial impacto significativo no entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas e também no bem tombado nacional;

CONSIDERANDO que o contexto fático-jurídico está a exigir a análise integrada a respeito das intervenções antrópicas (obras, instalações e operação do empreendimento projetado) sobre o conjunto Lagoa Rodrigo de Freitas - Jardim de Alah;

CONSIDERANDO que o início das obras, sem que seja feita acurada análise integrada com as razões e elementos técnicos que embasam os requerimentos de rerratificação e de proteção federal do Jardim de Alah, pode acarretar danos irreversíveis, irreparáveis ou de difícil reparação tanto ao bem tombado em si considerado mas também ao conjunto formado com a Lagoa Rodrigo de Freitas, o que frustrará a **obrigação de proteção integral** do patrimônio cultural e configurará, ademais, violação ao dever de **máxima proteção integrada** e de **diligência eficiente** por parte da autarquia federal.

VI - DA RECOMENDAÇÃO

Ante todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, com base no art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93, **RECOMENDA** ao **Superintendente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Rio de Janeiro**:

a) abstenha-se de emitir qualquer autorização para obras e instalações referentes ao projeto de concessão do Jardim de Alah, capitaneado pelo Consórcio Rio Mais Verde Empreendimentos S.A, sem que sejam realizados, de forma integrada e respeitados prazos e o ritos adequados, os estudos e as análises correspondentes ao pedido de rerratificação do tombamento do Conjunto Paisagístico da Lagoa Rodrigo de Freitas, o qual busca incluir o jardim histórico na poligonal de proteção;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

b) de forma a prevenir responsabilidades e reduzir as possibilidades de danos ao patrimônio cultural, adote medidas de acautelamento emergencial, ainda que de forma provisória, a fim de resguardar a o Jardim de Alah e o entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas.

Por fim, requisita-se ao Superintendente do IPHAN que informe, no prazo de 15 (quinze) dias, as providências para o acatamento da recomendação, evitando-se, com o cumprimento de seus termos, a necessidade de ajuizamento de medida judicial que, nesse caso, poderá deduzir as pretensões de corrigir ilegalidades, adequar práticas administrativas, além de eventualmente buscar o imediato desfazimento das obras, das instalações e a fixação de indenizações em razão dos danos coletivos eventualmente perpetrados.

Anexos:

1 - Contrato de Concessão de Uso e Gestão com Encargos de Revitalização, Operação e Manutenção da área Municipal conhecida como Jardim de Alah.

2 - Informação Técnica nº 1390/2023 do Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

3 - Petição inicial da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

4 - Decisão liminar proferida pela 6ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital nos autos da Ação Civil Pública nº 0840633-75.2024.8.19.0001.

Rio de Janeiro, 15 de julho de 2024.

JAIME MITROPOULOS
PROCURADOR DA REPÚBLICA



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
20º OFÍCIO - MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

Notas:

- 1 - KÜHL, Beatriz Mugayar. Notas sobre a Carta de Veneza. Anais do Museu Paulista. São Paulo. N. Sér. v.18. n.2. p. 287-320. jul.-dez. 2010 disponível em <https://www.scielo.br/j/anaismp/a/ShdGtFbB4jbpfQXMtd8Y4Pf/?lang=pt&format=pdf>);
- 2 - ALONSO, Araceli, citada por Ana Maria Moreira Marchesan. A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental: uma abordagem transdisciplinar. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2007;
- 3 - <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/23062024-Principio-da-precaucao-a-obrigacao-de-protetger-o-meio-ambiente-mesmo-quando-o-dano-e-incerto.aspx#:~:text=Princ%C3%ADpio%20da%20precau%C3%A7%C3%A3o%3A%20a%20obriga%C3%A7%C3%A3o,quando%20o%20dano%20%C3%A9%20incerto&text=Reconhecido%20por%20seu%20protagonismo%20em,leis%20federais%2C%20estaduais%20e%20municipais>
- 4 - Motta, Lia Entorno de bens tombados / [Pesquisa e texto de Lia Motta e Analucia Thompson]. – Rio de Janeiro: IPHAN/ DAF/ Copedoc, 2010. Disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/SerPesDoc4_EntornoBensTombados_m.pdf

