

Artigos

A judicialização de políticas públicas municipais e a descaracterização da Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) nas decisões judiciais

The judicialization of municipal public policies and the decharacterization of the Area of Protection of the Cultural Environment (APAC) in judicial decisions

MARIA EDUARDA MIRANDA*

* Mestranda em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro/UNIRIO. Pós-graduada em Direito Animal pela ESMAFE-PR/UNINTER. Técnica Administrativa em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ. Contato: mariamiranda@edu.unirio.br.

Resumo: O artigo objetiva analisar como a judicialização da política pública municipal denominada Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), sem a análise técnica aprofundada do instituto jurídico, pode interferir na elaboração de decisões judiciais descompassadas do real conteúdo de criação da ambiência urbana. A partir da verificação do comportamento jurisdicional apresentado em processos da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro (PGM Rio) que versam sobre o tema, é possível concluir que a aplicação procedimental replicada e analógica do instituto jurídico denominado tombamento à ambiência cultural provoca a oneração excessiva do ente municipal, sendo estas as motivações da própria indefinição temporal da demanda. Dessa forma, utilizando-se de metodologia quanti-qualitativa, que analisa artigos, legislações e dados estatísticos relacionados ao estudo dos aspectos processuais da APAC na PGM-RJ, o presente artigo busca refletir acerca do desafio de construir uma nova interpretação coerente para o instituto, reconhecendo que, apesar de insuficientes à correta interpretação do Ambiente Cultural, já podem ser verificados avanços do percurso processual, referentes à dissociação do instituto do tombamento e da autonomia da APAC.

Palavras-chave: Judicialização de políticas públicas; Área de Proteção do Ambiente Cultural; Tombamento; Patrimônio Cultural; Decisões judiciais.

Abstract: The article aims to analyze how the judicialization of the Municipal Public Policy called Area of Protection of the Cultural Environment (APAC), without the in-depth technical analysis of the legal institute, can interfere in the elaboration of judicial decisions that are out of balance with the real content of creating the urban environment. From the verification of the jurisdictional behavior presented in cases of the Attorney General's Office of the Municipality of Rio de Janeiro - PGM-RJ that deal with the subject, It is possible to conclude that the replicated and analogous procedural application of the legal concept known as heritage listing to cultural sites causes an excessive burden on the municipal entity, these being the motivations of the very temporal undefinition of the demand. Thus, using quantitative-qualitative methodology, which analyzes articles, legislation and statistical data related to the study of procedural aspects of APAC in the PGM-RJ, this article seeks to reflect on the challenge of building a new coherent interpretation for the institute, recognizing that, although insufficient to the correct

interpretation of the Cultural Environment, advances in the procedural process can already be verified, regarding the dissociation of the institute from the tombamento and the autonomy of APAC.

Keywords: Judicialization of public policies; Area of Protection of the Cultural Environment; Tombamento; Cultural Heritage; Judicial decisions.

*Enviado em 25 de dezembro de 2025 e
aceito em 26 de dezembro de 2025.*

Nota da editora:

Trata-se de artigo apresentado pela autora, Residente Jurídica da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, como trabalho de conclusão do curso (TCC) de Direito Municipal Contemporâneo para seu Programa de Residência Jurídica, completado junto ao Centro de Estudos e Pesquisas (CEPED) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), por força de convênio celebrado com esta Municipalidade, por meio desta Procuradoria, tendo como presidente da banca, o Procurador do Município José Marcos Vieira Rodrigues Filho, que a orientou, e membro, a Procuradora Arícia Correia, na forma do art. 4º, §§1º e 2º, da Portaria PGM/CES n. 030/2025.

1. Introdução

Pensar o Rio de Janeiro por meio de seu viés cultural é refletir sobre seu patrimônio material e imaterial. Desde os primórdios da existência da cidade, a efervescência cultural da rota dos escravos na região central da Pequena África dialogava com o crescimento do patrimônio material da cidade, na figura de seus casarões, senzalas, monumentos e estabelecimentos.

A partir da busca por visibilidade internacional, o século XX, principalmente nos anos 1930-1950, reservou à cidade uma busca incessante por remodelação urbana, a fim de que a urbe carioca despontasse como modelo ideal de cidade. Nesse sentido é que se verifica um verdadeiro descompasso entre a proteção de seus patrimônios culturais materiais e imateriais e “a renovação sucessiva e indiscriminada da cidade sobre si mesma, bem como o desinteresse pelas áreas históricas” (Carlos, 2020, p. 95).

A partir da disciplina temática do direito patrimonial de cultura pelo art. 216 da Constituição Federal de 1988, marcada pela amplitude do termo “patrimônio cultural brasileiro”, que engloba os bens culturais de interesse nacional, estadual e municipal, é que os entes federativos passaram a criar e regulamentar, a partir de atos decisórios e ações públicas realizadas na seara governamental, instrumentos relacionados à preservação da memória, da identidade e dos valores culturais de um povo.

Tal panorama pode ser verificado, na seara municipal, após a ápice do uso do instrumento jurídico denominado tombamento, na criação de uma política urbana municipal voltada à proteção de um conjunto urbano voltado para a permanência da memória social da Cidade, denominado Área de Proteção do Ambiente Cultural, ou simplesmente APAC.¹

¹ A definição pode ser extraída do art. 240 da Lei Complementar nº 270/2024, que assim dispõe: “Entende-se por Área de Proteção do Ambiente Cultural - APAC, o território de

A partir de definição conceitual cunhada pelos artigos 240 e seguintes do Novo Plano Diretor Municipal, inscrito na Lei Complementar nº 270/2024, sem abandonar as razões de sua criação, a APAC apresenta arcabouço conceitual que a direciona para a conservação da ambiência e memória social da cidade, fatores estes ligados ao direito fundamental à cultura.

Entretanto, ao analisar a presença da APAC em decisões exaradas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), é possível verificar suposta confusão conceitual e legislativa para com o instituto denominado tombamento de bens imóveis, a partir de seu alcance, procedimento e obrigações de fazer.

A partir do exposto, o artigo objetiva analisar como a judicialização da Política Pública Municipal denominada Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), sem a análise técnica aprofundada do instituto jurídico, pode interferir na elaboração de decisões judiciais descompassadas do real conteúdo de criação da ambiência urbana.

No que concerne à especificidade dos ditos objetivos, apresentam-se os seguintes: 1) compreender as diferentes formas de proteção do patrimônio cultural, focalizando na diferenciação entre os institutos da APAC e do tombamento; 2) verificar de que forma a interpretação equivocada do instituto jurídico da ambiência cultural gera uma oneração excessiva para o Município do Rio de Janeiro; e 3) analisar se houve alguma evolução na interpretação conceitual da APAC diante do quadro de judicialização.

domínio público ou privado, que apresenta conjunto edificado de relevante interesse cultural, cuja ocupação e renovação devem ser compatíveis com a proteção e a conservação de sua ambiência e das características socioespaciais identificadas como relevantes para a memória da cidade e para a manutenção da diversidade da ocupação urbana constituída ao longo do tempo". BRASIL. Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2024.

Para alcançar os objetivos pretendidos, será utilizada uma metodologia quanti-qualitativa, que analisa artigos, legislações e dados estatísticos relacionados ao estudo dos aspectos processuais da APAC na PGM-RJ, bem como levantamentos numéricos de imóveis e acervos tombados e conjuntos e edifícios urbanos preservados e sob tutela.

Diante do panorama apresentado, o presente trabalho busca verificar os avanços do percurso processual, referentes à dissociação do instituto do tombamento e a autonomia da APAC.

2. A preservação do patrimônio cultural do Rio de Janeiro a partir de um instituto pioneiro e diverso do tombamento

Inserida na seara dos direitos culturais, a preservação do patrimônio cultural pode ser interpretada a partir do princípio do respeito à memória coletiva. Leciona Francisco Humberto Cunha Filho que, por tal arcabouço principiológico, “as atividades referentes à cultura, encetadas por quaisquer atores sociais, sobretudo aqueles vinculados ao poder público, não podem negligenciar os valores da memória coletiva” (Cunha Filho, 2000).

O ordenamento jurídico brasileiro disciplinou, a partir da definição inserta no art. 216 da Constituição Federal de 1988, o que seria o denominado patrimônio cultural brasileiro, constituído por “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 (...)” (Constituição Federal de 1988, art. 216).

No que concerne à nova ordem constitucional de 1988, a inclusão de normas relativas ao ordenamento e planejamento urbano permitiu regular temáticas que se relacionassem diretamente

à especificação de um direito à cidade, permitindo, assim, a normatização nas demais esferas de poder. Conforme Moura e de Azevedo Torres (2025, p. 57):

Destaca-se, a regulação da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 no que tange aos seus instrumentos constitucionais de planejamento urbano, desapropriação urbanística sancionatória, de Vedação a Usucapião e Concessão de Uso para Fins de Moradia, bem como, o objetivo de atendimento das funções sociais da cidade e bem estar dos seus habitantes.

Nesse contexto, a partir da amplitude do termo “patrimônio cultural brasileiro”, o qual engloba os bens culturais de interesse nacional, estadual e municipal, a Constituição Federal de 1988, no §1º do art. 216,² também disciplinou, por meio de rol exemplificativo, a garantia de proteção de bens com valor histórico e cultural, pelos entes da federação, por meio de outras formas de preservação, permitindo, assim, o exercício da autonomia legislativa.

Dessa forma, garantiu-se às Municipalidades atuar em políticas públicas culturais por meio de atos decisórios e ações voltadas à preservação da memória, da identidade e dos valores culturais dos cidadãos.

Assim, em 1992, a fim de proteger um dos maiores conjuntos urbanos do Município do Rio de Janeiro, o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, por meio da Lei nº 16 de 04 de junho de 1992, criou a definição para o que viria a ser a Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), assim prevista (Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, 1992):

² Art. 216, §1º, da CF/88: “§ 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.”

Art. 124. As Unidades de Conservação Ambiental classificam-se em:

(...)

III - Área de Proteção do Ambiente Cultural - APAC, de domínio público ou privado, a que apresenta relevante interesse cultural e características paisagísticas notáveis, cuja ocupação deve ser compatível com a valorização e proteção da sua paisagem e do seu ambiente urbano e com a preservação e recuperação de seus conjuntos urbanos (...).³

Entretanto, apesar da clara seara conceitual na qual se insere a APAC, a saber, a garantia do direito cultural à memória social dos cidadãos cariocas a partir da preservação do ambiente de bairros, edifícios e obras que apresentam relevância socioespacial e mantém a diversidade da ocupação urbana histórica, a intervenção de atores e instituições diversas, com poder decisório, têm criado confusões conceituais e legislativas para com o instituto do tombamento de bens, tradicional instrumento de preservação patrimonial.⁴

³ Atualmente, a definição de Área de Proteção do Ambiente Cultural pode ser extraída do art. 240 da Lei Complementar nº 270/2024, que assim dispõe: “Entende-se por Área de Proteção do Ambiente Cultural - APAC, o território de domínio público ou privado, que apresenta conjunto edificado de relevante interesse cultural, cuja ocupação e renovação devem ser compatíveis com a proteção e a conservação de sua ambiência e das características socioespaciais identificadas como relevantes para a memória da cidade e para a manutenção da diversidade da ocupação urbana constituída ao longo do tempo”. Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2024.

⁴ De acordo com Fernanda Marinela, “Tombamento é uma forma de intervenção na propriedade que restringe a liberdade do proprietário, atingindo com isso o seu caráter absoluto, instituído com o objetivo principal de conservação. Uma vez realizado o tombamento, é como se o Poder Público determinasse o congelamento de um bem, impondo uma série de regras, atendidas as peculiaridades de cada situação.

A sua preservação pode ser justificada por diversos aspectos relevantes para a história do país, pelo valor cultural, cuidados com o cenário natural, paisagens e também por relevâncias artísticas”. (MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016, p. 1.069).

O cerne da questão abarca principalmente a ausência de compreensão do que seria a preservação da memória social da cidade e o viés imaterial e cultural reconhecido pela APAC, não sendo delimitado nas decisões judiciais exaradas pela real dimensão e alcance do instituto, que, consoante Cláudio A. S. Lima Carlos, exerce o papel “de mais uma limitação administrativa⁵ imposta pela prefeitura aos proprietários de imóveis localizados em áreas de interesse cultural para a cidade” (Lima Carlos, 2020).

Ainda na seara de reconhecimento da confusão conceitual no que concerne à efetiva aplicabilidade dos institutos da APAC e do tombamento de bens no ambiente urbano, Alexandre Ferreira de Assumpção Alves esclarece que, apesar de o tombamento ser instrumento pioneiro em defesa da preservação memorial, de fatos ou valores culturais de uma nação, há outros mecanismos que se enquadram nas diversas formas legais de garantir o direito cultural patrimonial (de Assumpção Alves, 2008).

Nesse contexto, a partir de exemplo prático da criação de uma Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) na região da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro (SAGAS), é possível verificar

⁵ “De acordo com Fernanda Marinela, a limitação administrativa é uma das formas restritivas de intervenção na propriedade. É exercida pelo Poder Público em qualquer ordem política, seja federal, estadual, municipal ou distrital, e tem origem constitucional, pois decorre do princípio de disciplinar o uso do bem privado, tendo em vista sua função social. É materializada na imposição de obrigações gerais a proprietários indeterminados, em benefício do interesse geral abstratamente considerado, portanto, realiza-se através de normas gerais e abstratas. Nesse caso, a restrição afeta o caráter absoluto do direito de propriedade, limitando a liberdade que o proprietário tem sobre seu bem, como no caso de a definição do número de andares em construções verticais poder ficar condicionada às questões ambientais e a regras urbanísticas, limitando o poder de construir do dono. Representa o exercício do poder de polícia fundado na supremacia do interesse público sobre o particular, para a busca do bem-estar social”. (MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016, p. 1.051-1.052).

a coexistência dos institutos de forma livre distinta, sem o desenvolvimento de supostas confusões conceituais.

Unindo o viés material e a ambiência urbana, a região delimita a APAC SAGAS. O instituto possui duas categorias de bens passíveis de preservação e renovação dentro da área da APAC: os bens preservados e tutelados.

Em definição da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, bem preservado é aquele “indicado para preservação quando pertence a um conjunto arquitetônico cujas características representem a identidade cultural de um bairro, localidade ou entorno de um bem tombado” (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2025).

Noutro ponto, bem tutelado é o imóvel que sofreu renovação e está situado no entorno de bens preservados ou tombados. No caso, “pode ser substituído ou modificado, após análise e aprovação do órgão de tutela. Não possuem valor de conjunto, mas estão sujeitos a restrições para não descaracterizar o conjunto protegido” (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2025).

Por essa lógica, pode ser verificada a ampliação da coexistência de novas categorias de preservação urbana, reforçadas pelo aperfeiçoamento do instituto em definição do novo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Complementar nº 270 de 16 de janeiro de 2024. Observe o artigo em destaque referente à APAC:

Art. 240. Entende-se por Área de Proteção do Ambiente Cultural - APAC, o território de domínio público ou privado, que apresenta conjunto edificado de relevante interesse cultural, cuja ocupação e renovação devem ser compatíveis com a proteção e a conservação de sua ambiência e das características socioespaciais identificadas como relevantes para a memória da cidade e para a manutenção da diversidade da ocupação urbana constituída ao longo do tempo.

§ 1º A Área de Proteção do Ambiente Cultural sobrepõe-se a outras

legislações, podendo estabelecer restrições edilícias e de utilização para os bens e espaços públicos nela contidos.

§ 2º Todos os imóveis e espaços públicos situados em uma APAC estarão sob a tutela do órgão responsável pelo patrimônio cultural do Município.

§ 3º Os bens situados dentro de Área de Proteção do Ambiente Cultural podem ser classificados como:

I - Bens Preservados: compõem os conjuntos urbanos de interesse para a proteção do patrimônio cultural, por possuírem características tipológicas e morfológicas que contribuem para a ambiência cultural da área e não podem ser Demolidos; e

II - Bens Passíveis de Renovação: integram a ambiência cultural do conjunto urbano protegido e estão sujeitos a restrições estabelecidas em função das características do ambiente cultural do qual fazem parte (Plano Diretor vigente da Cidade do Rio de Janeiro, 2024).

A partir da regulamentação do instituto pelo Município do Rio de Janeiro e do reconhecimento de um rol exemplificativo para a proteção e preservação de patrimônios culturais brasileiros, respeitada a autonomia e independência dos entes federativos, verifica-se que a APAC possui órgão de tutela específico, o Instituto Rio Patrimônio da Humanidade, bem como se sobrepõe a outras legislações que venham a exercer influência sobre o território municipal.

Além disso, as restrições edilícias que autorizam o Município a preservar determinados conjuntos urbanos, previstas no §1º do art. 240 do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, diversificam a atuação protetiva na cidade do Rio de Janeiro, tendo em vista que esta também convive com áreas de tombamento, disciplinadas pelo Decreto-Lei nº 25/37, cujo órgão protetor, no âmbito federal, é o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico

Nacional (IPHAN), previsto no art. 4º do DL 25/1937 ainda pela nomenclatura “Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional”.

Nesse sentido, diante de órgãos protetivos distintos e legislações específicas que determinam sua existência, APAC e tombamento apresentam-se como categorias de preservação distintas e coexistentes, que convivem no espaço urbano carioca. Tal informação pode ser demonstrada por meio de dados numéricos de bens tombados e preservados na área da APAC SAGAS:

Tabela 1 – Quantitativo de imóveis tombados na área da APAC SAGAS nas esferas federal, estadual e municipal

| Área | Quantitativo aproximado de bens tombados |
|------------------------|---|
| APAC SAGAS: totalidade | 55 (cinquenta e cinco) |

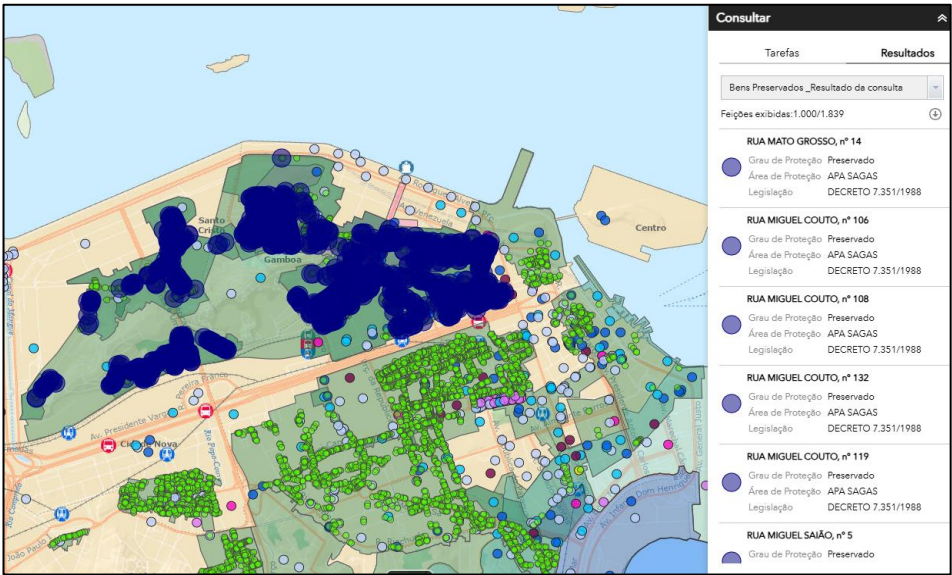
Fonte: elaborado pela autora a partir do Guia das APACs – SAGAS (Saúde, Gamboa e Santo Cristo) e Entorno do Mosteiro de São Bento (2012) e de Mapas do Instituto Rio Patrimônio da Humanidade – IRPH (2025).

Tabela 2 – Área delimitada pela APAC SAGAS e quantitativos de conjuntos urbanos e imóveis preservados

| Área | Quantitativo aproximado de bens preservados |
|------------------------|--|
| APAC SAGAS: totalidade | 1.839 (mil, oitocentos e trinta e nove) |

Fonte: Site Data Rio – Patrimônio Cultural Carioca (2025).

Figura 1 – Bens preservados na APAC SAGAS



Fonte: Site Data Rio – Patrimônio Cultural Carioca (2025).

A partir do exposto, verifica-se a presença de institutos protecionistas na seara do patrimônio cultural dinâmicos coexistentes, que dialogam continuamente por suas diferenciações e conexões no espaço urbano. Sendo assim, apresenta-se uma tabela demonstrando as determinações de cada instituto, bem como seus órgãos de controle e preservação:

Tabela 3 – Análise comparativa entre a APAC e o tombamento

| ANÁLISE COMPARATIVA | APAC | TOMBAMENTO |
|---|---|--|
| DEFINIÇÃO | Art. 240, caput, LC 270/2024 | Art. 46, Lei nº 378/37 ⁶ (genérico) |
| ÓRGÃO DE PROTEÇÃO | Município do RJ - IRPH | Federal - IPHAN Estado do RJ - Instituto Estadual do Patrimônio Cultural - INEPAC Município do RJ - IRPH |
| NATUREZA JURÍDICA | limitação administrativa | tombamento |
| COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL | Art. 23, III c/c art. 30, I e IX c/c art. 216, §1º, CF/88 | Federal: Art. 23, III c/c art. 24, VIII c/c art. 216, §1º, CF/88 Estadual: Art. 23, III c/c art. 24, VIII c/c art. 25, §1º c/c art. 216, §1º, CF/88 Municipal: Art. 23, III c/c art. 30, I e IX c/c art. 216, §1º, CF/88 |
| EFEITOS DO INSTITUTO | previsto no art. 11 do DL 25/37 | A depender da área e do conjunto urbano, são expedidos decretos com limitações específicas |
| EFEITOS DA JUDICIALIZAÇÃO DO INSTITUTO | Cumprimento integral do previsto no DL 25/37 | Obrigações de fazer específicas, nas quais a municipalidade possui expertise técnica para efetivar o seu cumprimento, no contexto da política pública criada |

Fonte: elaborado pela autora (2025).

⁶ Art. 46, Lei nº 378/1937, em sua versão original: Art. 46. Fica creado o Serviço do Patrimonio Historico e Artístico Nacional, com a finalidade de promover, em todo o Paiz e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimonio historico e artístico nacional. § 1º O Serviço do Patrimonio Historico e Artístico Nacional terá, além de outros órgãos que se tornarem necessarios ao seu funccionamento, o Conselho Consultivo.

Ante o apresentado, confirma-se a diferenciação conceitual e procedimental dos institutos, por meio das legislações específicas, das searas de intervenção federal, estadual e municipal e do próprio órgão responsável pela proteção e preservação, sendo certo que:

- 1) A APAC é uma limitação administrativa, uma forma de disciplinar e preservar o território urbano e manter os conjuntos a partir da memória social de maneira mais flexível e dinâmica, sendo de responsabilidade do proprietário do imóvel cumprir as determinações editalícias do IRPH para manter a área como ambiência urbana;
- 2) O tombamento é um instrumento que restringe potencialmente a capacidade de intervenção do proprietário no imóvel, sendo certo que é uma forma de disciplinar todos os matizes da conservação de um patrimônio cultural, sem a flexibilidade do que se verifica na APAC.

Apesar de toda fundamentação apresentada, os institutos ainda enfrentam um embate conceitual quando Ações Cíveis Públicas, com o fito principal de gerar obrigações de fazer concernentes à elaboração de projetos de revitalização e manutenção de tais áreas, são protocoladas no Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro para cumprir com os mandamentos constitucionais do art. 216, §1º, e dos decretos específicos para cada APAC, tendo como consequência principal a oneração da Municipalidade por interpretações analógicas e restritivas, próprias do tombamento.

3. A judicialização da área de proteção do ambiente cultural na Procuradoria do Município: análises estatísticas

O histórico de judicializações referentes à temática da Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) será analisado a partir de dados estatísticos, colhidos de relatório de resumos do PAV VIRTUAL 3.0 da Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente (PUMA), no dia 25/09/2025, ao utilizar a ferramenta de busca com a palavra chave “APAC”.

Inicialmente, no que se refere à primeira etapa, aplicado o filtro, foi obtido o retorno de 57 (cinquenta e sete) procedimentos, dos quais 4 (quatro) intituam-se processos administrativos e 53 (cinquenta e três) processos judiciais.

Passada a filtragem primordial, a segunda etapa, de especificação da pesquisa, envolveu a verificação a seguir: se o procedimento versava sobre a temática do conflito conceitual entre APAC e tombamento. Como resultado, verificou-se que, dos 57 (cinquenta e sete) processos, 23 (vinte e três) tratavam sobre outras temáticas da PUMA ou sobre temática que já tem jurisprudência pacificada.

Na terceira etapa, dos 34 (trinta e quatro) procedimentos judiciais e administrativos com temática pertinente, foram descartados os 4 (quatro) processos administrativos, já que não enquadrados no problema a ser investigado.

Na quarta etapa, separados os 30 (trinta) processos judiciais, a serem analisados, iniciou-se a compilação de dados para verificar: 1) se a interpretação equivocada do instituto jurídico da ambiência cultural gera uma oneração excessiva para o Município do Rio de Janeiro; e 2) se houve alguma evolução na interpretação conceitual da APAC diante do quadro de judicialização. Para alcançar os objetivos pretendidos, foram formuladas as seguintes perguntas:

- 1) Qual o pedido?
- 2) A sentença foi proferida por meio do instituto jurídico da APAC?
- 3) Caso a segunda pergunta seja negativa, a sentença foi proferida por meio do instituto jurídico do tombamento ou outros?
- 4) A decisão é favorável ou desfavorável ao MRJ?
- 5) Qual a responsabilidade atribuída ao Município do Rio de Janeiro pela decisão desfavorável das sentenças?
- 6) Quais as áreas de APAC judicializadas?

A partir da formulação das perguntas, serão analisados os dados extraídos dos 30 (trinta) processos judiciais em cada uma das questões apontadas.

3.1. Dados colhidos da pergunta 1: o pedido

Na quinta etapa, a colheita de dados referentes aos pedidos requeridos nas Ações Cíveis Públicas protocoladas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e terceiros, pessoas físicas e jurídicas, verificou-se que, das 30 (trinta) ações judiciais, 25 (vinte e cinco), a saber, 83,33% (oitenta e três vírgula trinta e três por cento) das ações versam sobre obrigações de fazer, referentes à execução de projetos de conservação, restauração, manutenção ou demolição de imóveis pertencentes à área de APAC, cumulada com pedido indenizatório de danos morais ou extrapatrimoniais:

Gráfico 1 – Pedidos que envolvem a judicialização da APAC



Fonte: elaborado pela autora (2025).

3.2. Dados colhidos das perguntas 2 e 3: a sentença proferida sob a análise da APAC e do tombamento ou outro

Na sexta etapa, a colheita de dados referentes à análise da conformação da sentença ao instituto jurídico da APAC, verificou-se que, das 30 (trinta) ações judiciais, apenas 9 (nove) reconheceram a autonomia do instituto jurídico da APAC, apesar de, em alguns casos, ser utilizada a aplicação analógica do Decreto-Lei nº 25/1937 para a justificativa da condenação solidária ou subsidiária do MRJ com o particular. Para as demais 21 (vinte e uma) ações:

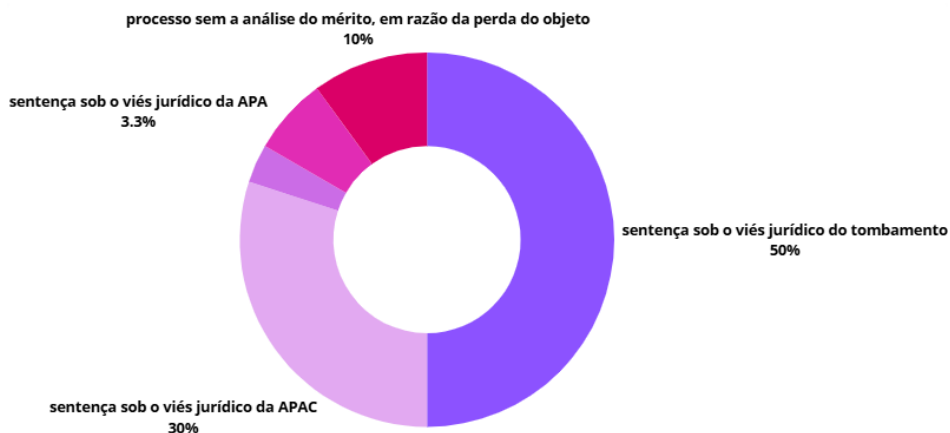
- a) 2 (duas) não podem ser mensuradas, eis que ainda na fase de saneamento – 6,7% (seis vírgula sete por cento);
- b) 3 (três) obtiveram como resultado a extinção do feito sem a análise do mérito, em razão da perda do objeto;
- c) 1 (uma) obteve como resultado a análise de instituto

diverso, a APA (Área de Proteção do Ambiente), instituto anterior à APAC.

De acordo com as demais ações, 15 (quinze) reconheceram a compatibilidade dos institutos da APAC e do tombamento, sendo certo que a condenação solidária e subsidiária do Município do Rio de Janeiro para executar as obras de restauração, recuperação ou manutenção dos imóveis em área de APAC foram justificadas no DL nº 25/1937, que regulamenta o instituto do tombamento.

Observe tais dados em gráfico ilustrativo:

Gráfico 2 – Análise das sentenças que envolvem a judicialização da APAC



Fonte: elaborado pela autora (2025).

3.3. Dados colhidos da pergunta 4: decisões favoráveis ou desfavoráveis ao Município do Rio de Janeiro

Na sétima etapa, o foco da extração dos dados remeteu à decisão proferida pelo Poder Judiciário fluminense ter sido favorável ou desfavorável ao Município. Pontua-se que os processos judiciais ainda em fase de saneamento não foram contabilizados e aqueles em que houve a extinção do feito sem a resolução do mérito foram considerados favoráveis.

Nesse sentido, dos 30 (trinta) processos judiciais, 14 (quatorze) obtiveram decisões definitivas consideradas favoráveis, dentre as quais:

- a) 3 (três) foram extintos sem resolução do mérito, por perda do objeto;
- b) 11 (dez) foram julgados improcedentes ou conseguiram a reversão da sentença na fase recursal.

No que concerne aos demais processos judiciais, 15 (quinze) obtiveram decisões definitivas consideradas desfavoráveis, que acarretaram na procedência dos pedidos autorais:

Gráfico 3 – Análise das decisões definitivas que envolvem a judicialização da APAC



Fonte: elaborado pela autora (2025).

3.4. Dados colhidos da pergunta 5: a responsabilidade atribuída ao Município do Rio de Janeiro a partir das decisões desfavoráveis

Na oitava etapa, foi verificado, na presença de decisões desfavoráveis que condenaram o Município em obrigações de fazer, julgaram recursos ou agravos de instrumento, qual o teor das obrigações, se solidárias ou subsidiárias.

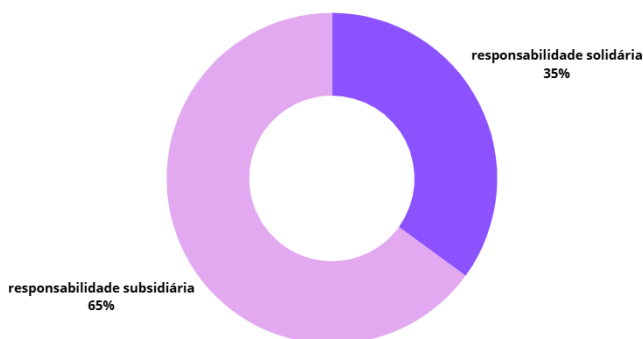
Na seara do Direito Civil brasileiro, as obrigações assumidas por credores ou devedores levaram à disciplina de seus efeitos no Código Civil. Nesse sentido, nos termos do art. 264 do Código Civil,⁷ a obrigação é considerada solidária quando, havendo pluralidade de devedores, o credor pode cobrar o total da dívida de todos ou apenas do que achar que tem mais responsabilidade para quitá-la (TJDFT, 2020).

Noutro ponto, constitui-se a obrigação em subsidiária quando há uma ordem a ser observada para cobrar a dívida, na qual o devedor subsidiário só pode ser acionado após a dívida não ter sido totalmente adimplida pelo devedor principal (TJDFT, 2020).

Nesse sentido, a partir de dados colhidos pela ferramenta da PGM-RJ, o PAV 3.0, e pela pesquisa livre de jurisprudência no site do TJRJ, identificaram-se 6 (seis) decisões que indicavam a responsabilidade solidária do MRJ e 13 (treze) decisões que versavam sobre a responsabilidade subsidiária do MRJ dentre as obrigações de fazer impostas e as tutelas de urgência deferidas, que representa, em última análise, 65% (sessenta e cinco por cento) das decisões versando pela subsidiariedade:

⁷ Art. 264, Código Civil: “Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.”

Gráfico 4 – Análise da responsabilidade atribuída ao MRJ nas decisões judiciais



Fonte: elaborado pela autora (2025).

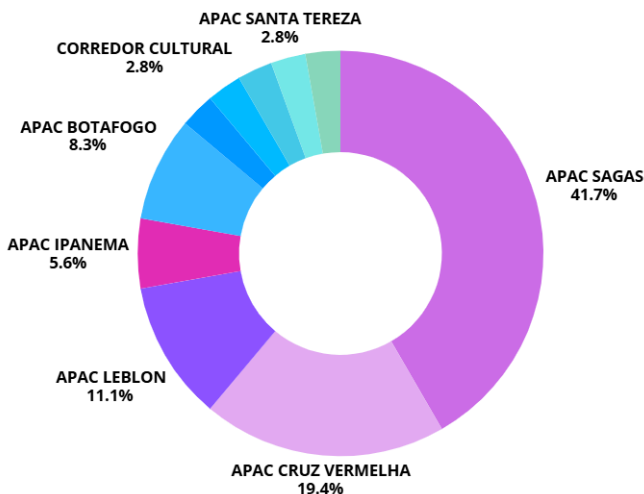
3.5. Dados colhidos da pergunta 6: áreas de APAC judicializadas

Na nona etapa, foram verificadas quais as áreas de APAC que sofrem a maior incidência da judicialização. Insta salientar que, em um processo judicial, pode ocorrer a incidência de mais de uma área de APAC. Nesse sentido, foi observada a unanimidade da área de SAGAS (Saúde, Gamboa, Santo Cristo e Parte do Centro) para a judicialização da referida política pública, a partir da seguinte incidência nos processos judiciais:

- a) APAC SAGAS: 15
- b) APAC CRUZ VERMELHA: 07
- c) APAC LEBLON: 04
- d) APAC IPANEMA: 02
- e) APAC BOTAFOGO: 03
- f) CORREDOR CULTURAL: 01
- g) APAC SÃO CRISTÓVÃO: 01
- h) APAC SANTA CRUZ: 01
- i) APAC SANTA TEREZA: 01
- j) APAC CATETE: 01

Em índices estatísticos, verificam-se os seguintes percentuais:

Gráfico 5 – Áreas de APAC mais judicializadas



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Diante dos dados estatísticos elaborados, serão apresentados os resultados da pesquisa desenvolvida, a fim de buscar respostas às indagações iniciais.

4. Resultados e reflexões

A política de preservação e tutela dos ambientes culturais do Município do Rio de Janeiro foi cunhada para a garantia da memória social carioca, além de ser uma alternativa mais flexível ao instituto do tombamento, sendo cabalmente demonstrado ao longo do presente artigo que com ele não se confunde.

Apesar do esforço argumentativo desenvolvido pela Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente (PUMA), ao longo de

mais de 2 (duas) décadas de processos judiciais, para superar a confusão conceitual instalada no Poder Judiciário fluminense, é possível concluir que 50% (cinquenta por cento) das sentenças proferidas sob o viés do tombamento se entrecruzam com a margem percentual de 51,7% (cinquenta e um vírgula sete por cento) das sentenças nessa temática serem de procedência autoral.

Diante do dado apresentado, fica evidente que a Municipalidade, em mais da metade das ações judiciais, é onerada e compelida, principalmente por obrigações de fazer, a executar projetos e obras das quais a responsabilidade deveria recair ao proprietário do bem, reconhecendo-se a natureza jurídica diversa do tombamento que o instituto carrega.

Noutro ponto, é possível observar a construção de uma tese defensiva da PUMA, focada no viés da diferenciação entre a APAC e o tombamento, bem como no reforço de que a APAC é uma limitação administrativa, pela qual, ao longo dos anos, alcançou, apesar de mais da metade das ações judiciais serem analisadas analogicamente por instituto jurídico diverso, uma marca de 37,9% (trinta e sete vírgula nove por cento) das improcedências ou decisões revertidas que favorecem a Municipalidade, em que pese o Poder Judiciário julgar sob o viés jurídico da APAC apenas 30% (trinta por cento) das ações analisadas.

Além disso, no que concerne ao teor da responsabilidade pelas obrigações assumidas em procedências autorais, 65% (sessenta e cinco por cento) são julgadas pela subsidiariedade do Município em realizar as intervenções propostas sob o papel análogo do tombamento e do DL nº 25/1937, justificativas que não refletem a autonomia do instituto legislativa e conceitualmente.

Dessa forma, a conclusão alcançada é que até mesmo decisões que envolvem delimitações conceituais do instituto jurídico do tombamento, em alguma medida, têm sido revertidas pelo trabalho

da advocacia pública carioca, fato que demonstra a qualidade técnica do corpo de Procuradores, Procuradoras e Analistas da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro.

Sendo assim, extrai-se que há perspectiva jurisprudencial refletindo um cenário positivo, mas ainda insuficiente, para a temática, seja na presença da maioria das obrigações de fazer serem reconhecidamente subsidiárias no que concerne ao Município, seja na própria improcedência das ações, sendo certo que a temática ainda não é analisada à luz de instituto jurídico da APAC de forma exclusiva, mas sim pela analogia realizada junto ao DL nº 25/1937 do tombamento.

A partir da conclusão exposta, indica-se como possível razão para a conjuntura que vem sendo delineada para a APAC o debate contemporâneo referente à separação dos poderes e à nova percepção do federalismo diante da execução de políticas públicas pelo Poder Executivo, que detém o arcabouço técnico necessário para decidir o instrumento que será utilizado para o cumprimento de obrigações de fazer determinadas pelo Poder Judiciário.

Acerca da realização e execução de políticas públicas e o papel dos poderes, pontua Mascarenhas (2025, p. 15):

Na concretização das políticas públicas, juízes de primeira instância muitas vezes enfrentam dificuldades para identificar tendências regionais que abrangem a execução de políticas em diversas localidades. Essa é uma habilidade que gestores públicos em âmbito estadual e federal costumam possuir. No entanto, esses gestores frequentemente não têm a visão detalhada das maneiras pelas quais as deficiências do sistema afetam cada indivíduo jurisdicionado em seu cotidiano. Esses são aspectos que juízes, defensores públicos e assistentes sociais conseguem identificar com mais facilidade. Ressalta-se ainda a necessidade de planejamento e monitoramento na execução de políticas públicas – atividades que somente órgãos da administração pública podem executar a contento.

Além disso, outro desdobramento das decisões judiciais exaradas no contexto da APAC podem ser efeito do Julgamento do Tema 698 do Supremo Tribunal Federal, que versou sobre a análise da judicialização das políticas públicas.

O referido julgamento concluiu que o federalismo brasileiro, sob o viés da separação de poderes e do diálogo institucional entre as funções que os entes federativos exercem, deve refletir decisões que apresentem um controle judicial fraco, em vista da especialização administrativa e técnica que o poder executivo detém no seu corpo de pessoal.

Ademais, a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas apenas será configurada quando houver omissão ou deficiência grave na atual do poder executivo, sendo certo que este deve apresentar um quadro de inércia administrativa para com as suas obrigações.

A decisão proferida em sede de Repercussão Geral por meio do Tema 698 é bem esclarecida por Lins e do Nascimento (2024, p. 12) da seguinte forma:

As posições distintas expressas no julgamento do Tema 698 revelam uma dinâmica complexa na discussão sobre a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas. Entre as três abordagens, a posição do ministro Luís Roberto Barroso se destaca como um ponto de equilíbrio. Tal perspectiva busca harmonizar a proteção dos direitos fundamentais, como o respeito à separação dos poderes, enfatizando a necessidade de um contexto normativo que possibilite a efetividade das políticas públicas, de modo que respeite os limites constitucionais e a autonomia da Administração Pública.

Em síntese, prevaleceu o voto do ministro Luís Roberto Barroso, que argumentou que, em circunstâncias nas quais a inércia administrativa impede a efetivação de direitos fundamentais, não se pode excluir a intervenção do Poder Judiciário na execução de políticas públicas. Nesses casos, a intervenção não infringe o princípio da independência dos poderes. Contudo, ele enfatizou a importância de estabelecer parâmetros que permitam essa ação (Brasil, 2023).

No contexto das ações judiciais que versam sobre a APAC, o diálogo jurisprudencial feito com o Tema 698 deve refletir a autonomia e independência do Município do Rio de Janeiro a partir do poder decisório conferido ao ente para cumprir as obrigações impostas pelo Poder Judiciário.

A Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 30, I e II, conferiu aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, sendo estes artigos que legitimaram a própria criação do instituto jurídico da APAC.

Entretanto, o Município do Rio de Janeiro não se limitou à aprovação de um único instituto jurídico e seus efeitos para ordenar seu espaço urbano, tendo observado o movimento e a conservação das principais áreas de proteção e preservação do patrimônio cultural para aperfeiçoar a sua atuação e garantir a eficiência administrativa.

Nesse sentido é que, diante de um novo cenário de esvaziamento populacional e da necessária requalificação urbana e reconversão de áreas residenciais no Centro do Rio de Janeiro, principal região de APAC, foi criado o Programa Reviver Centro, por meio da Lei Complementar nº 229, de 14 de julho de 2021, como instrumento de preservação da ambiência cultural pela lógica do crescimento da habitação residencial dos conjuntos urbanos monitorados pela municipalidade.

O referido Programa, desenvolvido pela Prefeitura do Rio de Janeiro, a partir da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Licenciamento, em conjunto com as Subsecretarias de Controle e Licenciamento Urbanístico, de Controle e Licenciamento Ambiental, de Planejamento Urbano e o Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH), procura inserir também uma dimensão social

no contexto da propriedade e da preservação da ambiência cultural, tendo como alguns de seus objetivos:

Art. 1º Esta Lei Complementar institui o Programa Reviver Centro, que estabelece diretrizes para a requalificação urbana e ambiental, incentivos à reconversão e conservação das edificações existentes e à produção de unidades residenciais na área da II Região Administrativa - II R.A., bairros do Centro e Lapa, em consonância com a Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, tendo como objetivos:

I - aproveitar a infraestrutura urbana e as edificações existentes visando a ampliar a oferta de moradia para a população de diferentes faixas de renda, contribuindo para a redução do déficit habitacional na Cidade, promovendo a inclusão da faixa de renda de zero a três salários mínimos;

II - aumentar a população residente e incentivar a mistura de usos, de forma a tornar a área multifuncional e conter o processo de esvaziamento;

(...)

XIII - promover a conservação, requalificação e ativação dos bens protegidos pela legislação de patrimônio cultural (...) (Lei Complementar nº 229/2021).

Nesse contexto, vinculado ao Programa Reviver Centro, o Município do Rio de Janeiro, realizando novos estudos de viabilidade da reconversão das áreas de APAC em projetos residenciais e culturais, criou um mecanismo denominado desapropriação por hasta pública, a fim de aumentar a eficiência administrativa, reduzir os custos com a revitalização dos espaços urbanos e integrar atores privados no processo de transformação do Centro do Rio de Janeiro.

O instituto, previsto nos arts. 158 a 160 do Novo Plano Diretor (LC nº 270/2024) e regulamentado pelo Decreto nº 54.234/2024, a

fim de promover a desapropriação de imóveis urbanos declarados de interesse público para fins de renovação urbana e/ou regularização fundiária, que serão alienados na modalidade leilão, nos termos da Lei nº 14.133/2021,⁸ tem sido utilizado como mecanismo principal do Programa Reviver Centro, exigindo do adquirente do imóvel desapropriado e alienado por leilão o cumprimento das determinações previstas no Decreto Expropriatório.

Em verdade, a desapropriação por hasta pública dialoga com as áreas de APAC e seus efeitos, sendo um dos mecanismos que podem ser utilizados pelo Município para cumprir obrigações de fazer judiciais, tendo em vista que o fim desta também é a manutenção e renovação urbana.

Dessa forma, no contexto da execução de políticas públicas urbanas, especialmente das APACs, outros instrumentos criados pelo poder executivo, para além dos efeitos dos Decretos que disciplinam a ambiência cultural, podem ser aplicados o cumprimento de determinações judiciais, a partir da lógica de controle das políticas públicas disciplinada pelo Tema 698, em respeito à escolha técnica do poder Executivo.

5. Conclusão

A partir dos dados apresentados, verifica-se que, apesar de todo esforço no campo teórico para o desenvolvimento e a aplicação do instituto da APAC, o Município do Rio de Janeiro ainda é onerado desproporcionalmente nas ações judiciais que versam sobre o tema.

Apesar disso, é possível observar a construção de uma tese defensiva da PUMA, focada no viés da diferenciação entre a APAC e o tombamento, bem como no reforço de que a APAC é uma limitação

⁸ Art. 2º, Decreto nº 54.234/2024.

administrativa, que, ao longo dos anos, alcançou, apesar de mais da metade das ações judiciais serem analisadas analogicamente por instituto jurídico diverso, uma marca de 37,9% (trinta e sete vírgula nove por cento) das improcedências ou decisões revertidas que favorecem a Municipalidade, apesar de o Poder Judiciário julgar sob o viés jurídico da APAC apenas 30% (trinta por cento) das ações analisadas.

Ademais, no que concerne ao teor da responsabilidade pelas obrigações assumidas em procedências autorais, 65% (sessenta e cinco por cento) são julgadas pela subsidiariedade do Município em realizar as intervenções propostas sob o papel analógico do tombamento e do DL nº 25/1937, justificativas que não refletem a autonomia do instituto legislativo e conceitualmente.

Tal panorama pode ter como alguns de seus reflexos a investigação aprofundada de uma nova teoria da separação dos poderes, que aborda a temática fundamental das políticas públicas, e o julgamento do Tema 698 do STF, pela qual foi reconhecida a necessidade de parâmetros, e não determinações, para o controle judicial, em respeito à autonomia dos entes federativos e à competência do Município para legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Noutro ponto, a reflexão jurisprudencial vinculada ao Tema 698 pode ter novos desdobramentos no contexto da APAC, tendo em vista que o Município do Rio de Janeiro disciplinou instrumentos, diversos dos Decretos específicos da área, que promovem maior eficiência administrativa e a redução de custos para o poder Executivo, sendo estes as determinações do Programa Reviver Centro e a criação da desapropriação por hasta pública, a qual dialoga com outros atores sociais, dentre eles o setor privado.

Dessa forma, apesar dos avanços alcançados nas decisões relacionadas à judicialização da APAC, ainda há um caminho de

aplicação conceitual a ser percorrido, que envolve a aplicação direta do instituto do APAC por seus próprios fundamentos, sem a menção de qualquer aplicação analógica do DL nº 25/1937 do tombamento, e a disciplina do Tema 698 aos casos, a fim de que o Município decida quais os mecanismos aplicáveis ao cumprimento de sentença, dentre eles os previstos no Programa Reviver Centro e no Plano Diretor da LC nº 270/2024, sendo destaque a desapropriação por hasta pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 01 mar. 2024.

BRASIL. Data Rio. **Patrimônio Cultural Carioca: Mapa da Proteção.** Rio de Janeiro, RJ: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://www.data.rio/apps/d3906debb8724872a7a50608d2fae884>. Acesso em: 19 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.** Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 54.234, de 08 de abril de 2024.** Regulamenta o instituto da “desapropriação por hasta pública”, previsto nos arts. 158 a 160 da Lei Complementar Municipal nº 270, de 16 de janeiro de 2024, que instituiu a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro,

2024. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=457545>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. Guia das APACs: SAGAS (Saúde, Gamboa e Santo Cristo) e Entorno do Mosteiro de São Bento. Rio de Janeiro, RJ: Instituto Rio Patrimônio da Humanidade – IRPH 2024. Ano II, Edição do Guia das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural nº I, 2012. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6433361/4172403/guia01.compressed.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992. Dispõe sobre a Política Urbana do Município, institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://e.camara.rj.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C161992.html>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 229, de 14 de julho de 2021. Institui o programa Reviver Centro, que estabelece diretrizes para a requalificação urbana e ambiental, incentivos à conservação e reconversão das edificações existentes e à produção de unidades residenciais na área da II Região Administrativa - II RA, bairros do Centro e Lapa, autoriza a realização de operação interligada e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://e.camara.rj.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C2292021.html>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2024. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2024/27/270/lei-complementar-n-270-2024-dispoe-sobre-a-politica-urbana-e-ambiental-do-municipio-institui-a-revisao-do-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-sustentavel-do-municipio-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias?q=270>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937**. Dá nova, organização ao Ministerio da Educação e Saude Publica. DF: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0378.htm. Acesso em: 08 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 08 nov. 2025.

BRASIL. **Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro**. Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC). Rio de Janeiro, RJ: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: www0.rio.rj.gov.br/patrimonio/apac.shtm. Acesso em: 19 jul. 2025.

BRASIL. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Licenciamento. **Consultas Urbanas: Áreas Protegidas – SAGAS (Saúde, Santo Cristo e Parte do Centro)**. Rio de Janeiro, RJ: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: https://irph.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/65/2023/06/Mapa_APAC_Sagas_1_A0_rev02.pdf. Acesso em: 19 jul. 2025.

CARLOS, Claudio Antonio Santos Lima. **Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC): origem e aplicação do instrumento**

de proteção urbana na cidade do Rio de Janeiro (1979-2014). 1. ed. Curitiba: Appris, 2020.

CARLOS, Claudio Antônio Santos Lima. 40 anos depois das lutas comunitárias pela preservação dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo. In: **Anais do Arquimemória 6: Encontro Internacional sobre Preservação do Patrimônio Edificado.** Salvador (BA) SENAI CIMATEC, 2024. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/arquimemoria6/931338-40-anos-depois-das-lutas-comunitarias-pela-preservacao-dos-bairros-da-saude-gamboa-e-santo-cristo/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** 1. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DE ASSUMPÇÃO ALVES, Alexandre Ferreira. O tombamento como Instrumento de Proteção ao Patrimônio Cultural. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Vol. 98, p. 65-98. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/rbep/article/view/18151/14940>. Acesso em: 15 mai. 2024.

FLORES, Rodrigo Musto. A Transmissão de Memórias e o Espaço Público: A Paisagem Cívica da FEB em Juiz de Fora. **Cadernos de Pesquisa do CDHIS**, [S. l.], Vol. 33, n. 1, p. 219-245, 2020. DOI: 10.14393/cdhis.v33n1.2020.55267. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/cdhis/article/view/55267>. Acesso em: 4 set. 2025.

LINS, Yuan Victor de Queiroz; DO NASCIMENTO, Carlos Francisco. O Judiciário em políticas públicas: uma análise do Tema 698 do STF e suas implicações para a separação dos poderes no Brasil. **RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar** – ISSN 2675-6218, [S. l.], Vol. 5, n. 12, p. e5126041, 2024. DOI: 10.47820/recima21.v5i12.6041.

Disponível em: <https://recima21.com.br/recima21/article/view/6041>. Acesso em: 23 set. 2025.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

MASCARENHAS, C. G. A autocontenção estrutural do Poder Judiciário. Legitimidade, capacidade e Tema 698 do STF. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, [S. l.], Vol. 6, n. 2, 2023. DOI: 10.46818/pge.v6i2.358. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/358>. Acesso em: 20 out. 2025.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; JORGE PEREIRA DA MOTA, Mauricio; DE AZEVEDO TORRES, Marcos Alcino. Da política à ordem urbana na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], Vol. 16, n. 2, p. 48-61, 2025. DOI: 10.12957/rdc.2024.89410. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/89410>. Acesso em: 27 jul. 2025.

PROCESSO ADMINISTRATIVO VIRTUAL 3.0 – PAV 3.0. **Relatório de Resumos – APAC**. Extraído em: 25 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Consulta jurisprudência**, 2025. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>. Acesso em: 08 nov. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Responsabilidade solidária x subsidiária**. 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/responsabilidade-solidaria-x-responsabilidade-subsidiaria>. Acesso em: 08. nov. 2025.