

# **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA**

**ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:**

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

---

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-329-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

#### **Apresentação**

A edição do III EV – Terceiro Encontro Virtual do CONPEDI, sediada pelo Centro Universitário Unicuritiba em junho de 2021, consolida o campo do DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I, como áreas de ampla produção acadêmica em programas de todo o Brasil.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas no evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão, trazendo temas atuais e preocupantes, inclusive os relativos a industrialização do campo e migração de pessoas para as áreas urbanas, aumentando os problemas relacionados à infra- estrutura urbano-ambiental, que exigem amplas reflexões pelo Direito para que a sociedade tenha respostas e instrumentos jurídicos urbanísticos, na perspectiva da proteção e construção de cidades inspiradas na alteridade.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, reunindo temáticas diversas no campo do direito urbanístico, cidades e alteridade, os quais trazem grande contribuição para o avanço do Direito e das Relações Sociais. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

No primeiro artigo, Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia Elena Barreto Saborita tratam dos Instrumentos urbanísticos em prol da moradia urbana nas cidades brasileiras, artigo que se dedica a examinar as normas da das leis 11.977, de 2009 e 13.465, de 2017, bem como o contributo da Reurb e do plano diretor para regularização fundiária e obtenção de mecanismos que efetivamente simplificaram a titulação da ocupação.

Em Desenvolvimento urbano e a necessidade de conselho federal para articulação de políticas públicas, Edson Ricardo Saleme, Silvia Elena Barreto Saborita e Regina Celia Martinez tratam das políticas públicas criadas a partir do surgimento do Concidades, órgão deliberativo e viabilizador de instruções e orientações para agentes na criação e acompanhamento dos planos diretores participativos e leis subsequentes.

No terceiro artigo, Planejamento urbano e avaliação ambiental estratégica: a necessária integração dos institutos para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil, Maria Claudia da Silva Antunes De Souza , Ana Paula Tavares e Larissa Roceti Botan discutem os conceitos

de cidade sustentável, do compromisso das cidades com o ODS 11, da Avaliação Ambiental Estratégica e do planejamento urbano, com o objetivo de demonstrar a necessidade da integração do planejamento urbano e da AAE para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil.

Logo depois, Hebert de Paula Giesteira Villela apresenta A democracia participativa na revisão do plano diretor de Maringá como janela de oportunidades para políticas públicas no qual discute o Plano Diretor do Município de Maringá e as práticas históricas de interação Estado-sociedade.

Na sequência, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues e Lorena de Mello Ferraz Rocha Domingues apresentam A gestão democrática nos planos diretores dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, que cuida da gestão democrática nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ, promovendo a análise dos planos diretores municipais de cinco municípios, indicando uma uniformização da legislação e as ações de efetivação da gestão democrática.

Os autores Bernadete Bacellar do Carmo Mercier e Karla Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz no artigo intitulado A pendularidade na região metropolitana da Baixada Santista e o planejamento urbano/metropolitano para desenvolvimento urbano sustentável analisam o fenômeno da pendularidade presente na Região Metropolitana da Baixada Santista, resultante da conurbação e insuficiência de planejamento, observado em face das metas globais de sustentabilidade urbana estabelecidas em instrumentos programáticos.

O sétimo trabalho intitulado Análise da ação direta de inconstitucionalidade n. 5.696/19 à luz da teoria habermasiana: federalismo, cidades, religião e incompletudes das decisões do Supremo Tribunal Federal brasileiro de autoria de Edimur Ferreira de Faria e Adriano Mendonça Ferreira Duarte, analisa a ADI 5.696/19 que cominou na declaração de inconstitucionalidade de emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais que desobrigava igrejas e templos, dos alvarás urbanísticos para instalação de atividades religiosas.

A autora Julia de Paula Vieira, apresenta suas reflexões intitulada Compliance urbanístico aplicado ao direito imobiliário: princípios de gestão urbana para o desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil, onde explica como o compliance urbanístico se constitui em uma ferramenta eficaz para a gestão urbana e desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil.

No nono trabalho intitulado Dilemas sobre a participação popular no programa habitacional brasileiro: do “ser” ao “dever ser”, de autoria de Elida de Cássia Mamede da Costa e Luan de Souza Afonso, os autores destacam o dilema sobre a participação popular na instalação de programas habitacionais, como o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela, analisando o plano teórico e legislativo, principalmente das regras do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

Juliana Vieira Pelegrini, em seu trabalho intitulado Direito à moradia e reflexos da realidade urbana contemporânea analisa o direito à moradia garantido constitucionalmente e nos tratados internacionais que asseguram esse direito aos cidadãos.

Já Stela Gomes Ferreira e Monique Reis de Oliveira Azevedo analisam o direito à moradia e seus desdobramentos no ambiente urbano, bem como a especulação imobiliária, baixos salários e a insuficiência de políticas públicas destinadas à aquisição de moradia no mercado formal, que fomentam a ocorrência de ocupações ilegais do espaço urbano, no artigo intitulado Direito à moradia, exclusão urbanística e ocupação de espaços públicos através dos loteamentos fechados.

No artigo intitulado Estatuto da cidade e formação das cidades no Brasil verifica-se que Dinara de Arruda Oliveira nos oferece uma análise do meio ambiente urbano destacado que os vários problemas urbanos que ocorrem na grande maioria das cidades brasileiras, não foram ocasionados pela ausência de Planos, mas sim, em decorrência da falta de planejamento, que exige ações concretas, com planejamento efetivo, diagnósticos, projetos, políticas, ações, avaliações e revisões, pois a cidade é um organismo vivo, em constante movimento.

No décimo terceiro artigo da lavra de Alexander Marques Silva, Instituto do tombamento: uma análise sob perspectiva prática, o autor destaca que o Direito estabelece garantias ao proprietário, entretanto o Direito difuso se sobrepõe ao caráter individual e, ainda, que a regulação estatal adote o instrumento do Tombamento, regulamentado no Decreto-lei 25/37 a inscrição no livro do tombo gera efeitos à coletividade.

O trabalho intitulado “Monotrilho linha 15-prata: desdobramentos, manipulação do discurso e a transparência na sociedade da informação de autoria de Luis Delcides R Silva e Irineu Francisco Barreto Junior os autores destacam a necessidade de informar a respeito das expectativas sobre o monotrilho linha-15 prata e as notas oficiais acerca dos problemas e o retorno da operação do sistema, esta que não foi realizada pela Companhia do Metropolitano, devido a pandemia do COVID-19.

No artigo O processo de descentralização de política urbana no período de redemocratização do Brasil, Hebert de Paula Giesteira Villela trata da redemocratização do país no final da década de 1980 e sobre os interesses coletivos que passaram a ser sopesados nas tomadas de decisões que envolviam a política urbana local.

Já os autores Daniel Alberico Resende, Camila Cristiane De Carvalho Frade e Henrique de Almeida Santos analisam o tombamento como instrumento de preservação do patrimônio histórico no meio ambiente urbano no artigo intitulado O tombamento como mecanismo de salvaguarda do patrimônio cultural no ecossistema urbano.

De modo brilhante, a autora Marcela Duarte, em sua obra “Os muros de Banksy: reflexões sobre a sociedade” destaca a importância de Banksy, um artista revolucionário que tem agitado a cena do grafite desde os anos 80, com obras espalhadas por diversos muros do mundo, tendo como principal foco o diálogo com a disruptividade das normas, com figuras autoritárias e com a sociedade capitalista.

Já o autor Pedro Henrique Moreira da Silva em seu escrito Tangências entre a sociedade de risco e o poder de polícia do CBMMG: crítica ao parecer n.º 15.719/2016 da AGE e ao decreto N.º 44.746/08 aborda a sociedade de risco e a atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais na prevenção de incêndios e pânico, à luz do poder de polícia, destacando que, em que pese a possibilidade de aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento de normas de segurança, o estudo questionou se o Parecer n.º 15.719/2016 está equivocado ao prever a possibilidade de interdição de imóveis tão somente quando constatado o risco iminente – em desconformidade ao Decreto n.º 44.746/08.

Por fim, no décimo nono artigo, Paula Constantino Chagas Lessa, em sua pesquisa Origens da habitação social no Brasil - arquitetura moderna, lei do inquilinato, difusão da casa própria de Nabil Bonduki e sua interdisciplinaridade com o direito à moradia, fez um estudo com abordagem interdisciplinar a partir do direito urbanístico e do direito à moradia, apresentando a obra de Nabil Bonduki - Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria (1998); apresentando a obra na ótica do direito à cidade.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, cidade e alteridade; o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida e o acesso à terra no âmbito urbano para o enfrentamento dos agravamentos e dos retrocessos

dos direitos sociais em tempos de pandemia, como mecanismos de promoção à dignidade humana, buscando-se a harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço urbano, promovendo-lhes a alteridade.

Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza - Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ e PUC-RIO

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - Universidade do Estado do Amazonas - UEA

## **O TOMBAMENTO COMO MECANISMO DE SALVAGUARDA DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO ECOSISTEMA URBANO**

### **TIPPING AS A SAFEGUARD MECHANISM FOR CULTURAL HERITAGE IN THE URBAN ECOSYSTEM**

**Daniel Alberico Resende <sup>1</sup>**

**Camila Cristiane De Carvalho Frade <sup>2</sup>**

**Henrique de Almeida Santos <sup>3</sup>**

#### **Resumo**

O presente artigo tem como objetivo analisar o tombamento como instrumento de preservação do patrimônio histórico no meio ambiente urbano. Tal perspectiva tem por missão contextualizar o valor do patrimônio em um sucinto relato histórico, mediante apresentação de fatores jurídico-sociológicos atinentes ao tema. Ademais, menciona-se a definição de meio ambiente urbano, a cultura e o meio ambiente cultural, o conceito de tombamento, sua natureza jurídica, espécies etc. Como resultado, verificou-se a importância do tombamento como meio de preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental. Foi utilizado o método jurídico exploratório, a partir de análises em fontes bibliográficas e documentais.

**Palavras-chave:** Patrimônio, Cultura, Meio ambiente urbano, Tombamento, Direito notarial e registral, Política nacional do meio ambiente

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to analyze the tipping as an instrument for the preservation of historical heritage in the urban environment. This perspective has the mission of contextualizing the value of heritage in a succinct history, through the presentation of legal and sociological factors related to the theme. Furthermore, mention is made of the definition of the urban environment, culture and the cultural environment. As a result, the importance of the preservation as a means of preserving the historical, cultural and environmental heritage was verified. The exploratory legal method was used, based on analyzes in bibliographic and documentary sources.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Endereço eletrônico: daniel.alberico@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara e graduada em Direito, modalidade Integral, pela mesma instituição. e-mail: camilafrade@outlook.com.

<sup>3</sup> Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela ESDHC. Pós - graduando em Advocacia Empresarial, Previdenciária e Previdência Privada pela EBRADI. Bacharel em Direito pela ESDHC. E-mail: henriquesantos\_@outlook.com

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Cultural patrimony, Urban environment, Tipping, Notary and registry law, National environment policy

## 1. INTRODUÇÃO

A Revolução Industrial, originada entre o final do século XVIII e início do século XIX, proporcionou o advento de um período de modernização dos meios de produção de mercadorias. Nesse ciclo, ocorreu o surgimento das indústrias localizadas nos grandes centros urbanos. Nesse momento, alguns habitantes das zonas rurais migram para as cidades em busca de emprego e melhores condições de vida.

Com o decorrer do tempo, o êxodo rural cresceu de forma significativa ocasionando a superlotação das áreas urbanas e incrementando as discussões referentes a relação entre o ser humano e o meio ambiente. Assim, na sociedade contemporânea tornou-se inevitável o tratamento conjunto das questões urbanas e ambientais. Nesse contexto, surge a necessidade do desenvolvimento de mecanismos para a proteção do meio ambiente urbano e do patrimônio cultural que compõe esse espaço.

No território brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) reconhece a existência de um direito fundamental à propriedade, seja ela rural ou urbana, garantindo aos indivíduos o direito de serem proprietários de imóveis, desde que façam cumprir a função social deles, ou seja, na condição de não deixarem seus bens imóveis ao relento e sem qualquer utilidade.

Contudo, um imóvel urbano, além de dever cumprir sua função social nos termos anteriormente descritos a título de exemplificação, deve ser preservado, a depender de sua localidade em um município, no sentido de manter suas características originais, com o escopo de se preservar o patrimônio histórico e cultural local, contribuindo, assim, para a manutenção de uma cronologia ambiental urbana que evidencia a evolução daquela sociedade, através da história que seus próprios imóveis urbanos são capazes de contar.

Nesse cenário, o artigo objetiva sanar a seguinte dúvida: O tombamento é o instrumento jurídico ideal para a preservação do patrimônio histórico e cultural do meio ambiente urbano, além da salvaguarda da história de uma sociedade para as gerações futuras?

Com esse olhar, a pesquisa justifica-se na medida em que há na sociedade a busca pela preservação de sua história e cultura. Na estruturação da pesquisa emprega-se uma metodologia jurídico-teórica baseada em um raciocínio hipotético-dedutivo com um estudo qualitativo. Quanto aos objetivos que se pretende alcançar o trabalho emprega uma abordagem exploratória fundamentada em uma técnica de pesquisa bibliográfica e documental. A partir dessa ótica, a presente investigação científica adotou como marco

teórico a obra “Ensaio sobre o Conceito de Cultura”, redigida por Bauman (2012), para explicar o conceito de Cultura.

De forma não exaustiva, o primeiro capítulo a pesquisa conceituará o meio ambiente urbano à luz da CF/88. Posteriormente, o artigo apresentará um paralelo entre o conceito de cultura e sua relação com o meio ambiente cultural. Por conseguinte, será feita uma análise acerca do instrumento jurídico do tombamento, em um diálogo com o Direito Administrativo, tendo em vista que aquele é uma das modalidades de intervenção do Estado na propriedade. Por fim, a investigação realizará uma fusão entre o Direito Administrativo e o Direito Notarial e Registral, no sentido de verificar a eficácia e a garantia de publicidade dos métodos legais brasileiros – no caso, o tombamento – que têm como escopo salvaguardar o patrimônio histórico e cultural do meio ambiente urbano.

## **2. CONCEITO DE MEIO AMBIENTE URBANO**

No território brasileiro, a tutela jurídica do meio ambiente teve como marco inicial a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo os princípios e mecanismos essenciais para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). No entanto, antes de 1981, já existiam algumas legislações que regulamentavam a temática, porém elas protegiam o meio ambiente de forma esparsa e fragmentada. O antigo Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), por exemplo, dispunha sobre a proteção das florestas e demais formas de vegetação do Brasil (FIORILLO, 2016).

Por sua vez, a CF/88 foi a primeira Constituição nacional a dedicar um capítulo específico para tratar de questões ambientais (FIORILLO, 2016). Em seu art. 225, ela apresenta as principais diretrizes para a defesa e promoção do direito fundamental “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Eventualmente, é possível que existam questionamentos acerca da constitucionalidade da norma que instituiu a PNMA, visto que ela entrou em vigência antes da CF/88, no entanto, a referida Lei Federal foi recepcionada pela constituição brasileira, a qual, inclusive, conforme Fiorillo (2009) complementou o conceito de meio ambiente expresso na Lei nº 6.938/81 e, para fins de tutela, ampliou o alcance da proteção do meio ambiente cultural:

Em face da sistematização dada pela Constituição Federal de 1988, podemos tranquilamente afirmar que o conceito de meio ambiente dado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente foi recepcionado. Isso porque a Carta Magna de 1988

buscou tutelar não só meio ambiente natural, mas também o artificial, o cultural e o do trabalho. [...] Com isso conclui-se que a definição de meio ambiente é ampla devendo-se observar que o legislador optou por trazer um conceito jurídico indeterminado, a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma (FIORILLO, 2009, p. 19).

Cabe destacar que na linguagem cotidiana o termo “meio ambiente” pode ser associado ao conceito de ecossistemas, natureza, fauna e flora. No entanto, Silva (2013) pontua que a expressão detém um significado amplo e abrangente:

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais (SILVA, 2013, p. 20).

Nessa conjuntura, o meio ambiente pode ser interpretado como um conjunto de interações entre diversos elementos, podendo esses serem naturais, artificiais e culturais. Assim, a Lei nº 6.938/81, primeira norma a definir um conceito jurídico para o meio ambiente, em seu art. 3º, inciso I, conceitua o termo como um “[...] conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981).

Já Resolução nº 306/02, classifica o meio ambiente como um “[...] conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 2002). Decerto, essa conceituação é mais abrangente que o conceito descrito pela Lei nº 6.938/81, pois ocorreu o reconhecimento da existência de um meio ambiente cultural e urbanístico.

A doutrina clássica, ainda, realiza uma sistematização didática do conceito do meio ambiente da seguinte forma: (a) natural: correspondente a fauna e a flora, (b) cultural: evolução do homem, tudo que integra a sociedade, pode ser material ou imaterial, (c) artificial: espaço modificado pelo ser humano, (d) laboral ou do trabalho: local onde os indivíduos realizam suas atividades laborativas. No entanto, cabe destacar que essa classificação é meramente didática, visto que o meio ambiente é indivisível (FIORILLO, 2016).

Desta maneira, afirma-se que o meio ambiente artificial – objeto do presente artigo – foi normatizado pela CF/88, mais especificamente em seu artigo 225 e, também, em seu Capítulo II, cujo teor dispõe sobre a política urbana. Ademais, posteriormente ocorreu o advento da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que, em seu bojo, esmiuçou e normatizou matérias mais profundas e de grande valia atinentes a imóveis urbanos.

Insta salientar que, no que concerne ao cumprimento da função social de imóvel urbano, o texto constitucional brasileiro preconiza o disposto a seguir:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988).

Extraí-se, portanto, da supratranscrita norma constitucional que a política de desenvolvimento urbano tem como objetivo garantir e efetivar o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade como um todo e garantir o bem-estar de seus habitantes. A norma constitucional em comento prevê, ainda, algumas sanções que podem ser impostas, pelo Poder Público Municipal, ao proprietário de imóvel urbano que não esteja atendendo sua função social. Ademais, a CF/88, no intuito de garantir maior qualidade de vida ao cidadão e, em observância aos princípios ambientais do desenvolvimento sustentável, da precaução e da prevenção, impõe a criação de plano diretor para cidades com mais de 20 (vinte) mil habitantes.

Dessa forma, verifica-se que o constituinte originário demonstrou apreço pelo meio ambiente urbano ao estabelecer normas gerais a serem seguidas pelos Municípios, no exercício e no limite de suas funções, no sentido de garantir proteção ao cidadão e ao meio ambiente urbano. Consigne-se que tais medidas constitucionais reverberam diretamente no aspecto cultural do meio ambiente e sua respectiva preservação, em prol das gerações que estão por vir.

### 3. ANÁLISE DO CONCEITO DE CULTURA E SUA RELAÇÃO COM O MEIO AMBIENTE CULTURAL

Assim como o conceito de “meio ambiente urbano”, é uma tarefa árdua tentar definir a palavra “cultura” mediante a utilização de simples e breves expressões, na tentativa de ilustrar todo um arcabouço histórico dotado de fenômenos sociológicos que sofreram – e constantemente passam por – mutações com o transcorrer do tempo. Nesse viés, Bauman (2012) conceitua cultura como algo passível de infinitas e constantes mudanças:

A cultura é um esforço perpétuo para superar e remover essa dicotomia. Criatividade e dependência são dois aspectos indispensáveis da existência humana, não apenas condicionando- se, mas sustentando-se mutuamente; não se pode transcendê-los de forma conclusiva – eles só superam sua própria antinomia recriando-a e reconstruindo o ambiente do qual ela foi gerada. A agonia da cultura, portanto, está fadada a uma eterna continuidade; no mesmo sentido, o homem, uma vez dotado da capacidade de cultura, está fadado a explorar, a sentir-se insatisfeito com seu mundo, a destruir e a criar (BAUMAN, 2012, p. 94).

Apesar de o autor aparentar ser inconclusivo no que concerne ao conceito de cultura, o mesmo ainda pontua que:

Uma cultura genuína é perfeitamente concebível em qualquer tipo ou estágio de civilização, no modelo de qualquer espírito nacional. É apenas inerentemente harmoniosa, equilibrada, autossatisfatória. É uma cultura em que nada é insignificante do ponto de vista espiritual, em que nenhuma parte importante do funcionamento geral traz consigo um senso de frustração, de esforço equivocado ou insensível (BAUMAN, 2012, p. 60-61).

Denota-se que o sociólogo atribui importância à cultura, em sentido lato, e se atenta às peculiaridades referentes aos hábitos e costumes de cada povo e/ou região, na medida em que afirma que a cultura, em sua mais pura e genuína forma, é concebível em qualquer tipo ou estágio de civilização. Assim, é evidente que o autor não sobreleva nenhuma cultura em relação às demais, o que faz com que o supratranscrito conceito seja o mais palpável acerca da palavra “cultura”. Nessa esteira, é imperioso que seja trazido ao presente trabalho o teor do artigo 215 da CF/88, que se encontra na Seção II do Capítulo III do referido códex:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações

artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (BRASIL, 1988).

Através de simples leitura e utilizando-se da aplicação de hermenêutica literal no ditame constitucional acima colacionado, é possível verificar que a CF/88, além de ter estabelecido rol do que é considerado patrimônio cultural em território nacional, conferiu proteção às formas de expressão, aos modos de criar, fazer e viver, às criações científicas, artísticas e tecnológicas, às obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais e, também, aos bens que são objeto do presente artigo, quais sejam, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. Assim, Fracalossi e Fachin (2012), ao realizarem uma aliança entre o ser humano e o meio ambiente cultural, pontuaram que:

[...] a vida humana mais aprazível, mais completa, mais bonita, mais viva, mais interessante. Não basta sobreviver, mas sim sobreviver com qualidade e dignidade cultural. Aqui aparece o princípio do incremento. Por este princípio, o Meio Ambiente Cultural representa um *plus* existencial, tornando a vida humana mais leve, mais prazerosa, mais atrativa, mais intensa. Diante dessas considerações, percebe-se que sem um Meio Ambiente Cultural equilibrado, não haverá dignidade da pessoa humana, não haverá dignidade, não haverá ‘dignidade cultural’ (FRACALOSSI, FACHIN, 2012, p. 7).

Assim, constata-se que a CF/88 não se restringiu a somente garantir o direito à cultura em seu artigo 6º, através de uma norma de eficácia plena, pois o constituinte originário teve a sensibilidade de esmiuçar no próprio corpo da Constituição, devido ao seu caráter extenso, quais são os bens, sejam materiais ou imateriais, que constituem o patrimônio cultural brasileiro, dentre eles, os conjuntos urbanos de valor histórico, ou seja, imóveis urbanos passíveis de tombamento.

#### **4. TOMBAMENTO: MODALIDADE DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE**

Segundo Meirelles (2016), o instrumento jurídico denominado tombamento consiste na declaração, pelo Poder Público, do valor histórico, artístico, paisagístico, turístico, cultural ou científico de coisas ou locais que, por essa razão, devam ser preservados, de acordo com inscrição em livro próprio.

Hodiernamente, sua efetivação, como maneira de oferecer ao patrimônio público proteção, está expressamente prevista na CF/88, mais precisamente em seu artigo 216, cujo §1º prevê que:

o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação e de outras formas de acautelamento e preservação (BRASIL, 1988).

É imperioso salientar que o tombamento se realiza, em regra, mediante instauração de procedimento administrativo vinculado, que terá como resultado final a inscrição do bem material ou imaterial, móvel ou imóvel, em um dos Livros do Tombo – os quais serão a seguir trabalhados de forma breve. O referido procedimento administrativo é normatizado pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, o qual organiza a proteção do patrimônio histórico artístico e nacional e, logo em seu artigo 1º, *caput*, define a expressão “patrimônio histórico e artístico nacional”:

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 (BRASIL, 1937).

No Decreto-Lei em comento há disposição legal no sentido de normatizar, pormenorizadamente, os aspectos formais que ensejam a inscrição de um bem, em sentido lato, em um dos quatro Livros do Tombo. Tal inscrição proporciona ao patrimônio histórico e cultural uma classificação, o que, eventualmente, pode vir a criar aspectos facilitadores no sentido de o Poder Público ter a faculdade, dentro do âmbito da discricionariedade e oportunidade, de utilizar tais classificações como índices de proteção, manutenção e recuperação do patrimônio histórico e cultural. Nesse sentido, segue o teor do artigo 4º do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, *ipsis litteris*:

Art. 4º O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional possuirá quatro Livros do Tombo, nos quais serão inscritas as obras a que se refere o art. 1º desta lei, a saber: 1) no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, as coisas pertencentes às categorias de arte arqueológica, etnográfica, ameríndia e popular, e bem assim as mencionadas no § 2º do citado art. 1º. 2) no Livro do Tombo Histórico, as coisas de interesse histórico e as obras de arte histórica; 3) no Livro do Tombo das Belas Artes, as coisas de arte erudita, nacional ou estrangeira; 4) no Livro do Tombo das Artes Aplicadas, as obras que se incluem na categoria das artes aplicadas, nacionais ou estrangeiras (BRASIL, 1937).

Ao presente artigo interessa o contido no item 2 do dispositivo legal supratranscrito, pois a ideia central daquele é gerar enfoque no meio ambiente urbano e em seus aspectos culturais, no sentido de verificar a importância do tombamento de imóveis urbanos e como conferir efetiva publicidade à referida modalidade de intervenção do Estado na propriedade particular ou pública, após o devido encerramento do procedimento administrativo vinculado. Nesse sentido, insta salientar que:

[...] no âmbito federal, essa missão está confiada ao Instituto Brasileiro do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Nas esferas estadual e municipal essa atribuição é do respectivo órgão criado para esse fim” (MEIRELLES, 2016, p. 699).

Dessa maneira, compete ao Instituto Brasileiro do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) instaurar o procedimento administrativo vinculado, para que seja o tombamento de bem de propriedade de pessoa jurídica de direito privado ou de pessoa natural realizado compulsória ou voluntariamente. Ademais, destaca-se que o tombamento pode ter caráter provisório ou definitivo, nos moldes do art. 6º c/c art. 10, ambos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.

Constata-se, portanto, que o instituto jurídico denominado “tombamento” é de suma importância à manutenção, preservação e, eventualmente, à restauração ou à recuperação de patrimônio nacional histórico, artístico, paisagístico, turístico, cultural ou científico de coisas ou locais, nos moldes da Carta Magna Brasileira e com suporte infraconstitucional do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, conforme trabalhado no presente capítulo. Deve-se destacar, contudo, que, além do procedimento administrativo vinculado de tombamento, há outros trâmites legais a serem seguidos pelo Poder Público, no intuito de salvaguardar o patrimônio nacional, garantir ao cidadão a efetiva aplicação do princípio da informação e assegurar ao meio ambiente urbano a materialização do princípio do desenvolvimento sustentável.

## **5. DIREITO REGISTRAL IMOBILIÁRIO E TOMBAMENTO**

Assim como qualquer outro ramo do Direito, o direito registral imobiliário brasileiro é dotado de princípios basilares, os quais regem o seu funcionamento e permitem seu aperfeiçoamento em consonância com o fato social e eventuais alterações infraconstitucionais, tendo em vista que o Direito, através de seu caráter mutante, mesmo que lentamente, tenta ao

máximo se amoldar às necessidades socioeconômicas e, ainda, às necessidades do direito ao meio ambiente – como, por exemplo, sua proteção. Nessa esteira, é através de uma sólida base principiológica que o Direito Registral Imobiliário Brasileiro, ao se utilizar de exigências impostas por legislação pertinente, garante ao cidadão e ao meio ambiente – seja ele artificial ou natural – publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia dos atos praticados, nos moldes do artigo 1º, *caput*, da Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1.973, c/c artigo 1º da Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.

Dessa forma, extrai-se que o sistema registral imobiliário brasileiro tem como um de seus princípios basilares o princípio da publicidade, o qual, em apertada síntese, garante oponibilidade contra terceiros e amplo acesso, por parte do cidadão e do Estado (em sentido lato), ao acervo registral, através da expedição de certidões, ou seja, está-se diante de publicidade indireta. Sobre o princípio em tela, Rodrigues (2019) pontua que:

O sistema de publicidade imobiliária registral adotado no Brasil é misto. Desde a vigência do Código Civil de 1916 (art. 530), afastou-se o modelo francês, pelo qual o contrato era meio de transferir a propriedade – sendo a transcrição somente meio de publicidade declarativa –, e adotou parcialmente o sistema germânico, no qual a inscrição, de caráter obrigatório, tem o atributo e a eficácia de publicidade constitutiva. No modelo misto, há uma combinação entre o título e o modo de adquirir. A publicidade possui o duplo feito de constituir o direito real e anunciá-lo a terceiros. Incide a presunção *iuris tantum* do registro. Em resumo, sempre que uma legislação, por mais evoluída que seja, recusar ao registro a força de provar o direito constante de seus assentos, pertencerá ao grupo do sistema francês; todas as vezes que a lei, por mais deficiente esteja organizado o sistema, lhe atribuir essa força, será filiada ao sistema germânico. Temos no Brasil um sistema misto, pois atribuímos ao registro efeito constitutivo, todavia, sem se afastar a natureza causal do título que lhe originou. Trata-se de um sistema substantivo ou material (RODRIGUES, 2019, p. 640).

Outro princípio basilar do sistema registral imobiliário é o da rogação ou instância, inerente à figura do registrador, podendo até mesmo ser comparado ao princípio da inércia do juiz ou inércia de jurisdição. Aquele princípio diz respeito ao fato de o registrador dever ser provocado pela parte interessada (usuário, seja na figura de um ente público ou até mesmo de uma pessoa natural física ou jurídica) para que proceda a qualquer espécie de ato registral que, por força de lei, não possa ser praticado de ofício. Acerca do princípio em comento, seguem as lições de Loureiro (2016):

Segundo esse princípio, a atividade registral depende de provocação: os atos do registro somente serão praticados por ordem judicial; a requerimento do Ministério Público, quando a lei o autorizar, e a requerimento verbal ou escrito do interessado. Não pode o registrador atuar sem requerimento do interessado (*ne procedat ex officio*), salvo nas exceções [legalmente previstas] [...]. De regra, o requerimento é verbal, acompanhado do título que se pretende registrar, mas nos casos de averbação

e cancelamento exige-se requerimento por escrito, com firma reconhecida (art. 246, §1º, da Lei 6.015/1973). O procedimento registral tem início com o requerimento do interessado, acompanhado da apresentação de um título formal no Serviço de Registro de Imóveis. Todo título apresentado no Registro de Imóveis deve ser protocolado. O protocolo ou prenotação é o ato pelo qual se recebe um título para registro. [...] Mesmo que o registrador julgue existir vício insanável (ex.: defeito de forma), entendemos que deve proceder ao protocolo, uma vez que o apresentante pode, não se conformando com a posterior recusa no registro, pedir para que a questão seja remetida ao juiz competente por meio da instauração do procedimento de dúvida (LOUREIRO, 2016, p. 536).

Partindo-se desse pressuposto, denota-se que a Serventia de Registro de Imóveis competente deve ser provocada pelo Estado (em sentido lato), seja através dos entes públicos competentes descritos no Decreto-Lei nº 25/1.937 para que a mesma, através do agente delegado ou de preposto, inscreva em seu respectivo fólio real os tombamentos. Dessa maneira, garantir-se-á à população fácil acesso a esse tipo de informação, além de materializar os princípios ambientais da prevenção e da precaução no que concerne ao meio ambiente urbano e seu respectivo desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Mandado de Segurança nº 22.164, que teve como relator o Ministro Celso de Mello, com julgamento publicado no Diário da Justiça de 17 de novembro de 1995, fez pontuações acertadas sobre o direito ao meio ambiente e à sua preservação:

O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos da segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade (BRASIL, 1995).

Insta consignar que, além de ter sua relevância reconhecida por tribunais superiores, a figura do tombamento possui respaldo legal infraconstitucional, o qual se encontra em consonância com as normas constitucionais no presente artigo já trabalhadas. Isso posto, mostra-se importante que sejam apresentadas e esmiuçadas as normas que o legislador infraconstitucional criou em prol do patrimônio artístico, paisagístico, histórico e cultural, no intuito de garantir-lhe proteção, por meio da criação de instrumentos que, em tese, garantem publicidade de imóveis tombados, além de garantir oponibilidade contra terceiros.

Nessa esteira, o Código Civil, em seu artigo 1.228, §1º, prevê a garantia de proteção do meio ambiente, por meio de intervenção do Estado na propriedade privada, com fulcro no princípio da prevalência do interesse público em detrimento do particular, advindo do Direito Administrativo. Senão, vejamos:

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 (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, ao editar o Provimento Conjunto nº 93/2020, reforçou a possibilidade de registro de ato de tombamento na Serventia de Registro de Imóveis competente, no sentido de que tal ato deve ser registrado e averbado nos livros da referida especialidade de serventia extrajudicial:

Art. 716. No Ofício de Registro de Imóveis, além da matrícula, se fará o registro:  
[...]  
XXXVI – do tombamento definitivo (Livro nº 3); [...]  
Art. 717. No Ofício de Registro de Imóveis ainda se fará a averbação: [...]  
XVII – do tombamento provisório e definitivo de bens imóveis, declarado por ato administrativo, legislativo ou por decisão judicial; (BRASIL, 2020).

Verifica-se, portanto, que as serventias extrajudiciais, mais especificamente as com atribuições correlatas ao registro imobiliário, possuem atribuições de registrar, no Livro nº 3 (Registro Auxiliar), o tombamento definitivo e de averbar o tombamento provisório e definitivo de bens imóveis, seja ele declarado por ato legislativo, administrativo ou por decisão judicial.

Assim, constata-se que o leque de possibilidades aberto à Administração Pública é vasto, no sentido de permitir que qualquer ente federativo, quando do tombamento de um bem imóvel, dê ampla publicidade de tal ato, por meio de registro e averbação no Cartório de Registro de Imóveis competente, de forma que se garanta ao cidadão e terceiros eventualmente interessados fácil acesso a esse tipo de informação. Essas informações, conforme já trabalhado no presente artigo, podem ser obtidas através de certidão expedida pela Serventia de Registro de Imóveis, face à publicidade de natureza indireta inerente à atividade notarial e registral. Considerando-se, assim, a facilidade que o homem médio possui de obter informações relativas a imóveis que podem ter sido ou não objetos de procedimento

de tombamento – seja administrativo, judicial ou legislativo –, esbarra-se em outro importante problema: a possível e eventual ausência de registro e de averbação de tombamento, na Serventia de Registro de Imóveis competente.

Nessa esteira, tem-se que a incumbência de registro e de averbação de tombamento fica a cargo da Administração Pública e dependerá de provocação, por parte da mesma, direcionada ao registrador de imóveis. Está-se, portanto, diante de um simples pressuposto lógico: a eventual ausência de registro e de averbação de tombamento, na Serventia de Registro de Imóveis competente, se dá face à desídia ou ao desinteresse da Administração Pública em tornar pública referida modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada, o que culminará na impossibilidade de oponibilidade contra terceiros e em possível assimetria de informações entre o proprietário de um imóvel tombado e terceiros interessados em obter informações sobre o imóvel.

Sobre a assimetria de informações, Akerlof (1970) criou tal teoria ao se utilizar de uma alusão que dá conta das informações globais que o proprietário de um carro possui e as informações que aquele deseja repassar a um potencial comprador. Dessa forma, analisemos o que o economista tem a dizer sobre o tema:

After owning a specific car, however, for a length of time, the car owner can form a good idea of the quality of this machine; i.e., the owner assigns a new probability to the event that his car is a lemon. This estimate is more accurate than the original estimate. An asymmetry in available information has developed: for the sellers now have more knowledge about the quality of a car than the buyers<sup>1</sup> (AKERLOF, 1970, p. 489).

Por meio de simples análise da teoria de assimetria de informações proposta por Akerlof, extrai-se que em caso de inércia da Administração Pública em registrar e averbar tombamento, na Serventia de Registro de Imóveis competente, o Poder Público possui maiores informações do que os particulares sobre determinado imóvel ou determinada área urbana tombada, atentando, assim, contra o princípio da publicidade, previsto no artigo 37, *caput*, da CF/88. Tal afronta ao princípio da publicidade tem como efeito reflexo a profanação da oponibilidade contra terceiros, pois tais princípios estão intimamente ligados.

Portanto, o tombamento surge como um mecanismo de salvaguarda do patrimônio cultural no ecossistema urbano, desde que seus atos sejam levados a registro e averbação no

---

<sup>1</sup> Depois de possuir um carro específico, entretanto, por um período de tempo, o proprietário do carro pode ter uma boa ideia da qualidade dessa máquina; ou seja, o proprietário atribui uma nova probabilidade ao evento de que seu carro é um limão. Esta estimativa é mais precisa do que a estimativa original. Uma assimetria nas informações disponíveis se desenvolveu: pois os vendedores agora têm mais conhecimento sobre a qualidade de um carro do que os compradores (Tradução Nossa).

Cartório de Registro de Imóveis competente, de forma que se garanta publicidade e oponibilidade contra terceiros acerca dos atos de tombamento – sejam eles legislativos, judiciais ou administrativos – praticados pelo Poder Público ao atender o interesse público em detrimento do particular, sob pena de criação de assimetria de informações entre o Estado e o cidadão.

Infere-se, ainda, que o registro e a averbação do ato de tombamento na Serventia de Registro de Imóveis da circunscrição do imóvel objeto de tombamento vai ao encontro da política de desenvolvimento urbano prevista na CF/88. A mesma tem como objetivo garantir e efetivar o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade como um todo e garantir o bem-estar de seus habitantes. Ademais, insta salientar que a qualidade de vida do cidadão e que o meio ambiente urbano sustentável estão atrelados à manutenção e à preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural atinentes a bens imóveis.

Dessa maneira, o tombamento se mostra como um mecanismo de salvaguarda do patrimônio cultural no ecossistema urbano, na medida em que é um instituto jurídico que teve gênese por meio do Decreto-Lei nº 25/1937, cujas disposições legais foram recepcionadas pela CF/88. Em outros termos, em que pese o referido diploma legal seja anterior à promulgação da CF/88, o mesmo foi de suma importância para a elaboração de normas constitucionais relativas ao patrimônio cultural, incluindo-se aí os ecossistemas urbanos.

Insta consignar que, além da CF/88 e do supramencionado Decreto-Lei nº 25/1937, há no ordenamento jurídico pátrio a Lei Federal nº 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos e traz consigo outras disposições, dentre elas a publicidade inerente aos registros públicos. Nesse viés, o tombamento surge como uma modalidade de intervenção do Estado na propriedade que deve ser passível de atos de registro e de averbação no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) da circunscrição do imóvel. Assim, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, ao editar o Provimento Conjunto nº 93/2020, paramentou a possibilidade de registrar e averbar atos de tombamento no CRI competente, no intuito de criar segurança jurídica tanto ao meio ambiente artificial quanto ao cidadão que, eventualmente, deseje obter informações concernentes a bens imóveis tombados, por meio de certidões a serem expedidas pelo CRI, dado o caráter indireto da publicidade registral.

Tem-se, portanto, que o tombamento se trata de um mecanismo legal, cujas origens se encontram do Direito Administrativo, que tem como principal objetivo a salvaguarda do patrimônio cultural no ecossistema urbano. Isso porque quando o ato de tombamento é levado a registro e averbação no CRI competente, aquele passa a ser dotado de publicidade e oponibilidade contra terceiros, de forma que se garanta ao cidadão fácil acesso a informações

dotadas de caráter público e ao meio ambiente artificial/urbano a devida proteção de seu patrimônio histórico, cultural, artístico e paisagístico, no que se refere a bens imóveis públicos ou particulares.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O meio ambiente pode ser interpretado como um conjunto de interações entre diversos elementos, podendo estes serem naturais, artificiais e culturais. Assim, verifica-se que o ser humano está sempre diante do meio ambiente e, concomitantemente, por ele envolto, sendo, portanto, importante que aquele empreenda esforços na manutenção e na preservação do espaço público, que, basicamente, é uma fusão entre sociedade e meio ambiente.

Ademais, consigne-se que o meio ambiente artificial foi normatizado pela CF/88, mais especificamente em seu artigo 225 e, também, em seu Capítulo II, cujo teor dispõe sobre a política urbana. Verificou-se que o constituinte originário demonstrou apreço pelo meio ambiente urbano ao estabelecer normas gerais a serem seguidas pelos Municípios, no exercício e no limite de suas funções, no sentido de garantir proteção ao cidadão e ao meio ambiente urbano. Registre-se, ainda, que tais medidas constitucionais reverberam diretamente no aspecto cultural do meio ambiente e sua respectiva preservação, em prol das gerações que estão por vir.

Foi possível verificar que a CF/88, além de ter estabelecido rol do que é considerado patrimônio cultural em território nacional, conferiu proteção às formas de expressão, aos modos de criar, fazer e viver, às criações científicas, artísticas e tecnológicas, às obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais e, também, aos conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico, os quais compõem o meio ambiente urbano.

Constatou-se que o tombamento se realiza, em regra, mediante instauração de procedimento administrativo vinculado, que terá como resultado final a inscrição do bem material ou imaterial, móvel ou imóvel, em um dos Livros do Tombo. Referido procedimento administrativo é normatizado pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, o qual organiza a proteção do patrimônio histórico artístico e nacional.

Apurou-se que o Direito Registral Imobiliário Brasileiro, ao se utilizar de exigências impostas por legislação pertinente, garante ao cidadão e ao meio ambiente – seja ele artificial

ou natural – publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia dos atos praticados, nos moldes do artigo 1º, *caput*, da Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, c/c artigo 1º da Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1.994. Ademais, além da legislação federal supramencionada, o Código Civil, em seu artigo 1.228, §1º, prevê a garantia de proteção do meio ambiente, por meio de intervenção do Estado na propriedade privada, com fulcro no princípio da prevalência do interesse público em detrimento do particular, advindo do Direito Administrativo.

Analizou-se, ainda, que, mesmo existindo a possibilidade de registro e averbação dos atos de tombamento, é possível que ocorra um problema a ser enfrentado: a possível e eventual ausência de registro e de averbação de tombamento, na Serventia de Registro de Imóveis competente. Tal desídia do Poder Público atenta contra o princípio da publicidade, previsto no artigo 37, *caput*, da CF/88. Ressalte-se que referida afronta ao princípio da publicidade tem como efeito reflexo a profanação da oponibilidade contra terceiros dos atos registrais praticados pelos Cartórios de Registro de Imóveis, pois tais princípios estão conectados e fazem parte de uma cadeia lógica de princípios do Direito.

Verificou-se, também, a possibilidade de ocorrência de assimetria de informações entre o proprietário de um imóvel tombado e terceiros interessados em obter informações sobre o imóvel.

Concluiu-se, por meio de análise da teoria de assimetria de informações proposta por Akerlof, que em caso de inércia da Administração Pública em registrar e averbar ato de tombamento, o Poder Público possui maiores informações do que os particulares sobre determinado imóvel ou determinada área urbana tombada, atentando, assim, contra o princípio da publicidade, previsto no artigo 37, *caput*, da CF/88.

Dessa maneira, em que pese seja o tombamento um mecanismo de salvaguarda do patrimônio cultural no ecossistema urbano, mostra-se imprescindível a atuação do Poder Público de forma que garanta ampla e eficaz publicidade dos atos de tombamento por ele praticados, por meio de registro e averbação na Serventia de Registro de Imóveis competente. Dessa forma, garantir-se-á a publicidade, a oponibilidade contra terceiros e evitar-se-á a assimetria de informações relativas a imóveis urbanos entre a Administração Pública e o cidadão.

## REFERÊNCIAS

AKERLOF, George Arthur. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 84, n. 3 (aug. 1970), p. 488-500. Published by: The MIT Press. Disponível em: <https://bit.ly/3n2QFqY>. Acesso em: 29. set. 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio Sobre o Conceito de Cultura**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 8. mar. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n. 25, de 30 nov. 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 nov. 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm). Acesso em: 8. mar. 2021.

BRASIL. Lei n. 6.015, de 31 dez. 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 8. mar. 2021.

BRASIL. Lei n. 8.935, de 18 nov. 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos Cartórios). **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm). Acesso em: 8. mar. 2021.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 306, de 5 de julho de 2002. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5. jul. 2002. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>. Acesso em: 10. mar. 2021.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). Mandado de Segurança nº 22.162/SP. EMENTA: Reforma Agrária. Imóvel Rural situado no pantanal mato-grossense. Desapropriação Sanção (CF. art. 184) [...]. Rel. Min. Celso de Mello, Brasília, 30 de out. de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 de nov. de 1995. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur23459/false>. Acesso em: 8. mar. 2021.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Princípios do Direito Processual Ambiental**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

RODRIGUES, Marcelo. **Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Minas Gerais (Provimento CGJ 260/13): Comentado**. 3. ed. Belo Horizonte: RECIVIL, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental constitucional**. 10.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SOARES, Manuel Pereira. A dificuldade em definir cidade: atualidade da discussão à luz de contributos recentes. **Cadernos Metrópole**, v. 21, n. 45, p. 647-668, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2019-4513>. Acesso em: 8. mar. 2021.