



**TOMBAMENTO E MODERNIZAÇÃO: ESTUDO DE CASO SOBRE O
ASFALTAMENTO DO CENTRO HISTÓRICO DE POMBAL-PB SOB A
PERSPECTIVA DO DIREITO ADMINISTRATIVO E DO DECRETO-LEI N° 25/1937**

**PAVING AND MODERNIZATION: CASE STUDY ON THE PAVING OF THE
HISTORIC CENTER OF POMBAL-PB FROM THE PERSPECTIVE OF
ADMINISTRATIVE LAW AND DECREE-LAW N°. 25/1937**

Ana Clara Vieira Abrantes¹

Ana Clara Trajano Bezerra²

Ericleuson Cruz de Araújo³

RESUMO: A presente pesquisa aborda as transformações do Direito Administrativo Contemporâneo e os conflitos que podem surgir entre seus princípios. O objetivo é realizar um estudo de caso sobre a pavimentação asfáltica do centro histórico do município de Pombal, na Paraíba, analisando se essa pavimentação gera um conflito de princípios administrativos. A metodologia utilizada foi o estudo de caso, partindo do método indutivo, de um caso específico para compreensões gerais, complementado por pesquisa qualitativa e técnicas de pesquisa bibliográfica. Os resultados indicaram que o tombamento é um importante instituto jurídico para a preservação histórica e cultural de um local, mas que a urbanização e a modernização também devem ser levadas em consideração.

PALAVRAS-CHAVES: Tombamento. Centro Histórico. Pombal-PB. Direito Administrativo.

ABSTRACT: This research addresses the transformations of contemporary administrative law and the conflicts that may arise between its principles. The objective is to conduct a case study on the asphalt paving of the historic center of the municipality of Pombal, in Paraíba, analyzing whether this paving generates a conflict of administrative principles. The methodology used

¹ Graduanda em Direito na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Pesquisadora CNPq. E-mail: anaclaravabrantes@gmail.com.

² Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: estudosanaclaratrajano@gmail.com.

³ Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (PPGCS/UFCG). Especialista em Direito Previdenciário pelo Centro de Ensino Superior Dom Alberto (CESDA). Graduado em Direito pelo Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba (CCJ/UEPB). Professor de Sociologia Geral e Jurídica, Antropologia Geral e Jurídica, Direito Administrativo, Direito Previdenciário, Direito das Obrigações e Contratos. E-mail: ericleuson.prof@gmail.com.

was a case study, based on the inductive method, from a specific case to general understanding, complemented by qualitative research and bibliographic research techniques. The results indicated that listing is an important legal institution for the historical and cultural preservation of a site, but that urbanization and modernization must also be taken into account.

KEYWORDS: Listing. Historic Center. Pombal-PB. Administrative Law.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo irá tratar sobre um estudo de caso com relação a pavimentação asfáltica do centro histórico de Pombal-PB, levando em consideração os entraves entre tombamento, modernização e urbanização, vistos sob o cerne do Direito Administrativo. Este estudo está relacionado ao eixo temático do Direito Administrativo e Desenvolvimento. Com relação aos objetivos específicos, buscou-se avaliar o caso concreto do tombamento do centro histórico de Pombal-PB, bem como o instituto do tombamento a partir da sua legislação específica e compreender a sua existência em face do interesse público e conflitos entre princípios administrativos. Assim, este estudo pretende responder o seguinte problema de pesquisa: A pavimentação de asfalto no centro histórico de Pombal cumpre o que dispõe o Direito Administrativo e o Decreto-Lei n° 25/1937?

Segundo Di Pietro (2022) o tombamento é um instrumento jurídico utilizado para proteger bens jurídicos, sejam eles materiais ou imateriais, tidos como de imensurável valor histórico, cultural, artístico, arquitetônico ou paisagístico para determinada sociedade. A preservação do patrimônio histórico e cultural é um desafio constante no desenvolvimento urbano, especialmente quando a intervenção estrutural pode comprometer a integridade dos bens tombados. No Brasil, o tombamento é regulamentado pelo Decreto-Lei n° 25/1937, que estabelece diretrizes para a proteção de edifícios e espaços de valor histórico. Contudo, a modernização urbana cria, frequentemente, conflitos entre as necessidades de conservação e as necessidades de infra-estrutura e de locomoção e mobilidade urbana.

Pombal é uma cidade localizada no sertão paraibano, foi o primeiro núcleo populacional da região, e o 3° núcleo de habitação paraibana. Possui uma rica história que remonta ao século XVII. Originalmente conhecida como Arraial de Nossa Senhora do Bom Sucesso, a cidade tornou-se um importante centro econômico e cultural ao longo dos séculos. Pombal, como é chamada atualmente, possui um complexo colonial bem preservado e seus prédios históricos e espaços públicos refletem seu desenvolvimento desde os tempos coloniais do Brasil.

No entanto, tal como acontece com muitas cidades históricas, as recentes intervenções urbanas suscitaram discussões sobre o impacto na identidade da cidade, e a que vem gerando debate, até mesmo em esfera judicial, em relação à pavimentação asfáltica do centro histórico da cidade, se essa intervenção cumpre os padrões de conservação do patrimônio. A pavimentação do centro histórico de Pombal-PB vem levantando os seguintes pontos de vista: por um lado faz sentido melhorar a infraestrutura rodoviária e o tráfego de veículos, por outro lado, há dúvidas sobre o impacto de tais modificações na autenticidade e na estrutura do patrimônio tombado.

A importância desta pesquisa reside na necessidade de entender, demonstrar e equilibrar o desenvolvimento urbano com a proteção do patrimônio cultural, visando garantir que as intervenções respeitem a legislação em vigor e os princípios administrativos. Para tanto, a pesquisa será realizada mediante o estudo de caso, tendo em vista a pavimentação do município de Pombal-PB que será observada, bem como através da análise do Decreto-Lei nº 25/1937, e também através da pesquisa bibliográfica em documentos oficiais, doutrinas de Direito Administrativo, mapas e artigos científicos. O método utilizado foi o indutivo, partindo de um caso específico para resultados e compreensões gerais. Segundo Gil (2002), um dos propósitos do estudo de caso é explorar casos da vida real em que os limites não estão bem definidos. A presente pesquisa mostra-se inovadora visto que é a primeira a analisar o acontecimento sob o ponto de vista jurídico.

Este artigo está estruturado em três tópicos, no primeiro será feito um estudo de caso do município de Pombal, localizado no sertão da Paraíba. No segundo tópico será discutido sobre o conflito entre o instrumento jurídico do tombamento e sobre as obras de interesse público, levando em consideração o que dizem os doutrinadores e a legislação vigente. E por fim, no terceiro e último tópico será abordada uma análise jurídica com relação ao instituto do tombamento e o interesse público.

2 ESTUDO DE CASO DA PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA DO MUNICÍPIO DE POMBAL/PB SOB A ÓTICA DAS LEGISLAÇÕES

O município de Pombal, localizado no sertão do Estado da Paraíba, destaca-se pela arquitetura histórica e pela relevância cultural que carrega, sendo reconhecido como o terceiro núcleo de habitação paraibana e o primeiro do interior. Com uma área territorial de 894,09 km² e população estimada em 33.796 habitantes (IBGE, 2024), Pombal apresenta densidade demográfica de 36,32 hab/km², integrando a Região Geográfica Imediata de Pombal e a Região

Intermediária de Patos, conforme a nova divisão regional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em seu acervo arquitetônico, localizado no centro da cidade, encontram-se monumentos históricos que perduram há séculos, muitos dos quais erguidos por povos nativos e colonizadores portugueses, os primeiros a desbravar a região conhecida como terra de Maringá, denominação tradicional da localidade. O patrimônio cultural de Pombal inclui bens materiais e imateriais tombados, que compõem um conjunto expressivo de referências históricas e identitárias do povo pombalense.

Além do seu valor histórico, Pombal apresenta índices sociais relevantes, como taxa de escolarização de 98,92% entre crianças de 6 a 14 anos e IDHM de 0,634, considerado médio, além de um PIB per capita de R\$14.177,59 (IBGE, 2021). O município situa-se na bacia do rio Piancó, que deságua no rio Piranhas, e insere-se no bioma Caatinga, com clima semiárido, caracterizado por chuvas escassas e irregulares concentradas entre os meses de fevereiro e abril. Pombal, portanto, representa um dos principais polos históricos e culturais do sertão paraibano, cuja formação urbana, acervo patrimonial e relevância socioeconômica reforçam sua importância tanto para a história da Paraíba quanto para os estudos de preservação cultural e planejamento urbano sustentável.

Em Pombal, o Centro Histórico foi tombado pelo Estado da Paraíba por meio do Decreto Estadual nº 22.913/2002, expedido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba (IPHAEP, 2024). Além do centro histórico, outros bens encontram-se individualmente protegidos, como a Igreja de Nossa Senhora do Rosário, construída em 1721 pelos indígenas; o Cruzeiro do Adro; a Casa da Cultura (antiga Cadeia Pública), alicerçada em 1848; a torre do relógio; o Colégio João da Mata, primeiro grupo escolar da região; e a Praça Getúlio Vargas. Bem como todo o centro, inclusive as casas do centro da cidade, já foram atingidas pelo tombo, tendo sido citados anteriormente apenas os principais monumentos (Munícios, 2002).

No âmbito municipal, a Lei nº 1.928/2020 instituiu o tombamento de cinco bens de natureza material e imaterial, entre eles o Prédio da Casa do Rosário, a Irmandade dos Negros do Rosário e grupos folclóricos como *Os Pontões*, *Reisados* e *Congos*, reafirmando o compromisso local com a salvaguarda de tradições populares (Pombal, 2020).

Atualmente, o município possui ao menos dez bens tombados formalmente, considerando os registros estaduais e municipais, número que reforça sua relevância como polo histórico e cultural do sertão paraibano e a necessidade de gestão participativa das políticas de preservação patrimonial.

O cerne da questão inicia com a implementação da malha asfáltica pelo governo do Estado e pelo Município, este último que teve incentivo através de Emendas Parlamentares de Deputados Federais. Porém, o Conselho de Proteção dos Bens Culturais (Conpec/IPHAEP) proibiu a obra do asfaltamento em 12 de agosto de 2024, mas mesmo assim a pavimentação das ruas do centro da cidade, onde se concentram os monumentos citados anteriormente foi iniciada naquela semana. Bem como houve um Decreto Estadual (n.º 45.716/2024) que homologou o indeferimento da solicitação de asfaltamento no centro histórico, o que sugere que já havia um processo de solicitação antes dessa data.

Nesse sentido, a decisão cautelar do TCE-PB que determinou a suspensão das obras de pavimentação no centro histórico de Pombal foi proferida em 13 de setembro de 2024. Assim, essa medida do poder público estadual e municipal gerou divergências de opiniões entre a população do município e em toda a Paraíba.

Tabela 1 - Pontos levantados entre concordantes e divergentes da pavimentação asfáltica.

CONTRÁRIOS	FAVORÁVEIS
Centro histórico tombado	Melhoria da mobilidade urbana
Interferência na arquitetura antiga da cidade	A arquitetura e a urbanização deve acompanhar o crescimento da cidade
Efeito do aquecimento da cidade e problemas no escoamento	Estética mais agradável

Fonte: Autoria Própria (2025).

Os pontos levantados por quem era a favor da pavimentação consistiam em assegurar que melhoraria a mobilidade urbana, que a cidade estava em constante desenvolvimento e sua arquitetura e urbanização deveria acompanhar tanto quanto seu crescimento, e que a arquitetura do município iria ficar mais agradável tanto em estética quanto em valorização da área. Já quem assegurava uma ideia contra a pavimentação asfáltica afirmava que a lei não permitia, por ser o centro um monumento histórico tombado, e por isso, não era passível de uma reforma que, conseqüentemente, iria interferir na arquitetura da cidade, bem como asseguravam a questão do aquecimento que a malha asfáltica causa, em relação à elevação da temperatura.

Nessa perspectiva, de acordo com os pontos levantados entre a população do município, é necessário falar sobre a questão ambiental, em que, para a pavimentação asfáltica é necessário retirar toda a cobertura vegetal, como foi feito, bem como com a malha asfáltica,

a absorção do solo é destruída, prejudicando o escoamento de água e acentuando alagamentos. Dessa forma, corroborando negativamente com o equilíbrio ambiental e intensificando o surgimento de possíveis problemas que possam surgir futuramente. Outro ponto é a questão da gentrificação com a supervalorização da região central da cidade e maior desvalorização das regiões periféricas, que por si só já são desvalorizadas. Sobre o assunto, os autores Bataller e Botelho (2012, p. 10) enfatizam que:

O fenômeno fundamentalmente urbano conhecido como gentrificação consiste em uma série de melhorias físicas ou materiais e mudanças imateriais—econômicas, sociais e culturais—que ocorrem em alguns centros urbanos antigos, os quais experimentam uma apreciável elevação de seu status. Este processo tem se desenvolvido nos países industrializados basicamente ao longo da etapa chamada pós-industrial ou pós-moderna, iniciada com o declínio do modelo socioeconômico industrial tradicional a partir dos anos de 1970. Caracteriza-se normalmente pela ocupação dos centros das cidades por uma parte da classe média, de elevada remuneração, que desloca os habitantes da classe baixa, de menor remuneração, que viviam no centro urbano.

Dessa forma, tendo explicado o caso concreto, é necessário analisá-lo sob a perspectiva jurídica. O Princípio da Legalidade, que rege a atuação da Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal), diz respeito a Administração Pública deve agir conforme o exposto em lei, ainda que o gestor municipal tenha a intenção de promover melhorias urbanas, sua atuação encontra limites na legislação que protege o patrimônio histórico e cultural brasileiro. Já o Decreto-Lei nº 25/1937, em seu Art. 17 diz que:

Art. 17. As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado. (Brasil, 1937).

No caso concreto, a pavimentação foi realizada sem a devida autorização do Iphaep (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba), autarquia responsável pela preservação do patrimônio estadual, o que motivou o embargo da obra e, posteriormente, a expedição de medida cautelar pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, diante de possíveis irregularidades no processo de execução da obra. Como é possível observar na Decisão Singular – DS1 00027/24:

Considerando, ainda, que a preservação do patrimônio histórico e cultural constitui um pilar fundamental para a construção e manutenção da identidade de qualquer sociedade e é dever do Estado nos termos da Constituição Federal¹. CONSIDERANDO que, no caso, estão presentes os pressupostos para adoção de medida acautelatória, quais sejam: a fumaça do bom direito -

fumus boni juris - e o perigo da demora - periculum in mora; CONSIDERANDO que o poder de cautela atribuído aos Tribunais de Contas destina-se a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito culmine por afetar, comprometer ou frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia. CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal assenta que o Tribunal de Contas possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares visando a prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões (Mandado de Segurança n.º 24.510-7/DF, Relatora: Ministra Ellen Gracie – Pleno, j. em 19.11.2003); CONSIDERANDO a competência atribuída ao Presidente do Tribunal no Art. 18, inciso XLII, do Regimento Interno do TCE/PB, DECIDO: 1. DETERMINAR à PREFEITURA MUNICIPAL DE POMBAL, a SUSPENSÃO CAUTELAR da EXECUÇÃO DE QUAISQUER OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO EM RUAS E LOGRADOUROS DO CENTRO HISTÓRICO DA CIDADE DE POMBAL OBJETO DE EMBARGO DO IPHAEP, até ulterior manifestação deste Tribunal de Contas; 2. DETERMINAR à Secretaria da 1ª Câmara que realize a urgente citação do PREFEITO CONSTITUCIONAL do Município de Pombal, Sr. ABMAEL DE SOUSA LACERDA, facultando-lhe a apresentação de justificativa e/ou defesa, no prazo de 15 (quinze) dias úteis; 3. DETERMINAR o envio do feito à Auditoria para mediante inspeção in loco, com a brevidade possível, avaliar o impacto das obras sobre o patrimônio cultural tombado e emissão de relatório sobre a matéria, a luz da REPRESENTAÇÃO e de eventuais esclarecimentos produzidos pelo Senhor Prefeito. 1Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. (...) Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; 260 4. Devolução do feito à Relatoria do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão para as ulteriores providências de estilo. (BRASIL. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB). Decisão Singular nº 06057/24, 2024) (Paraíba, 2024).

Determinada decisão é uma resposta ao embargo colocado pelo Iphaep contra a pavimentação asfáltica por iniciativa do município, cabendo colocar que a realizada pelo governo do Estado, por mais que tenha adentrado em malha geográfica classificada como tombada que compreende a Rua Domingos de Medeiros, não obteve recusa por nenhum órgão para a realização de sua obra asfáltica.

Já em se tratando da decisão acima, segundo os que compõem o poder público, a mesma não foi publicada no Diário Oficial, deixando interpretações pelo Poder Público municipal de que não haveria irregularidades quanto ao prosseguimento do asfaltamento. Bem como, de que não teria havido citação para apresentação de defesa. Nesse viés, levando em consideração o caso concreto e a justificativa levantada pelos membros que compõem o setor competente da obra, é necessário entender do ponto de vista jurídico em relação ao que consiste

o princípio da publicidade das decisões. Nesse caso em específico, não se trata de decisões judiciais, uma vez que o Tribunal de Contas do Estado não exerce jurisdição judicial, e sim função técnico-administrativa de controle externo, ou seja, eles possuem a competência de fiscalizar atos do poder público estadual e municipal, emitir pareceres ou determinações dentro de sua competência constitucional, dentre outros.

Portanto, a finalidade de dar transparência às decisões administrativas de controle externo é: Permitir o controle social e institucional (MP, cidadãos, gestores, etc.), produzir efeitos administrativos (ex: imposição de multa, responsabilização de agente público, fixação de prazo para regularização) e dar ciência às partes envolvidas, como gestores, órgãos e entidades fiscalizadas. Em se tratando do caso sob a ótica constitucional, o artigo 216 da Constituição Federal de 1988 assegura que:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. (Brasil, 1988).

Dessa forma, há um conflito aparente entre dois interesses públicos: de um lado, a necessidade de modernização e desenvolvimento; de outro, o dever constitucional de proteção à memória e à cultura. Portanto, embora a modernização da infraestrutura urbana seja legítima, ela não pode se sobrepor ao ordenamento jurídico e aos valores constitucionais que garantem a preservação do patrimônio cultural.

A adoção de alternativas técnicas compatíveis com a preservação histórica, como pavimentação com pedras irregulares restauradas ou materiais que não descaracterizem a ambiência arquitetônica, deveria ser considerada como solução de equilíbrio entre os dois interesses. Outrossim, o calçamento pode ser afetado pelo instituto do tombamento, uma vez que faz parte da conjuntura urbana material do município. Em seguida, é possível analisar imagens pós-pavimentação asfáltica do centro do município de Pombal/PB.

Imagem 1- Centro histórico asfaltado



Fonte: Google Earth, adaptado pela autora (2025).

Na imagem, é possível observar a estrutura dos monumentos históricos situados no centro de Pombal-PB, em que todos os monumentos presentes na imagem, inclusive as casas, são tombados pelo IPHAN, bem como também é possível analisar a malha asfáltica já implementada.

Imagem 2- Mapa das ruas asfaltadas



Fonte: Prefeitura Municipal de Pombal/PB (2024).

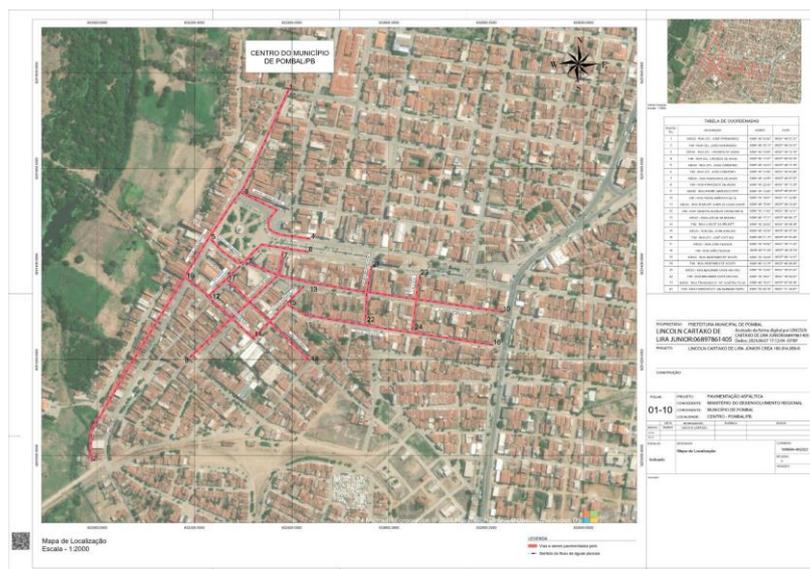
Esse mapa corresponde às ruas asfaltadas. É possível visualizar que a rua em que a obra foi realizada corresponde à mais central e importante do município. Na qual, presume-se que a movimentação é constante. Visto que a pavimentação tende a aumentar o fluxo, e que a população prefere andar pela pista em relação ao calçamento.

Imagem 3- Mapa das ruas asfaltadas



Fonte: Prefeitura Municipal de Pombal/PB (2024).

Imagem 4- Mapa das ruas asfaltadas



Fonte: Prefeitura Municipal de Pombal/PB (2024).

Estão representadas nos mapas acima as ruas que foram asfaltadas, contabilizando, no total, cerca de 13 ruas.

3 TOMBAMENTO E INTERESSE PÚBLICO: FUNDAMENTAÇÃO E CONCEITOS RELEVANTES

É importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 recebeu influência de documentos internacionais que já disciplinavam a importância de se preservar os patrimônios culturais e históricos dos países. Dentre essas legislações internacionais, ganha destaque a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972) como principal

instrumento de proteção aos patrimônios culturais de valor excepcional, a Carta de Veneza (1964) em que são definidas as principais diretrizes para restauração e conservação dos patrimônios e a Declaração de Amsterdam (1975) em que se ressalta a importância da integração do patrimônio histórico nas políticas urbanas.

A Constituição Federal consagra o tombamento como instituto no art. 216, § 1º em que determina o conjunto que forma o patrimônio cultural brasileiro, que pode ser tanto material como imaterial, em que fica facultado ao poder público colaborar com a comunidade para proteção do patrimônio cultural brasileiro a partir do instituído do tombamento (Brasil, 1988). Nesse sentido, o texto constitucional deixa evidente que além de contemplar os direitos fundamentais, também é importante que restrições possam ser aplicadas em razão de objetivos e desejos da coletividade (Silva, 2013).

O Decreto-Lei nº 25 de 1937 não traz uma definição própria do que seria tombamento. Entretanto, segundo Di Pietro (2020), o tombamento é uma forma de intervenção do estado na propriedade privada com o objetivo proteger o patrimônio histórico e artístico nacional. Em síntese, o tombamento é um procedimento. Isso porque, para que um bem se torne patrimônio histórico, ele precisa estar registrado em algum dos tipos de Livros do Tombo.

Segundo o art. 4º do Decreto-Lei nº 25 de 1937, existem quatro tipos de Livros do Tombo: 1) Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; 2) Tombo Histórico; 3) Tombo Belas Artes e 4) Tombo Artes Aplicadas. Sob o recorte de pesquisa do presente artigo, interessa apenas falar sobre o Livro do Tombo Histórico, no qual ficam registradas as coisas de valor histórico.

Para se constituir um tombamento, em primeiro momento deve existir uma manifestação do órgão técnico competente, em se tratando da União será o IPHAN, posteriormente deve ser realizada uma notificação ao proprietário. Se o proprietário concordar com o tombamento, ele será realizado de forma voluntária. Caso o proprietário impugne, ocorrerá uma manifestação do proponente e decisão do órgão técnico em 60 (sessenta) dias. Concluídas as etapas anteriores, deve ocorrer a manifestação do Ministro da Cultura com a sua anulação ou homologação do tombamento. Ocorrendo a homologação, será realizada a inscrição no Livro do Tombo respectivo (Di Pietro, 2020).

Nesse contexto, observa-se que o tombamento é uma figura que reflete importante princípio que constitui a atuação da Administração Pública, que é a supremacia do interesse público. Segundo Gabardo e Rezende (2017), o princípio da supremacia do interesse público é reflexo direto do princípio da felicidade que, por sua vez, é a base do Estado democrático de

Direito na modernidade, em que o estado atua fortemente para a proteção dos objetivos republicanos do art. 3º da Constituição Federal.

Silva (2013) entende que o direito administrativo moderno está fundamentado em duas ideias: a primeira seria a proteção dos direitos individuais frente ao Estado e a obrigação das necessidades e interesses coletivos. Nesse sentido, o mesmo autor ressalta que essas duas ideias conferem privilégios à Administração Pública, o que permite, por exemplo, sua intervenção na propriedade particular para defesa do patrimônio, entretanto, é válido ressaltar que o titular do interesse público continua a ser a sociedade.

Mello (2015, p. 62) conceitua como interesse público: “[...] o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem”. Dessa forma, no recorte da ideia do tombamento, esse instituto representa a tentativa da Administração Pública de preservar o patrimônio histórico coletivo. Entretanto, questiona-se o que deve acontecer se o interesse público de preservação do patrimônio histórico é confrontado com o interesse público de construir. A preservação do patrimônio histórico não é um entrave ao progresso, mas sim um caminho para um desenvolvimento mais consciente, sustentável e respeitoso com a identidade cultural do povo brasileiro. Nesse sentido, a partir do caso do Município de Pombal na Paraíba, esse questionamento poderá ser analisado.

4 ANÁLISE JURÍDICA: TOMBAMENTO, INTERESSE PÚBLICO E CONFLITO DE PRINCÍPIO ADMINISTRATIVOS

Duguit (1913) *apud* Gabardo; Resende (2017) defende que a noção fundamental de Direito Público é o que fez compreender que o Estado e todos que o operam se esforçam para alcançar o interesse público. Se a execução dos serviços públicos trouxe dano específico a uma das partes, o interesse coletivo deve suportar a reparação do dano.

Como visto anteriormente, o processo de tombamento, como instituto de Direito Público, é rigoroso e exige diversas etapas. No tombamento, presume-se sua publicidade devido ao seu registro no Livro do Tombo. Entretanto, no caso da cidade de Pombal, é interessante observar que se trata de uma situação *suis generis*, visto que evidencia um conflito entre princípios administrativos. O município não pode praticar atos que confrontem com a legislação federal e estadual, ele deve obedecer às normas constitucionais. Devido às competências designadas aos entes federativos na Constituição Federal. Nesse sentido, é dever dos municípios que o interesse local (competência legislativa do município) deve ser compreendido como tudo

aquilo que seja restritivamente interesse do local (Lima, 2014). Dessa forma, antes de confrontar os princípios, deve o legislador e o executivo local sempre ponderar se seus atos de fato correspondem a manifestações locais de interesse.

O conflito existente no caso apresentado é o do princípio do interesse público advindo da pavimentação e a preservação do patrimônio histórico da cidade, fundada como direito fundamental segundo a Constituição Federal. Nesse contexto de confronto entre princípios fundamentais, questiona-se o que deveria ter sido realizado. A resposta é oferecida por diversos autores. Entretanto, destaque especial deve ser feito a Alexy (2008), defende que, se dois princípios colidirem, algum desses princípios deverá se sobressair ao outro, isso não faz com que o princípio não aplicado se torne inválido, mas que apenas um dos princípios terá prevalência sobre o outro em situações específicas. Em síntese, é a técnica jurídica de ponderação.

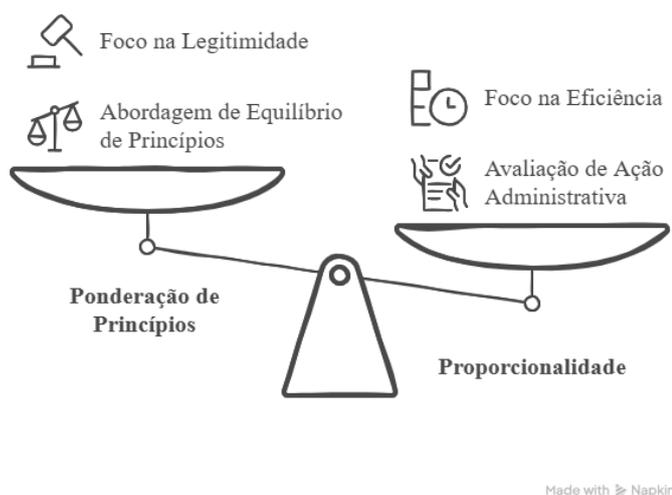
Ao analisar os conflitos existentes entre a tutela do patrimônio cultural e o direito de acessibilidade das pessoas com deficiência, Destro e Braga Filho (2019) apontam que nenhum desses direitos irá prevalecer sobre o outro, a acessibilidade será implantada nos locais em que for possível ela estar presente, desde que não se gere um dano ao patrimônio. Nos locais em que a acessibilidade não é possível serão desenvolvidos meios alternativos de implementação. A mesma lógica apresentada é passível de aplicação no caso de Pombal. A ideia não é que o interesse público na pavimentação se sobressaísse sobre a preservação do patrimônio histórico, mas sim compreender a necessidade de ponderação e busca de meios alternativos.

Entretanto, ao analisar a decisão do Tribunal de Contas da Paraíba, surgem cinco fatos que são discutidos no caso: 1) Decreto Estadual que instituiu o tombamento do Centro Histórico da cidade de Pombal; 2) O indeferimento do COMPEC da licença para a realização das obras de pavimentação; 3) Execução das obras mesmo com o indeferimento do IPHAEP; 4) Continuidade das obras de pavimentação mesmo com a notificação pelo IPHEP e 5) Não realização de estudos de impacto ambiental. Nesse contexto, o Tribunal de Contas decidiu pela suspensão cautelar das obras e pela avaliação *in loco* para observar os impactos da obra de pavimentação. Mesmo com a decisão do tribunal, a obra foi continuada e a pavimentação concluída, segundo as imagens apresentadas no tópico anterior.

Levando em consideração uma análise dos princípios jurídicos, a decisão do Tribunal de Contas visivelmente aponta, em técnica da ponderação, a prevalência do princípio de preservação do patrimônio histórico sobre o interesse público na construção da pavimentação. O caso de Pombal/PB torna-se *suis generi* porque o que se visualiza não é um embate entre o interesse particular e interesse público, mas sim um embate entre princípios da administração

pública. Nesses casos, a técnica da ponderação de princípios também pode ser aplicada. Entretanto, levando em consideração a especialidade Binenbojm (2005) destaca que o raciocínio ponderativo é um verdadeiro requisito na legitimidade dos atos da Administração Pública o que traduz uma postura mais objetiva e comprometida com a efetivação dos princípios. Mas, para o autor, a ponderação não é suficiente, o que deve existir dentro do contexto do Direito Administrativo é a proporcionalidade dos atos da administração pública. O administrador público é o responsável por meio da verificação da adequação, necessidade e proporcionalidade para encontrar a ponderação entre direitos individuais e coletivos (Binenbojm, 2005). Dessa forma, é possível ilustrar que:

Imagem 5 - Conflitos de princípios da administração pública



Fonte: Autoria Própria (2025).

É possível destacar que, no caso de Pombal/PB, faltou melhor aplicação da ponderação e proporcionalidade. A legitimidade de interesse público na pavimentação das ruas para melhor movimentação da população é válida. No entanto, não foi observado um equilíbrio na aplicação dos princípios administrativos. A proporcionalidade também não foi aplicada, visto que não ocorreu um foco na eficiência das decisões tanto do Poder Executivo local, do Tribunal de Contas e dos órgãos responsáveis pela preservação histórica. A avaliação de um ato administrativo necessita da atuação conjunta dos órgãos. A partir das decisões tomadas, não foi possível notar isso no caso de Pombal/PB.

O Poder Executivo local falhou em respeitar sua competência e legitimidade. O Tribunal de Contas não desempenhou de forma efetiva o seu poder de auxílio ao controle externo. O Ministério Público Estadual e os órgãos de fiscalização apenas se movimentaram quando a obra já estava sendo executada.

Assim, o tombamento não deve ser visto como um entrave ao progresso, mas sim como um instrumento de desenvolvimento sustentável, em que passado e futuro dialogam para a construção de uma sociedade que valoriza sua memória sem abrir mão de avançar. A proteção do patrimônio histórico é, portanto, um dever jurídico, ético e social, que deve ser exercido de forma participativa e democrática, com escuta ativa da população envolvida e compromisso com as gerações futuras, assegurando a efetiva participação social como instrumento de legitimidade das decisões públicas. No caso do tombamento de Pombal/PB, contudo, não se verificou ampla participação popular, sendo as deliberações conduzidas de maneira mais técnica e institucional, com limitada consulta à comunidade local.

Por outro lado, a própria atuação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, embora correta em seu conteúdo e motivação ao determinar a suspensão das obras, peca pela falta de efetividade quanto à comunicação formal e à publicização de suas decisões, pontos alegados pela gestão municipal como falhos ou ausentes. Tal situação suscita dúvidas sobre a plena observância do princípio da publicidade e da ampla defesa, fundamentais no Estado Democrático de Direito, especialmente quando envolvem medidas com potencial impacto direto em políticas públicas locais.

Além disso, a inércia inicial do Ministério Público Estadual da Paraíba e das demais instâncias fiscalizadoras só contribuiu para o agravamento do cenário. A ausência de providências eficazes no tempo adequado reforça a necessidade de se repensar os mecanismos de atuação conjunta e coordenada entre os órgãos de controle e fiscalização, visando não apenas à repressão posterior, mas à atuação preventiva em casos de potencial violação a direitos constitucionais difusos, como é o caso da proteção ao patrimônio cultural.

Assim, é possível concluir que o caso concreto envolve não apenas a análise jurídica do embate entre princípios, mas revela um cenário de descompasso institucional e carência de planejamento estratégico na formulação e execução de políticas públicas que envolvem bens tombados. A aplicação da ponderação e da proporcionalidade, como defendido por Alexy e Binbenbojm, deveria ter sido o norte da atuação de todos os entes envolvidos, e não apenas uma justificativa posterior ao descumprimento normativo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, a pesquisa mostrou que o tombamento é um importante instituto jurídico para a preservação histórica e cultural de determinado local, mas que também a urbanização e a modernização são de grande relevância para o crescimento e qualidade de vida de uma região.

Assim, no caso concreto, o que deveria ter sido levado em consideração é a obediência à decisão do órgão competente, que possui em suas atribuições a fiscalização, bem como nota-se que faltou uma comunicação entre os órgãos competentes com relação à questão procedimental e autorizativa.

É possível perceber também que o instituto do tombamento, embora muitas vezes interpretado como um obstáculo ao desenvolvimento urbano ou à utilização plena da propriedade privada, representa, na verdade, um importante mecanismo de realização do interesse público e de proteção da identidade cultural da coletividade. Inspirado por documentos internacionais e consagrado na Constituição Federal de 1988, o tombamento se alinha aos objetivos republicanos expressos no artigo 3º da Carta Magna, especialmente na promoção do bem de todos e na preservação dos valores históricos e culturais do povo brasileiro.

A dualidade entre o interesse público de preservar e o de construir deve ser analisada com cautela, de modo que não haja uma hierarquização automática entre eles. Ambos são expressões legítimas da vontade coletiva e, por isso, exigem uma ponderação adequada, com base em critérios técnicos, jurídicos e sociais. O caso concreto do Município de Pombal/PB, se insere nesse contexto como exemplo de um conflito que exige da Administração Pública sensibilidade e responsabilidade na tomada de decisões.

A divergência de entendimento sobre a necessidade de publicação da decisão cautelar do TCE/PB e a alegação de ausência de citação ao prefeito trazem à tona o debate sobre o princípio da publicidade, que é um dos pilares da Administração Pública. Ainda que o Tribunal de Contas não exerça jurisdição judicial, sua função técnico-administrativa possui efeitos concretos, que precisam ser amplamente publicizados para garantir o controle social e a segurança jurídica. A ausência de publicação, caso confirmada, poderia configurar vício na comunicação da decisão, mas não invalida o dever da Administração de respeitar os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência.

Importante destacar que o caso revela um clássico conflito entre dois interesses públicos: o da modernização urbana e o da proteção do patrimônio cultural. O desenvolvimento não pode se dar à revelia da história. Portanto, alternativas que conciliem os interesses são

necessárias. O uso de técnicas de pavimentação que respeitem a ambiência histórica, como o restauro do calçamento em paralelepípedos ou o uso de materiais que simulem a aparência tradicional, deve ser buscado como forma de preservar o patrimônio e, ao mesmo tempo, promover melhorias estruturais. Afinal, a verdadeira modernização urbana é aquela que dialoga com o passado, sem apagá-lo.

Por fim, o debate travado em Pombal/PB se mostra valioso para todo o país, pois evidencia a importância do planejamento urbano responsável e participativo, que considere as diretrizes legais, o valor da história local e o protagonismo da comunidade. É possível concluir também que o caso do município de Pombal evidencia falhas estruturais e operacionais na atuação dos diversos entes e órgãos públicos, revelando uma ausência de integração entre os instrumentos de controle e fiscalização e a própria gestão local. A atuação reativa, e não preventiva, comprometeu a proteção do patrimônio histórico e cultural, e refletiu uma falha sistêmica que não pode ser desconsiderada.

A ausência de diálogo prévio e efetivo entre os responsáveis pela obra e os órgãos de proteção ao patrimônio, como o IPHAEP e o COMPEC, enfraquece a legitimidade da ação administrativa municipal. A desconsideração por pareceres técnicos e decisões administrativas anteriores, especialmente diante de um indeferimento expresso de autorização para realização das obras, demonstra desprezo pelos limites impostos pelo ordenamento jurídico, sobretudo no que tange ao respeito ao tombamento e ao regime especial de proteção que este impõe.

Por outro lado, a própria atuação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, embora correta em seu conteúdo e motivação ao determinar a suspensão das obras, pecou pela falta de efetividade quanto à comunicação formal e à publicização de suas decisões, pontos alegados pela gestão municipal como falhos ou ausentes. Tal situação suscita dúvidas sobre a plena observância do princípio da publicidade e da ampla defesa, fundamentais no Estado Democrático de Direito, especialmente quando envolvem medidas com potencial impacto direto em políticas públicas locais.

Garantir a mera ponderação de princípios não resolve os problemas em torno da discussão e sobre os pontos levantados pelos dois lados. A presente pesquisa restringiu-se à análise teórica. No entanto, o episódio deve servir como ponto de reflexão e amadurecimento institucional, para que se fortaleça a cultura do planejamento, da cooperação entre os entes e da escuta técnica e social qualificada, visando soluções equilibradas, respeitosas à memória histórica, e eficazes sob o ponto de vista do interesse público coletivo.

No mais, ao decorrer do trabalho foram encontrados desafios, no que tange ao acesso às informações em relação ao caso em estudo, bem como ao acervo documental sobre o centro

histórico de Pombal. Nesta perspectiva, este estudo pode ser aprofundado à medida em que a temática for se desenvolvendo no caso em análise.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Viroílio Afonso da Silva. 5.ed. Malheiros: São Paulo, 2008.

BATALLER, Maria Alba Sargatal; BOTELHO, Maurilio Lima. O Estudo da Gentrificação. **Revista Continentes (UFRRJ)**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 9-37, jul. 2012. Disponível em: <https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/5>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 239, p. 1–32, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43855>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal nº 1988**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 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: 10 abr. 2025.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB). **Decisão Singular nº 06057/24**. Representação, com pedido de medida cautelar, em face da Prefeitura Municipal de Pombal, com o fim de sustar execução de serviço de pavimentação sobre o calçamento tradicional das ruas do Centro Histórico da cidade. Relator: Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, 13 set. 2024. Disponível em: <https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/pages/main.jsf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

DECRETOS DE TOMBAMENTO (1971–2024). João Pessoa: **IPHAEP**, 2024. Disponível em: <https://iphaep.pb.gov.br/legislacoes-e-decretos/decretos-de-tombamentos-1.pdf>. Acesso em: 11 out. 2025.

DESTRO, Carla Roberta Ferreira; BREGA FILHO, Vladimir. O aparente conflito existente entre o direito à acessibilidade e a preservação do patrimônio cultural. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ - RFD**, Rio de Janeiro, n. 36, Dez./, p. 158-176, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/40261>. Acesso em: 10 abr. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2022.

GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 115, p. 267-318, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/rbep/article/view/17661>. Acesso em: 10 abr. 2025.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

POMBAL. **Lei Municipal nº 1.928, de 13 de Maio de 2020**. Dispõe sobre o tombamento de bens de natureza material e imaterial como patrimônio cultural do município de Pombal. Pombal: Prefeitura Municipal, 2020. Disponível em: <https://www.pombal.pb.gov.br/lei-no-1-928-2020/>. Acesso em: 11 out. 2025.

LIMA, Mirian do Rozário Moreira. Proteção ao patrimônio histórico x direito de construir: conflito de interesses público e privado. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, [S. l.], n. 42/43, p. 209–222, jan./dez. 2014. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/424>. Acesso em: 6 abr. 2025.

MELLO, Celso Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros: São Paulo, 2015.

MUNICÍPIOS com centros históricos tombados. Governo do Estado da Paraíba: IPHAEP, 2002. Disponível em: <https://iphaep.pb.gov.br/municipios-com-centros-historicos-tombados>. Acesso em: 11 out. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pb/pombal.html>. Acesso em: 11 out. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE POMBAL. **Pavimentação Asfáltica**. Pombal, 2024. 1 mapa. 1:1000.

SILVA, Frederico Rodrigues. A Relatividade da Supremacia do Interesse Público: um Estudo Comparado. **Direito Público**, [S. l.], v. 8, n. 43, jan./fev. 2013. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2053>. Acesso em: 6 abr. 2025.