

MARIA COELI SIMÕES PIRES

Bacharel em Direito pela Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais

Mestre e Doutora em Direito Administrativo pela
Universidade Federal de Minas Gerais

Professora Adjunta de Direito Administrativo
na Faculdade de Direito da UFMG

Advogada

DA PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL
O tombamento como principal instituto

2ª edição, revista, ampliada e atualizada



Belo Horizonte

2022



Copyright © 2022 Editora Del Rey Ltda.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida, sejam quais forem os meios empregados, sem a permissão, por escrito, da Editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

1209899

EDITORA DEL REY LTDA.

www.editoradelrey.com.br

Editor: Arnaldo Oliveira

Editor Adjunto: Ricardo A. Malheiros Fluzza
(in memoriam)

Coordenação Editorial: Letícia Neves

Diagramação e revisão: Know-how
Desenvolvimento Editorial

Editora:
Rua dos Goltacazes, 71 – Lojas 20 a 24
Centro – Belo Horizonte – MG
CEP 30190-050

Comercial:
Tel.: (31) 3284-3284
vendas@editoradelrey.com.br

Editorial:
editorial@editoradelrey.com.br
Tel.: (31) 2516-3340

CONSELHO EDITORIAL:

Alice de Souza Birchall
Antônio Augusto Cançado Trindade
Antonio Augusto Junho Anastasia
Antônio Pereira Gaio Júnior
Aroldo Plínio Gonçalves
Carlos Alberto Penna R. de Carvalho
Dalmar Pimenta
Edelberto Augusto Gomes Lima
Edésio Fernandes
Felipe Martins Pinto
Fernando Gonzaga Jayme
Hermes Vilchez Guerrero
José Adércio Leite Sampaio
José Edgard Penna Amorim Pereira
Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior
Misabel Abreu Machado Derzi
Plínio Salgado
Rénan Kfuri Lopes
Rodrigo da Cunha Pereira

P667p Pires, Maria Coeli Simões.
Da proteção ao patrimônio cultural: O tombamento como principal instituto / Maria Coeli Simões Pires. -2. ed. revista, ampliada e atualizada.- Belo Horizonte, MG : Editora Del Rey, 2022.
736 p.; 15,5x22,5 cm.

Inclui bibliografia.
978-65-5791-043-6

I. Patrimônio Cultural. 2. Política Patrimonial. 3. Regime jurídico do Tombamento.
4. Tombamento. I. Título.
II. Assunto. III. Pires, Maria Coeli Simões.

CDD 340:720.1

CDU 34:719.061.2

Sumário

Introdução.....	1
Capítulo 1	
A proteção do patrimônio cultural no plano internacional	19
1. ÓRGÃOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS VALORES NATURAIS E CULTURAIS	19
2. A PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO NAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E EM DOCUMENTOS SIMILARES.....	22
2.1. Convenção da Organização dos Estados Americanos – OEA – para a proteção ao Patrimônio Arqueológico, Histórico e Artístico das Nações Americanas, Santiago – Chile, 1923	30
2.2. Convenção da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO – para Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, Haia, de 1954.....	31
2.3. Recomendación que define los principios internacionales e que deberá aplicar-se a las excavaciones arqueológicas, da UNESCO, Nova Delhi, 1956	33
2.4. Recomendación relativa a la protección de la belleza y del carácter de los lugares y paisajes, da UNESCO, Paris, 1962.....	35
2.5. Recomendación sobre la conservación de los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner em peligro, da UNESCO, Paris, 1968	35
2.6. Convenção sobre as medidas para proibir e impedir a importação e a transferência de propriedades ilícitas dos bens culturais, da UNESCO, Paris, 1970	36
2.7. Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, da UNESCO, Paris, 1972	38
2.8. Convenção sobre o Direito do Mar, da Organização das Nações Unidas, em Montego Bay, na Jamaica, 1982.....	40
2.9. Convenção Europeia para a Proteção do Patrimônio Arqueológico, aprovada pelos Estados-Membros do Conselho da Europa, bem como pelos restantes Estados-Partes na Convenção Cultural Europeia, realizada em La Valetta Malta, 1992.....	41
2.10. Carta de Brasília	42

2.11. Convenção Internacional do Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado Internacional – UNIDROIT – sobre Bens Culturais Furtados ou Ilicitamente Exportados, concluída em Roma, 1995	42
2.12. Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático, aprovada pela UNESCO, na 31ª Conferência Geral, em Paris, 2001.....	43
2.13. Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial da UNESCO, Paris, 2003	46
2.14. Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, da UNESCO –, Paris, 2005	49
3. AS CARTAS PATRIMONIAIS	50
3.1. Carta de Atenas	54
3.2. Carta De Gubbio, Gubbio, 1960.....	59
3.3. Carta de Veneza, 1964	59
3.4. Carta do Restauro, Itália, 1972.....	63
3.5. Carta de Bruges, Bruges, 1974.....	63
3.6. Carta Europeia do Patrimônio Arquitetônico, de Amsterdã – 1975.....	65
3.7. Carta do Turismo Cultural, de Bruxelas – 1976.....	69
3.8. Carta de Burra, 1980.....	71
3.9. Carta de Florença	75
3.10. Carta de Washington de 1986 – 1987	76
3.11. Carta de Petrópolis – 1987.....	78
3.12. Carta de Lausanne – 1990	79
3.13. Recomendação da Europa – 1995	80
3.14. Recomendações do I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural – 2009/2010 – Evento de Ouro Preto-MG	81
3.15. Carta dos Jardins Históricos, Juiz De Fora – 2010.....	81
4. PATRIMÔNIOS MUNDIAIS RECONHECIDOS	82
4.1. Patrimônio Cultural e Natural da Humanidade em Diversos Países.....	83
4.2. Patrimônio Cultural e Natural da Humanidade no Brasil	85

Capítulo 2

O tratamento constitucional da proteção do patrimônio cultural no direito estrangeiro

1. O TRATAMENTO DA PROTEÇÃO PATRIMONIAL EM ALGUNS PAÍSES LATINO-AMERICANOS	90
1.1. Argentina	90
1.2. Uruguai.....	92
1.3. Paraguai.....	93
1.4. Chile.....	95
1.5. Peru	98
1.6. Cuba	104

2. O SISTEMA DA PROTEÇÃO NA METRÓPOLE – PORTUGAL.....	108
3. A PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL EM ALGUNS PAÍSES EUROPEUS EMBLEMÁTICOS.....	111
3.1. Itália	111
3.2. França.....	117
3.3. Alemanha.....	122
3.4. Espanha.....	124
3.5. Suíça	128
4. A PRESERVAÇÃO EM ALGUNS PAÍSES SOCIALISTAS DE TRADIÇÃO PRESERVACIONISTA	129
4.1. A extinta União Soviética	129
4.2. China.....	134
5. CONSIDERAÇÕES GERAIS	135

Capítulo 3

Antecedentes da institucionalização da proteção estatal ao patrimônio cultural no Brasil e evolução da política patrimonial

1. ANTECEDENTES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL.....	137
2. AS FASES DA POLÍTICA PATRIMONIAL E OS DIVERSOS CRITÉRIOS DE SUA CARACTERIZAÇÃO.....	152
2.1. Fases Institucionais	153
2.2. A conformação do patrimônio segundo fundamentos ideológicos diversos.....	154
2.3. Períodos paradigmáticos das políticas patrimoniais e narrativas correspondentes segundo os critérios e variáveis da historicidade	156
3. O MARCO LEGAL DO PATRIMÔNIO AO CABO DE 80 ANOS DE VIGÊNCIA E NOVOS IMPERATIVOS DO PRESENTE	159

Capítulo 4

Princípio constitucional da proteção do patrimônio cultural no Brasil.....

1. O TRATAMENTO CONSTITUCIONAL TARDIO DA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL	163
2. NATUREZA DA NORMA DE PROTEÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO	172
2.1. A norma de proteção à cultura na Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional n. 1/1969	174
2.2. A norma de proteção à cultura na Constituição de 1988.....	178
2.3. Princípios do Sistema de Proteção.....	182

Capítulo 5

Evolução da normatividade infraconstitucional da proteção ao patrimônio cultural no direito brasileiro com ênfase no instituto do tombamento	191
1. LEGISLAÇÃO FEDERAL.....	191
2. LEGISLAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	214
3. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL COM ÊNFASE NA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE	219

Capítulo 6

Órgãos administrativos de proteção do patrimônio cultural do Brasil	227
1. ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO NO ÂMBITO FEDERAL.....	227
2. ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO NOS ESTADOS COM ÊNFASE PARA A DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	242
3. ORGANIZAÇÃO NA ESFERA MUNICIPAL	249

Capítulo 7

Tombamento	251
1. CONCEITO.....	251
1.1. Tombamento: ato ou procedimento?	260
2. OBJETO DO TOMBAMENTO E CONCEITOS CORRELATOS.....	265
2.1. Bens e bens jurídicos	265
2.2. Patrimônio: Patrimônio Nacional, Patrimônio Público, Patrimônio Cultural ..	269
2.3. Bem Cultural e Cultura – Patrimônio Cultural Amplo, Patrimônio Cultural Restrito – Patrimônio Nacional.....	272
2.3.1. Patrimônio cultural em sentido amplo	277
2.3.2. Patrimônio cultural em sentido estrito.....	283
2.4. Conceitos imanentes ao objeto.....	287
2.5. Categorias de Bens preserváveis, peculiaridades e exceções.....	291
2.5.1. Bens Naturais	291
2.5.2. Templos	293
2.6. Bens a salvo de Tombamento	294
2.6.1. Bens previstos no artigo 3º do Decreto-Lei n. 25/37.....	294
2.6.2. A polêmica sobre o tombamento de uso	296
2.6.3. Bens Imateriais da Cultura – Inaplicabilidade do Tombamento – formas de Salvaguarda.....	300
2.7. Jurisprudência.....	303
3. FUNDAMENTO.....	304
3.1. Fundamento político.....	304
3.2. Fundamento constitucional.....	305

3.3. Fundamento infraconstitucional.....	307
3.4. Poder de polícia	308
3.5. Pressuposto sociológico.....	310
3.6. Jurisprudência – Leading Case	311
4. COMPETÊNCIA.....	318
4.1. Competências para Proteção do Patrimônio Cultural na Constituição de 88	319
4.1.1. Interfaces com as competências relacionadas com as funções sociais da cidade.....	324
4.2. As competências no campo da proteção ao patrimônio cultural na sistemática constitucional anterior.....	328
4.3. Jurisprudência.....	334

Capítulo 8

Regime jurídico do tombamento..... 339

1. DISCRICIONARIEDADE E VINCULAÇÃO	343
2. TOMBAMENTO COMO ATO CONSTITUTIVO	351
2.1. Jurisprudência.....	356
3. O TOMBAMENTO COMO SERVIDÃO ADMINISTRATIVA <i>VERSUS</i> LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	357
3.1. Jurisprudência.....	372

Capítulo 9

Processo de tombamento 375

1. FASES.....	380
1.1. Instaurativa – Notificação.....	382
1.1.1. Notificação e tombamento provisório	385
1.2. Instrutória – Impugnação	387
1.3. Fase deliberativa	389
1.4. Homologação – fase de integração da eficácia do ato.....	389
2. OS LIVROS DE TOMBO.....	396
3. ESPÉCIES DE TOMBAMENTO.....	398
3.1. Tombamento de Ofício, Tombamento Voluntário e Tombamento Compulsório.....	398
3.1.1. Tombamento de Ofício	399
3.1.2. Tombamento Voluntário.....	400
3.1.3. Tombamento Compulsório.....	400
3.2. Tombamento Provisório e Tombamento Definitivo	401
3.2.1. Tombamento Provisório	402
3.2.2. Tombamento Definitivo	403
3.3. Tombamento Global e Tombamento Individual.....	404

3.3.1. Tombamento Individual	405
3.3.2. Tombamento Global	405
4. EFEITOS DO TOMBAMENTO	406
4.1. Em Relação ao Objeto	407
4.2. Em Relação à Entidade de Direito Público Interno	410
4.2.1. Jurisprudência	411
4.3. Em Relação ao Proprietário	413
4.3.1. Jurisprudência	417
4.4. Em Relação à Vizinhança	419
4.4.1. Jurisprudência	424
4.5. Em Relação aos Comerciantes de Objetos Sujeitos à Proteção Especial do Poder Público	429

Capítulo 10

Relações jurídicas	431
1. CONFLITOS GERADOS PELO TOMBAMENTO	432
2. REVOGAÇÃO	435
3. PERFEIÇÃO, VALIDADE E EFICÁCIA DO ATO	446
3.1. Registro de bens imóveis tombados de titularidade particular	448
3.2. Registro de bens móveis tombados de titularidade particular	449
3.3. Registro de bens públicos tombados	450
3.4. Jurisprudência	453
3.4.1. Demolição de imóvel tombado em São Luiz do Maranhão	453
3.4.2. Caso Chácara do Céu	453
4. EFICÁCIA DA NORMA	456

Capítulo 11

Controle do tombamento	461
1. DO CONTROLE A PRIORI E A RELEVÂNCIA DO PAPEL DO LEGISLATIVO... 461	461
2. DO CONTROLE INTERNO DO TOMBAMENTO	469
2.1. Controle interno de caráter político	470
2.1.1. Homologação	470
2.1.2. Cancelamento do tombamento pelo Presidente	470
2.2. Jurisprudência	473
2.2.1. Parque Henrique Lage-RJ – Cancelamento/revogação	473
2.2.2. Tombamento do Pico do Itabirito-MG – Cancelamento/anulação	477
3. O CONTROLE JURISDICIONAL E SEUS LIMITES	478
3.1. Princípio da Legalidade	484
3.2. Direitos Públicos Subjetivos	489

3.3. Instrumentos Processuais	498
3.3.1. Mandado de Segurança	498
3.3.2. Ação Civil Pública	503
3.3.3. Ação Popular.....	509
3.3.4. Nunciação de Obra Nova	513
3.4. Do Atentado Contra o Patrimônio Cultural.....	515
3.4.1. Das Infrações Contra o Patrimônio Cultural e Respectivas Sanções: evolução e antigas tipificações penais no Direito brasileiro	515
3.4.2. Do Objeto Material do Crime de Dano.....	519
3.4.3. Da Caracterização do Dano	520
3.4.4. Do Elemento Subjetivo	521
3.4.5. Dos Sujeitos.....	521
3.4.6. Das Sanções Administrativas na sistemática anterior	521
3.4.7. As implicações da Lei 9. 605/98, que tipifica crimes ambientais na tutela penal e infrações e sanções no âmbito da tutela administrativa do patrimônio cultural.....	523
4. A SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NO CAMPO DO DIREITO PATRIMONIAL	526

Capítulo 12

O direito de propriedade e sua evolução constitucional	531
1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	531
2. A EVOLUÇÃO DA PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS ANTERIORES À DE 1988	532
2.1 Constituição de 1824	533
2.2 Constituição de 1891	534
2.3 Constituição de 1934	535
2.4 Constituição de 1937	537
2.5 Constituição de 1946.....	537
2.6 Constituição de 1967.....	538
2.7 Emenda Constitucional de 1969	540
3. A PROPRIEDADE PRIVADA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A DENSIFICAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL	540
3.1 Pilares que sustentam o arcabouço da propriedade privada na ordem constitucional vigente.....	540
3.2 Densificação da função social da propriedade na ordem constitucional de 1988	543
3.3 Função social do patrimônio cultural da cidade e participação democrática	548

4. DESAPROPRIAÇÃO E TOMBAMENTO	551
5. TOMBAMENTO E INDENIZAÇÃO	564

Capítulo 13

Tombamento e os institutos do direito urbanístico..... 573

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	573
2. POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	576
3. O ESTATUTO DA CIDADE.....	577
4. INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS	581
4.1 Instrumentos Urbanísticos Primários segundo a Doutrina.....	581
4.1.1 Tombamento	581
4.1.2 Desapropriação.....	583
4.1.3 Zoneamento – Áreas de Conservação – Zonas de Proteção e política integrada.....	584
4.1.4 Solo Criado e Coeficiente Básico	588
4.1.5 Outorga Onerosa do Direito de Construir.....	590
4.2 Instrumentos urbanísticos específicos do Estatuto da Cidade passíveis de aplicação na seara da preservação.....	594
4.2.1 Plano Diretor como principal instrumento de planejamento municipal	594
4.2.2 Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU	595
4.2.3 Preempção	597
4.2.4 Outorga Onerosa de Alteração de Uso	598
4.2.5 Operação Urbana Consorciada	599
4.2.6 Estudo de Impacto de Vizinhança.....	600
4.3 Outros instrumentos	601
4.4 O novo Plano Diretor de Belo Horizonte	603

Capítulo 14

Contribuição para a política de proteção patrimonial – uma perspectiva fenomenológica..... 609

1. PATRIMÔNIO CULTURAL NO PARADIGMA DEMOCRÁTICO - DIREITOS CULTURAIS	609
2. ALTERNATIVAS PARA CONTRAPOSIÇÃO AOS FATORES QUE DIFICULTAM A PRESERVAÇÃO	610
2.1 Intercâmbio Internacional	612
2.2 Cooperação Intergovernamental.....	612
2.3 Ruptura com a concepção centralizadora de Política Cultural e Revisão do Papel do Estado – Integração da Sociedade, Cooperação e Corresponsabilidade.....	615

3. POTENCIALIDADES DAS DIVERSAS INTERFACES DA POLÍTICA PATRIMONIAL COM ÁREAS AFINS OU CORRELATAS	618
3.1 Interface com o Meio Ambiente	618
3.2 Interface com a Arqueologia	619
3.3 Interface com a Política Urbana.....	621
3.3.1 Interface com o Planejamento territorial urbano	626
3.3.2 Compensações financeiras e urbanísticas dos ônus impostos aos proprietários	627
3.3.3 Ênfase no instrumento urbanístico da TDC	629
3.4 Interface com Cultura e Turismo.....	630
3.5 Interface com Desenvolvimento	632
4. POLÍTICA DE TOMBAMENTO	634
4.1 O Inventário como suporte para aplicação dos institutos de proteção	636
4.2 A importância de mecanismos alternativos ao tombamento.....	638
4.3 Entorno	639
4.4 Política de Conservação, Manutenção e Restauração e os Riscos das Intervenções	643
4.5 Prevenção de danos.....	644
4.6 Educação Patrimonial.....	647
4.7 Divulgação do Patrimônio Tombado.....	649
5. OUTROS ASSENTAMENTOS	650

Conclusões	655
-------------------------	------------

Referências	681
--------------------------	------------

Anexo 1

Principais bens tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN – em Minas Gerais	715
---	------------

Anexo 2

Bens tombados pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – IEPHA/MG.....	739
--	------------

Anexo 3

Bens tombados pelo Município de Belo Horizonte.	763
---	------------