Cadernos do Desenvolvimento Fluminense - ISSN: 2317-6539
Rio de Janeiro | n. 28 | Edição Especial | abril-2025
ARTIGO

INTERFACE ENTRE A GESTÃO DO DIREITO DE CONSTRUIR E A CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL FLUMINENSE

INTERFACE BETWEEN THE MANAGEMENT OF BUILDING RIGHTS AND THE CULTURAL HERITAGE FLUMINENSE

Edmar Augusto santos de Araujo Junior
https://orcid.org/0000-0002-9062-9173
Correspondência: araujoedmar1@gmail.com
Pesquisador Pós-doutorado no Instituto de Política e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) / Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89494
Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

O tema deste artigo é a interface entre os instrumentos urbanísticos de gestão de direitos construtivos, previstos pelos Planos Diretores municipais, especificamente a Transferência do Direito de Construir (TDC) e as políticas de preservação e conservação de imóveis tombados pelo Instituto do patrimônio cultural do estado do Rio de Janeiro (INEPAC). Há um acervo considerável de bens tombados pela esfera estadual fluminense necessitando de uma política pública articulada e integrada ao âmbito municipal para viabilizar a conservação desse estoque patrimonial. O objetivo é apresentar um desenho metodológico de aplicação da TDC com a finalidade de conservação do patrimônio cultural que sirva não somente à administração estadual, mas também às administrações municipais para o avanço da regulamentação dos instrumentos da política urbana de gestão pública dos direitos de construir. Sustentamos que a gestão do patrimônio cultural fluminense poderia ser integrada à política urbana municipal. A metodologia desta pesquisa propositiva adota os critérios sobre a elegibilidade de imóveis à TDC analisados por Araujo (2024), de modo a delimitar o universo de bens tombados, de acordo com os fundamentos e princípios da política urbana. Os resultados apurados permitem identificar municípios em que seja viável destinar recursos urbanísticos para financiar a conservação de bens tutelados pelo Estado do Rio de Janeiro. Essa interface entre duas modalidades da política urbana representa uma estratégia de desenvolvimento fluminense sob o prisma da articulação dos instrumentos de gestão de direitos construtivos e de conservação do patrimônio cultural.

Palavras-chave: Instrumentos da política urbana; transferência do direito de construir; patrimônio cultural; financiamento da conservação; desenvolvimento fluminense.

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comercias, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

ABSTRACT

The subject of this article is the interface between the urban management instruments for building rights, provided for in municipal Master Plans, specifically the Transfer of the Right to Build (TDC) and the preservation and conservation policies for properties listed by the Rio de Janeiro State Cultural Heritage Institute (INEPAC). There is a considerable collection of properties listed by the state of Rio de Janeiro, which requires a public policy that is articulated and integrated with the municipal level in order to enable the conservation of this heritage stock. The aim is to present a methodological design for the application of the TDC with the aim of conserving cultural heritage that serves not only the state administration, but also municipal administrations to advance the regulation of urban policy instruments for the public management of building rights. We believe that the management of Rio's cultural heritage could be integrated into municipal urban policy. The methodology of this propositional research adopts the criteria on the eligibility of properties for TDC analyzed by Araujo (2024), in order to delimit the universe of listed properties, according to the foundations and principles of urban policy. The results allow us to identify municipalities in which it is feasible to allocate urban resources to finance the conservation of properties protected by the State of Rio de Janeiro. This interface between two forms of urban policy represents a development strategy for Rio de Janeiro from the point of view of linking the instruments for managing building rights and conserving cultural heritage.
Keywords: urban policy instruments; transfer of the right to build; cultural heritage; financing conservation; development in Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

Essa pesquisa consiste em uma proposta de formulação de políticas urbanas articuladas entre esferas municipais e estadual, para o desenvolvimento fluminense, a partir do fomento às políticas de conservação, restauração e requalificação do patrimônio cultural edificado tombado pelo Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de uma estratégia de desenvolvimento capaz de aquecer o mercado de trabalho de setores da construção civil, da cultura e do turismo, financiado por recursos urbanísticos. O foco de análise é a Transferência do Direito de Construir (TDC), um dos instrumentos da gestão dos direitos construtivos, que pode ser utilizada com a finalidade de financiar a conservação do patrimônio cultural edificado, respeitando determinados critérios.

Há um estoque de bens imóveis, tutelados pelo instrumento do tombamento estadual, em diversos municípios do Estado do Rio de Janeiro, e muitos imóveis estão sem uso, abandonados e sem conservação adequada. São bens territoriais que poderiam ser restaurados, requalificados e utilizados como suporte para a realização de diversas atividades econômicas. Por isso, a necessidade de se pensar um desenho metodológico de planejamento urbano e regional, integrando a gestão do Instituto estadual do patrimônio cultural do Rio de Janeiro (INEPAC) às políticas urbanas municipais.

Os instrumentos municipais que compõem a gestão dos direitos construtivos exercem forte relação com o instrumento do tombamento municipal do patrimônio cultural edificado. A restrição ao direito de construir até o nível básico e universal, imposta aos proprietários de bens tombados, justifica uma recompensa dada sob a forma de financiar a conservação patrimonial. Essa interpretação poderia ser estendida também às recompensas dadas aos proprietários com restrições construtivas determinadas pelo tombamento na esfera estadual.

Buscamos, então, avaliar como a aplicação da TDC com a finalidade de financiar a conservação do patrimônio cultural, a partir do tombamento municipal e estadual, poderia constituir em uma estratégia integrada de desenvolvimento territorial fluminense.

Na literatura nacional dedicada à análise da TDC para a preservação do patrimônio cultural edificado, há estudos com foco em municípios como Curitiba, São Paulo, Juiz de Fora, Belo Horizonte, Salvador etc.

Dentre os autores dedicados ao tema, Barbosa (2017) tece uma análise crítica sobre os problemas da implementação do instrumento em Curitiba e São Paulo, considerando a TDC, ao lado da isenção do IPTU e do direito de preempção, como um dos três instrumentos convergentes entre as políticas urbanas e patrimoniais. A autora entende que a TDC não está restrita a uma questão de compensação ao proprietário, ou seja, o instrumento não se restringe apenas à compensação pela perda de um direito construtivo, consistindo em uma possibilidade efetiva para o incentivo à manutenção e à proteção patrimonial.

Bacellar (2007) apresenta a discussão controversa sobre a indenização por tombamento, endossando a posição de Rabello (1981), ao defender que quando a propriedade tiver seu conteúdo econômico totalmente esvaziado é que seria passível uma indenização. Para a autora, a TDC não exime a obrigação dos proprietários de conservar os imóveis, mas pode ser entendida como um incentivo à conservação e não como compensação ao impedimento da demolição do imóvel tombado.

Esse posicionamento controverso entre os especialistas sobre a utilização do instrumento como política de financiamento à conservação patrimonial ainda não foi superado e políticas continuam sendo planejadas, sendo importante uma formulação criteriosa e inovadora de aplicação da TDC com essa finalidade.

Em nosso desenho metodológico, a análise do estoque do patrimônio cultural edificado fluminense elegível à TDC é compreendido pela lista de bens tombados do INEPAC, analisados à luz dos dados da política urbana municipal em que cada bem está

situado. Os dados sobre os instrumentos do Planejamento urbano captados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE permitem a identificação dos municípios que regulamentaram os instrumentos do solo criado. Esses dados da política urbana municipal são a legislação urbanística, os Planos Diretores municipais e as leis complementares que regulamentam os instrumentos urbanísticos de gestão dos direitos construtivos.

Para demonstrar como o mapeamento do patrimônio fluminense é factível, utilizamos as bases cartográficas do Armazém de Dados do Instituto municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) da cidade do Rio de Janeiro com o georreferenciamento dos bens tombados pelas esferas federal, estadual e municipal. A partir desse mapa do patrimônio fluminense, é possível investigar em que passo está a regulamentação da TDC em cada município em que há bens de tombamento estadual.

Um exemplo de como este tema está destaque refere-se ao recém sancionado Projeto de Lei Complementar nº 142-A/2023 de autoria do poder executivo municipal do Rio de Janeiro para instituir a Operação Urbana Consorciada (OUC) do Estádio de São Januário, cuja fachada é tombada pelo município do Rio de Janeiro e considerado Patrimônio cultural e histórico fluminense. Este projeto estabeleceu as diretrizes urbanísticas para a área de abrangência delimitada na operação, permitindo a TDC da área não construída ocupada pelo estádio e pelo campo de futebol para viabilizar financeiramente a reforma de São Januário e seu entorno.

Importante ressaltar que a aplicação da TDC, geralmente, vem acompanhada da regulamentação de outros instrumentos e parâmetros urbanísticos que constituem o sistema de gestão dos direitos construtivos (Furtado; Maleronka, 2023), tais como os coeficientes de aproveitamento do solo (básico, mínimo e máximo), a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a própria OUC. Desta forma, o método empregado em nossa pesquisa também permite monitorar o estado da arte da regulamentação desses instrumentos nos municípios que contam com bens territoriais do patrimônio cultural fluminense.

A metodologia estrutura-se a partir de duas fontes principais: a revisão da literatura especializada na aplicação da TDC com a finalidade de preservação do patrimônio cultural pelos municípios brasileiros e as análises descritivas e cartográficas da legislação urbanística de municípios fluminenses que contam com imóveis tombados pelo INEPAC e pelas administrações municipais.

Esse material permite identificar imóveis tombados elegíveis à TDC, de acordo

com os critérios delimitados por Araujo (2024), para receber recursos urbanísticos para financiar a conservação e requalificação do ambiente cultural e histórico, a partir da tutela estadual. Diante da premissa de que a maioria dos municípios fluminenses ainda não conta com uma agenda de políticas urbanas avançadas com relação à interface entre as políticas urbanas e o tombamento estadual, pretende-se com este artigo situar a gestão dos direitos construtivos como uma modalidade estratégica visando o desenvolvimento fluminense.

2 INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA: DA GESTÃO DOS DIREITOS DE CONSTRUIR À PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

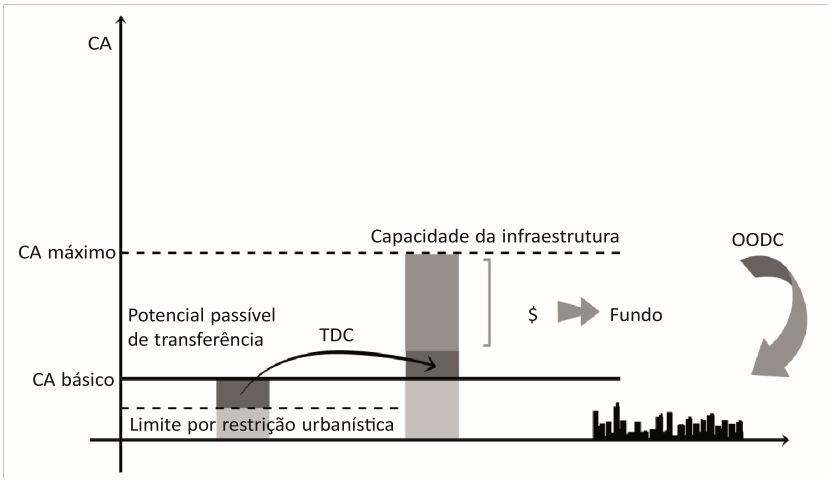
Nesta seção, são apresentados os instrumentos da gestão pública dos direitos de construir, previstos pelo sistema jurídico brasileiro, para promover o desenvolvimento urbano, bem como os instrumentos de preservação do patrimônio cultural edificado, que requerem frequentemente políticas de financiamento à requalificação e conservação.

Ao permitirem que recursos urbanos estratégicos sejam recuperados pela administração municipal, esses instrumentos podem ser usados para controlar e direcionar a expansão urbana, bem como para fomentar políticas estratégicas que compreendem o desenvolvimento urbano e territorial: regularização fundiária, urbana e imobiliária; implementação de programas e projetos habitacionais de interesse social; criação de reservas fundiárias; construção de equipamentos urbanos e comunitários; criação ou melhoria de espaços públicos, áreas de lazer e espaços verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e agrícola; e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

No artigo 4º do Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257 de 2001, estão previstas as formas de financiamento do desenvolvimento urbano, por meio de seu sistema integrado de ferramentas do planejamento urbano. A caixa de ferramentas contida na lei tem potencial de induzir a ocupação equitativa e de controlar o preço do solo urbano. As três principais modalidades de recuperação de mais-valias fundiárias decorrem do aumento do preço da terra devido a uma ação estatal: Contribuição de melhoria, IPTU e Gestão pública dos usos e direitos construtivos (Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC, Transferência do Direito de Construir – TDC, Operação Urbana Consorciada – OUC e Outorga Onerosa de Alteração de Uso - OOAU).

Furtado e Maleronka (2023) analisam três instrumentos da gestão pública dos direitos de construir, considerando como parâmetro para a cobrança, o Coeficiente de Aproveitamento (CA) Básico unitário e o Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM). Os recursos recuperados são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. No gráfico 1 abaixo, apresentamos o modelo proposto pelas autoras para a gestão do direito de construir a partir da ilustração do cenário de aplicação da TDC.

Gráfico 1 - Coeficientes de Aproveitamento e Transferência do Direito de Construir (TDC)



Fonte: Furtado e Maleronka (2023)

Analisando o gráfico acima, nota-se a restrição urbanística enfrentada por um proprietário que teve o seu direito de construir limitado, impedindo-o de construir até o coeficiente de aproveitamento básico. Essa área não construída representa um potencial passível de transferência por um interessado a construir acima do básico e até o limite máximo (CAM), que é determinado por critérios técnicos do planejamento urbano, sobretudo, pela capacidade de infraestrutura instalada em cada macrozoneamento da cidade. No modelo das autoras, os recursos obtidos com a venda desse potencial são direcionados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano, juntamente com os recursos captados pela OODC, sendo uma parte destinada a conservação de imóveis tombados.

Essa análise sobre esses instrumentos não tributários é importante, pois considera a gestão dos direitos construtivos como uma das modalidades da política urbana brasileira e que compõe um sistema de gerenciamento de ganhos fundiários ainda mais amplo se considerarmos a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), bem como os instrumentos fiscais: IPTU e Contribuição de Melhorias.

Com a regulamentação e implementação deste sistema de gestão dos direitos de construir e com a aplicação da TDC, que analisaremos neste artigo, o poder municipal poderia ser capaz de destinar recursos para financiar a conservação, restauração e requalificação de parte do estoque do patrimônio cultural edificado, protegido, sobretudo, pelos tombamentos municipal e estadual.

2.1 Antecedentes e finalidades da Transferência do Direito de Construir (TDC)

Os instrumentos urbanísticos de caráter não tributário que compõem o sistema de gestão pública dos direitos de construir permitem a captura de mais-valias fundiárias geradas pela autorização construtiva, ao permitir a cobrança municipal pela edificabilidade adicional, além do que é outorgado por uma edificabilidade básica associada ao pagamento do imposto predial. Tais instrumentos, sobretudo a ODDC e a TDC, decorrem do conceito de Solo Criado, que foi instituído constitucionalmente pela Carta de Embu-SP, em 1976.

Na figura 1 abaixo, é apresentada a ilustração do instituto do Solo Criado, compreendendo a verticalização do lote, tal como a sobreposição de várias casas, uma sobre a outra, com a área do jardim acoplada à casa. A premissa para verticalizar o lote estava causando as sobrecargas das infraestruturas públicas e atribuindo valores diferenciados aos terrenos urbanos.

Figura 1 – O instituto do Solo Criado

Fonte: Revista CJ Arquitetura, 1977.

A Carta de Embu, de 1976, é o principal marco regulatório dos dispositivos jurídicos necessários para a instituição do solo criado, permitindo o desenvolvimento de mais três instrumentos: o coeficiente de aproveitamento único, a transferência dos direitos de construir e a proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público (Azevedo Netto *et al*, 1977).

A transferibilidade do direito de criar solo foi considerada constitucional, admitindo-se a transferência, total ou parcial, dos direitos concernentes ao coeficiente único de aproveitamento não utilizado por restrição normativa de um particular a outro interessado em construir acima do seu direito estabelecido. Para tanto, era necessário requerer este direito de construir inerente de outros terrenos, podendo ser pago em dinheiro ou permutando por uma área de terrenos destinados à preservação ambiental, cultural e histórica.

Com a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, a propriedade não era mais entendida como um direito absoluto, com fundamento nos princípios constitucionais da função social da propriedade e da justiça social. O parâmetro de uso é definido pelo equilíbrio entre áreas livres e construídas e pela recuperação dos investimentos novos e anteriores, em benefício da comunidade, necessários à criação de solo artificial. O direito de construir também não é um direito subjetivo do proprietário, sofrendo limitações administrativas ao seu exercício. O direito de propriedade não implica um direito de construir índices de edificação de modo irrestrito. Em zonas específicas para adensamento, são estabelecidos índices máximos de edificação, considerados recursos de edificação pública, em que se constrói mediante contrapartida. O ato normativo do poder público para corrigir as distorções do zoneamento aumenta o valor do patrimônio de um particular e por isso, são considerados recursos urbanos pertencentes ao poder público para investir no desenvolvimento urbano (Rabello, 2016).

De acordo com o raciocínio jurídico estabelecido na Carta de Embu (1976), as condições diferenciadas entre os lotes para servirem de suporte ao exercício de atividades conferem valor de uso ao solo urbano, independentemente das causas exógenas e devem ser consideradas como a componente econômica da propriedade. A existência dessa componente econômica requer o estabelecimento de um volume de utilização mínima de parte do terreno. Esse volume mínimo é decorrente de um padrão único de aproveitamento que, por sua vez, corresponde a um padrão máximo que o proprietário pode utilizar, sem prestar nenhuma contrapartida por isso. Há ainda um valor mínimo

obrigatório a ser construído pelo proprietário sob pena de ser aplicado o IPTU progressivo ou a desapropriação urbanística.

De todo o modo, a adoção de um coeficiente de aproveitamento básico para toda a cidade iguala o direito fundamental de construir entre os proprietários de imóveis, reconhecendo o que se considera ser o direito fundamental de construir associado à propriedade da terra. Dessa forma, o coeficiente de aproveitamento máximo diferenciado para determinadas áreas aumenta o potencial construtivo de forma a estimular o uso mais intensivo do solo, garantindo maior controle sobre a expansão e a ocupação urbana.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10257/2001, ratifica-se que o direito de construir acima do coeficiente básico requer uma contrapartida que o beneficiário prestará, cabendo aos Planos Diretores municipais defini-la. No artigo 35 do EC, a TDC é definida como uma 'faculdade concedida ao proprietário para que exerça em outro local ou aliene, o direito de construir básico restringido, quando o imóvel for necessário para as seguintes finalidades':

- Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- Preservação por interesse histórico, cultural, ambiental, paisagístico ou social;
- Regularização fundiária, urbanização e habitação de interesse social.

O terreno urbano pode ser objeto da TDC com base em duas finalidades específicas, vinculadas necessariamente a um interesse público:

1) para a aquisição de terrenos de forma alternativa, mais ágil e com menos custos do que a desapropriação para a realização de obras públicas, tais como: duplicação de uma via, construção de um equipamento social, regularização fundiária, urbanização de favelas e construções de moradias popular em terrenos privados ocupados por terceiros, desde que os terrenos já não sejam passíveis de aquisição por usucapião;

2) como mecanismo compensatório à restrição urbanística do direito básico de construir, em caráter excepcional, que comprometa o conteúdo econômico da propriedade e a capacidade de manutenção e conservação do imóvel, dado o interesse público em preservá-lo.

Essa vertente aplica-se à preservação de imóveis por interesse histórico, cultural, ambiental, social ou paisagístico, recompensando os proprietários cujas restrições construtivas prejudicaram o direito de construir até o coeficiente básico. Trata-se de uma medida jurídica para justificar a permanência de imóveis históricos em áreas de incentivo ao adensamento, financiando imóveis tombados pelos municípios e/ou pela esfera

estadual, que estejam malconservados e com potencial de dinamizar o desenvolvimento local.

3 POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL FLUMINENSE

As políticas de preservação do patrimônio cultural edificado abarcam duas etapas, a primeira é a política de proteção do bem em si, mediante leis de tombamento e proteção ao ambiente cultural e ambiental. A segunda etapa consiste na política de conservação do imóvel, mediante obras de restauração. Do ponto de vista temporal, a conservação é uma etapa posterior à proteção, quando se amplia o volume de bens, justificando a gestão de recursos para financiar a conservação de um estoque patrimonial. Em nosso caso de análise, focaremos na preservação do patrimônio cultural de conteúdo estadual.

O Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC) foi criado como Divisão do Patrimônio Histórico e Artístico (DPHA), integrando a Secretaria de Estado da Educação e Cultura, em 25 de março de 1963, pelo Decreto nº 1.594, e regulamentado em 31 de dezembro de 1964, pelo decreto "N" nº 346. Foi o primeiro órgão de patrimônio cultural em nível estadual de todo o país. Com a fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975, a DPHA foi transformada em Instituto (INEPAC) e sua área de atuação foi ampliada. Com relação à legislação estadual regulamentada no período, destaque para o Decreto-Lei nº 2, de 11 de abril de 1969, que definiu os bens integrantes do patrimônio histórico, artístico e paisagístico do Estado da Guanabara, instituindo medidas para a sua proteção, sobretudo, o tombamento estadual. Esse Decreto foi sancionado em um contexto estratégico da unificação estadual e do deslocamento da capital federal para Brasília, com o objetivo de manter a influência cultural carioca sobre o país.

A criação do primeiro órgão estadual de proteção ao patrimônio cultural de conteúdo regional, do Brasil, foi sendo replicado pelas demais unidades da federação ao longo dos anos. O órgão atuava de forma descentralizada no reconhecimento de valores regionais, buscando unificar a identidade cultural da população estadual e romper os traços culturais antagônicos entre o carioca da capital (urbano modernizado) e o fluminense do interior (rural atrasado) (Teixeira, 2008)

Durante a década de 1970, o INEPAC estabeleceu critérios distintos do Serviço do Patrimônio Artístico Nacional (SPHAN) para a gestão do tombamento federal que buscava proteger bens nacionais de valores extraordinários, desde a instituição do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Através do tombamento estadual, o INEPAC buscou reconhecer valores regionais, sobretudo com uma atuação mais voltada para a região central da capital fluminense. Na década de 1980, o INEPAC aposta na diversidade cultural e na participação das comunidades, voltando sua atenção para o interior do Estado, sobretudo com a consolidação do poder municipal na proteção patrimonial na cidade do Rio de Janeiro, com a experiência do Corredor Cultural (Teixeira, 2008).

A implementação do Programa Corredor Cultural na área central da cidade do Rio de Janeiro foi o marco da preservação do patrimônio de conteúdo local, no país. Desde o final dos anos 1960, as políticas de salvaguarda e tombamento do SPHAN e do INEPAC não eram suficientes para conter a perda de casarios e sobrados que constituíam o estoque de pequeno e médio porte em conjuntos fragmentados do patrimônio edificado local da cidade do Rio de Janeiro. Além de ter inovado com a proteção de imóveis, a política de incentivo à conservação para dinamizar a manutenção do suporte físico e o crescimento de atividades comerciais, postas pelo Corredor Cultural durante os anos 1980, é até hoje referência para as políticas de conservação patrimonial. Sobretudo em áreas protegidas, foi estruturado, mediante isenção de IPTU, o financiamento a juros subsidiados para restauração, bem como a criação de linhas de crédito especiais para financiar a reforma de imóveis preservados ou estabelecimentos predefinidos (Araujo, 2024).

No caso das reformas do estoque de imóveis em conjuntos arquitetônicos e dos bens mais consagrados, havia uma grande demanda por intervenções, mas faltavam instrumentos de financiamento, investimentos públicos diretos e incentivos aos investidores privados e aos proprietários. A lei federal de incentivo à cultura só seria regulamentada em 1988, por exemplo. Com a Constituição Federal de 1988, a proteção do patrimônio edificado adquire outros contornos com as diretrizes da política urbana. Foi estabelecida a competência comum entre Estado, Municípios e União (Art. 24, VII, CF/88) para definir instrumentos de preservação, com tombamentos nacional, estadual e municipal. Foi considerada a atuação conjunta dos órgãos das três esferas de governo.

A competência para legislar sobre o patrimônio cultural é concorrente entre Estado e União, aos municípios compete formular a política urbana e promover a proteção

do patrimônio cultural edificado de caráter local. O Estado (UF) no que lhe couber busca o desenvolvimento das funções sociais da cidade, dentre elas o direito ao acesso ao patrimônio cultural. O Estado deve proteger, fiscalizar, exercer o poder de polícia contra atos de infração e restaurar os bens patrimoniais sob sua tutela.

Tomando o caso da cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, as leis de tombamento estão regulamentadas nas três esferas administrativas: no âmbito federal, o Decreto-Lei nº 25 de 1937, no âmbito estadual, o Decreto-Lei nº 2 de 1969[1], no âmbito municipal, a Lei nº 166 de 1980, e os respectivos órgãos de gestão patrimonial: Instituto Municipal Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH)[2], Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

As políticas de preservação patrimonial a partir dos anos 1990 buscavam investir no financiamento à conservação. O desenho da engenharia financeira passaria sobretudo pelas decisões das agências nacionais e internacionais, como BNDES e Banco Mundial. Os instrumentos de proteção municipal passaram a abranger áreas de conjunto com o conceito de proteção do ambiente cultural. Com relação à gestão estadual, nos anos 1990, o INEPAC passa por uma reestruturação interna, ampliando sua capacidade de atuação, com departamentos de apoio a projetos de preservação e pesquisa.

O órgão se dedica ao reconhecimento de valores estaduais, com foco de atuação no interior do estado. Nos anos 2000, o órgão se dedica à produção de inventários, pesquisas, publicação de livros, educação e divulgação patrimonial nas pequenas cidades do interior. Ao longo do tempo, o INEPAC esteve dedicado mais às etapas de reconhecimento de valores e de proteção de bens, através de tombamentos e inventários, não se concentrando efetivamente na etapa de financiamento à conservação e intervenção patrimonial.

Neste sentido, esta pesquisa busca contribuir para a superação dessa lacuna, ao pensar em estratégias de formulação de políticas urbanas que incluam a conservação do patrimônio cultural estadual, regulamentando os coeficientes de aproveitamento do solo e os instrumentos que operam a gestão pública dos direitos de construir com esta finalidade.

[1]A legislação estadual sobre preservação do patrimônio cultural também inclui: a Lei nº 509, de 1981; o Decreto nº 5.808, de 1982 e o Decreto nº 23.055, de 1997.
[2]O IRPH substituiu a estrutura municipal anterior denominada: Departamento Geral do Patrimônio Cultural, que foi originado em 1986, no contexto do Programa Corredor Cultural Carioca.

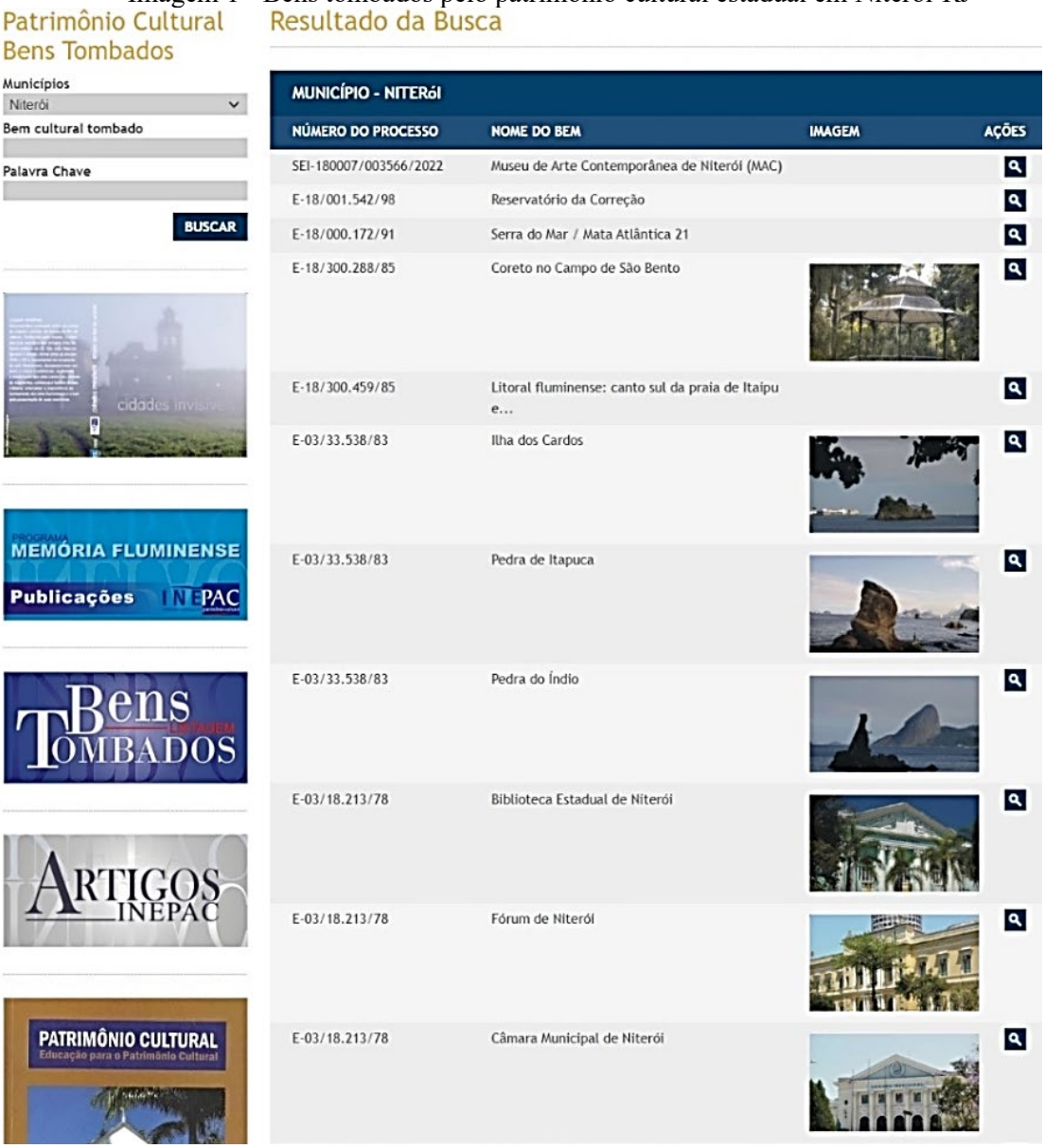
3.1 A gestão do potencial passível de transferência do patrimônio cultural fluminense

O objetivo nesta seção é formular sugestões ao sistema de gestão do patrimônio cultural fluminense, sobretudo, disponibilizando as informações de forma georreferenciada e cruzando com as informações urbanísticas municipais. No sistema de busca on-line do site do INEPAC é possível ter acesso à identificação completa da Lista de bens com tombamento estadual, desde 1964 até o último tombamento, com informações sobre o processo, a cidade em que o bem está situado, o ano do tombamento, a descrição histórica do bem, o registro fotográfico etc.

Selecionamos o município de Niterói-RJ, na região metropolitana do Rio de Janeiro, que já foi capital do estado fluminense antes da fusão de 1975, como exercício metodológico para demostrar como este sistema do INEPAC poderia incorporar variáveis da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC / IBGE, 2023, para qualquer município do estado do Rio de Janeiro que haja tombamento estadual. Optamos por selecionar também as informações de Niterói-RJ referentes à organização das agendas municipais em torno do ordenamento e desenvolvimento territorial, sobretudo com relação à sistematização de instrumentos urbanísticos da gestão dos direitos construtivos.

Na imagem 1 abaixo, é apresentada a lista de bens tombados pelo INEPAC na cidade de Niterói.

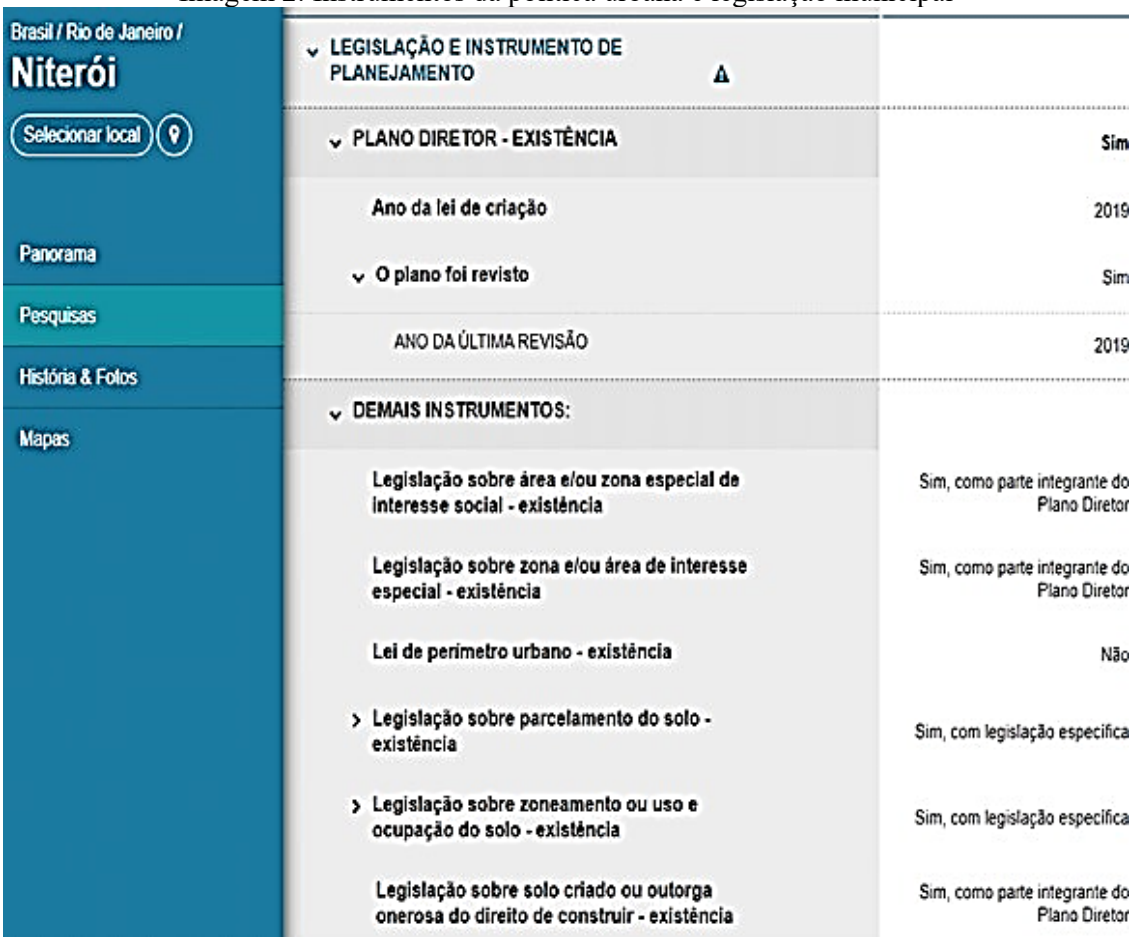
Imagem 1 - Bens tombados pelo patrimônio cultural estadual em Niterói-RJ



Fonte: INEPAC, 2025.

Analisando as informações, em Niterói foram tombados um total de 27 bens pelo estado, sendo os primeiros no ano de 1978 e os últimos em 2007, demonstrando que o município apresenta potencial aparente para a aplicação da TDC. Na imagem 2 abaixo, são apresentadas as informações da MUNIC/IBGE sobre os instrumentos da política urbana regulamentados no município de Niterói-RJ.

Imagem 2: Instrumentos da política urbana e legislação municipal



Fonte: Pesquisa MUNIC / IBGE, 2021.

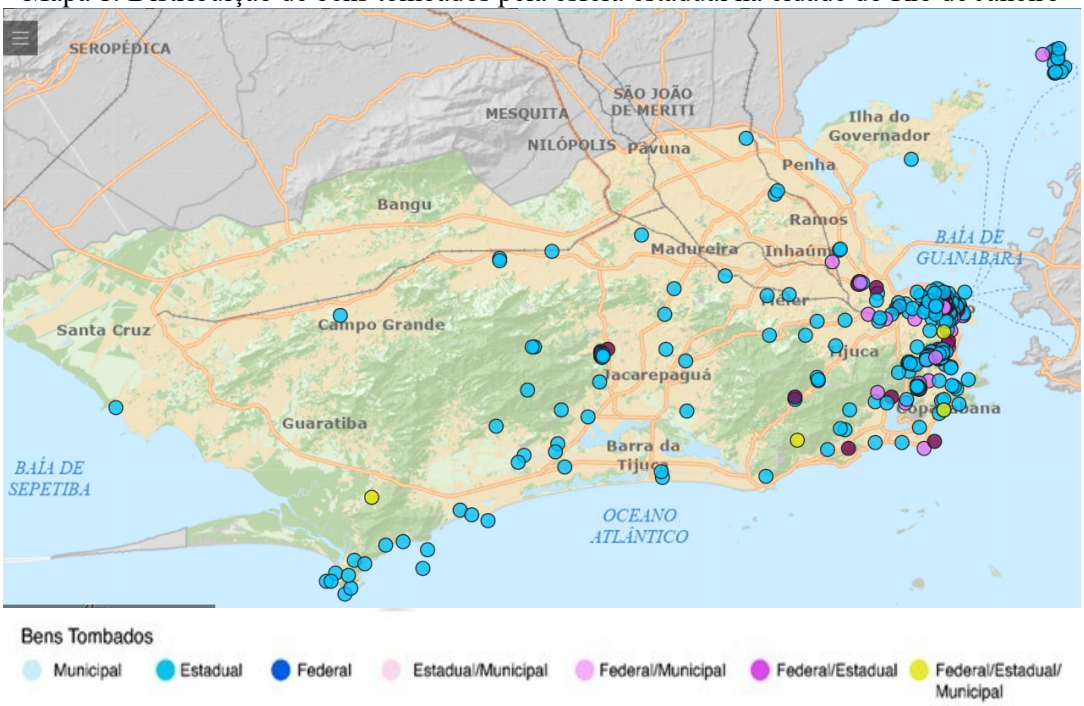
A conferência na base da MUNIC informa a legislação urbanística de cada município que conta com os instrumentos do solo criado, com tombamento municipal etc. No caso das informações reveladas acima sobre Niterói, nota-se na última linha da imagem que o município conta com a legislação sobre solo criado (OODC e TDC) como parte integrante do Plano Diretor.

Pode-se dizer que o município apresenta bom potencial de utilização da TDC para financiar a conservação em um universo de 27 bens tombados pelo estado, de acordo com os critérios estabelecidos por Araujo (2024). Na visão do referido autor, os imóveis elegíveis respeitariam os fundamentos do instituto do solo criado e apresentariam as seguintes características: estariam fora de área de proteção do ambiente cultural; teriam como grau de proteção, o tombado; a esfera de tombamento seria municipal ou estadual; a dimensão do tombamento seria imóvel isolado; o tipo edificado seria edificação térrea

e sobrado; o estado de conservação do imóvel seria ruim, necessitando de restauro; o grau de caracterização: em arruinamento e descaracterizado recuperável; a propriedade do imóvel: privado ou público; a situação financeira do proprietário: insuficiente para a manutenção; usos do imóvel: misto, moradia, comércio, serviços e ofícios tradicionais e atividades culturais.

O próximo passo para o aperfeiçoamento da gestão do patrimônio cultural fluminense seria apresentar as informações sobre os mais de 1677 bens tombados pelo estado nos municípios fluminenses em bases cartográficas para a visualização do mapa de bens estaduais, tal como faz o Instituto Pereira Passos – IPP. Na cidade do Rio de Janeiro, existem 2306 bens tombados, sendo 1753 na esfera municipal, 476 na estadual e 235 na federal. No mapa 1 abaixo, verifica-se a distribuição dos bens de tombamento estadual, na cidade do Rio de Janeiro, bem como os bens com tombamentos: estadual / municipal, estadual / federal e estadual / municipal / federal.

Mapa 1: Distribuição de bens tombados pela esfera estadual na cidade do Rio de Janeiro



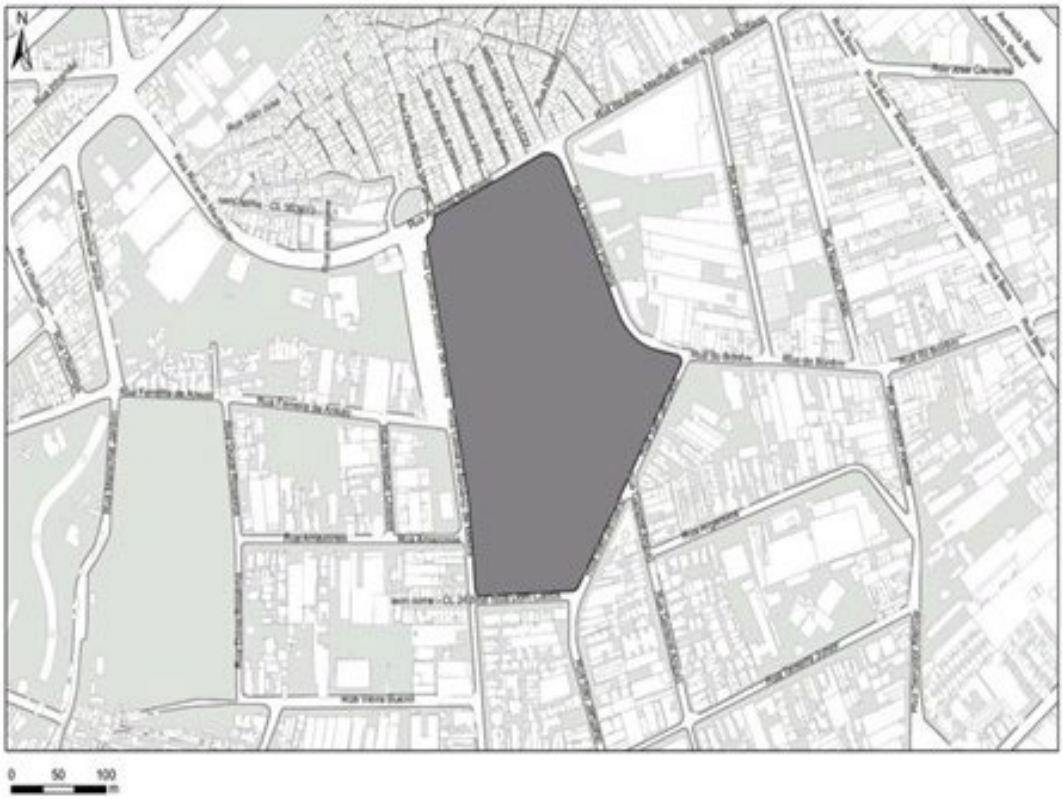
Fonte: Armazém de dados / IPP, 2024.

Analisando o mapa acima, nota-se um grande acervo de bens tombados pelo estado e que estão concentrados, sobretudo, na área central e na zona sul da cidade. Há também diversos imóveis tombados nas zonas norte e oeste, mas de forma mais esparsa. A capital fluminense também apresenta bom potencial de utilização da TDC com a finalidade de conservação do patrimônio cultural. Não foi à toa que a TDC foi

regulamentada para fins de conservação do patrimônio cultural pelo novo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (PD-RJ), por meio da Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024.

Além dessa regulamentação, recentemente foi aprovado o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 142/2023, de autoria do Executivo, pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro e sancionado pelo Prefeito, em outubro de 2024. Com essa lei, foi instituída a Operação Urbana Consorciada (OUC) para dinamizar o estádio de futebol de São Januário, do clube esportivo Vasco da Gama, no bairro de São Cristóvão, região central da cidade do Rio de Janeiro, local tombado pelo patrimônio histórico da cidade. Essa lei estabelece as diretrizes urbanísticas para a área abrangida pela OUC, permitindo que a TDC viabilize financeiramente a reforma do estádio e seu entorno, de acordo com a área cedente estipulada pelo mapa 2 abaixo.

Mapa 2: área cedente de potencial construtivo do estádio de São Januário



Fonte: Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 142/2023.

Analisando o mapa acima, verifica-se a grande área cedente dos direitos construtivos que serão transacionados pelos empreendedores interessados em construir acima do básico, nas zonas de adensamento definidas pelo Plano Diretor da cidade. Independentemente se configura ou não um caso de elegibilidade desejada de imóveis à

TDC, o fato é que o projeto foi aprovado e será implementado, dinamizando uma área importante da cidade.

O potencial construtivo não utilizado da área do estádio, conforme indicado na figura acima, será alienado e os recursos levantados serão utilizados para financiar a reforma e ampliação do estádio. Este caso abre um precedente jurídico importante de aplicação do instrumento, representando uma estratégia de aplicação da TDC em outros municípios fluminenses.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interface entre a gestão dos direitos construtivos e a conservação do patrimônio cultural ganhou notoriedade com a regulamentação nacional da TDC, em 2001, com o Estatuto da Cidade. Na prática, essa interface veio de encontro a uma ampla demanda por conservação, reabilitação e requalificação de imóveis tombados por todo o país. A TDC tornou-se uma estratégia real para captar recursos de potencial construtivo para financiar a restauração do patrimônio cultural.

Os resultados obtidos e as discussões lançadas neste artigo convergem para a confirmação dessa interface nos municípios fluminenses. A próxima etapa de nossa pesquisa consistirá no mapeamento dos imóveis tombados pelo INEPAC e na sistematização dos instrumentos da gestão pública dos direitos construtivos municipais. Além da capacidade desses instrumentos atuarem em prol da conservação patrimonial, a gestão dos direitos construtivos favorece uma diminuição das diferenças de preços imobiliários intraurbanos, representando uma política de desenvolvimento urbano no âmbito regional.

O caso emblemático do estádio de São Januário serve de referência do que ainda pode ser feito como estratégia para o desenvolvimento fluminense em municípios com menos visibilidade. A aplicação da TDC com a aprovação do PLC nº 142/2023 na cidade do Rio de Janeiro abriu precedentes para os demais municípios fluminenses formularem suas próprias estratégias de fomento e revitalização do estoque do patrimônio cultural. Importante ressaltar que com a TDC, a maior parte das transações dos direitos de construir é realizada entre entidades privadas, limitando a capacidade do poder público de levantar recursos para o fundo do desenvolvimento urbano, através da OODC, investindo em infraestruturas em áreas desassistidas.

Portanto, foram traçadas, neste artigo, estratégias de desenvolvimento fluminense através da implementação de políticas urbanas municipais integradas à conservação e requalificação do patrimônio cultural fluminense. Assim, iluminamos os desafios e as potencialidades de aplicação da TDC sobre o estoque de bens tombados pelo INEPAC, inaugurando um promissor campo de análise sobre a interface entre a gestão do direito de construir e a preservação do patrimônio cultural fluminense.

REFERÊNCIAS

ARAUJO JUNIOR, E. A. S. **Transferência do direito de construir e patrimônio cultural edificado carioca**: limites e possibilidades. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2024.

AZEVEDO NETTO, D. *et. al*. O solo criado. **C. J. Arquitetura**: Revista de Arquitetura, planejamento e construção, São Paulo, n. 19, p. 9-11, 1977.

BACELLAR, Isabela. **Transferência do direito de construir:** questões e conflitos na aplicação do instrumento do estatuto da cidade. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007. Disponível em: https://www.academia.edu/8978055/Transfer%C3%AAncia_do_Direito_de_Construir_Quest%C3%B5es_e_conflitos_na_aplica%C3%A7%C3%A3o_do_instrumento_do_Estatuto_da_Cidade Acesso em: 9 jan. 2025

BARBOSA, Bárbara Lopes. Transferência do potencial construtivo no brasil: convergência das políticas urbanas e de proteção ao patrimônio cultural. **Revista Vitruvius**, São Paulo, 18 jul. 2017. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwifg_qKzc2LAxXLHbkGHcRcBhcQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fvitruvius.com.br%2Frevistas%2Fread%2Farquitextos%2F18.206%2F6634&usg=AOvVaw3m_7F58KhzI24KshAlCgEi&opi=89978449 Acesso em: 18 jan. 2025

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Carta de embu. *In*: SEMINÁRIO: O SOLO CRIADO, 1976, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: [*s. d.*], 1976. Disponível em: Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj7vPGhzc2LAxVXLrkGHUmEN_YQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fpt.scribd.com%2Fdocument%2F636708912%2FCarta-de-Embu-O-solo-criado-1976&usg=AOvVaw1rHaFdqk-IAQfLxLg3hyCb&opi=89978449 Acesso em: 20 jan. 2025

FURTADO, Fernanda; MALERONKA, Camila. A outorga onerosa e a gestão pública dos direitos de construir. *In*: COSTA, Marco Aurélio. **Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. (Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, v. 2). Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwikuaDNzc2LAxWhGrkGHd0mAogQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F12711%2F7%2FPolitica_Nacional_II_Capitulo_3.pdf&usg=AOvVaw2CCwmGGNcackZN1itI8uXw&opi=89978449 Acesso em: 5 jan. 2025

FURTADO, Fernanda; RABELLO, Sonia; BACELLAR, Isabela. **Transferência do direito de construir**: caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2017. (Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 6). Disponível em: https://www.capacidades.gov.br/capaciteca/transferencia-do-direito-de-construir-tdc/. Acesso em: 4 jan. 2025.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. INEPAC: Instituo estadual do patrimônio cultural, 2024. Página Inicial. Disponível em: http://www.inepac.rj.gov.br/index.php. Acesso em: 19 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. IBGE, 2024. Panorama. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama. Acesso em: 19 jan. 2025.

INSTITUTO RIO PATRIMÔNIO DA HUMANIDADE. Rio Prefeitura, 2025. Patrimônio Cultural Carioca. Disponível em: https://www.data.rio/apps/d3906debb8724872a7a50608d2fae884/explore. Acesso em: 20 jan. 2025.

RABELLO, Sonia. La regulación del territorio y de la propriedad inmobiliaria urbana: evolución conceptual en rel derecho brasilenõ. *In*: AZUELA, Antonio (coord.). **La ciudad y sus reglas**: sobre la huella del derecho en el orden urbano. México: UNAM, 2016. p. 259-286. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjykt7fzc2LAxVaDrkGHb57MCkQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fru.iis.sociales.unam.mx%2Fbitstream%2FIIS%2F5234%2F1%2Fciudad_y_sus_reglas.pdf&usg=AOvVaw0VrBx5-ZPif8qNSXH3CSR1&opi=89978449 Acesso em: 15 jan. 2025.

RIBEIRO, Luís César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. O solo criado como instrumento da reforma urbana. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, 1992. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjeiuXMzs2LAxUaFLkGHXaBAfQQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.planejamento.rs.gov.br%2Findex.php%2Fensaios%2Farticle%2Fview%2F1475&usg=AOvVaw0gNCR5OxA3hlfk4r_al1qQ&opi=89978449 Acesso em: 7 jan. 2025.

TEIXEIRA, Simone. Um olhar sobre o papel do instituto estadual do patrimônio cultural/inepac na construção da identidade no estado do rio de janeiro. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA CULTURAL, 4., 2008, Goiânia, 2008. **Anais** […]. Goiânia: PUCGO, 2008. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact

=8&ved=2ahUKEwjbx67ezs2LAxXkGLkGHYomA2UQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.academia.edu%2F5191754%2FUm_olhar_sobre_o_papel_do_Instituto_Estadual_do_patrim%25C3%25B4nio_Cultural_INEPAC_na_constru%25C3%25A7%25C3%25A3o_da_identidade_no_estado_do_Rio_de_Janeiro&usg=AOvVaw2Mqud44wkU85ZHFL2YARds&opi=89978449 Acesso em: 26 jan. 2025.

Agradecimentos

Agradeço especialmente à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), ao Instituto de Pesquisa e Política Urbana e Regional (IPPUR), ao Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB) e à FAPERJ – Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.