



POR UMA SUSTENTABILIDADE PATRIMONIAL: O USO DE CONTRAPARTIDAS NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO DE BELOHORIZONTE

SANTOS, GILVANS R.

Programa de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável
Escola de Arquitetura / Universidade Federal de Minas Gerais
gilvanrs@gmail.com

RESUMO

Cada vez mais vemos a atuação do poder público por meio de mecanismos administrativos a fim de proteger bens culturais de relevância para memória e história de uma sociedade. Encontramos, na história dos ordenamentos brasileiros, uma série de itens que confirmam a preocupação governamental sobre o assunto já presentes no século XIX, tal como art. 178 do Código Criminal do Império, datado de 1830, tipificando como conduta criminosa qualquer ato que vinha a “destruir, abater, mutilar ou danificar monumentos, edifícios, bens públicos ou quaisquer outros objetos destinados à utilidade, decoração ou recreio público”. Uma série de outras ações se efetivaram no decurso da história do ordenamento brasileiro suscitando nos dias atuais positivamente em uma legislação que convergisse para um maior cuidado com os bens culturais. Tudo isso em consonância com as diretrizes internacionais de proteção do patrimônio cultural propostas pela Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) desde 1976, estipulada em sua décima nona sessão da Conferência Geral, tema que também foi defendido em nossa Constituição da República e as normativas municipais. Problemáticas de âmbito urbanístico, de patrimônio cultural arquitetônico, de proteção do meio ambiente, de propriedade privada e memória se avolumam em questões dessa natureza, sendo necessário a efetivação de políticas públicas que possam sanear demandas de interesses diversos, todavia envolvendo a dialógica entre desenvolvimento e proteção do patrimônio. Com esse objetivo, o município de Belo Horizonte regulamentou o assunto a partir da lei 3.802 de 6 de julho de 1984, que organiza a proteção do patrimônio cultural do município de Belo Horizonte, antes mesmo da Constituição existir. Nessa perspectiva, observamos nessa legislação a ação do Município sobre a propriedade privada daqueles que são donos de bens imóveis de caráter histórico-cultural, seguindo as diretrizes constitucionais de proteção ao patrimônio cultural. A partir do entendimento da atuação de instrumentos legais, pretende-se observar como o Município de Belo Horizonte efetivou a formulação da política de contrapartidas dentro da construção da efetivação da política pública de proteção patrimonial. A partir deste contexto, este trabalho pretende entender o mecanismo de contrapartida e como a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte age nos processos de preservação de bens imóveis e as consequências que esta ação implica junto a política de preservação patrimonial: sejam estes de caráter limitadores ou de apoio a preservação. Para tanto, observaremos a construção conceitual do instrumento de contrapartida, a legislação existente, tanto na âmbito nacional, estadual e municipal que se associam; a forma de atuação do Conselho de Patrimônio do Município, os casos utilizados de contrapartida e quais as consequências que este ato administrativo traz na construção da política de proteção patrimonial municipal.

Palavras-chave: Patrimônio; Memória; Política de Preservação.

APRESENTAÇÃO

Cada vez mais vemos a atuação do poder público por meio de mecanismos administrativos a fim de proteger bens culturais de relevância para memória e história de uma sociedade. Encontramos, na história dos ordenamentos brasileiros, uma série de itens que confirmam a preocupação governamental sobre o assunto já presentes no século XIX, tal como art. 178 do Código Criminal do Império, datado de 1830, tipificando como conduta criminosa qualquer ato que vinha a “*destruir, abater, mutilar ou danificar monumentos, edifícios, bens públicos ou quaisquer outros objetos destinados à utilidade, decoração ou recreio público*”. (BRASIL, 1830)

Uma série de outras ações se efetivaram no decurso da história do ordenamento brasileiro suscitando nos dias atuais positivamente em uma legislação que convergisse para um maior cuidado com os bens culturais. Tudo isso em consonância com as diretrizes internacionais de proteção do patrimônio cultural propostas pela Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) desde 1976, estipulada em sua décima nona sessão da Conferência Geral. Ou seja, observamos uma evolução nas últimas décadas, e, principalmente, a partir da Constituição da República do Brasil de 1988, de como a nação quer proteger os seus patrimônios para as gerações futuras, chegando a efetivação da conformação de uma política pública voltada a proteção do patrimônio cultural em todos os âmbitos governamentais, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Todavia, a proteção de um bem cultural, quando este é de propriedade privada, em grande parte sempre se apresentou como uma questão conflituosa. Afinal, o poder público impõe a um terceiro uma certa “intervenção” sobre um bem particular visando a uma finalidade comum, qual seja: a preservação do bem cultural, o que muitas vezes não é bem vista pelos proprietários destes bens ou à interesses econômicos distintos. Problemáticas de âmbito urbanístico, de patrimônio cultural arquitetônico, de proteção do meio ambiente, de propriedade privada e memória se avolumam em questões dessa natureza, sendo necessário a efetivação de políticas públicas que possam sanear demandas de interesses diversos, todavia envolvendo a dialógica entre desenvolvimento e proteção do patrimônio.

As formas como o Estado atua sobre os bens tombados pode variar de acordo com o interesse deste último, incidindo sobre um bem imóvel individual como também em áreas urbanísticas aglomeradas. Além disso, um mesmo bem pode apresentar o tombamento em

três esferas governamentais – União, Estado e Município -, conjuntamente ou separadamente.

A legislação existente relacionada ao tema deste estudo perpassa a esfera da União e, principalmente, do Município de Belo Horizonte. Notadamente, a Constituição Federal dispõe sobre o assunto no art. 216, §1º:

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

Com esse objetivo, o município de Belo Horizonte regulamentou o assunto a partir da lei 3.802 de 6 de julho de 1984, que organiza a proteção do patrimônio cultural do município de Belo Horizonte, antes mesmo da Constituição existir. Nessa perspectiva, observamos nessa legislação a ação do Município sobre a propriedade privada daqueles que são donos de bens imóveis de caráter histórico-cultural, seguindo as diretrizes constitucionais de proteção ao patrimônio cultural. Notadamente a legislação municipal antecipou a própria Constituição da República ao que diz respeito à proteção do patrimônio cultural e os norteadores que a orienta, viabilizando a partir deste momento os primeiros passos para a construção de política pública de proteção ao patrimônio.

Nesse sentido, ver-se que o direito efetivamente trabalha no papel de delimitar políticas de proteção ao patrimônio por meio da promoção do controle do Poder Público sobre bens culturais agregados de identidade e valor simbólico. Ao mesmo tempo em que a lei estabelece critérios de restrição ao direito de propriedade, observamos também uma preocupação do município em tentar desenvolver medidas que permitam alinhar a proteção do patrimônio histórico e desenvolvimento urbano pesando o impacto de novas edificações que podem impactar o equilíbrio histórico-memorial-ambiental na cidade. Para tanto, nos últimos anos, a Prefeitura de Belo Horizonte tem trabalhado com uma política de compensação, que são contrapartidas realizadas pelos interessados em atuar de alguma forma no tecido urbano, com o objetivo de minimizar ou contrapesar os impactos causados por novas edificações.

A partir do entendimento da atuação de instrumentos legais, pretende-se observar como o Município de Belo Horizonte efetivou a formulação da política de contrapartidas dentro da construção da efetivação da política pública de proteção patrimonial. Embora alguns instrumentos utilizados como a isenção do IPTU, a transferência do direito de construir, o uso da Lei de incentivo municipal e o programa adote um bem cultural sejam mais pacificados em seu entendimento legal e uso, muito ainda temos que compreender sobre o

uso do instrumento de contrapartida, sua fundamentação teórica, legal e prática.

A partir deste contexto, este trabalho pretende apresentar os princípios que devem estar presentes no mecanismo de contrapartida utilizado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e que contribuem na construção de uma política de preservação patrimonial. Assim como também o entendimento legal da figura jurídica do Tombamento. Acreditamos que esta discussão favoreça o entendimento da interdisciplinaridade do tema, que engloba questões da história, do direito e da arquitetura, sendo os elementos abordados determinantes conceitualmente na efetivação de uma política pública de preservação.

Para que haja o uso adequado da aplicação do direito, é necessário conhecer os princípios que estão na base de sua interpretação. Como assegura Celso Antônio Bandeira de Mello:

A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (Mello, 1998, p. 630)

Ver-se que os princípios são importantíssimos para o entendimento de qualquer ramo do direito, pois são eles que norteiam, balizam, fundamentam o ordenamento jurídico e, conseqüentemente, as interpretações que teremos sobre ele. Sendo assim, quais seriam os princípios que permeiam os caminhos acerca da preservação do patrimônio cultural, dando alicerce as ações do poder público e da coletividade para a defesa do mesmo?

Fazendo uma análise do que está presente na Constituição Federal, especificamente ao que se refere ao Art. 216, vemos que o patrimônio cultural é tratado neste artigo como sendo o conjunto de bens de natureza material e imaterial constituídos pelos aspectos históricos, científicos e paleontológicos. A partir de uma decorrência lógica, são os princípios da proteção, da função social da propriedade, da fruição coletiva, da prevenção de danos, da responsabilização, do equilíbrio, da participação popular, da educação patrimonial, da solidariedade intergeracional e da cooperação internacional que compõem o rol de princípios a serem trabalhados para se efetivar a proteção também dos bens culturais.

PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO

Advindo do dispositivo constitucional presente no art. 216, §1º e do art. 23, III e IV, observamos que o princípio da proteção segue como uma obrigação, um dever, do Poder Público de cuidar, zelar, por aquilo que se tem interesse público e que lhe é atribuído algum valor simbólico. É o que se interpreta da competência atribuída a todos os entes públicos, seja na esfera federal, estadual ou municipal. Diz o art. 23, III e IV o seguinte:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: ...

– proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

– impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; (Constituição da República, 1988)

Adicionando-se a isso, a ordem constitucional também enumera a comunidade para ser outro guardião desta memória, pois, em seu art. 216, §1º, a sociedade é convocada a colaborar com as ações de proteção:

Art. 216, §1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (Constituição da República, 1988)

Nesse sentido, um ciclo se fecha ao princípio da proteção ao colocar tanto o poder público e a própria sociedade civil como agentes integrantes do cuidado com os bens culturais. Se por uma vertente temos a esfera pública como um braço de ação institucionalizada para prosseguir com atos que visem a preservação do patrimônio cultural, como um controle legitimado pelos poderes a ele atribuídos; por outro também temos o controle externo, ou seja, cidadãos que se importam com o que é patrimônio de todos, direito difuso, atuando como agente colaborador na fiscalização sobre o que se deve preservar. Assim como também nos assegura Mourão e Morais:

Derradeiramente concluímos pela importância da participação da sociedade pública não estatal na preservação da vontade constituinte, notadamente das organizações não estatais e, mesmo, do indivíduo, por meio da fiscalização e cobrança da observância ao texto constitucional pelo Poder Público. (Morais; Mourão, 2005, p. 343)

PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIOCULTURAL DA PROPRIEDADE

Importantíssimo compreendermos a intervenção da sociedade como um todo na propriedade privada a partir do entendimento de que esta última também atende a uma demanda social. É aqui que se encontra o grande embate entre o público e o privado ao que se refere ao direito de propriedade, mas que foi muito bem trabalhada pelo poder constituinte e definida no ordenamento jurídico brasileiro.

Muitas vezes, parte-se do princípio de que a propriedade é um direito inatingível, que atenda a uma condição ilimitada, uma vez que esta se encontra dentro da sociedade e é por ela utilizada, tanto no seu aspecto econômico, cultural e simbólico. Para legitimar a função social da propriedade, o legislador constituinte fez constar na Constituição da República, no art. 5º, XXIII, que *“a propriedade atenderá a sua função social”*.

Advindo a isso, também encontramos no Código Civil Brasileiro, no seu art. 1.228, §1º, o desenvolver deste entendimento:

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 de modo a 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. (Código Civil Brasileiro, 2002)

Sendo assim, e para fecharmos o entendimento da importância deste princípio para a proteção do patrimônio cultural edificado, citamos Marcos Paulo de Souza Miranda, em sua obra intitulada *“Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro”* que nos diz:

Assim, os proprietários de bens culturais devem exercer o direito sobre eles não unicamente em seu próprio e exclusivo interesse, mas em benefício da coletividade, observando-se todo o regramento constitucional e legal sobre a proteção do patrimônio cultural, sendo precisamente o cumprimento da função social que legitima o exercício do direito de propriedade pelo titular. Para o alcance da função social, ambiental e cultural da propriedade, pode-se valer o poder público de instrumentos inclusive que imponham ao proprietário comportamentos positivos (e não meramente de abstenção), para que a propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente cultural. (MIRANDA, 2006, p. 28).

PRINCÍPIO DA FRUIÇÃO COLETIVA

Assegurar que a coletividade faça uso de um bem cultural é também item que converge para a proteção do mesmo, afinal, de nada valeria o acatamento e os cuidados com um determinado item de relevância cultural, sem que o mesmo possa ser usado de forma

adequada. O que se quer é dar ampla publicidade das medidas de proteção e do valor cultural dos referidos bens. Sendo assim é que o princípio da fruição foi garantido no caput do art. 215 da Constituição da República:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Desse modo, podemos observar que os princípios se entrelaçam visando a convergência de seus objetivos por meio de ações interligadas. Bom exemplo disso é a associação do princípio da fruição com o da educação patrimonial, que se complementam na medida em que a educação, utilizando de projetos específicos, contribuirá na difusão e valorização destes bens.

PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO DE DANOS

O nosso ordenamento jurídico, no que tange ao patrimônio cultural, se orienta a partir de um caráter fundamentalmente preventivo. Para tanto, faz-se uso de dois princípios basilares em Direito Ambiental que buscam reduzir ou eliminar as causas de ações de deterioração do patrimônio, são eles: o princípio da precaução e o princípio da prevenção.

Embora ambos os princípios sejam antecipatórios, cada um apresenta uma característica própria. Enquanto a precaução seja entendida como um princípio de aspecto mais amplo, o mesmo determina a tomada prévia de medidas diante da incerteza dos riscos, então traz como elemento a incerteza científica, onde não há um nexo de causalidade evidente e se utiliza da máxima *"In dubio pro cultura"*. Já a prevenção, possui um viés antecipatório/preventivo, de modo a, conhecendo os impactos e suas causas, os diminua ou elimine de maneira que a proteção se torne viável, utilizando-se da máxima *"melhor prevenir que remediar"*.

O legislador constitucional garantiu a prevenção no art. 216, §4º dizendo que *"os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei"*, lembramos aqui, então, que a mera ameaça já é suficiente para a punição, estipulando-se uma pena antes mesmo que ocorra determinada ação contrária ao patrimônio.

PRINCÍPIO DA RESPONSABILIZAÇÃO

Este princípio significa que aquele que causar um dano ao patrimônio cultural deve ser por ele responsabilizado. Envolve três sistemas existentes: civil, administrativo e criminal, podendo o infrator ser responsabilizado simultaneamente e cumulativamente.

O grande avanço, constante na Lei dos Crimes Ambientais, Lei 9.605/98, além de listar os crimes contra o ordenamento urbanístico e patrimônio ambiental, presentes nos artigos 62 a 65, também prevê a responsabilização da pessoa jurídica. Na esfera civil, temos que a responsabilização por quem viola normas de proteção ao meio ambiente cultural é objetiva, independentemente de culpa. E na seara administrativa federal, encontramos como base legal da responsabilização o Decreto 3.179/99, nos seus artigos 49 a 52, que foi revogado pelo Decreto 6.514 de 2008 em seus artigos 72 a 95.

PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO OU DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O entendimento de que a proteção aos bens culturais e naturais impede o potencial de desenvolvimento econômico já se encontra ultrapassado. Hoje, ver-se, cada vez mais, que ambos os polos, preservação e desenvolvimento, podem e devem andar de mãos dadas em prol da sociedade. Nesse sentido, o princípio do equilíbrio busca meios para assegurar que políticas de crescimento econômico e social se alinhem com a conservação do patrimônio cultural viabilizando a sociedade o desenvolvimento integrado, harmônico e sustentável. É o que assegura também Marcos Paulo:

Não há dúvida que o desenvolvimento econômico é um valor precioso da sociedade, mas ele deve coexistir com a preservação do meio ambiente cultural, de forma que aquele não implique em anulação deste último. Ou seja, há necessidade de se encontrar um ponto de equilíbrio de forma que o desenvolvimento atenda às necessidades do presente sem comprometer os direitos das gerações vindouras. (MIRANDA, 2006, p. 37)

PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Princípio que parte do pressuposto de que cada vez mais deve-se incentivar a participação da sociedade na criação de políticas, tomadas de decisão e execução de ações que visam melhoria da condição de vida. Esse ponto advém também da observação de que o Estado não consegue, isoladamente, satisfazer os anseios de toda a sociedade. Assim, busca-se, com ênfase na cooperação entre o Estado e a sociedade, a participação dos diferentes atores sociais em conjunto. Parte-se deste princípio, três subprincípios: A publicidade, que advém também dos princípios administrativos e que nos diz que todo ato administrativo deve ser publicizado; Direito a informação ou do acesso a informação,

estipulado pela Lei 10.650/03, que dispõe que toda população tem direito as informações públicas não sigilosas; e, por fim, Educação patrimonial, item a ser explorado como outro princípio a seguir e que é, como dito acima, coadjuvante ao princípio da participação popular e fruição coletiva.

PRINCÍPIO DA EDUCAÇÃO PATRIMONIAL

Baseado na ideia de que deve-se construir uma consciência da importância da preservação da memória, a educação patrimonial passa a ser um instrumento de formação da sociedade a fim de que esta possa exercer os seus direitos e deveres ao que diz respeito ao patrimônio cultural. Encontramos esta determinação legal no art. 225, VI e foi, inicialmente, uma ação utilizada nos programas educativos de museus, que, posteriormente, foram incorporadas por várias outras instituições, sejam elas de preservação cultural e ambiental. Assim, trabalha-se com a sociedade envolvendo-a com o patrimônio e desenvolvendo atividades de fruição dos valores e bens históricos.

PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL OU ENTRE GERAÇÕES

Princípio que prevê que a geração atual tem a responsabilidade de cuidar do que hoje existe para que as gerações futuras possam ter as suas necessidades salvaguardadas. Com isso, devemos pensar em garantir o mínimo de recursos que garantam a dignidade da pessoa humana das futuras gerações. Nesse sentido, a proteção do patrimônio cultural resguarda elementos que proveem a sadia qualidade de vida, a partir do momento que os elos entre a cultura, memória, história e identidade são respeitados.

PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Princípio que prevê a cooperação entre países de forma solidária ao que diz respeito à proteção de bens ambientais de caráter cultural. Baseia-se na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 4º, IX, que diz “*cooperação entre os povos para o progresso da humanidade*”. Juntamente a este dispositivo, também ressaltamos o art. 77 da Lei 9.605 de 1998 que diz:

Art. 77. Resguardados a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes, o Governo brasileiro prestará, no que concerne ao meio ambiente, a necessária cooperação a outro país, sem qualquer ônus, quando solicitado para:

I – produção de prova;

- II – exame de objetos e lugares;
- III – informações sobre pessoas e coisas;
- IV – presença temporária da pessoa presa, cujas declarações tenham relevância para a decisão de uma causa;
- V – outras formas de assistência permitidas pela legislação em vigor ou pelos tratados de que o Brasil seja parte. (Lei de Crimes Ambientais, 1998)

Por fim, cabe-nos ressaltar que o entendimento dos princípios que balizam a proteção do patrimônio cultural, presentes no Direito Ambiental, nos demonstra como o ordenamento jurídico foi pensado para salvaguardar estes bens de caráter histórico. Salientamos que esta compreensão é fundamental para a execução das políticas públicas de proteção, assim como para a efetivação das diretrizes legais.

O TOMBAMENTO E SUA NATUREZA JURÍDICA

Com o propósito de proteção do universo cultural das sociedades, dentro da ótica do Estado Democrático de direito, observamos a existência de instrumentos jurídicos e administrativos que proveem a preservação de bens culturais de importância significativa. Entre os instrumentos jurídicos, temos a ação popular e a ação civil pública; já os instrumentos administrativos encontramos o Tombamento, o inventário, o registro e a vigilância.

Tanto a legislação constitucional como infraconstitucional viabilizaram mecanismos que efetivamente visam a preservação do Patrimônio Cultural. No nosso estudo, abordamos o instrumento administrativo do tombamento como forma de ação direta do Município de Belo Horizonte sobre bens imóveis que apresentam relevância histórica. A especificidade deste instrumento administrativo, associada a outras leis de regulamentação urbana, interferem diretamente na propriedade privada buscando alinhar o interesse público ao interesse privado.

O termo tomo tem origem portuguesa e está associada, com sentido de inventário ou registro, às instalações do Arquivo Nacional de Portugal em uma das torres da cidade de Lisboa. Como os registros administrativos eram feitos nos Livros de Tombo, ficou, então, denominada torre do tomo. Segundo José Eduardo Ramos Rodrigues, o tombamento é:

um ato administrativo pelo qual o Poder Público declara o valor cultural de coisas móveis ou imóveis, inscrevendo-as no respectivo livro do Tombo, sujeitando-as a um regime especial que impõe limitações ao exercício de propriedade, com a finalidade de preservá-las. Portanto, trata-se de ato ao mesmo tempo declaratório, já que declara um bem de valor cultural, e constitutivo, vez que altera o seu regime jurídico. (MIRANDA, 2006, p. 108 apud RODRIGUES, 2001, p. 313)

Observamos a partir da colocação de Rodrigues dois importantes pontos, abordados por este autor, sobre a situação dos bens tombados: um é o regime especial em que este é colocado, observando-se uma proteção, o outro é a imposição de limitações ao exercício de propriedade. Tratando-se do mesmo assunto, Reinaldo Moreira Bruno entende o tombamento da seguinte forma:

constitui-se em modalidade de intervenção do Estado no exercício do direito de propriedade privada, que visa assegurar a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, assim considerado pelo Decreto-lei 25/37 como 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. (BRUNO, 2008 , p. 358)

Como apontado também pelo segundo autor, o tombamento é visto como uma ação do Estado sobre um bem privado restringindo o direito de propriedade privada a partir da premissa de preservação de um patrimônio histórico ou artístico legitimamente reconhecido pelo Estado.

Maria Coeli Simões Pires defini o tombamento como:

ato final resultante de procedimento administrativo mediante o qual o Poder Público, intervindo na propriedade privada ou pública, integra-se na gestão do bem móvel ou imóvel de caráter histórico, artístico, arqueológico, documental ou natural, sujeitando-o a regime jurídico especial de tutela pública em vista a realização de interesse coletivo de preservação do patrimônio. (MIRANDA, 2006, p. 109 apud RODRIGUES, 1994, p. 78)

Interessante observarmos por parte da autora a relação de co-participação na gestão do bem cultural realizada conjuntamente pelo proprietário e pelo poder público na preservação do mesmo. Considerando o entendimento de Marcos Paulo de Souza Miranda, o tombamento é visto como fato e ato administrativo

Como fato é uma operação material de registro de um bem efetivado pelo agente público no respectivo Livro de Tombo. Como Ato é uma restrição imposta pelo Estado ao próprio direito de propriedade, com o escopo de preservar os seus atributos. (MIRANDA, 2006, p. 109)

Apontamos que alguns doutrinadores divergem sobre a natureza jurídica do Tombamento e que se verifica que não há um consenso sobre o assunto. Enquanto Maria Sylvia Zanella Di Prieto, José Cretella Júnior e Diógens Gasparinin entendem-o como instrumento de Limitação ao Direito de propriedade. Por outro lado, Adilson Abreu Dallari e Celso Antônio Bandeira de Mello apresentam-o como Servidão administrativa. Enquanto Hely Lopes

Meirelles aponta a natureza jurídica do tombamento como Domínio Eminente do Estado. E, em outra perspectiva, Paulo Affonso Leme Machado e José Afonso da Silva apontam como Bem de Interesse Público.

Enquanto Limitação ao Direito de propriedade, os doutrinadores apontados acima entendem que o tombamento seria uma imposição gratuita indeterminadamente feita pelo poder público ao proprietário. No entanto, o tombamento individualiza o bem em relação a limitação ao direito de propriedade.

Como Servidão Administrativa, Bandeira de Mello e Dallari acreditam que o tombamento seria um ônus real de uso colocado, imposto, pela administração pública a determinados bens a partir da qualidade ou valor que neste último é exaltado para o desfrute da coletividade.

Já na perspectiva de Domínio Eminente do Estado, Hely Lopes Meirelles expande a ideia de poder regulatório do Estado, sendo que este, além de efetivar o seu poder sobre os bens dominicais, também o exerce sobre coisas e locais particulares, desde que estes tenham interesse público, por meio do instrumento do Tombamento.

Por último, doutrinadores como Machado e Silva colocam que determinados bens privados podem vir a adquirir a finalidade de interesse público institucionalizado, submetendo-se a um regime particular relativo a sua disponibilização, ao poder de polícia e intervenção pública, baseado na natureza jurídica de os mesmos seriam Bem de Interesse Público.

CONCLUSÃO

Atualmente, vemos que a importância dada ao patrimônio cultural tem tomado destaque na sociedade e sido foco de legislações próprias que servem como mecanismos de proteção dos mesmos. Seguindo esta lógica, temos que a sociedade belorizontina desenvolveu nas últimas décadas uma forte política de proteção que teve início nos anos de 1980 e que se aperfeiçoou no decorrer do tempo.

Toda esta preocupação da municipalidade belorizontina em manter seus “bens” culturais intactos foi também se moldando nos princípios e em uma legislação federal que permitiu a efetivação de uma base jurídica local bastante desenvolvida, basta observar todo o procedimento e as formas de compensação existentes para, primeiramente, fazer o processo de tombamento, e, por consequência, criar formas de contrapartida aos proprietários dos bens juridicamente tutelados.

Verificamos que a doutrina sobre o tema ainda apresenta uma série de interpretações diferenciadas, mas que se convergem na ideia de que a proteção de um bem cultural é

adotada a partir de um interesse público maior e, por isso, se sobressai a um interesse privado, mantendo a máxima de que a propriedade privada também tem a sua função social. Verificamos que o mecanismo do tombamento é uma importante arma na proteção dos bens culturais edificados, onde também se protege aspectos da história, da memória, do traçado urbano, do modo de viver, das formas de se construir e do fazer, por fim da identidade do próprio ser humano no universo em que ele atua.

Por fim, os princípios apresentados neste trabalho e o entendimento legal da figura do tombamento sobre os bens patrimoniais abre caminho para uma reflexão mais qualificada sobre a efetivação de uma política pública de preservação, em particular na utilização das contrapartidas, pois parte-se de pressupostos que indicam caminhos mais adequados à política pública e que devem ser respeitados pelos agentes envolvidos nas ações de preservação. Estudos mais aprofundados contribuirão para uma avaliação de como a política pública de preservação da cidade de Belo Horizonte tem se alinhado com os princípios apresentados, permitindo uma visão mais global de ações de contrapartida como instrumento para a efetivação de políticas de preservação no município de Belo Horizonte.

BIBLIOGRAFIA

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 5.531, de 17 de dezembro de 1986**. Aprova o regimento interno do conselho deliberativo do patrimônio cultural do município de Belo Horizonte. Disponível em: <https://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/241168/decreto-5531-86>. Acesso em: 03 mai. 2019.

BRASIL, **Código Civil**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasil. Brasília, Distrito Federal: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 03 mai. 2019.

BRASIL, **Código Criminal do Império**, 1830. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm. Acesso em: 03 mai. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mai. 2019.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Direito Administrativo Didático**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio Cultural: conceitos, políticas, instrumentos**. São Paulo: Annablume, 2009.

CASTRO, Sônia Rabello de. **O Estado na preservação de bens culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 15ª Ed. Ver, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 28 ed. 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MOURÃO, Henrique A.; MORAIS, José Luiz. **Inserções do direito na esfera do patrimônio**

arqueológico e histórico-cultural. In: Diretor Ambiental. Coodenador Bruno Campos da Silva. Belo Horizonte, Del Rey, 2005.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Da proteção ao patrimônio cultural.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SIMÃO, Maria Cristina Rocha. **Preservação do patrimônio cultural em cidades.** Belo Horizonte: Autêntico, 2001.

SIMÕES PIRES, Maria Coeli. **Da Proteção ao Patrimônio Cultural.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

TELLES, Antonio A. Queiroz. **Tombamento e seu regime jurídico.** São Paulo: RT, 1992.