

## A aplicação do princípio do limite na tutela do patrimônio cultural



Para que se alcance a plena efetividade da proteção ao patrimônio cultural

brasileiro é de vital importância que, além da ciência das leis e dos demais diplomas aplicáveis, sejam do senso comum os princípios fundamentais que orientam a preservação dos bens culturais, até mesmo porque, na interpretação do Direito, o princípio é sempre uma norma de hierarquia superior, que deve prevalecer sobre as demais. Com efeito, é de fundamental importância o conhecimento das premissas básicas (alicerces, fundamentos) acerca da preservação do patrimônio cultural, eis que em muitas das vezes serão elas que irão indicar o ponto de partida e os caminhos que devem ser percorridos pelos operadores do direito que militam em tal específica seara[1].

Um princípio que tem grande utilidade prática para defesa da integridade do patrimônio cultural, mas que é pouco utilizado em nosso país, é o do limite, também conhecido como princípio do controle, princípio da capacidade de suporte ou princípio da tolerabilidade.

No campo do meio ambiente natural ele impõe ao Poder Público o dever de controlar a poluição mediante a instituição de padrões máximos de tolerância, a fim de assegurar níveis aceitáveis, visando preservar o equilíbrio ambiental e a saúde humana. Normalmente ele se efetiva mediante a fixação, pela administração ambiental, de padrões de qualidade ambiental, como, por exemplo, os que estabelecem limites máximos de emissão de gases pelos automóveis ou de lançamento de dejetos em cursos hídricos, a fim de assegurar o bem estar de toda a coletividade.

No âmbito do meio ambiente cultural ele decorre da conjugação do previsto no artigo 216, parágrafo 1º (dever de vigilância) e parágrafo 4º. com o artigo 225, parágrafo 1º, V, da Constituição Federal, que impõem o dever do Poder Público de controlar a poluição, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias, bem como a realização de atividades que comportem risco para o meio ambiente cultural.

Referido princípio funciona como ferramenta auxiliar do princípio da prevenção, que orienta a adoção de



---

medidas que venham a evitar a ocorrência de situação de ameaças ou danos aos bens culturais. Também tem função ancilar em relação ao princípio do desenvolvimento sustentável ou do equilíbrio.

Segundo Terence Trennephol, o regime de liberdades públicas em que se vive permite o uso normal dos direitos individuais, mas não autoriza o abuso, nem o seu exercício antissocial. Isso leva o princípio do limite à condição de balizador das emissões de poluentes, qualquer que seja a espécie[2].

No campo prático, o princípio do limite pode ser efetivado mediante o estabelecimento de parâmetros normativos relativos a limites máximos admitidos pelo Poder Público, com lastro infraconstitucional no artigo 9º, I da Lei 6.938/1981[3], ou mediante o exercício de ações de poder de polícia, que, nos termos do artigo 78 do Código Tributário Nacional, compreende a “atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

No que pertine aos bens tombados como patrimônio cultural, o fundamento infraconstitucional para o exercício do poder de polícia (e conseqüente estabelecimento de parâmetros) tem assento explícito no artigo 20 do DL 25/37[4].

Recentemente foi amplamente divulgada a notícia de que o governo do Peru estabeleceu diversas regras restringido a visitação à cidade de Machu Picchu (fixação de quatro horas como máximo de permanência, proibição de reentrada, limitação de acesso a alguns circuitos, obrigatoriedade de guia, vedação de uso de alguns tipos de calçados, entre outras). Trata-se de aplicação concreta do princípio do limite na tutela do patrimônio cultural, uma vez que foi constatado que o número excessivo de turistas estava implicando em afundamento do solo (superação da capacidade de suporte ou de carga do sítio arqueológico) e colocação em risco das vetustas estruturas incaicas.

Mas conquanto esse princípio seja utilizado com largueza em âmbito internacional, como já adiantamos, ele ainda tem aplicação bastante tímida no Brasil, apesar de sua enorme utilidade e relevância como instrumento apto a auxiliar no cumprimento do dever imposto à União, estados, Distrito Federal e aos municípios no sentido de impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural (artigo 23, IV, da Constituição).

Com base no princípio em comento, mostra-se viável, por exemplo, a restrição do tráfego de veículos pesados em centros históricos coloniais, a fim de se evitar a trepidação excessiva e o comprometimento das vias e demais edificações, bem como a obstrução da própria paisagem. Aliás, tamanha a preocupação com tal tem em âmbito internacional, que na Carta para a salvaguarda das cidades históricas, do Conselho Internacional de Monumentos em Sítios, editada em Washington em 1986, ficaram registradas as seguintes determinações[5]:

“A circulação de veículos deve ser estritamente regulamentada no interior das cidades e dos bairros históricos; as áreas de estacionamento deverão ser planejadas de maneira que não degradem seu aspecto nem o do seu entorno. Os grandes traçados rodoviários previstos no planejamento físico-territorial não



devem penetrar nas cidades históricas, mas somente facilitar o tráfego nas cercanias para permitir-lhe um fácil acesso”.

No caso de omissão dos órgãos de proteção no cumprimento de tal dever, o Poder Judiciário pode ser provocado judicialmente, por meio de ação popular ou ação civil pública, a fim de implementar ações que assegurem a observância do princípio do limite.

Sobre o tema, podemos citar dois importantes precedentes do TJMG:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRELIMINAR. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. DECRETO MUNICIPAL. PROIBIÇÃO DE TRÁFEGO DE VEÍCULOS PESADOS. MUNICÍPIO DE CONGONHAS DO NORTE. PATRIMÔNIO HISTÓRICO CULTURAL. TOMBAMENTO E INVENTÁRIO. PRESERVAÇÃO. ARTIGOS 215 E 216, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. PEDIDO LIMINAR. NÃO DEMONSTRAÇÃO DOS REQUISITOS. DECISÃO MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO. I. A pretensão de suspensão da eficácia de ato administrativo municipal é perfeitamente cabível no ordenamento jurídico vigente, vez que a Agravante, em tese, estaria suportando os prejuízos advindos da publicação de Decreto Municipal que proibiu o tráfego de caminhões e carretas nas ruas do Município de Congonhas do Norte, não havendo que se falar, portanto, em impossibilidade jurídica do pedido. II. Conforme previsão contida nos artigos 215 e 216, ambos da Constituição da República de 1988, deve ser resguardada e preservada a integridade dos conjuntos históricos e culturais municipais tombados e inventariados, motivo pelo qual, torna-se prudente a proibição de tráfego de veículos pesados nas ruas do Município de Congonhas do Norte. III. Não restando demonstradas a relevância dos motivos em que se assenta o pedido na inicial e a possibilidade da ocorrência de lesão irreparável ao direito do impetrante, deve ser mantida a decisão que indeferiu o pedido liminar formulado em sede de mandado de segurança. (TJMG – Agravo de Instrumento-Cv 1.0175.13.001271-9/001, Relator(a): Des.(a) Washington Ferreira, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 21/01/2014, publicação da súmula em 24/01/2014)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DILAÇÃO DE PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE NORMAS MUNICIPAIS SOBRE O TRÂNSITO. PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO DE SANTA LUZIA. AGRAVO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO. "IN CASU". – Incensurável é a decisão que na ação civil pública defere pedido de liminar para preservação do patrimônio histórico da cidade de Santa Luzia, evitando a circulação de veículos pesados e permitindo apenas a circulação de veículos leves para abastecimento do comércio local. – A dilatação do prazo de 30 (trinta) para 60 (sessenta) dias para a regulamentação do trânsito é medida necessária para implementação do que fora estabelecido na decisão recorrida, haja vista que a novel organização do trânsito e tráfego local demanda seguramente prazo superior a um mês. – É legítima a fixação de "astreintes" em decisão judicial que determina ao Município estabelecer normas para regulamentar o trânsito local com objetivo de preservar seu patrimônio



---

histórico, haja vista que referida penalidade impõe à decisão judicial maior carga de imperatividade e executoriedade. (TJMG – Agravo de Instrumento-Cv 1.0245.11.010643-3/001, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/03/2012, publicação da súmula em 30/03/2012)

É também o princípio do limite, ou do controle, que dá sustentação jurídica a ações administrativas básicas relacionadas à conservação do patrimônio cultural tais como a proibição de se fotografar obras de arte com uso de flash ou fazer cópias com máquina xerox de documentos antigos, pois, como sabido, a incidência continuada da luz produzida por tais equipamentos tem efeito danoso concreto em detrimento do suporte físico dos bens culturais.

O princípio em comento também tem utilidade para assegurar que os bens culturais não sejam expostos a riscos excessivos em decorrência de atividades situadas em suas imediações, tais como vibrações decorrentes de explosões ou outras atividades impactantes, como indústrias pesadas, ferrovias, mineradoras etc.

Segundo Denise de La Corte BacciI, Paulo Milton Barbosa Landim, Sérgio Médici de Eston e Wilson Siguemasa Iramina[6]:

As atividades que envolvem o uso de explosivos devem ser controladas, não só com relação ao desmonte de estruturas (rocha e outros materiais), mas também quanto a danos estruturais em edificações próximas (casas, edificações históricas, etc.) e a outros impactos ambientais como vibração, propagação de ruídos, ultralanchamentos e sobrepressão atmosférica. Tais atividades são regidas por normas técnicas que sugerem parâmetros de medição e limites definidos na avaliação de prováveis danos.

Na Alemanha, por exemplo, a Norma DIN 4.150 estabelece parâmetros específicos para verificação dos efeitos da vibração quando envolvidos monumentos históricos ou construções consideradas frágeis. O mesmo ocorre com a Norma Sueca SS4604866.

É também com base no princípio do controle que são exigidas medidas mais restritivas de prevenção e combate a incêndio (incluindo equipamentos especiais), quando estiver envolvida construção de valor cultural ou que abrigue bens de valor cultural (museus, bibliotecas, arquivos etc.).

Em Minas Gerais, o Corpo de Bombeiros estabelece, por meio da Instrução Técnica 35[7], as medidas de segurança contra incêndio e pânico, visando atender as condições mínimas aceitáveis para proteção das edificações que compõem o patrimônio cultural protegido no Estado. A referida Instrução Técnica se aplica aos conjuntos arquitetônicos e edificações localizadas no Estado de Minas Gerais, que sejam objeto de proteção nos âmbitos municipal, estadual ou federal, bem como aqueles listados como Patrimônio Cultural da Humanidade pela Unesco.

Enfim, o princípio do limite tem um vasto potencial de aplicação em sede da gestão e tutela dos bens culturais em nosso país, cabendo ao Poder Público maiores estudos e planejamento a fim de melhor utilizá-lo como forma de compatibilização entre as atividades potencialmente degradadoras e a preservação de nossas heranças culturais.



---

[1] MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela do patrimônio Cultural Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 22.

[2] *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva. 2018.

[3] Art 9º – São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

[4] Art. 20. As coisas tombadas ficam sujeitas à vigilância permanente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que poderá inspecioná-los sempre que fôr julgado conveniente, não podendo os respectivos proprietários ou responsáveis criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa de cem mil réis, elevada ao dôbro em caso de reincidência.

[5] CURY, Isabelle. *Cartas Patrimoniais*. 2. ed. Rio de Janeiro. IPHAN. 2000. p. 284

[6] Principais normas e recomendações existentes para o controle de vibrações provocadas pelo uso de explosivos em áreas urbanas. ISSN 0370-4467 On-line version ISSN 1807-0353 – Rem: Rev. Esc. Minas vol.56 no.1 Ouro Preto Jan./Mar. 2003 – <http://dx.doi.org/10.1590/S0370-44672003000100010>

[7]  
[http://bombeiros.mg.gov.br/images/stories/dat/it/it\\_35\\_seguranca\\_contra\\_incendio\\_em\\_edificacoes\\_historic](http://bombeiros.mg.gov.br/images/stories/dat/it/it_35_seguranca_contra_incendio_em_edificacoes_historic)

**Date Created**

01/06/2019