



Hélcio Corrêa

TOMBAMENTO DE BENS IMÓVEIS DE PROPRIEDADE DE ESTADO ESTRANGEIRO

LANDMARKING OF FOREIGN STATE PROPERTY

Márcio Fernando Bouças Laranjeira

RESUMO

Assere que a proteção do patrimônio histórico e cultural é medida indispensável para a preservação da identidade nacional, sendo o tombamento um dos instrumentos destinados a tal fim. Questiona se a inviolabilidade garantida nas Convenções de Viena representa obstáculo ao tombamento de bens de Estado estrangeiro, localizados em território brasileiro, em que esteja instalada sede de missão diplomática ou consular.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Administrativo; Direito Internacional; imóvel – estado estrangeiro, representação – diplomática, consular; inviolabilidade; patrimônio cultural; tombamento.

ABSTRACT

The author states that the protection of historical and cultural heritage is an essential measure for the preservation of national identity, being landmarking one way to that end. He questions whether the inviolability warranted by the Vienna Conventions constitutes an obstacle to the landmarking of foreign state properties, located in Brazil, in which both consular and diplomatic offices may operate.

KEYWORDS

Administrative Law; International Law; foreign state – property; consular, diplomatic – representation; inviolability; cultural heritage; landmarking.

1 INTRODUÇÃO

Entende-se por tombamento a espécie de intervenção do Estado na propriedade, por intermédio da qual se impõe ao proprietário de um bem o dever de conservação, em virtude de seu valor histórico, artístico, arqueológico, arquitetônico, paisagístico etc.

Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2009, p. 421-422): *o tombamento, previsto no art. 216, § 1º, da Constituição Federal, pode ser conceituado como a espécie de intervenção ordinária e concreta do Estado na propriedade privada, limitativa de exercício de direitos de utilização e de disposição, gratuita, permanente e indelegável, destinada à preservação, sob regime especial, dos bens de valor cultural, histórico, arqueológico, artístico, turístico ou paisagístico.*

Assim como as demais espécies de intervenção do Estado na propriedade, as restrições impostas ao proprietário pelo Poder Público têm por fundamento o domínio eminente sobre todos os bens localizados no território nacional.

Cuida-se de intervenção restritiva – e não supressiva –, uma vez que o proprietário do bem tombado permanece com o pleno domínio, passando apenas a sofrer uma restrição quanto ao seu uso e disposição. De fato, uma vez inscrito no livro do tombo, o bem não poderá ser destruído, descaracterizado, deteriorado ou demolido, pois passou a integrar o acervo cultural brasileiro, sem que, no entanto, tenha ocorrido a perda da propriedade.

Além do dever de conservação, o titular do domínio fica obrigado a manter o bem móvel no território nacional (admitindo-se a saída do país apenas para fim de intercâmbio cultural, sem transferência de propriedade), a não realizar qualquer obra no imóvel tombado, da qual possa resultar obstrução ou redução de sua visibilidade¹, nem afixar anúncios ou cartazes sem a autorização do Serviço de Patrimônio competente.

Nesse sentido, claramente dispõe o Decreto-Lei n. 25/1937: **Art. 14.** *A coisa tombada não poderá sair do país, senão por curto prazo, sem transferência de domínio e para fim de intercâmbio cultural, a juízo do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.* **Art. 17.** *As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado.* **Art. 18.** *Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandado destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.*

Assim como as demais espécies de intervenção do Estado na propriedade, as restrições impostas ao proprietário pelo Poder Público têm por fundamento o domínio eminente sobre todos os bens localizados no território nacional. Tal domínio decorre do poder de império inerente à soberania do Estado que, como tal, é capaz de se reger por governo autônomo e

de instituir um regime jurídico próprio, aplicável a todos que se encontram em seu território, independentemente da interferência externa.

Neste sentido, pondera acertadamente José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 841-842): *a intervenção, como é óbvio, revela um poder jurídico do Estado, calcado em sua própria soberania. É verdadeiro poder de império (ius imperii), a ele devendo sujeição os particulares. Sem dúvida, as necessidades individuais e gerais, como bem afirma GABINO FRAGA, se satisfazem pela ação do Estado e dos particulares, e, sempre que se amplia a ação relativa a uma dessas necessidades, o efeito recai necessariamente sobre a outra.*

Por sua vez, afirma o ilustre administrativista Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2009, p. 381-382): *o domínio eminente é um aspecto da soberania incidente sobre todos os bens que constituem o território do Estado ou que a ele se integrem ou se lhe adiram, mas se manifesta diferentemente sobre cada uma das três referidas categorias de bens: os bens públicos, os bens privados e os bens de ninguém, ou res nullius. Sobre os bens públicos, que constituem o domínio público patrimonial, o domínio eminente se patenteia pelo estabelecimento de um regime público dominial especial, de competência de cada entidade política. Sobre os bens privados, que constituem o domínio privado, o domínio eminente se revela pelas regras de Polícia, que limitam o exercício de direitos inerentes à propriedade privada, ou pelas do Ordenamento Econômico, que alteram a disposição e a destinação utilitária desses bens. Em ambos os casos, qualquer intervenção do Estado sobre a propriedade privada (que poderá ser exercida em amplíssimo espectro, que vai desde a ocupação temporária à desapropriação), só se justificará em estrita submissão ao binômio: lei – interesse público. [...] o domínio eminente, que, na lição de Hely Lopes Meirelles, é o desdobramento político do conceito de domínio público, por ser uma expressão da soberania, está compartilhado entre todas as entidades políticas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 18 da Constituição) – que o exercem na medida de suas respectivas competências constitucionais.*

Em virtude da referida submissão ao *ius imperii*, a propriedade não mais se apresenta como direito absoluto, sendo os correspondentes poderes de uso, gozo e disposição necessariamente determinados de acordo com os parâmetros legais. As restrições ao domínio, quando fixadas por critérios razoáveis (ou seja, quando não forem arbitrárias), são coativamente impostas a todos que, em território nacional, exerçam tal direito real, sem que se fale em desrespeito à autonomia individual.

Adotando o mesmo entendimento, assevera Marçal Justen Filho (2009, p. 511-512): *A propriedade, no passado, foi conceituada como o poder de dispor de uma coisa de modo absoluto e insuscetível de limitação ou questionamento. Presentemente, reconhece-se a função social da propriedade, que é a vinculação das faculdades inerentes ao domínio à realização das necessidades coletivas, segundo o proporcionalidade. A propriedade deve ser exercida segundo sua função social, impedindo-se que o proprietário exercite as faculdades do domínio de modo abusivo, o que se verifica quando o uso e a fruição são inadequados, excessivos ou inúteis e produzem lesão a interesse protegido juridicamente. [...] Tal como exposto*

acima, as liberdades e os direitos devem ser fruídos pelos particulares segundo o princípio da proporcionalidade. E as limitações estatais impostas ao gozo pelos particulares de suas liberdades também se orienta pelo mesmo princípio. Logo, a função social da propriedade não gera efeitos despropositados ou absurdos, mas a adoção das providências estritamente adequadas e necessárias a evitar a infração aos interesses protegidos, respeitada a substância econômica da propriedade privada.

Também José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 840-841) reconhece o caráter relativo da propriedade, como se pode observar na seguinte passagem de sua obra: *Modernamente se tem assegurado a existência da propriedade como instituto político, mas o conteúdo do direito de propriedade sofre inúmeras limitações no direito positivo, tudo para permitir que o interesse privado não se sobreponha aos interesses maiores da coletividade. [...] Hoje o direito de propriedade só se justifica diante do pressuposto que a Constituição estabelece para que a torne suscetível de tutela: a função social. Se a propriedade não está atendendo a sua função social, deve o Estado intervir para amoldá-la a essa qualificação. E essa função autoriza não só a determinação de obrigações de fazer, como de deixar de fazer, sempre para impedir o uso egoístico e anti-social da propriedade. Por isso, o direito de propriedade é relativo e condicionado.*

De igual modo, ensina Diógenes Gasparini (2005, p. 670): *a propriedade privada não é mais absoluta. Seu uso, gozo, fruição e disposição não podem opor-se aos interesses gerais. Mesmo em países como o nosso, em que a Constituição assegura a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, ela está condicionada a uma função social (CF, art. 170, III). Aquela propriedade privada, oponível contra todos e contra o próprio Estado, já não existe, e para realizar o bem comum pode o Estado nela intervir, valendo-se dos institutos da **limitação administrativa**, da **servidão administrativa** – em que se inclui o **tombamento** –, da **ocupação temporária**, da **requisição**, da **desapropriação**, do **parcelamento e edificação compulsórios**.*

No amplo espectro de interesses públicos a serem satisfeitos pelo titular do domínio para que se confira à propriedade a sua função social, está inequivocamente a preservação do patrimônio histórico e artístico nacional, como expressamente dispõe o art. 1228, § 1º, do Código Civil (Lei n. 10.406/2002), *in verbis*: **Art. 1.228.** *O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.*

É nesse contexto que se revela indispensável o tombamento, como medida destinada à eficaz preservação do patrimônio histórico e cultural. Trata-se, portanto, de legítimo instrumento de intervenção do Estado na propriedade, por intermédio do qual o exercício do citado direito real adquire novos contornos, deixando o proprietário de ter o livre e incondicionado uso e disposição do bem.

A partir do instante em que verificada a relevância cultural (com a inscrição no livro do tombo), o titular do domínio fica obrigado a preservar o bem tombado, em deferência ao interesse difuso previsto no art. 216 da Constituição da República.

A partir do instante em que verificada a relevância cultural (com a inscrição no livro do tombo), o titular do domínio fica obrigado a preservar o bem tombado, em deferência ao interesse difuso previsto no art. 216 da Constituição da República. Nesse sentido, pondera José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 869): *Sem dúvida que a defesa do patrimônio cultural é matéria de interesse geral da coletividade. Para que a propriedade privada atenda a essa função social, necessário se torna que os proprietários se sujeitem a algumas normas restritivas concernentes ao uso de seus bens, impostas pelo Poder Público. Sob essa proteção, a propriedade estará cumprindo o papel para o qual a destinou a Constituição. Desse modo, podemos considerar que o tombamento é fun-*

ção dada na necessidade de adequação da propriedade à correspondente função social. E a função social, na hipótese, é estampada pela necessidade de proteção ao patrimônio cultural, histórico, artístico etc.

Por sua vez, ao analisar o conceito de patrimônio histórico, assevera Hely Lopes Meirelles (1998, p. 464): *O conceito de patrimônio histórico e artístico nacional abrange todos os bens, móveis e imóveis, existentes no País, cuja conservação seja de interesse público, por sua vinculação a fatos memoráveis da História pátria, ou por seu excepcional valor artístico, arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou ambiental. Tais bens tanto podem ser realizações humanas como obras da Natureza; tanto podem ser preciosidades do passado como criações contemporâneas. A proteção de todos esses bens é realizada por meio do tombamento, ou seja, da inscrição da coisa em livros especiais – Livros do Tombo – na repartição competente, para que sua utilização e conservação se façam de acordo com o prescrito na respectiva lei.*

De igual modo, ensina Lucas Rocha Furtado (2007, p. 797-798): *O tombamento corresponde a uma das diversas*

*opções de que dispõe o Estado para intervir na propriedade privada. Ele afeta bens móveis ou imóveis tendo em vista a realização de fim específico: **a proteção do patrimônio histórico e cultural nacional.** [...] Constitui sujeição da propriedade privada à função social na medida em que o uso do bem fica condicionado à preservação de aspectos históricos ou culturais relevantes.*

Vale lembrar, ainda, que não só o Poder Público, mas também a coletividade está obrigada a proteger o patrimônio cultural brasileiro. Por conseguinte, o tombamento não representa violação alguma ao direito de propriedade, sendo o interesse público na conservação do bem tombado oponível a quem detenha o seu domínio.

Segundo o Decreto-Lei n. 25/1937,

qualquer bem localizado em território nacional, seja ele móvel ou imóvel, público ou privado, pode ser objeto de tombamento. Assim, tanto um edifício como um acervo de museu são passíveis de sofrer tal medida restritiva. Também os bens públicos – federais, estaduais, distritais e municipais – podem ser tombados por qualquer ente da federação².

A propriedade transferida a um Estado soberano também não faz do imóvel obra de origem estrangeira, como referido no já citado art. 3º, item 1, do Decreto-Lei n. 25/1937, pelo simples fato de estar ele fixado em território nacional.

Nessa vertente, claramente determinam o arts. 1º e 2º do citado Decreto-Lei n. 25/1937: **Art. 1º** *Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. § 1º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico o artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei. § 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana. Art. 2º* *A presente lei se aplica às coisas pertencentes às pessoas naturais, bem como às pessoas jurídicas de direito privado e de direito público interno.*

A questão a ser abordada neste breve estudo diz respeito, entretanto, à possibilidade do tombamento de edifícios pertencentes a governos estrangeiros, nos quais esteja instalada representação diplomática, representação consular ou residência oficial do chefe da missão.

2 DOS IMÓVEIS DE EMBAIXADA, CONSULADO E RESIDÊNCIA OFICIAL DO CHEFE DA MISSÃO

Os referidos imóveis, não obstante estejam em território nacional, são invioláveis, em respeito à soberania do Estado acreditante. Cuidando-se de bens de Estado estrangeiro, nos quais as autoridades brasileiras sequer podem adentrar sem autorização do chefe da missão³, surge a seguinte dúvida: o uso e disposição de tais bens podem sofrer limitações, em respeito ao patrimônio histórico ou arquitetônico nacional? Será que podem ser eles tombados, ainda que a propriedade pertença a outro Estado nacional? É possível que o Brasil imponha a outro Estado soberano um dever de conservação, do qual podem decorrer sanções administrativas?

Ressalte-se que a discussão ora proposta tem restrito objeto: o tombamento de bens imóveis localizados em território nacional. Estes, porque integrantes do ambiente urbanístico, certamente poderão ter relevância histórica e cultural. Ainda que de propriedade estrangeira, podem fazer parte da história nacional, justificando-se sua preservação, por intermédio do tombamento.

Quanto a bens móveis pertencentes a representações diplomáticas ou consulares, o próprio Decreto n. 25/1937 cuidou de obstar o tombamento, nos termos de seu art. 3º, item 1, não subsistindo controvérsia alguma neste sentido. Assim está redigido o citado dispositivo legal: **Art. 3º** *Excluem-se do patrimônio histórico e artístico nacional as obras de origem estrangeira: 1) que pertençam às representações diplomáticas ou consulares acreditadas no país.*

O artigo em questão claramente se refere a *obras de origem estrangeira*, ou seja, a bens móveis não pertencentes à cultura nacional. Claro que um quadro de pintor estrangeiro ou uma escultura oriunda de outra civilização, que sirvam de adorno à sede da missão, não representam qualquer aspecto da história ou cultura brasileiras. Cuida-se de bens que, apenas circunstância e transitoriamente, encontram-se em território nacional.

Diferentemente, os edifícios construídos no território brasileiro não são de origem estrangeira, ainda que eventualmente pertençam a estrangeiros. Trata-se, como evidente, de bens integrantes do espaço urbano nacional e, portanto, podem apresentar alguma valia histórica, arquitetônica ou cultural a ser preservada.

Ainda que, eventualmente, um imóvel histórico venha a ser adquirido por Estado estrangeiro para nele fixar sua representação diplomática ou consular, tal fato não lhe retira sua importância cultural. A propriedade transferida a um Estado soberano também não faz do imóvel obra de origem estrangeira, como referido no já citado art. 3º, item 1, do Decreto-Lei n. 25/1937, pelo simples fato de estar ele fixado em território nacional. Portanto, o dispositivo legal em questão, uma vez que restrito a bens móveis de origem estrangeira, não é idôneo a impedir o tombamento de imóveis de outro Estado soberano, desde que localizados no território brasileiro.

Feita a ressalva, voltemos à questão concernente ao tombamento de imóveis de Estado estrangeiro, nos quais instalada sede de missão diplomática, consular ou residência oficial de chefe da missão. Para a análise de tal ponto, é necessário destacar, entretanto, que as relações entre Estados soberanos pautam-se pela inexistência de hierarquia; todos se encontram em situação de igualdade, logo devem respeito ao ordenamento jurídico alienígena. Por tal razão, ao instalarem suas representações no estrangeiro, os Estados acreditantes obrigam-se a não se portar em desconformidade com o ordenamento jurídico vigente no local da missão.

Neste sentido, claramente dispõe o art. 41, item 1, da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, e o art. 55, item 1, da Convenção de Viena sobre Relações Consulares: **Art. 41 1.** *Sem prejuízo de seus privilégios e imunidade todas as pessoas que gozem desses privilégios e imunidades deverão respeitar as leis e os regulamentos do Estado acreditado. Têm também o dever de não se imiscuir nos assuntos internos do referido Estado. Art. 55 1.* *Sem prejuízo de seus privilégios e imunidades todas as pessoas que se beneficiem desses privilégios e imunidades deverão respeitar as leis e regulamentos do Estado receptor. Terão igualmente o dever de não se imiscuir nos assuntos internos do referido Estado.*

Em virtude de tal obrigação, apesar da inviolabilidade da missão⁴ e de seus pertences⁵, da inviolabilidade da correspondência oficial⁶ e da imunidade de jurisdição do pessoal diplo-

mático⁷ e consular⁸, o Estado acreditante não pode, por exemplo, deixar de providenciar a regularização dos veículos oficiais⁹, de pagar os serviços contratados a seus prestadores¹⁰, e os seus representantes não podem adentrar locais cujo acesso é proibido por motivos de segurança nacional do Estado acreditado¹¹. De modo sucinto, os representantes do Estado acreditante devem observar as leis e os regulamentos locais.

Nada obstante, o fato de estar obrigado a observar o ordenamento pátrio, não submete o Estado acreditante à jurisdição nacional. O descumprimento do ordenamento nacional, ainda que indesejável, não autoriza a execução forçada de bens daquele Estado, porque isentos de tal medida, nos termos do art. 22, item 3, da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, e art. 31, item 4, da Convenção de Viena sobre Relações Consulares: **Art. 22** [...] 3. *Os locais da Missão, em mobiliário e demais bens neles situados, assim como os meios de transporte da Missão, não poderão ser objeto de busca, requisição, embargo ou medida de execução.* **Art. 31** [...] 4. *Os locais consulares, seus móveis, os bens da repartição consular e seus meios de transporte não poderão ser objeto de qualquer forma de requisição para fins de defesa nacional ou de utilidade pública.*

Tal imunidade, além de prevista em texto expresso de norma de Direito Internacional, decorre da própria situação de igualdade em que se encontram os Estados soberanos; nenhum deles poderá ter seu patrimônio atingido por ordens judiciais de outro Estado, exatamente porque gozam de mesma hierarquia¹².

Posto isso, pergunta-se: é admissível o tombamento de imóveis pertencentes a Estado estrangeiro, mas localizados em território brasileiro, considerando a circunstância de tal medida não decorrer diretamente de lei, mas de ato administrativo?¹³ Veja que não é a lei, em sentido formal, que procede ao tombamento, mas ato administrativo discricionário do Poder Executivo. A lei, em verdade, apenas define o procedimento a ser adotado e as hipóteses em que o tombamento será válido, mas não é ela, como expressão da soberania estatal, que realiza em efetivo o tombamento¹⁴. Este é fruto de ato administrativo, concreto e específico. Será, então, que uma restrição à proprie-

dade de Estado estrangeiro pode ser imposta por ato infralegal?

3 DOS ARGUMENTOS CONTRA E A FAVOR DO TOMBAMENTO

Quanto à possibilidade jurídica do tombamento de bens imóveis pertencentes a Estado estrangeiro, tanto se pode defender sua completa inadmissibilidade quanto sua perfeita viabilidade. Optando pela primeira corrente, deverá o operador do Direito valer-se de uma compreensão mais abrangente da imunidade do Estado estrangeiro, de modo a impedir qualquer limitação de índole administrativa sobre o local da missão diplomática ou consular. Sob tal enfoque, haverá de se concluir que um ato infralegal não poderá vincular o Estado acreditante, sob pena de se desrespeitar a sua soberania.

[...] é admissível o tombamento de imóveis pertencentes a Estado estrangeiro, mas localizados em território brasileiro, considerando a circunstância de tal medida não decorrer diretamente de lei, mas de ato administrativo?

Já com base no segundo ponto de vista, considerar-se-á que o tombamento não retira a propriedade do Estado estrangeiro, logo não macula a inviolabilidade prevista nas Convenções de Viena. Ademais, tratando-se de bem localizado em território nacional, poderá ter ele valor histórico ou arquitetônico que justifique o tombamento, sendo exigível também do Estado estrangeiro a sua conservação, em respeito à cultura do Estado acreditado.

Analisando-se o primeiro posicionamento, pode-se sustentar que a sede de embaixada, de consulado ou a residência oficial do chefe da missão¹⁵, quando de propriedade do Estado estrangeiro, não poderão ser tombadas, porque tal medida implicará restrição administrativa a um Estado soberano que, como tal, não há de se submeter a atos administrativos pautados pela conveniência e oportunidade do governo local.

Ora, se tais locais são invioláveis, não pode um ato administrativo impor restrição alguma ao uso e disposição de tais bens estrangeiros. A inviolabilidade, assim, não estaria restrita ao interior da sede da missão, mas a toda a sua edificação. Por conseguinte, o Estado acreditado não pode interferir em qualquer aspecto

relativo ao uso do bem, assegurando-se ao Estado acreditante a adaptação do imóvel para as finalidades da missão.

O segundo argumento, no entanto, parece mais apropriado. De fato, dizer que o Estado estrangeiro pode dar o uso que quiser e como quiser a um imóvel de interesse histórico ou arquitetônico é, no mínimo, simplista demais. Tal posição coloca em risco a soberania do Estado acreditado que, também no âmbito do direito internacional, tem a prerrogativa de preservar o seu patrimônio cultural.

É oportuno ressaltar que o imóvel no qual instalada a representação diplomática ou consular, bem como a residência do chefe da missão, são parte do território brasileiro, estando o seu uso também submetido aos contornos definidos pelo ordenamento pátrio. Ademais, o dever de conservação e a obrigação de não de-

molir ou alterar as características arquitetônicas do bem não impõe ao Estado estrangeiro restrição desarrazoada, sendo insita à própria relação harmoniosa que deve ser mantida entre Estados soberanos. Afinal, destruir um bem de interesse cultural do Estado acreditado é, certamente, desrespeitar a sua soberania.

Por outro lado, não há no direito internacional qualquer óbice explícito para o tombamento ou qualquer outra medida congênere destinada a preservar o patrimônio histórico e cultural dos Estados acreditados. Destarte, considerando que apenas as garantias e imunidades previstas nas convenções internacionais são opostas ao ordenamento pátrio, dentre as quais não está a insubmissão ao tombamento, nada impede que o imóvel de Estado estrangeiro, localizado no território brasileiro, sofra tal restrição.

Acrescente-se, ainda, que o tombamento não concede ao Estado acreditado a prerrogativa de adentrar a sede da missão diplomática, consular ou a residência oficial do chefe da missão. A inviolabilidade de tais instalações permanece assegurada, uma vez que imposto apenas o dever de conservação das características externas do imóvel.

Diferente seria se o Estado acreditado resolvesse desapropriar o imóvel, obrigando a missão a se retirar do local. Em tal situação, claro estará o desrespeito à soberania do Estado estrangeiro, o qual tem em seu benefício a garantia da inviolabilidade prevista no art. 22, item 1, da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas¹⁶. Como o tombamento não produz tal efeito, não há qualquer óbice a sua implementação.

Em verdade, a conservação do patrimônio cultural é obrigação a que se encontra submetido todo Estado nacional, inclusive quanto ao patrimônio de outros Estados soberanos, como dispõe inequivocamente o art. 6º da Convenção das Nações Unidas para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972, *in verbis*: **Art. 6º 1.** *Respeitando plenamente a soberania dos Estados em cujo território esteja situado o patrimônio cultural e natural mencionado nos Arts. 1 e 2, e sem prejuízo dos direitos reais previstos pela legislação nacional sobre tal patrimônio, os Estados Partes na presente Convenção reconhecem que esse constitui um patrimônio universal em cuja proteção a comunidade internacional inteira tem o dever de cooperar. 2. Os Estados Partes comprometem-se, consequentemente, e de conformidade com as disposições da presente Convenção, a prestar o seu concurso para a identificação, proteção, conservação e revalorização do patrimônio cultural e natural mencionados nos parágrafos 2 e 4 do Art. 11, caso solicite o Estado em cujo território o mesmo esteja situado. 3. Cada um dos Estados Partes na presente Convenção obriga-se a não tomar deliberadamente qualquer medida suscetível de pôr em perigo, direta ou indiretamente, o patrimônio cultural e natural mencionado nos Arts. 1 e 2 que esteja situado no território de outros Estados Partes nesta Convenção.*

Segundo o referido dispositivo, os Estados signatários reconhecem que a preservação do patrimônio cultural e natural há de ser realizada com a cooperação de toda a comunidade internacional, comprometendo-se cada um deles a não adotar medida alguma que ponha em risco os bens assim considerados, ainda que localizados no território estrangeiro, onde mantenha representação diplomática ou consular.

Quanto à possibilidade jurídica do tombamento de bens imóveis pertencentes a Estado estrangeiro, tanto se pode defender sua completa inadmissibilidade quanto sua perfeita viabilidade.

Complementam tal mandamento os arts. 4º e 5º, alínea “d”, da mesma Convenção, segundo os quais cada Estado deve adotar todas as medidas para a identificação, proteção e conservação do patrimônio cultural e natural situado em seu território, podendo se valer, inclusive, da cooperação internacional.

Os Estados signatários reconhecem, ainda, a possibilidade de legítima utilização das medidas jurídicas e administrativas adequadas para tal fim. Logo, não só os bens localizados em seu território, mas também aqueles que eventualmente sejam de sua propriedade em território estrangeiro, merecem proteção, podendo ser objeto de preservação pelo Estado acreditado.

Encontram-se assim redigidos os citados artigos da

Convenção das Nações Unidas para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural: **Art. 4º** *Cada um dos Estados Partes na presente Convenção reconhece a obrigação de identificar, proteger, conservar, valorizar e transmitir às futuras gerações o patrimônio cultural e natural mencionado nos Arts. 1 e 2, situado em seu território, lhe incumbe primordialmente. Procurará tudo fazer para esse fim, utilizando ao máximo seus recursos disponíveis, e, quando for o caso, mediante assistência e cooperação internacional de que possa beneficiar-se, notadamente nos planos financeiro, artístico, científico e técnico.* **Art. 5º** *A fim de garantir a adoção de medidas eficazes para a proteção, conservação e valorização do patrimônio cultural e natural situado em seu território, os Estados Partes na presente Convenção procurarão na medida do possível, e nas condições apropriadas a cada país: [...] d) tomar as medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas e financeiras adequadas para a identificação, conservação, revalorização e reabilitação desse patrimônio; e [...]*

Fica evidente, portanto, que o Estado, quando instala representação diplomática e consular em território estrangeiro, obriga-se a respeitar também o patrimônio cultural e natural do Estado acreditado, razão pela qual a soberania daquele não resta maculada pelo eventual tombamento de imóvel de sua propriedade.

Acrescente-se que o valor histórico ou arquitetônico de um imóvel não nasce com o tombamento. Tal valor é intrínseco ao próprio bem, existindo antes de qualquer ato administrativo que assim o declare. O tombamento, em verdade, torna pública a relevância da preservação; trata-se de ato discriminatório dos bens que merecem proteção, logo nada impede que seja também oposto ao Estado acreditante.

O fato de tal declaração advir de um ato infralegal em nada interfere no dever de o Estado acreditante conservar seu imóvel em território estrangeiro. O ato administrativo apenas individualizou aqueles bens que, intrinsecamente, já integravam o patrimônio histórico e arquitetônico, logo já estavam virtualmente submetidos ao dever de conservação.

Como bem ressalta Hugo Nigro Mazzilli (2009, p. 226-227), a relevância cultural do bem não advém do tombamento em si, sendo este, em verdade, decorrência daquela prévia qualidade. Assim: *O tombamento, forma especial de proteção administrativa a bem de valor cultural, tem caráter meramente declaratório, ou seja, o atributo valor cultural deve preceder ao tombamento. É porque o bem tem valor cultural que deve ser tombado; o valor cultural não decorre do tombamento, e sim o inverso é que deve ocorrer. [...] É perfeitamente cabível a proteção ao bem de valor cultural, esteja ou não tombado. Um bem pode ter acentuado valor cultural, mesmo que ainda não reconhecido ou até mesmo se negado pelo administrador. Como vimos, o tombamento é ato declaratório e não constitutivo desse valor: pressupõe esse valor; não é o valor cultural que decorre do tombamento.*

Em suma, por não haver expressa vedação no direito internacional e não implicando desrespeito à inviolabilidade da missão, conclui-se que o tombamento poderá alcançar todos os bens imóveis localizados em território nacional, inclusive sedes de embaixadas, consulados e residência oficial do chefe da missão, ainda que pertencentes ao patrimônio do Estado acreditante.

Corroborando o acima sustentado, observe-se que tanto não

há violação às garantias concedidas ao Estado acreditante, que o anterior tombamento de um imóvel não é desfeito com a superveniente aquisição pelo Estado estrangeiro (para nele instalar uma missão diplomática ou consular). Em tal hipótese, este adquire o imóvel já com tal restrição, logo não pode a ela se opor.

Ora, se a soberania do Estado acreditante não fosse compatível com o dever de conservação advindo do tombamento, certamente não se poderia defender a sua subsistência, hipótese na qual restaria impositivo o seu destombamento. A obrigação real (aquela que adere ao bem, sendo exigível de quem tenha a sua propriedade) perderia efeito em respeito à soberania do Estado acreditado, uma vez que não seria lógico impor tal dever pelo só fato de existir previamente.

Tendo em vista que, no caso em questão, não ocorrerá o necessário destombamento, resta admitir que a soberania do Estado estrangeiro não é afetada pelo tombamento, sendo este apenas mais uma das obrigações a que tal pessoa jurídica de direito internacional está vinculada.

Por fim, deixe-se consignado que do tombamento não poderá advir qualquer sanção ou expropriação, mesmo que não ocorra a devida conservação do imóvel. Tais medidas, por certo, implicariam violação à Convenção de Viena, uma vez que asseguradas ao Estado estrangeiro a imunidade de jurisdição e a inviolabilidade do local da missão.

Como o Estado estrangeiro não se submete à jurisdição pátria, evidentemente restam inexecutíveis quaisquer medidas sancionatórias aplicadas pela Administração Pública. Em outras palavras, ainda que o Estado estrangeiro não cumpra com o dever de conservação de seu imóvel situado em território brasileiro, não poderá haver expropriação forçada de bens para a satisfação do crédito fiscal decorrente da inscrição em dívida ativa da multa prevista no art. 19 do Decreto-Lei n. 25/1937¹⁷.

O tombamento não poderá, ainda, ensejar a inspeção coativa do imóvel pelas autoridades brasileiras, uma vez que mantida intacta a inviolabilidade da missão, em respeito aos ditames das Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e Consulares. Assim, revela-se igualmente inaplicável aos Estados

estrangeiros o disposto no art. 20 da Lei de Tombamento.

O desrespeito ao patrimônio nacional, na hipótese de o Estado estrangeiro não adotar as medidas pertinentes à manutenção do bem tombado, representará, no máximo, violação às normas de Direito Internacional (como a já citada Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural), dando azo a um incidente diplomático, mas não permite a adoção de medidas executórias no âmbito interno.

Pelo exposto, a imunidade de jurisdição e a inviolabilidade da sede da missão não impedem o tombamento em si, mas afastam a aplicação dos arts. 19 e 20 do Decreto-Lei n. 25/1937.

4 CONCLUSÃO

Em virtude da relevância na proteção do patrimônio cultural – cuja conservação exsurge como dever de todos os Estados, inclusive na ordem internacional –, nada impede que imóvel de propriedade de um Estado soberano, localizado no Brasil e no qual se encontre instalada sede de missão diplomática, consular ou residência oficial do chefe da missão, seja objeto de tombamento, nos termos do Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937.

No entanto, reconhecendo-se a imunidade de jurisdição e a inviolabilidade das missões diplomáticas e consulares, ficam afastadas as disposições dos arts. 19 e 20 do Decreto-Lei n. 25/1937, não podendo o governo brasileiro executar judicialmente eventuais multas aplicadas pela não conservação do imóvel, como também não poderá nele adentrar para realizar inspeção, sem a prévia autorização do chefe da missão.

NOTAS

- 1 A preservação da visibilidade do imóvel é imposta também aos vizinhos, como bem ressaltam José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 879) e Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2009, p. 144).
- 2 A possibilidade de tombamento de bens públicos por qualquer ente da federação não é unânime. Apesar de o Decreto-Lei n. 25/1937 não conter previsão idêntica a do art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei n. 3.365/1941 (desapropriação), José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 876) defende a impossibilidade de Estados tombarem bens da União e de Municípios tombarem bens de Estados e da União. A Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do Parecer n. 2/80-

SLC, da lavra do Procurador Sabino Lamego de Camargo, já se posicionou igualmente pela impossibilidade de tombamento de bens pertencentes a entidades políticas maiores (disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/992130/DLFE-50717.pdf/REVISTA35348.pdf>>).

- 3 Dispõe o art. 22, item 1, da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1965: *os locais da Missão são invioláveis. Os Agentes do Estado acreditado não poderão neles penetrar sem o consentimento do Chefe da Missão.*
- 4 A inviolabilidade também é extensível aos locais consulares, nos termos do art. 31 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1967: *1. Os locais consulares serão invioláveis na medida do previsto pelo presente artigo. 2. As autoridades do Estado receptor não poderão penetrar na parte dos locais consulares que a repartição consular utilizar exclusivamente para as necessidades de seu trabalho, a não ser com o consentimento do chefe da repartição consular, da pessoa por ele designada ou do chefe da missão diplomática do Estado que envia. Todavia, o consentimento do chefe da repartição consular poderá ser presumido em caso de incêndio ou outro sinistro que exija medidas de proteção imediata.*
- 5 Dispõe o art. 24 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1965: *os arquivos e documentos da Missão são invioláveis, em qualquer momento e onde quer que se encontrem.* De igual modo, dispõe o art. 33 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1967: *os arquivos e documentos consulares serão sempre invioláveis, onde quer que estejam.*
- 6 Dispõe o art. 27, item 2, da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1965: *a correspondência oficial da Missão é inviolável. Por correspondência oficial entende-se toda correspondência concernente à Missão e suas funções.* De igual modo, prevê o art. 35, item 2, da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1967: *2. A correspondência oficial da repartição consular é inviolável. Pela expressão "correspondência oficial" entender-se-á qualquer correspondência relativa à repartição consular e suas funções.*
- 7 Dispõe o art. 29 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1965: *a pessoa do agente diplomático é inviolável. Não poderá ser objeto de nenhuma forma de detenção ou prisão. O Estado acreditado trata-lo-á com o devido respeito e adotará todas as medidas adequadas para impedir qualquer ofensa à sua pessoa, liberdade ou dignidade.*
- 8 Quanto ao pessoal consular, prevê o art. 41 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1967: *1. Os funcionários consulares não poderão ser detidos ou presos preventivamente, exceto em caso de crime grave e em decorrência de decisão de autoridade judiciária competente. 2. Exceto no caso previsto no parágrafo 1 do presente artigo, os funcionários consulares não podem ser presos nem submetidos a qualquer outra forma de limitação de sua liberdade pessoal, senão em decorrência de sentença judiciária definitiva.*
- 9 Dispõe o art. 1º da Resolução Contran n. 286/2008: *os veículos automotores pertencentes às Missões Diplomáticas e às Delegações Especiais, aos agentes diplomáticos, às Repartições Consulares de Carreira, aos agentes consulares de carreira, aos Organismos*

- mos Internacionais e seus funcionários, aos Funcionários Estrangeiros Administrativos e Técnicos das Missões Diplomáticas, de Delegações Especiais e de Repartições Consulares de Carreira e aos Peritos Estrangeiros de Cooperação Internacional, serão registrados, emplacados e licenciados pelos órgãos de trânsito em conformidade com o Registro Nacional de Veículos Automotores – Renavam.
- 10 Dispõe a parte final do art. 23, item 1, da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1965: *O Estado acreditante e o Chefe da Missão estão isentos de todos os impostos e taxas, nacionais, regionais ou municipais, sobre os locais da Missão de que sejam proprietários ou inquilinos, excetuados os que representem o pagamento de serviços específicos que lhes sejam prestados.*
- 11 Dispõe o art. 26 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas: *Salvo o disposto nas leis e regulamentos relativos a zonas cujo acesso é proibido ou regulamentado por motivos de segurança nacional, o Estado acreditado garantirá a todos os membros da Missão a liberdade de circulação e trânsito em seu território.*
- 12 Dispõe o art. 4º da Convenção de Montevideu sobre direitos e deveres do Estado: *os Estados são juridicamente iguais, desfrutam iguais direitos e possuem capacidade igual para exercê-los. Os direitos de cada um não dependem do poder de que disponha para assegurar seu exercício, mas do simples fato de sua existência como pessoa de Direito Internacional.*
- 13 Não se ignora a corrente que sustenta possível o tombamento por lei. Todavia, para fins do presente estudo, considerar-se-á a regra geral do tombamento realizado por intermédio de ato administrativo, uma vez que necessariamente antecedido de procedimento administrativo, no qual se assegure a participação do proprietário do bem a ser tombado (providência esta que, evidentemente, não se revela cabível no processo legislativo). Opta-se, deste modo, pela tese que defende o tombamento como procedimento administrativo, como sustentado por Hely Lopes Meirelles (1998, p. 466) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001, p. 132 e 134). Apesar de não classificar o tombamento como procedimento administrativo, mas ato administrativo único, editado depois de findo o procedimento que o antecede, também não admite sua implantação pela via legislativa o administrativista José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 873 e 874-875). De igual modo, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1706 (rel. Min. Eros Grau), declarou inconstitucional lei do Distrito Federal que realizava tombamento de determinado bem, por entender que tal restrição administrativa é de competência do Poder Executivo.
- 14 Excepciona tal regra o art. 216, § 5º, da Constituição da República, que determina o tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.
- 15 A residência oficial do agente diplomático também goza de inviolabilidade, nos termos do art. 30 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas.
- 16 Destaque-se, todavia, que o Direito Internacional admite a desapropriação de sede consular, nos termos do art. 31, item 4, da Convenção de Viena sobre Relações Consulares. Tal previsão não tem equivalente na Convenção de

Viena sobre Relações Diplomáticas.

- 17 Todo crédito da Administração Pública, quando não dotado de liquidez e certeza, deve ser inscrito em dívida ativa e cobrado por ação de execução fiscal, nos termos do art. 2 da Lei n. 6.830/1980.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Decreto n. 1.570, de 13 de abril de 1937. Promulga as Convenções sobre Direitos dos Estados e sobre Asilo Político. Publicado no Diário Oficial da União de 19 de abril de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D1570.htm>
- _____. Decreto n. 56.435, de 8 de junho de 1965. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Publicado no Diário Oficial da União de 11 de junho de 1965 e retificado no Diário Oficial da União de 7 de julho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D56435.htm>
- _____. Decreto n. 61.078, de 26 de julho de 1967. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Consulares. Publicado no Diário Oficial da União de 28 de julho de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D61078.htm>
- _____. Decreto n. 80.978, de 12 de dezembro de 1977. Promulga a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. Publicado no Diário Oficial da União de 14 de dezembro de 1977 e retificado no Diário Oficial da União de 20 de dezembro de 1977. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-74-30-junho-1977-364249-publicacaooriginal-1-pl.html>>
- CAMARGO, Sabino Lamego de. Parecer n. 2/80-SLC, de 11 de janeiro de 1980. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 35, 1979, p. 348-352. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/992130/DLFE-50717.pdf/REVISTA35348.pdf>>
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

Artigo recebido em 3/4/2013.

Artigo aprovado em 8/7/2013.

Márcio Fernando Bouças Laranjeira é advogado da União em exercício na Procuradoria Regional da União, na 2ª Região (RJ).