

O regime jurídico dos monumentos nacionais

Renato de Sousa Porto Gilioli
Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

Wilder Nascimento
Consultor Legislativo da Área VIII
Administração Pública e Direito Administrativo

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2024 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

Renato de Sousa Porto Gilioli, Wilder Nascimento

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Consultoria
Legislativa



RESUMO EXECUTIVO

Este Estudo consiste em análise acerca da situação de proposições que pretendem erigir imóveis, locais ou cidades em “monumento nacional” (declaração com efeito de tombamento) e as repercussões do efeito de tombamento nos monumentos nacionais e nos demais bens tombados.

Bens erigidos em “monumento nacional” sujeitam-se a quase todas as mesmas obrigações impostas pelo tombamento, em especial a demanda de autorização do Iphan para qualquer alteração neles, bem como o impedimento de que o poder público faça (se o bem for público) ou permita isso (se o bem for público ou privado). Também esses bens erigidos em “monumento nacional” passam a se submeter às limitações do direito de propriedade constantes no Código Civil referente à proteção do patrimônio cultural.

Como veremos, há uma série de consequências jurídicas e práticas que incidem sobre proprietário e possuidores do bem tombado, Poder Público, terceiros e coletividade.

Há um histórico de normas regulamentares (especialmente decretos presidenciais) e de normas legais (um Decreto-Lei e várias leis) que versam sobre o reconhecimento de bens ou locais como “monumento nacional”. A iniciativa legislativa é permitida nesses casos e, por conta dos efeitos equiparados ao do tombamento, é recomendável que as proposições legislativas sobre a matéria sejam, cada uma delas, cautelosamente analisadas devido aos impactos mencionados ao longo deste Estudo.

Palavras-chave: monumento nacional; tombamento; proteção ao patrimônio histórico e cultural.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. DECRETOS PRESIDENCIAIS QUE ERIGEM LOCAIS OU BENS CULTURAIS À CATEGORIA DE “MONUMENTO NACIONAL”	5
3. NORMAS LEGAIS (DECRETOS-LEI OU LEIS).....	9
4. O TOMBAMENTO: OBRIGAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS, APLICÁVEIS AOS “MONUMENTOS NACIONAIS”	12
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
6. REFERÊNCIAS.....	22

1. INTRODUÇÃO

Este Estudo consiste em análise acerca da situação de proposições que pretendem erigir imóveis, locais ou cidades em “monumento nacional” (declaração com efeito de tombamento) e as repercussões do efeito de tombamento nos monumentos nacionais e nos demais bens tombados.

Para tanto, buscou-se, no ordenamento jurídico pátrio, o conjunto de normas regulamentares do Poder Executivo e de normas legais que regem a matéria, detalhadas nos dois primeiros itens do presente trabalho. Nenhuma delas corresponde ao instrumento do tombamento em sentido estrito, mas os efeitos produzidos são os mesmos. **É possível a iniciativa legislativa de origem parlamentar para erigir imóveis, locais ou cidades em “monumento nacional”**. Na medida em que a declaração de “monumento nacional” tem efeito de tombamento, discorreremos, também, nos itens subsequentes sobre os efeitos do tombamento nos bens acautelados.

2. DECRETOS PRESIDENCIAIS QUE ERIGEM LOCAIS OU BENS CULTURAIS À CATEGORIA DE “MONUMENTO NACIONAL”

Primeiramente, cabe mencionar os decretos editados pelo Poder Executivo que tratam da matéria. Antes mesmo da edição da Lei do Tombamento de 1937 (Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937), dois decretos versaram sobre a temática. O primeiro, de 1933, erigiu a cidade de Ouro Preto em monumento nacional e o segundo, de 1934, estabeleceu que o Museu Histórico Nacional (criado pelo Decreto nº 15.596, de 2 de agosto de 1922) seria o responsável por organizar um catálogo de edifícios com valor histórico-artístico e propor ao governo federal quais deles seriam elevados ao *status* de “monumento nacional”. Atualmente, nas competências do Regimento vigente do Museu Histórico Nacional (Portaria Ibram nº 807, de 17 de novembro de 2021), não há qualquer menção aos “monumentos nacionais”. Também não há qualquer menção a competências relativa à proteção de “monumentos nacionais” no Regimento Interno do Iphan (Portaria nº 92, de 5

de julho de 2012), uma vez que se aplicam as normas relativas ao tombamento aos *monumentos nacionais*.

O Decreto nº 22.928, de 12 de julho de 1933, do Poder Executivo, “erige a cidade de Ouro Preto em monumento nacional”:

Art. 1º Fica erigida em Monumento Nacional a Cidade de Ouro Preto, sem ônus para a União Federal e dentro do que determina a legislação vigente.

Art. 2º Os monumentos ligados á Historia Pátria, bem como as obras de arte, que constituem o patrimônio histórico e artístico da Cidade de Ouro Preto, ficam entregues á vigilância e guarda do Governo do Estado de Minas Gerais e da Municipalidade de Ouro Preto, dentro da órbita governamental de cada um.

Art. 3º Os monumentos de arte religiosa, mediante acordos que forem firmados entre as autoridades eclesiásticas e o governo do Estado de Minas [Gerais] e a Municipalidade de Ouro Preto, poderão ser por estes mantidos em estado de conservação e assim incorporados ao patrimônio artístico e histórico do Monumento Nacional erigido pelo presente decreto.

Art. 4º Em virtude deste decreto nenhuma alteração ou modificação advirá no organismo municipal da Cidade de Ouro Preto e, bem assim, em todas as suas relações de dependência administrativa com o Governo do Estado de Minas Gerais.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

O Decreto nº 24.735, de 14 de julho de 1934, do Poder Executivo, responsável por aprovar, “o novo regulamento do ‘Museu Histórico Nacional’”, estabelece, no parágrafo único do seu art. 1º, o seguinte:

Parágrafo único. Para os fins da inspeção, [o Museu Histórico Nacional] organizará um catálogo dos edifícios de assinalado valor ou interesse artístico-histórico existentes no país, propondo ao Governo Federal os que se devam declarar, em decreto, “Monumentos Nacionais”; entrará em entendimento com os governos dos Estados, no sentido de se uniformizar a legislação sobre a proteção e conservação dos Monumentos Nacionais, guarda e fiscalização dos objetos histórico-artísticos, de maneira a caber aos Estados os encargos desse serviço nos respectivos territórios.

O Capítulo VIII do referido decreto intitula-se “Inspeção de Monumentos Nacionais” (arts. 72 a 82), dos quais destaca-se o *caput* do art. 72: “os imóveis classificados como monumentos nacionais não poderão ser demolidos, reformados ou transformados sem a permissão e fiscalização do Museu Histórico Nacional”. O parágrafo único, por sua vez, determina que “independentem de licença e fiscalização os trabalhos de conservação e consertos urgentes que não impliquem modificação essencial do prédio”.

A partir da edição do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 (Lei do Tombamento), os “monumentos nacionais” passaram a ser regidos por essa norma legal. Prova disso é que os decretos presidenciais subsequentes “convertem em monumento nacional” edificações ou cidades **em conformidade com o seu respectivo tombamento:**

- ⇒ Decreto nº 25.175, de 3 de julho de 1948: “converte em Monumento Nacional o Santuário de Nossa Senhora dos Prazeres” (Jaboatão dos Guararapes, PE), “já incorporado pelo tombamento ao patrimônio histórico e artístico nacional, para os fins estabelecidos no Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937” (art. 1º).
- ⇒ Decreto nº 26.077-A, de 22 de dezembro de 1948: “erige em monumento nacional a cidade de Alcântara, no Maranhão”.
- ⇒ O Decreto nº 58.077, de 24 de março de 1966, “converte em Monumento Nacional o Município fluminense de Parati”. De acordo com o art. 1º, a área urbana do município “foi inscrita nos Livros do Tombo do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e convertida em monumento histórico do Estado pelo Decreto-lei estadual número 1.450, de 18 de setembro de 1945”. Nos termos do *caput* do art. 3º, a DPhan (atual Iphan) “promoverá, com o concurso dos órgãos competentes do Estado do Rio de Janeiro e no Município interessado, a adoção do plano urbanístico

adequado tanto à preservação do acervo arquitetônico e natural do sítio histórico de Parati, quanto ao desenvolvimento e à valorização da cidade e do território municipal”.

- ⇒ Decreto nº 68.045, de 13 de janeiro de 1971: “converte em Monumento Nacional a cidade baiana de Cachoeira”. Pelo art. 1º, o sítio “da antiga Vila de Nossa Senhora do Rosário, e lugares históricos adjacentes serão inscritos nos Livros do Tombo do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional”. O *caput* do art. 3º adota teor similar ao do mencionado *caput* do art. 3º do Decreto nº 58.077/1966.
- ⇒ Decreto nº 72.107, de 18 de abril de 1973: “converte em Monumento Nacional o Município de Porto Seguro, no Estado da Bahia”. Nos termos do art. 1º, a área urbana do município “e lugares históricos adjacentes” serão inscritos nos Livros do Tombo do Iphan. O *caput* do art. 3º replica as fórmulas constantes nos arts. 3º, *caput*, dos dois decretos anteriormente mencionados.
- ⇒ Decreto nº 95.855, de 21 de março de 1988: “declara Monumento Nacional a Serra da Barriga, em União dos Palmares, Estado de Alagoas”. Pelo art. 2º, “no prazo de sessenta dias, o Ministério da Cultura adotará as providências necessárias à demarcação do perímetro da área de que trata o artigo anterior, com vistas à sua desapropriação por utilidade pública”.
- ⇒ Decreto nº 99.058, de 7 de março de 1990: “declara monumento nacional o Cemitério do Batalhão, no Município de Campo Maior, Estado do Piauí”. O art. 1º especifica ainda o seguinte: “Art. 1º O Cemitério do Batalhão, situado à margem do Rio Genipapo [*Jenipapo*], no Município de Campo Maior, no Estado do Piauí, tombado em 30.11.1938,

segundo o Processo nº 185T, inscrição nº 113 - Livro Histórico, fls. 20 e inscrição nº 232, Livro Belas Artes, fls. 40, fica declarado monumento nacional”.

Como se pode constatar, **os decretos presidenciais que erigiram, converteram ou declararam edifícios, sítios ou cidades como “monumento nacional” o fizeram sob as regras relativas ao tombamento ou a elas se submeteram.** O caso do decreto que erige Ouro Preto em monumento nacional, de 1933, é exemplo da situação em que um monumento nacional passou a ser regido também pela Lei do Tombamento (1937), desde que esta última foi editada.

3. NORMAS LEGAIS (DECRETOS-LEI OU LEIS)

No caso de Decretos-Lei ou, principalmente, leis que erigiram imóveis, sítios ou cidades em monumentos nacionais, vale a mesma lógica anterior — **submetem-se às mesmas regras da Lei do Tombamento:**

- ⇒ Decreto-Lei nº 7.713, de 6 de julho de 1945, em seu artigo único, erige em monumento nacional o conjunto arquitetônico e urbanístico da cidade de Mariana (MG), **“tombado para os fins do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937”.**
- ⇒ Lei nº 1.618-A, de 4 de junho de 1952: “considera monumentos nacionais os edifícios e logradouros remanescentes das duas antigas vilas coloniais que, respectivamente, foram origem das atuais cidades de São Vicente, no Estado de São Paulo, e Pôrto Calvo, no Estado de Alagoas”. Pelo art. 2º da norma legal, **“o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional [atual Iphan]** providenciará, dentro no prazo de sessenta dias a contar da publicação desta Lei, quanto à designação e demarcação dos edifícios e logradouros a que se refere o artigo

precedente, a fim de aplicar-lhe em seguida as disposições do Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937".

- ⇒ Lei nº 1.801, de 2 de janeiro de 1953: concede créditos federais para "auxiliar a conclusão das obras do Monumento ao Imigrante, que está sendo erigido sobre a Estrada Federal Rio-Porto Alegre, à entrada daquela cidade" (art. 1º). Pelo art. 2º, "o empreendimento de que trata o artigo anterior será considerado o Monumento Nacional ao Imigrante, homenagem do povo e do Governo aos bravos pioneiros da colonização do país, reconhecimento da Pátria à colaboração do bom imigrante, e terá inscrito, no seu pórtico, a seguinte legenda: A Nação Brasileira ao Imigrante".
- ⇒ Lei nº 2.035, de 19 de outubro de 1953: "é erigido em monumento nacional o conjunto arquitetônico e urbanístico de Igarassú, no Estado de Pernambuco" (art. 1º). O art. 2º, por sua vez, determina que "a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional [atual Iphan], do Ministério da Educação e Cultura, competirá demarcar para fins de direito, a área constituída pelo conjunto a que se refere o artigo 1º".
- ⇒ Lei nº 3.645, de 15 de outubro de 1959: "o Monumento Nacional aos Mortos da Segunda Guerra Mundial, no aterrado da Glória, Rio de Janeiro, será incorporado, na data de sua inauguração, ao patrimônio das Fôrças Armadas" (art. 1º). Com isso, essa lei acabou por reconhecer o referido monumento aos mortos da II Guerra Mundial como "monumento nacional".
- ⇒ Lei nº 4.603, de 20 de março de 1965: embora não faça uso da expressão específica *monumento nacional*, "concede a denominação de 'Cidade Monumento da História Pátria' à

Cidade de São Vicente, no Estado de São Paulo”. O art. 1º ressalta o caráter “excepcional” da norma: “Art. 1º À Cidade de São Vicente - Célula Mater da Nacionalidade - é concedida, em caráter excepcional, a denominação de “Cidade Monumento da História Pátria”.

- ⇒ Lei nº 6.863, de 26 de novembro de 1980: “erige em momento nacional a Cidade de Olinda, no Estado de Pernambuco”.
- ⇒ A Lei nº 7.489, de 11 de junho de 1986, “erige em monumento nacional a Cidade de São Cristóvão, no Estado de Sergipe”.
- ⇒ A Lei nº 7.745, de 30 de março de 1989, “eleva a Cidade de Oeiras, no Estado do Piauí, à condição de monumento nacional”.
- ⇒ Lei nº 14.698, de 19 de outubro de 2023, “erige em monumento nacional o Caminho da Estrada Real, que abrange os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo”, listando em seu art. 1º os distritos e municípios que integram o referido Caminho.
- ⇒ Lei nº 14.718, de 1º de novembro de 2023: “erige em monumento nacional a Rota do Café”, especificando em seu art. 1º os municípios e entroncamentos rodoviários pelos quais passa a rota.

Pelo Código Civil, “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 [...]” (art. 1.228, § 1º). Portanto, é relevante lembrar aos relatores de projetos de lei que erigem edifício, sítio ou cidade em “monumento

nacional” que esta qualificação promove as limitações ao direito de propriedade previstas no Código Civil.

Conforme Miranda (2020), no caso dos imóveis declarados monumentos nacionais, “ao contrário do que ocorre com o tombamento clássico, cuja averbação junto à matrícula do imóvel objeto de proteção é prevista no DL 25/37, quanto aos Monumentos Nacionais tal formalidade não se faz necessária” (Miranda, 2020).

4. O TOMBAMENTO: OBRIGAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS, APLICÁVEIS AOS “MONUMENTOS NACIONAIS”

Conforme indicado no item anterior, o tombamento ocasiona uma série de **consequências jurídicas e práticas** que incidem sobre proprietários e possuidores do bem tombado, Poder Público, terceiros e coletividade. Decorrem do tombamento diversas relações jurídicas que consubstanciam deveres de abstenção e de ação, bem como responsabilidades que merecem um tratamento específico.

É recomendável que tais aspectos sejam levados em conta pelos Relatores de proposições legislativas ao analisar “projetos de lei que pretendem erigir imóveis, locais ou cidades em ‘monumento nacional’”.

Sobre os efeitos do tombamento, assim se manifestou o Superior Tribunal de Justiça (STJ):

Emanação da função memorativa do direito de propriedade, o tombamento, voluntário ou compulsório, produz três órbitas principais de efeitos. **Primeiro, acarreta afetação ao patrimônio histórico, artístico e natural do bem** em tela, com a conseqüente declaração sobre ele de conjunto de ônus de interesse público, sem que, como regra, implique desapropriação, de maneira a assegurar sua conservação para a posteridade. **Segundo, institui obrigações concretas – de fazer, de não fazer e de suportar – incidentes sobre o proprietário**, mas também sobre o próprio Estado. **Terceiro, abre para a Administração Pública e para a coletividade, depositárias e guardiãs em nome das gerações futuras, a possibilidade de exigirem, em juízo, cumprimento desses deveres** negativos e positivos, inclusive a restauração do bem ao status quo ante, sob regime de

responsabilidade civil objetiva e solidária, sem prejuízo de indenização por danos causados, até mesmo morais coletivos (STJ, 2016).

Assim, vejamos os efeitos do tombamento perante proprietários e possuidores do bem tombado, terceiros e Poder Público. Para tanto, vamos lançar mão de lições contidas em Nakamura (2024).

4. 1 Efeitos do tombamento em relação aos proprietários do bem protegido

Um bem tombado sujeita-se a um regime jurídico especial. O proprietário, nesse caso, tem deveres que não existem na propriedade comum. O Professor Antônio A. Queiroz Telles ensina que, em relação ao bem tombado, “altera-se profundamente o seu regime jurídico, que passa a ser público ou, se nos for permitida a expressão, *semipúblico*” (Telles, 1992).

O tombamento impõe ao proprietário deveres consistentes em ações e abstenções destinadas a preservar o bem em razão da sua relevância histórica, cultural, artística ou paisagística. Conforme lição de Marçal Justen Filho, “o dever básico produzido pelo tombamento consiste na manutenção da identidade do objeto” (Justen Filho, 2012, p. 590). Para tanto, o proprietário deverá se abster de alterar a coisa, bem como deve realizar sua manutenção, para evitar que se deteriore.

Anote-se que os deveres decorrentes do art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937 consistem em obrigação de não fazer atribuídas ao proprietário do bem tombado. Este não poderá, em hipótese alguma, ser destruído, demolido ou mutilado, bem como, sem prévia autorização do órgão de proteção, ser reparado, pintado ou restaurado, sob pena de multa.

Também existem obrigações de fazer, em especial as de realizar os atos necessários à sua conservação e manutenção, bem como de restaurar o bem protegido, caso sofra qualquer dano decorrente de ação humana e da natureza.

Os deveres impostos ao proprietário do bem tombado devem ser apenas os estritamente necessários à preservação do bem tombado.

Todos os atos que não causem qualquer dano aos valores que o tombamento busca preservar não devem ser vedados ao proprietário do bem tombado. Nesse sentido, simplesmente acrescentar uma construção ao bem tombado não seria uma infração, salvo se ofender a estética do conjunto arquitetônico tombado. Conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ), “inexistindo ofensa à harmonia estética de conjunto arquitetônico tombado, não há falar em demolição de construção acrescida” (STJ, 2019).

Os deveres resultantes do tombamento são *propter rem*. Conforme lição de Orlando Gomes, as obrigações *propter rem* “nascem de um direito real do devedor sobre determinada coisa, a que aderem, acompanhando-o em suas mutações subjetivas” (Gomes, 1999, p. 21). O dever de preservar o bem tombado, restaurá-lo e responder pelos danos ocorridos incidem sobre o atual proprietário do bem, mesmo que a aquisição da propriedade seja posterior ao tombamento ou aos danos ocorridos.

Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), “são responsáveis solidariamente pela preservação de imóvel urbano em situação de risco, em face ao abandono e descaso e pelos danos causados ao patrimônio histórico e cultural, todo aquele a quem incumbe protegê-lo ou quem, direta ou indiretamente, contribua para o desrespeito, entre os quais se incluem o proprietário, mesmo que locador, e o Poder Público” (STJ, 2016). Assim, quando do tombamento do bem, não somente o proprietário é responsável pela sua preservação e restauração, como todos os posteriores adquirentes, bem como todos os que têm a posse do bem tombado, a qualquer título, como comodatários, locatários, permissionários e outros.

4.2 Do direito do proprietário do bem tombado de utilizá-lo, salvo vedação legal, da forma que quiser, a

não ser que haja incompatibilidade com a preservação do bem – vedação ao tombamento de uso

O tombamento deve ser sempre destinado exclusivamente à preservação do bem tombado. Não deve visar outros objetivos. Não devem resultar do tombamento quaisquer restrições que não sejam estritamente necessárias à preservação do bem tombado.

Um bem que tenha valor histórico, artístico ou paisagístico deve ser preservado, mas, em regra, a propriedade continua com o particular. Este, desde que conserve o bem, pode dar a ele a destinação que quiser, salvo vedação legal em sentido contrário. Pode utilizá-lo para fins comerciais, residenciais ou outros, conforme disciplina do uso do solo e zoneamento constante da lei municipal. Não poderá o tombamento indicar o uso que deve ser dado ao imóvel, salvo se necessário à preservação do bem protegido.

As regras urbanísticas que dizem respeito ao uso dos imóveis, direito de construir, gabaritos máximos e mínimos são de competência do município, com fundamento no art. 30, VIII, da Constituição Federal. Não pode o tombamento se imiscuir nas regras do ordenamento urbanístico. Conforme lição de José dos Santos Carvalho Filho, “se a Administração quer alterar critérios de edificação, como gabaritos, natureza e objetivos de prédios, pode fazê-lo por instrumentos urbanísticos, mas não por meio de tombamento” (Carvalho Filho, 2014, p. 817). As atividades desenvolvidas por agentes privados não podem ser tombadas, como forma de proteger empreendedores privados e suas atividades.

Conforme alerta Carlos Ari Sundfeld, “os tombamentos, que inicialmente serviam para proteger imóveis históricos, hoje, na prática, vêm também apoiando empreendedores e suas atividades” (Sundfeld, 2024). Por meio da Resolução nº 17/2023 (Conpresp, 2023), o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo determinou a abertura do estudo de tombamento de um bar denominado “Ó do Borogodó”. O pedido foi motivado pela possibilidade de o imóvel ser vendido pelo proprietário para incorporadoras imobiliárias. Houve também a

tentativa de tombar a denominada “Livraria Cultura” em razão do risco de seu fechamento, motivado por um pedido de falência (Migalhas, 2023).

Proteger, mediante tombamento, determinada atividade empresarial é um desvio de finalidade do tombamento. Este apenas pode ser utilizado para a proteção de bens integrantes do patrimônio cultural. Por exemplo, um bar, uma livraria ou um cinema, mesmo que tenham funcionado por longo período de tempo, não podem ser tombados com a finalidade de impedir a justa pretensão de credores em receber valores devidos em razão de contratos empresariais, ou a retomada, pelos proprietários dos imóveis locados a essas atividades, na forma prevista na legislação que rege as locações de imóveis.

O tombamento que impeça o justo exercício de direitos resultantes de créditos constituídos em razão de atividade empresarial ou a retomada de imóveis locados representa uma desapropriação de direitos que deverá ser paga com recursos públicos. Gastar recursos públicos para financiar uma atividade empresarial tombada, em uma sociedade carente de recursos para serviços essenciais, é uma subversão da justa distribuição de recursos públicos.

As atividades desenvolvidas em determinado local podem ser objeto de inventário e registro. Podem ser reunidos documentos, tais como fotos e filmagens que retratem a atividade exercida em determinado local. Tais documentos podem ser reunidos em compilações, exposições e representações que servirão para perpetuar a memória da atividade desenvolvida, bem como sua relevância cultural.

Dessa forma, o tombamento não deve indicar o uso do imóvel que deve ser realizado pelo proprietário, porque não se destina a tal finalidade, bem como apenas o Município, por meio de lei, pode dispor sobre a ocupação e o uso do espaço urbano.

4. 3 Efeitos do tombamento perante terceiros: a área envoltória do tombamento

O tombamento não atinge somente o bem tombado. Não haveria sentido tomar um bem e permitir que os imóveis vizinhos lhe tirassem a visibilidade. Em razão disso, o art. 18 do Decreto-Lei nº 25/1937 veda a realização de construção que impeça ou reduza a visibilidade do bem tombado. Trata-se da denominada área envoltória do tombamento. Os imóveis inseridos nessa área sofrem vedações e restrições de construção, tendo em vista a necessidade de manter a visibilidade do bem tombado.

A primeira questão relativa à área envoltória é definir o que seria a redução da visibilidade protegida pela lei. Conforme lição de Hely Lopes Meirelles:

O **conceito de redução de visibilidade**, para fins de lei de tombamento, é amplo, abrangendo não só a tirada da vista da coisa tombada como a modificação do ambiente ou da paisagem adjacente, a diferença de estilo arquitetônico e tudo o mais que contraste ou afronte a harmonia do conjunto, tirando o valor histórico ou a beleza original da obra ou do sítio protegido (Meirelles, 2009, p. 585).

A visibilidade não deve ser interpretada de forma restrita. Insere-se no conceito de visibilidade o destaque do bem tombado, bem como o de ambiência. O destaque é a posição do bem protegido em relação aos demais, que permita sua visão a partir de qualquer área inserida na área envoltória. A ambiência tem um significado de harmonia do bem tombado com os outros que lhe estão próximos. Acerca do conceito ampliado de *visibilidade*, Sônia Rabello ensina:

É interessante ressaltar que a visibilidade do bem tombado exigida pela lei tomou, hodiernamente, interpretação menos literal. Não se deve considerar que prédio que impeça a visibilidade seja tão somente aquele que, fisicamente, obste, pela sua altura ou volume, a visão do bem; não é somente esta a hipótese legal. Pode acontecer que prédio, pelo tipo de sua construção ou pelo seu revestimento ou pintura, torne-se incompatível com a visão do bem tombado no seu sentido mais amplo, isto é, a harmonia da visão do bem, inserida no conjunto que o rodeia. Entende-se, hoje, que a finalidade do art.18 do Decreto-Lei 25/37 é a proteção da ambiência do bem tombado, que valorizará sua visão e sua compreensão no espaço urbano.

Neste sentido, não só prédios reduzem a visibilidade da coisa, mas qualquer obra ou objeto que seja incompatível com uma vivência integrada com o bem tombado. **O conceito de visibilidade, portanto, ampliou-se para o de ambiência, isto é, harmonia e integração do bem tombado à sua vizinhança, sem que exclua com isso a visibilidade literalmente dita** (Rabello, 2009, p. 122-123).

Além do destaque, visibilidade e ambiência, também deve ser assegurada a denominada “qualidade ambiental” do bem tombado. A expressão “qualidade ambiental” consta expressamente, por exemplo, do art. 137 do Decreto do Estado de São Paulo nº 13.426, de 16 de março de 1979. Conforme lição de Cristiane Vieira Cabreira, a qualidade ambiental requer que se assegure, além da mera visibilidade do bem tombado, também sua adequada ventilação, iluminação, insolação e conforto humano:

À luz de tais documentos pode-se afirmar a necessidade da incorporação de outros critérios que não o de visibilidade ou outros a ele relacionados de maneira a propiciar uma proteção efetiva do bem. Um destes critérios é o ambiental, diretamente relacionado com as questões de ventilação, iluminação, insolação e conforto humano (Cabrera *et al.*, 2013).

Um ponto que gera controvérsia na doutrina é a natureza jurídica das vedações incidentes na área envoltória. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, haveria uma servidão administrativa, sendo o prédio dominante o bem tombado, e os demais, servientes:

Trata-se de servidão administrativa em que dominante é a coisa tombada, e serviente, os prédios vizinhos. É servidão que resulta automaticamente do ato do tombamento e impõe aos proprietários dos prédios servientes obrigação negativa de não fazer construção que impeça ou reduza a visibilidade da coisa tombada e de não colocar cartazes ou anúncios; a esse encargo não corresponde qualquer indenização (Di Pietro, 2015, p. 375).

Entretanto, não parece que exista uma servidão. Não existe um prédio dominante e um prédio serviente. Ademais, não existe um “serviço público” para o qual os imóveis inseridos na área envoltória estejam servindo.

Trata-se a área envoltória de uma limitação ao direito de construir, semelhante às derivadas das normas urbanísticas. Para Pontes de Miranda, “aí está, a favor do titular do direito de propriedade da coisa tombada, direito de vizinhança, não previsto no direito das coisas (...) trata-se de *direito público de vizinhança*” (Pontes de Miranda, 1972). Assim, a área envoltória nada mais é do que uma limitação ao direito de construir com fundamento em lei, em razão da existência de um bem tombado (Mello, 2007, p. 76).

4.4 Os deveres do Poder Público em relação ao bem tombado

O Poder Público também é responsável pela preservação do bem tombado. Após o tombamento, o Poder Público deve fiscalizar se o proprietário está cumprindo adequadamente seus deveres em relação ao bem tombado. Dessa forma, conforme Marçal Justen Filho assevera, “há um dever geral de fiscalização do Poder Público quanto à observância dos deveres derivados do tombamento” (Justen Filho, 2012, p. 593).

Outros deveres atribuídos ao ente público decorrem do art. 5º do Decreto Legislativo nº 74/1977, que aprovou a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, aprovado pela Conferência Geral da Unesco. Esta norma prevê que o Poder Público deverá:

- a) adotar uma política geral que vise a dar ao patrimônio cultural e natural uma função na vida da coletividade e a integrar a proteção desse patrimônio nos programas de planificação geral;
- b) instituir em seu território, na medida em que não existam, um ou mais serviços de proteção, conservação e valorização do patrimônio cultural e natural, dotados de pessoal e meios apropriados que lhes permitam realizar as tarefas a eles confiadas;

c) desenvolver os estudos e as pesquisas científicas e técnicas e aperfeiçoar os métodos de intervenção que permitam a um Estado face aos perigos que ameaçam seu patrimônio cultural ou natural;

d) tomar as medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas e financeiras adequadas para a identificação, proteção, conservação, revalorização e reabilitação desse patrimônio;

e) facilitar a criação ou o desenvolvimento de centros nacionais ou regionais de formação no campo da proteção, conservação e revalorização do patrimônio cultural e estimular a pesquisa científica nesse campo.

Anote-se que, para o Poder Público cumprir, de forma eficiente, o dever de fiscalizar a preservação, conservação e restauração de bens tombados, deve possuir uma burocracia especializada e em número necessário para uma atuação eficiente. Ao contrário do que o senso comum propaga, o Brasil não tem um número excessivo de “funcionários públicos”¹.

Ocorre exatamente o oposto.

Em relação ao número total de trabalhadores, o Brasil tem 12% de funcionários públicos. Tal porcentagem está muito abaixo da Inglaterra, por exemplo, que tem um percentual de 23%, e da Dinamarca e Noruega, que têm aproximadamente uma porcentagem de 35% (OECD, 2016). Dito de outro modo: os países desenvolvidos não desmontaram suas burocracias, tendo em vista a necessidade de o Estado ter agentes capacitados e dotados do poder de polícia para planejar e executar suas políticas públicas.

Assim, para que os entes públicos possam, de forma adequada, proteger os bens tombados, é necessário que sejam contratados, mediante concurso público, servidores públicos com formação adequada, para atuar nos órgãos de proteção ao patrimônio cultural.

¹ Locução atécnica, mas amplamente utilizada pela população, para se referir ao conjunto dos agentes públicos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Bens erigidos em “monumento nacional” sujeitam-se a quase todas as mesmas obrigações impostas pelo tombamento, em especial a demanda de autorização do Iphan para qualquer alteração neles, bem como o impedimento de que o poder público faça (se o bem for público) ou permita isso (se o bem for público ou privado). Também esses bens erigidos em “monumento nacional” passam a se submeter às limitações do direito de propriedade constantes no Código Civil referentes à proteção do patrimônio cultural.

Há uma série de **consequências jurídicas e práticas** que incidem sobre proprietário e possuidores do bem tombado, Poder Público, terceiros e coletividade:

1. Proprietário: o proprietário tem seu direito de propriedade limitado, não podendo dispor do bem livremente. Qualquer intervenção, como obras, reformas, demolições ou alienações, dependerá de autorização prévia do órgão responsável pelo tombamento (Iphan, em nível federal, ou órgãos estaduais e municipais). O proprietário tem o dever de conservar o bem, garantindo sua integridade e autenticidade. Essa obrigação inclui a realização de manutenções preventivas e corretivas, de acordo com as normas técnicas e orientações do órgão de tombamento. Em caso de venda do bem, o proprietário deve oferecê-lo primeiro ao Poder Público, que tem o direito de preferência na aquisição. O proprietário pode se beneficiar de isenções fiscais, como IPTU, e de auxílio técnico e financeiro do Poder Público para a conservação do bem. Em situações excepcionais, quando o tombamento impõe restrições excessivas ao uso do bem, causando prejuízo ao proprietário, este poderá ter direito a indenização.

2. Possuidores: assim como o proprietário, os possuidores do bem (locatários, comodatários *etc.*) também ficam sujeitos às restrições e obrigações decorrentes do tombamento, devendo obter autorização do órgão competente para qualquer intervenção no bem.

3. Poder Público: o Poder Público tem o dever de fiscalizar o bem tombado, garantindo sua proteção e conservação, e de autuar e punir aqueles que descumprirem a legislação. Além disso, deve tomar medidas para proteger o bem de danos, como furtos, depredações e desastres naturais. O Poder Público pode oferecer incentivos fiscais, técnicos e financeiros aos proprietários para auxiliar na conservação do bem tombado. Em último caso, se o proprietário não cumprir com o dever de conservação, o Poder Público poderá desapropriar o bem, mediante justa indenização.

4. Terceiros: os terceiros devem respeitar o bem tombado, abstendo-se de qualquer ação que possa danificá-lo ou prejudicar sua integridade. Em caso de danos causados ao bem tombado, terceiros podem ser responsabilizados civil e criminalmente.

5. Coletividade: a coletividade tem direito de acesso ao bem tombado, seja por meio de visita pública, seja por meio de sua fruição cultural. Todavia, a coletividade tem o dever de colaborar na preservação do patrimônio cultural, valorizando o bem tombado e denunciando qualquer ameaça à sua integridade.

Em suma, há um histórico de normas regulamentares (especialmente decretos presidenciais) e de normas legais (um Decreto-Lei e várias leis) que versam sobre o reconhecimento de bens ou locais como “monumento nacional”. A iniciativa legislativa é permitida nesses casos e, por conta dos efeitos equiparados ao do tombamento, é recomendável que as proposições legislativas sobre a matéria sejam, cada uma delas, cautelosamente analisadas devido aos impactos mencionados ao longo deste Estudo.

6. REFERÊNCIAS

CABREIRA, Cristiane Vieira; RIBEIRO, Rosina Trevisan; KRAUSE, Cláudia Barroso. Critérios métodos e parâmetros de atuação no entorno e de bens tombados isolados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional: a

visibilidade em questão. **PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção**, v. 4, n. 1, p. 38-49, 2013. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/download/8634557/2478/3539>. Acesso em 8 out. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CONPRES P - CONSELHO MUNICIPAL DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, CULTURAL E AMBIENTAL DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Resolução nº 17/2023**. São Paulo, Conpresp, 2023. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/conpresp/legislacao/resolucoes/index.php?p=1137>. Acesso em 8/10/2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GOMES, Orlando. **Obrigações**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MIGALHAS. MP/SP defende preservação da Livraria Cultura em ação de tombamento. **Migalhas**, São Paulo, MP-SP, 4. Abr. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/384214/mp-sp-defende-preservacao-da-livraria-cultura-em-acao-de-tombamento>. Acesso em 8/10/2024.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Monumentos nacionais como instrumento de proteção do patrimônio cultural. In: **Consultor Jurídico**, 20 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-20/ambiente-juridico-monumentos-nacionais-instrumentos-protecao-patrimonio>. Acesso em: 6 set. 2024.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. **O Tombamento Como Instrumento De Proteção Ao Patrimônio Cultural**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5716>. Acesso em: 8 out. 2024.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at a Glance 2015**. Paris: OECD, 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en. Acesso em: 8 out. 2024.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969**. Tomo VI. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

RABELLO, Sônia. **O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: Iphan, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. Até onde os tombamentos podem ir?, **O Globo**, Rio de Janeiro, 19 jan. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/fumus-boni-iuris/post/2024/01/carlos-ari-sundfeld-ate-onde-os-tombamentos-podem-ir.ghtml>. Acesso em 8/10/2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp n. 1.359.534/MA**, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20 fev. 2014. DJe de 24 out. 2016.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência em teses. Edição nº 127. Intervenção do Estado na Propriedade Privada. Tese 2**. Brasília: STJ, 14 jun. 2019.

TELLES, Antônio A. Queiroz. **Tombamento e seu regime jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

2024-14450