

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO CIVIL CONTEMPORÂNEO II

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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

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

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

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

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

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

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

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

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito civil contemporâneo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Daniela Marques de Moraes; Eudes Vitor Bezerra; Frederico Thales de Araújo Martos – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-613-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito civil. 3. Contemporâneo. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO CIVIL CONTEMPORÂNEO II

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) reafirma, mais uma vez, seu compromisso com a excelência da pesquisa jurídica brasileira ao promover o IX Encontro Virtual do CONPEDI, realizado entre os dias 22 e 26 de junho de 2026, em formato integralmente on-line, tendo como tema central "Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos".

Ao longo de sua trajetória, o CONPEDI consolidou-se como a principal entidade científica da pós-graduação em Direito no Brasil, desempenhando papel fundamental na integração entre Programas de Pós-Graduação, pesquisadores, docentes, discentes e profissionais do Direito. Mais do que promover encontros científicos, o CONPEDI constitui um espaço permanente de produção, difusão e internacionalização do conhecimento jurídico, fortalecendo o diálogo entre as diversas áreas do Direito e incentivando a construção de soluções inovadoras para os desafios da sociedade contemporânea.

A realização de mais uma edição virtual reafirma o compromisso institucional com a democratização do acesso ao conhecimento científico, permitindo a participação de pesquisadores de todas as regiões do país e ampliando os espaços de apresentação, discussão e circulação da produção acadêmica nacional. O ambiente virtual consolidou-se como importante instrumento de aproximação entre universidades, centros de pesquisa e Programas de Pós-Graduação, fortalecendo redes colaborativas e estimulando o intercâmbio de experiências acadêmicas.

Nesta edição, o evento contou com a parceria institucional do Instituto Toledo de Ensino de

Direito de Franca), reuniu pesquisas aprovadas mediante rigoroso sistema de avaliação por pares, em modelo de dupla revisão cega (double blind review), garantindo elevado padrão científico, metodológico e acadêmico.

Os estudos publicados nesta coletânea demonstram a extraordinária amplitude do Direito Civil contemporâneo e evidenciam sua crescente aproximação com o Direito Constitucional, os direitos fundamentais, a transformação digital, a proteção da personalidade humana, a responsabilidade civil, as relações familiares, a proteção de dados pessoais, os contratos, o patrimônio, o direito sucessório e os novos desafios decorrentes das inovações tecnológicas e das mudanças sociais.

A leitura conjunta dos trabalhos revela um panorama abrangente das principais discussões atualmente desenvolvidas pela doutrina brasileira, demonstrando que o Direito Civil deixou de ocupar posição exclusivamente patrimonial para assumir papel central na tutela da dignidade da pessoa humana, da autonomia privada, da igualdade substancial, da solidariedade social e da justiça constitucional.

Questões relacionadas aos impactos das tecnologias digitais, à inteligência artificial, à circulação de informações em ambientes virtuais, à proteção da identidade e da imagem, à tutela da memória, aos direitos da personalidade, à responsabilidade civil decorrente das novas formas de interação social, à proteção de grupos vulneráveis, à evolução das relações familiares, à constitucionalização do Direito Privado e às propostas de reforma do Código Civil brasileiro demonstram que a produção científica nacional permanece atenta às profundas transformações experimentadas pela sociedade contemporânea.

Ao mesmo tempo, diversos estudos revisitam institutos clássicos do Direito Civil sob novas perspectivas constitucionais, propondo releituras da responsabilidade civil, do direito de propriedade, dos contratos, das sucessões e da autonomia privada à luz dos princípios constitucionais, da jurisprudência dos tribunais superiores e das demandas impostas por uma

- A REVOGAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO DE USO DE IMAGEM ANTES DA PRIMEIRA VEICULAÇÃO EM PEÇA PUBLICITÁRIA AUDIOVISUAL: UMA LEITURA PELO MÉTODO "OCTOPUS";

- RETIFICAÇÃO DO REGISTRO CIVIL APÓS DNA NEGATIVO: PATERNIDADE SOCIOAFETIVA E A DECISÃO DO STJ NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO;

- RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS MORAIS DECORRENTES DA PRÁTICA DE RACISMO NAS REDES SOCIAIS: UM ESTUDO DOS CRITÉRIOS DE QUANTIFICAÇÃO DO DANO;

- "ELES AINDA ESTÃO LÁ": OS DIREITOS DA PERSONALIDADE POST MORTEM DOS DESAPARECIDOS FORÇADOS NO PERÍODO DITATORIAL BRASILEIRO (1964-1985);

- PRISÕES PROCESSUAIS E ABSOLVIÇÃO: COMO FICA A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO?;

- REPERCUSSÕES ECONÔMICAS DA PATRIMONIALIDADE NAS RELAÇÕES FAMILIARES;

- PARA ALÉM DO DIÁLOGO DAS FONTES: CRITÉRIOS DE APLICAÇÃO DA LGPD E DO CDC NA RESPONSABILIDADE CIVIL POR TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS;

PATOLOGIAS POR ONEROSIDADE EXCESSIVA – MUDANDO AS REGRAS DO JOGO;

- HERANÇA DIGITAL NO DIREITO CIVIL BRASILEIRO: TRANSMISSIBILIDADE PATRIMONIAL E LIMITES EXISTENCIAIS;
- NEURODIREITOS NO CÓDIGO CIVIL: AS LACUNAS DO PL Nº 04/2025 E A INVISIBILIDADE DA BIOMETRIA COGNITIVA;
- ENSAIO DE UMA BASE TEÓRICA DO DANO POR ABANDONO AFETIVO;
- CRIANÇAS, DADOS E PLATAFORMAS DIGITAIS: VULNERABILIDADE E PROTEÇÃO JURÍDICA;
- ALTERAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO PRENOME: ACESSO À JUSTIÇA E SEGURANÇA JURÍDICA NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS;
- A VERTICALIZAÇÃO URBANA NA ORLA DE JOÃO PESSOA E A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL: LIMITES DO MODELO COMPENSATÓRIO E A VIABILIDADE DOS PUNITIVE DAMAGES;
- A FUNCIONALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ANESTESIOLOGISTA;
- ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE IMÓVEIS COM ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA;
- AUTONOMIA PRIVADA E REFORMA DO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 4/2025, DAS SUNSET CLAUSES E DA NOVA ARQUITETURA SUCESSÓRIA NO DIREITO CIVIL CONTEMPORÂNEO;

Os trabalhos reunidos neste volume evidenciam a maturidade da pesquisa jurídica brasileira e demonstram que o Direito Civil contemporâneo ocupa posição estratégica na compreensão

do Direito Civil contemporâneo, fortalecendo o desenvolvimento da doutrina, da jurisprudência e das políticas públicas voltadas à efetivação da justiça social.

Daniela Marques de Moraes - Universidade de Brasília (UnB)

Eudes Vitor Bezerra - UNICESUMAR

Frederico Thales de Araújo Martos - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)/
Faculdade de Direito de Franca (FDF)

TOMBAMENTO, DIREITO DE PROPRIEDADE E INDENIZAÇÃO: DISTINÇÕES NECESSÁRIAS À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ

LISTING AS CULTURAL HERITAGE, PROPERTY RIGHTS AND COMPENSATION: NECESSARY DISTINCTIONS IN LIGHT OF THE CASE LAW OF THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE

Jorge Américo Pereira de Lira ¹

Resumo

O artigo analisa a relação entre tombamento, direito de propriedade e dever de indenizar, com enfoque na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Parte-se da premissa de que o direito de propriedade, embora constitucionalmente assegurado, submete-se à função social, o que legitima intervenções estatais voltadas à preservação do patrimônio histórico e cultural. Nesse contexto, o tombamento é examinado como instrumento de proteção jurídica de bens de valor cultural, impondo restrições ao uso, gozo e disposição da propriedade. O estudo demonstra que, em regra, o tombamento não gera indenização, por constituir limitação administrativa compatível com a função social da propriedade. Excepcionalmente, contudo, admite-se o dever de indenizar quando as restrições impostas acarretam prejuízo especial, anormal e comprovado ao proprietário, sobretudo nas hipóteses em que ocorre esvaziamento econômico do bem, aproximando-se da desapropriação indireta. Ao final, conclui-se que a solução da controvérsia depende da análise do caso concreto, a fim de distinguir o mero ônus social da restrição indenizável.

Palavras-chave: Tombamento, Direito de propriedade, Função social da propriedade, Indenização, Desapropriação indireta

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the relationship between heritage listing, property rights, and the duty to compensate, with a focus on the case law of the Superior Court of Justice. It starts from the premise that the right to property, although constitutionally guaranteed, is subject to its social function, which legitimizes state interventions aimed at preserving historical and cultural

there is an economic depletion of the asset, approaching indirect expropriation. Finally, it is concluded that the resolution of the controversy depends on the analysis of the specific case, in order to distinguish mere social burden from compensable restriction.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Heritage listing, Property rights, Social function of property, Compensation, Indirect expropriation

INTRODUÇÃO

A preservação do patrimônio histórico e cultural representa um dos pilares para a construção e manutenção da identidade de uma nação. No Brasil, o instituto do tombamento, disciplinado primordialmente pelo Decreto-Lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937, emerge como principal instrumento jurídico destinado a acautelar bens móveis e imóveis de valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou paisagístico, cuja conservação seja de interesse público.

Ao reconhecer e proteger esses bens, o Estado busca garantir às presentes e futuras gerações o acesso à memória coletiva e aos referenciais culturais que moldaram a sociedade brasileira. Contudo, a efetivação dessa nobre finalidade protetiva frequentemente colide com outro direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988: o direito de propriedade, insculpido no art. 5.º, inciso XXII.

O ato de tombamento implica, invariavelmente, a imposição de restrições ao seu proprietário, que vê limitadas suas faculdades de usar, gozar e dispor livremente da coisa. Essas restrições podem variar desde a simples obrigação de conservar o bem e a necessidade de autorização prévia para reformas, até limitações mais severas que podem impactar significativamente a utilidade econômica da propriedade.

Nesse cenário de tensão entre o interesse público na preservação cultural e o interesse privado do proprietário, surge a questão central que motiva este estudo: em que medida e sob quais circunstâncias o ato administrativo do tombamento gera para o Poder Público o dever de indenizar o particular pelas restrições impostas?

A resposta a essa indagação não é unívoca e tem sido objeto de intensa construção doutrinária e, sobretudo, jurisprudencial. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), na sua função de uniformizar a interpretação da legislação federal infraconstitucional, desempenha papel crucial na definição dos contornos da indenizabilidade decorrente do tombamento.

Ao longo de décadas, a Corte tem se debruçado sobre casos concretos, estabelecendo critérios e distinções essenciais para diferenciar as situações em que o tombamento configura mera limitação administrativa – em regra, não indenizável por se coadunar com a função social da propriedade – daquelas em que as restrições impostas são de tal monta que equivalem a uma verdadeira desapropriação indireta, impondo ao Estado o dever de reparar integralmente o proprietário pelo esvaziamento econômico do seu direito.

O objetivo precípua deste artigo é, portanto, analisar criticamente essas distinções necessárias, explorando a natureza jurídica do tombamento, da limitação administrativa e da desapropriação indireta, com base na doutrina administrativista e, fundamentalmente, na evolução e consolidação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Impende registrar, por fim, que o **método dedutivo**, com **pesquisa bibliográfica e análise qualitativa de jurisprudência do STJ e STF**.

1. O DIREITO DE PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A compreensão da problemática envolvendo o tombamento e a indenização exige, preliminarmente, uma análise do tratamento conferido ao direito de propriedade pelo Ordenamento Jurídico Brasileiro, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988.

1.1. A GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE (ART. 5.º, XXII, CF/1988)

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5.º, inciso XXII, assegura expressamente o direito de propriedade, elevando-o ao patamar de direito fundamental. Essa garantia reflete uma tradição do constitucionalismo liberal, que enxerga na propriedade privada um dos pilares da liberdade individual e da ordem econômica.

Historicamente, a propriedade foi concebida como um direito quase absoluto, conferindo ao seu titular as faculdades de usar, gozar e dispor da coisa de maneira ampla e irrestrita. Carvalho Filho, ao tratar da evolução do instituto, leciona:

Historicamente, a propriedade constituiu verdadeiro direito natural, sendo erigida a direito fundamental nas declarações de direito da época do constitucionalismo. As tendências socializantes, porém, alteraram a fisionomia da propriedade, e muitos ordenamentos jurídicos firmaram o postulado ortodoxo de que a propriedade tinha caráter provisório até que se chegasse à coletivização em massa. Modernamente se tem assegurado a existência da propriedade como instituto político, mas o conteúdo do direito de propriedade sofre inúmeras limitações no direito positivo, tudo para permitir que o interesse privado não se sobreponha aos interesses maiores da coletividade. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 429)

A própria Constituição, ao garantir o direito, demonstra que o legislador não pode suprimir a propriedade do ordenamento jurídico, mas pode – e deve – definir seus contornos e limites.

1.2. A CONDICIONANTE DA FUNÇÃO SOCIAL (ART. 5.º, XXIII; ART. 170, III; ART. 182, §2.º; ART. 186, CF/1988)

A grande virada na concepção do direito de propriedade no Brasil, consolidada pela Constituição de 1988, foi a sua vinculação expressa ao cumprimento de uma função social. Logo após garantir o direito (inciso XXII), o art. 5.º estabelece, no inciso XXIII, que "a propriedade atenderá a sua função social".

Essa condicionante não é mera declaração de intenções, mas um princípio normativo que permeia todo o tratamento da propriedade no texto constitucional e na legislação infraconstitucional. A função social aparece como princípio da ordem econômica (art. 170, III), como requisito para a propriedade urbana (art. 182, §2.º) e para a propriedade rural (art. 186), que detalha os requisitos simultâneos para seu cumprimento, como aproveitamento racional, utilização adequada dos recursos naturais, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

A vinculação à função social transforma a natureza do direito de propriedade. Ele deixa de ser um direito absoluto e egoístico para se tornar um direito relativo e condicionado ao atendimento dos interesses da coletividade. Nesse sentido, Carvalho Filho leciona:

Hoje o direito de propriedade só se justifica diante do pressuposto que a Constituição estabelece para que a torne suscetível de tutela: a função social. Se a propriedade não está atendendo a sua função social, deve o Estado intervir para amoldá-la a essa qualificação. E essa função autoriza não só a determinação de obrigações de fazer, como de deixar de fazer, sempre para impedir o uso egoístico e antissocial da propriedade. Por isso, o direito de propriedade é relativo e condicionado. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 430)

O Código Civil de 2002 recepcionou essa visão constitucional, estabelecendo, em seu art. 1.228, §1.º, que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002, art. 1.228, §1.º).

1.3. A PROPRIEDADE COMO DIREITO RELATIVO E CONDICIONADO: A BASE PARA A INTERVENÇÃO ESTATAL

A relatividade do direito de propriedade e sua subordinação à função social constituem, portanto, o fundamento constitucional primário que legitima a intervenção do Estado na esfera patrimonial privada. Se a propriedade não cumpre sua função social, ou se o interesse público exige a imposição de restrições ao seu exercício, o Estado não apenas pode, mas deve intervir.

Essa intervenção pode assumir diversas formas, desde restrições mais brandas ao exercício do direito até a sua supressão completa, como na desapropriação. O tombamento insere-se nesse contexto como uma das formas de intervenção estatal que, ao buscar proteger o patrimônio cultural – um aspecto relevante da função social da propriedade –, impõe limitações ao proprietário, gerando a controvérsia sobre a necessidade de indenização.

2. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

Fundamentada na supremacia do interesse público sobre o privado e na necessidade de adequar a propriedade à sua função social, a intervenção do Estado na propriedade particular é uma prerrogativa inerente à soberania estatal, manifestada por meio de seu *ius imperii*. Essa intervenção não é arbitrária, devendo sempre encontrar amparo na lei e visar ao atendimento de finalidades coletivas.

2.1. FUNDAMENTOS DA INTERVENÇÃO: SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E FUNÇÃO SOCIAL

Dois pilares sustentam a legitimidade da intervenção estatal na propriedade.

a) Supremacia do Interesse Público. No conflito entre o interesse individual do proprietário e o interesse da coletividade, este último deve prevalecer. A intervenção visa, assim, a satisfazer necessidades ou garantir valores caros à sociedade como um todo, ainda que isso implique sacrifício para o particular. Nas palavras de Carvalho Filho, “toda intervenção visa ao atendimento de uma situação de interesse público e, sendo assim, há de justificar-se a atuação estatal, mesmo contrária ao interesse do particular” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 431).

b) Função Social da Propriedade. A propriedade só é garantida constitucionalmente se atender à sua função social. A intervenção estatal atua, nesse sentido, como mecanismo para conformar o uso da propriedade a essa exigência constitucional, seja coibindo o uso antissocial, seja impondo condutas positivas ou negativas ao proprietário.

2.2. MODALIDADES DE INTERVENÇÃO: RESTRITIVAS E SUPRESSIVAS

A doutrina administrativista costuma classificar as formas de intervenção estatal na propriedade em duas grandes categorias, conforme a intensidade da afetação ao direito do particular.

2.2.1. Intervenções Restritivas

São aquelas em que o Estado impõe condições, ônus ou limitações ao exercício do direito de propriedade, sem, contudo, retirar o bem do domínio de seu titular. O proprietário mantém a titularidade, mas sua liberdade de usar, gozar ou dispor do bem é restringida em prol do interesse público, compreendendo os seguintes institutos.

a) Limitação Administrativa. Imposição de caráter geral, abstrato e gratuito, baseada no poder de polícia do Estado, que condiciona o exercício do direito de propriedade a exigências do bem-estar social. Meirelles a define como “toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social” (MEIRELLES, 2006, p. 630). Em regra, não são indenizáveis, salvo se causarem dano desproporcional a um particular específico ou se, na prática, esvaziarem o conteúdo econômico da propriedade.

b) Servidão Administrativa. Direito real público que autoriza o Poder Público (ou seus delegados) a usar propriedade imóvel particular para a execução de obras ou serviços de interesse coletivo. Incide sobre bem específico e será indenizável apenas se restar comprovado o prejuízo efetivo ao proprietário do prédio serviente (art. 40, Decreto-Lei n.º 3.365/1941).

c) Requisição Administrativa. Utilização transitória de bens móveis, imóveis ou serviços particulares pela autoridade competente em situação de perigo público iminente (art. 5.º, XXV, CF/1988). A indenização é ulterior e condicionada à ocorrência de dano.

d) Ocupação Temporária. Utilização transitória de propriedade imóvel particular para satisfazer necessidades de interesse público não relacionadas ao perigo público iminente. A indenização é devida se a ocupação estiver vinculada à desapropriação ou se, mesmo desvinculada, causar prejuízos comprovados.

e) Tombamento. Intervenção específica que visa a proteger bens de valor histórico, artístico, cultural etc., impondo restrições à sua destruição, modificação ou alienação (Decreto-Lei n.º 25/1937). Sua natureza e indenizabilidade são o foco deste estudo.

2.2.2. Intervenção Supressiva

É a forma mais intensa de intervenção, na qual o Estado retira compulsoriamente a propriedade do particular, transferindo-a para o seu patrimônio. Compreende as seguintes modalidades: a) desapropriação comum ou ordinária, pelo qual o Estado transfere para si a propriedade de terceiro, por utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, mediante indenização prévia (art. 5.º, XXIV, CF/1988; Decreto-Lei n.º 3.365/1941; Lei n.º 4.132/1962); b) desapropriação urbanística sancionatória, imposta em razão do não aproveitamento adequado da propriedade (art. 182, §4.º, III, CF/1988; Lei n.º 10.257/2001); c) desapropriação rural para fins de reforma agrária (art. 184, CF/1988; Lei n.º 8.629/1993; Lei Complementar n.º 76/1993); d) desapropriação confiscatória (art. 243, CF/1988, incidindo sobre propriedades onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo); e) desapropriação indireta.

Quanto à desapropriação indireta, impende ressaltar que não se trata de um procedimento, mas de um fato administrativo ilícito. Ocorre quando o Estado se apropria de bem particular (apossamento administrativo) sem observar o devido processo expropriatório, configurando verdadeiro esbulho possessório. Diante da afetação do bem a uma finalidade pública, tornando inviável a reintegração de posse, resta ao particular pleitear indenização substitutiva. Matheus Carvalho a descreve como a situação em que “o Estado invade o bem privado sem respeitar os procedimentos administrativos e judiciais inerentes à desapropriação. Com efeito, configura verdadeiro esbulho ao direito de propriedade do particular perpetrado pelo ente público, de forma irregular e ilícita” (CARVALHO, M., 2017, p. 1.030).

A distinção entre essas modalidades, especialmente entre limitação administrativa, tombamento e desapropriação indireta, é fundamental para determinar o cabimento e a extensão de eventual indenização, como será aprofundado adiante.

3. O TOMBAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Inserido no rol das intervenções restritivas do Estado na propriedade, o tombamento possui características próprias que o distinguem das demais modalidades, revelando-se um importante mecanismo jurídico brasileiro voltado à preservação do patrimônio cultural material.

3.1. CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DO TOMBAMENTO

O tombamento pode ser conceituado como o ato administrativo (ou, excepcionalmente, legislativo, como no art. 216, §5.º da CF/1988) pelo qual o Poder Público reconhece o valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, etnográfico ou cultural de um bem móvel ou imóvel, público ou privado, e o submete a um regime jurídico especial de proteção, impondo restrições ao proprietário e à vizinhança, visando à sua conservação e preservação para as presentes e futuras gerações.

A natureza jurídica do tombamento é objeto de debate na doutrina. Carvalho Filho, após afastar as teses que o classificam como servidão administrativa e como limitação administrativa, conclui:

Não concordamos com a posição segundo a qual se trata de servidão administrativa. Por mais de uma razão. Primeiramente, o tombamento não é um direito real, como o é a servidão; depois, inexistem as figuras do dominante e do serviente, intrínsecas à servidão administrativa. De outro lado, classificar o tombamento como bem de interesse público nos parece uma ideia vaga, que não chega a caracterizar esse tipo de intervenção. Limitação administrativa também é natureza inadequada: enquanto a limitação se reveste de caráter geral, o tombamento tem caráter específico, ou seja, incide apenas sobre determinados bens, discriminado no competente ato.

Mesmo quando o tombamento abrange uma determinada área, um bairro ou até uma cidade, os imóveis tombados são apenas aqueles inseridos no local mencionado pelo ato. Dizer-se que todos os imóveis de uma rua estão tombados significa que cada um deles, especificamente, sofre a restrição. Por isso é que difere das limitações administrativas, que se caracterizam pelo fato de ser dispensável e irrelevante a determinabilidade dos bens que sofreram a intervenção estatal. A nosso ver, é equivocada a ideia de que o tombamento possa ser geral quando o local se constitui de várias propriedades. E por mais de uma razão: a uma, porque a legislação exige a notificação do proprietário, individualmente considerado; a duas, porque em determinado local pode já ter sido feita nova construção, sem qualquer conotação cultural ou histórica; a três, porque, a não ser assim, o Poder Público estaria vulnerando, flagrantemente e por via transversa, a garantia constitucional da propriedade.

Temos para nós que o tombamento não é nem servidão nem limitação administrativa. Trata-se realmente de instrumento especial de intervenção restritiva do Estado na propriedade privada, com fisionomia própria e inconfundível com as demais formas de intervenção. Além disso, tem natureza concreta e específica. Podemos, pois, concluir que a natureza jurídica do tombamento é a de se qualificar como meio de intervenção do Estado consistente na restrição do uso de propriedades determinadas. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 443 *usque* 444)

Independentemente da classificação adotada, é certo que o tombamento representa uma restrição ao direito de propriedade, justificada pela necessidade de proteger valores culturais relevantes para a sociedade.

3.2. PREVISÃO LEGAL: O DECRETO-LEI N.º 25/1937 E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 216, §1.º)

O marco legal do tombamento no Brasil é o Decreto-Lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937, editado sob a égide da Constituição de 1937, sendo recepcionado pelas Constituições posteriores, inclusive a de 1988, naquilo que não contraria seus preceitos. O art. 1.º do Decreto-Lei n.º 25 define o objeto da proteção nos seguintes termos:

Art. 1.º Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

§1.º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4.º desta lei.

§2.º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana. (BRASIL, 1937, art. 1.º)

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, elevou a proteção do patrimônio cultural a um patamar superior, definindo-o amplamente em seu art. 216 e estabelecendo, no §1.º, o tombamento como um dos instrumentos para sua promoção e proteção pelo Poder Público, com a colaboração da comunidade. A Constituição também inovou ao prever, no §5.º do art. 216, um tombamento *ex lege*: “Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos” (BRASIL, 1988, art. 216, §5.º).

3.3. O PROCESSO DE TOMBAMENTO: ESPÉCIES

As espécies de tombamento podem ser classificadas de acordo com os seguintes critérios.

a) Quanto à forma de constituição: (i) Tombamento de Ofício (art. 5.º, Decreto-Lei n.º 25/1937): recai sobre bens públicos. (ii) Tombamento Voluntário (art. 7.º): ocorre quando o proprietário solicita o tombamento e o bem preenche os requisitos, ou quando ele anui à notificação feita pelo órgão competente. (iii) Tombamento Compulsório (arts. 8.º e 9.º): ocorre quando o proprietário particular se recusa a anuir à inscrição.

b) Quanto à eficácia (art. 10): (i) Tombamento Provisório: considera-se provisório desde a notificação inicial ao proprietário até a conclusão do processo administrativo. Conforme o parágrafo único do art. 10, equipara-se ao definitivo para todos os efeitos, salvo quanto à transcrição no Registro de Imóveis. A propósito, o STJ assentou que “o instituto do tombamento

provisório não é fase procedimental precedente do tombamento definitivo. Caracteriza-se como medida assecuratória da eficácia que este poderá, ao final, produzir” (BRASIL, STJ, RMS 8.252/SP, 2002). (ii) Tombamento Definitivo: aquele concluído com a inscrição no respectivo Livro do Tombo.

c) Quanto aos destinatários: Tombamento geral, quando atinge todos os bens situados em um bairro ou uma cidade; tombamento individual, quando incide sobre determinado bem.

O processo administrativo de tombamento, seja qual for a modalidade, deve observar os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa (art. 5.º, LIV e LV, CF/1988), garantindo ao proprietário a oportunidade de se manifestar e apresentar suas razões.

4. EFEITOS DO TOMBAMENTO SOBRE O DIREITO DE PROPRIEDADE

Uma vez efetivado o tombamento, ainda que provisório, o bem passa a se submeter a um regime jurídico especial, que impõe uma série de restrições e obrigações ao proprietário, bem como confere certas prerrogativas ao Poder Público e estabelece limitações à vizinhança. Esses efeitos estão detalhados principalmente nos arts. 11 a 21 do Decreto-Lei n.º 25/1937.

4.1. RESTRIÇÕES AO USO, GOZO E DISPOSIÇÃO DO BEM TOMBADO

As principais limitações impostas ao proprietário são as seguintes.

a) Dever de Conservação (art. 19). O proprietário tem o dever de conservar o bem tombado. Caso não disponha de recursos para realizar as obras necessárias, deve comunicar o fato ao órgão competente (IPHAN), sob pena de multa correspondente ao dobro do valor do dano avaliado. Recebida a comunicação, o órgão pode mandar executar as obras às expensas da União, providenciar a desapropriação ou, se inerte, o proprietário pode requerer o cancelamento do tombamento (art. 19, §§1.º e 2.º).

b) Proibição de Destruição, Demolição ou Mutilação (art. 17). Os bens tombados não podem ser destruídos, demolidos ou mutilados. A violação dessa norma sujeita o infrator a multa de 50% do valor do dano causado.

c) Necessidade de Autorização para Reparos ou Restauração (art. 17). Qualquer obra de reparação, pintura ou restauração no bem tombado depende de prévia autorização especial do órgão competente, sob pena da mesma multa de 50% do valor do dano.

d) Restrições à Vizinhança (art. 18). Na vizinhança da coisa tombada, não se pode fazer construção que impeça ou reduza a visibilidade, nem colocar anúncios ou cartazes, sem prévia autorização do órgão competente. A infração sujeita o responsável à obrigação de destruir a obra ou retirar o objeto, além de multa de cinquenta por cento do valor do objeto.

e) Limitações à Alienação – situação após o CPC/2015. O art. 22 do Decreto-Lei n.º 25/1937 previa direito de preferência para União, Estados e Municípios na alienação onerosa de bens tombados particulares. Esse artigo foi expressamente revogado pelo Código de Processo Civil de 2015 (Lei n.º 13.105/2015, art. 1.072, I). Assim, não existe mais direito de preferência na alienação extrajudicial de bens tombados com base no Decreto-Lei n.º 25/1937. Todavia, o CPC/2015 manteve a preferência dos entes públicos na alienação judicial de bens tombados (art. 889, VIII, e art. 892, §3.º).

Esses efeitos demonstram a significativa intervenção que o tombamento opera sobre as faculdades inerentes ao direito de propriedade, justificando a análise sobre a possibilidade de indenização.

5. A CONTROVÉRSIA CENTRAL: TOMBAMENTO E O DEVER DE INDENIZAR

A imposição de restrições significativas ao direito de propriedade pelo ato de tombamento levanta a questão crucial: o proprietário do bem tombado tem direito a ser indenizado pelo Poder Público? A resposta a essa pergunta envolve a análise da natureza da restrição imposta e a verificação da ocorrência de prejuízo efetivo.

5.1. A REGRA GERAL: O TOMBAMENTO NÃO É INDENIZÁVEL

O tombamento, em sua concepção original e na maioria dos casos, assemelha-se em muito à limitação administrativa, impondo-se a obrigação de preservar o bem visando ao interesse coletivo na cultura, sem implicar apossamento estatal. Nesse contexto, a doutrina majoritária e a jurisprudência, em regra, entendem que o tombamento, por si só, não gera direito à indenização. Carvalho Filho assim leciona:

O tombamento, por significar uma restrição administrativa que apenas obriga o proprietário a manter o bem tombado dentro de suas características para a proteção do patrimônio cultural, não gera qualquer dever indenizatório para o Poder Público, e isso porque nenhum prejuízo patrimonial é causado ao dono do bem. Somente se o proprietário comprovar que o ato de tombamento lhe causou prejuízo, o que não é a regra, é que fará jus à indenização. Há, contudo, quem entenda que o só fato do tombamento geraria sempre o direito indenizatório. Não

abonamos esse entendimento, porquanto nem há amparo constitucional ou legal para tal conclusão, nem há, como regra, prejuízo decorrente do ato, que retrata mera restrição ao uso da propriedade. Além disso, é preciso considerar que, dependendo da singularidade da situação, pode o ato de tombamento gerar vantagens decorrentes da valorização do bem, especialmente bem imóvel, e não prejuízo, para o proprietário. É o caso, por exemplo, de tombamento de edificações em avenida central da cidade, utilizadas por lojas comerciais de diversos ramos; o tombamento, nesse caso, alia-se ao aspecto turístico, ensejando a atração de maior número de consumidores (CARVALHO FILHO, 2017, p. 447)

A jurisprudência do STJ corrobora essa orientação, como se observa, ilustrativamente, no seguinte julgado, que versa sobre restrições ambientais impostas por atos normativos gerais, frequentemente comparadas ao tombamento em termos de efeitos limitativos:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. DECRETO N.º 750/93. **LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA**. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO OCORRÊNCIA. INDENIZAÇÃO INDEVIDA. AUSÊNCIA DE SUPRESSÃO DOS PODERES INERENTES AO DOMÍNIO. 1. O recurso especial combateu de forma eficaz o fundamento do aresto, não busca a análise dos fatos da causa e não depende da interposição de recurso extraordinário, ultrapassando os óbices das Súmulas 7/STJ, 283/STF e 126/STJ. 2. **O Decreto n.º 750/93 estabeleceu limitação administrativa para proteger o bioma Mata Atlântica e não retirou do proprietário os poderes inerentes ao domínio, o que inviabiliza a pretendida indenização.** 3. Recurso especial provido. (BRASIL, STJ, REsp 752.232/PR, 2012)

Portanto, a premissa inicial é a de que o tombamento, enquanto intervenção estatal restritiva decorrente do dever de cumprir a função social da propriedade (preservação cultural), não confere, por si só, direito à indenização.

5.2. QUANDO O TOMBAMENTO IMPÕE SACRIFÍCIO INDENIZÁVEL

A regra da não indenizabilidade, contudo, não é absoluta. A própria doutrina e a jurisprudência admitem que, em situações excepcionais, o tombamento pode sim gerar o dever de indenizar. Isso ocorre quando a restrição imposta ultrapassa os limites do razoável e impõe ao proprietário um sacrifício específico e individualizado.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do AgRg no RE 361.127/SP, referente ao tombamento de um casarão na Avenida Paulista, considerou que a indenização ao proprietário do bem tombado depende da extensão do dano por ele suportado: “Não é qualquer tombamento que dá origem ao dever de indenizar: é preciso demonstrar que o proprietário sofre um dano especial, peculiar, no direito de propriedade” (BRASIL, STF, AgRg no RE 361.127/SP, 2012).

O Pretório Excelso ainda observou, no mesmo julgado, que, se toda uma rua ou se todo um bairro é alvo de tombamento, fica muito difícil para o proprietário de um dos imóveis alegar o prejuízo necessário para a configuração da desapropriação indireta – como ocorreu, por

exemplo, no RE 121.140, em que se discutiu o tombamento do bairro de Cosme Velho e de parte do bairro das Laranjeiras, na cidade do Rio de Janeiro (BRASIL, STF, AgRg no RE 361.127/SP, 2012). Aquele precedente (RE 121.140) restou ementado nos seguintes termos:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. PRÉDIO URBANO: PATRIMÔNIO CULTURAL E AMBIENTAL DO BAIRRO DO COSME VELHO. DECRETO MUNICIPAL 7.046/87. COMPETÊNCIA E LEGALIDADE.

1. Prédio urbano elevado à condição de patrimônio cultural. Decreto Municipal 7.046/87. Legalidade. Limitação administrativa genérica, gratuita e unilateral ao exercício do direito de propriedade, em prol da memória da cidade. Inexistência de ofensa à Carta Federal.
2. Conservação do patrimônio cultural e paisagístico. Encargo conferido pela Constituição ao Poder Público. Recurso extraordinário conhecido e provido. (BRASIL, STF, RE 121.140, 2002)

Portanto, nas hipóteses em que o proprietário fica impedido de dar qualquer destinação econômica razoável ao bem, tornando-o praticamente inaproveitável ou inviabilizando qualquer exploração que gere renda ou utilidade patrimonial, afigura-se devida a indenização. Nesses casos, embora formalmente o ato seja um tombamento, seus efeitos práticos se equiparam a uma servidão administrativa ou a uma desapropriação, cabendo, portanto, a devida reparação. Nessa linha, Carvalho Filho pondera que:

“É oportuno, neste passo, ressaltar a hipótese em que, sob a denominação de tombamento, o Estado realmente interdita o uso do bem pelo proprietário. Nesse caso é até impróprio falar-se em tombamento; o certo será considerar-se hipótese de servidão administrativa ou de desapropriação, conforme o caso, passando o proprietário então a ter direito à indenização pelos prejuízos causados pelo uso, ou pela própria perda da propriedade, no todo ou em parte” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 447).

5.2.1. O Tombamento como Verdadeira Desapropriação Indireta

A desapropriação indireta não é uma modalidade regular de intervenção, mas um fato administrativo ilícito. Seus elementos essenciais são: (i) apossamento fático do bem particular pelo Estado; (ii) ilicitude, pois o apossamento ocorre sem o devido processo legal expropriatório; (iii) destinação pública do bem; e (iv) irreversibilidade, que torna inviável a devolução ao proprietário. Ressalte-se que, segundo o STJ, "o efetivo apossamento do bem é imprescindível para o reconhecimento da desapropriação indireta" (BRASIL, STJ, AgInt no AREsp 1.597.142/MS, 2024).

Embora o tombamento se distinga da desapropriação indireta (pois não há apossamento físico), a doutrina acentua que as restrições dele decorrentes podem ser tão intensas que equivalem materialmente a uma desapropriação. Matheus Carvalho leciona:

Como regra, se entende que o dever de preservação do bem, conservando suas características originais não configura um efetivo prejuízo ao seu proprietário, razão pela qual não será cabível indenização em decorrência da imposição de tombamento sobre bens privados. Sendo assim, o tombamento é intervenção na propriedade que não serve de fundamento para requerimento de indenização.

Excepcionalmente, o tombamento pode ensejar esvaziamento do valor econômico do bem, casos nos quais o proprietário não poderá suportar sozinho o dano, haja vista deixar de ser uma intervenção restritiva para se configurar verdadeira desapropriação indireta. Nestes casos, a indenização será cabível nos moldes já analisados em situações em que ocorre este tipo de restrição. (CARVALHO, M., 2017, p. 1.052-1.053)

Em precedente expressivo, o STJ reconheceu haver verdadeira desapropriação indireta pela limitação administrativa excessiva decorrente do tombamento. O acórdão restou ementado nos seguintes termos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. TOMBAMENTO. MORRO DO MONDUBA, GUARUJÁ. PATRIMÔNIO ECOLÓGICO, PAISAGÍSTICO E TURÍSTICO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. AÇÃO DE NATUREZA REAL. PRESCRIÇÃO VINTENÁRIA. SÚMULA N.º 119/STJ.

– Se o acórdão hostilizado não apreciou o tema à luz do preceito legal tido por violado e não foram opostos os embargos de declaração cabíveis, carece o apelo do necessário prequestionamento viabilizador do acesso à instância especial, incidindo os óbices das Súmulas 282 e 356 do STF.

– **O tombamento da área, impedindo o proprietário de usar e usufruir do bem imóvel de sua propriedade, constitui desapropriação indireta, ação de natureza real, sujeita à prescrição vintenária (Súmula 119/STJ).**

– Recurso especial conhecido e provido para, afastada a prescrição, determinar o retorno dos autos à instância ordinária para julgamento do mérito. (BRASIL, STJ, REsp 141.192/SP, 2004)

5.2.2. Outras Hipóteses de Danos Indenizáveis

Ainda que não configurada a desapropriação indireta, diante da inexistência do apossamento administrativo, vozes doutrinárias e jurisprudenciais reconhecem a possibilidade de se impor ao Poder Público a responsabilidade de indenizar o proprietário do bem tombado, quando comprovado cabalmente que as restrições impostas causaram prejuízo extraordinário.

O STJ, no REsp 1.129.103/SC, ao tratar de restrições ambientais de efeitos equivalentes ao tombamento, consolidou o entendimento que orienta igualmente as hipóteses indenizatórias decorrentes do tombamento:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INDENIZAÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO OCORRÊNCIA. SIMPLES LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. (...) 2. Para que fique caracterizada a desapropriação indireta, exige-se que o Estado assuma a posse efetiva de determinado bem, destinando-o à utilização pública, o que não ocorreu na hipótese dos autos, visto que a posse dos autores permaneceu íntegra. 3. Trata-se, como se observa, de simples limitação administrativa.

4. É possível, contudo, que o tombamento de determinados bens, ou mesmo a imposição de limitações administrativas, tragam prejuízos aos seus proprietários,

gerando, a partir de então, a obrigação de indenizar. (BRASIL, STJ, REsp 1.129.103/SC, 2011)

No mesmo sentido, o STJ reiterou o entendimento no REsp 1.100.563/RS: “É possível, contudo, que o tombamento de determinados bens, ou mesmo a imposição de limitações administrativas, traga prejuízos aos seus proprietários, gerando, a partir de então, a obrigação de indenizar” (BRASIL, STJ, REsp 1.100.563/RS, 2009).

Conferindo maior amplitude ao dever de indenização, Matheus Carvalho entende que, “caso se demonstre que o tombamento enseja gastos desproporcionais para a manutenção do bem, o poder público terá o dever de indenizar por estes prejuízos devidamente comprovados, uma vez que a manutenção ordinária do bem não geraria encargos de tal monta” (CARVALHO, M., 2017, p. 1.053).

É justamente a comprovação desse prejuízo especial, anormal e individualizado que tem sido o divisor de águas para o reconhecimento do dever de indenizar em casos de tombamento.

6. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO INDENIZATÓRIA: AÇÃO PESSOAL VS. AÇÃO REAL

A definição sobre o cabimento da indenização em casos de tombamento está intrinsecamente ligada à questão do prazo prescricional para o proprietário buscar a reparação judicialmente. A jurisprudência do STJ diferencia o prazo com base na natureza da ação proposta, que, por sua vez, depende da qualificação jurídica dos efeitos do tombamento.

Em precedentes mais antigos, o STJ entendeu que, quando as restrições impostas pelo tombamento são tão severas que **esvaziam completamente o conteúdo econômico** da propriedade, impedindo qualquer uso ou fruição razoável pelo proprietário, a situação equipara-se à **desapropriação indireta**. Nessa hipótese, a ação de indenização correspondente adquire natureza **real**, pois visa a substituir a perda da propriedade pela correspondente indenização.

Consequentemente, o prazo prescricional aplicável foi o previsto para a aquisição da propriedade por usucapião extraordinária, o que levou à consolidação, com base no Código Civil de 1916, da Súmula n.º 119 do STJ: “A ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos” (BRASIL, STJ, Súmula 119).

Com o advento do Código Civil de 2002, que reduziu os prazos da usucapião extraordinária (art. 1.238 – 15 anos, redutíveis a 10 se o possuidor estabelecer moradia ou

realizar obras de caráter produtivo), a Corte assentou, em Recurso Especial Repetitivo, a seguinte tese:

Tema 1019: O prazo prescricional aplicável à desapropriação indireta, na hipótese em que o Poder Público tenha realizado obras no local ou atribuído natureza de utilidade pública ou de interesse social ao imóvel, é de 10 anos, conforme parágrafo único do art. 1.238 do CC. (BRASIL, STJ, REsp 1.757.352/SC, 2020)

Contudo, Rafael Oliveira tece crítica relevante a esse entendimento, no que toca à “desapropriação indireta” decorrente de limitações administrativas:

Frise-se, por oportuno, que a desapropriação indireta pode ser verificada em toda e qualquer intervenção do Estado na propriedade (servidão, requisição, ocupação temporária, limitações ou tombamento) quando a restrição significar para um ou alguns particulares a retirada das prerrogativas substanciais da propriedade.

O prazo prescricional para propositura da ação indenizatória fundada em limitações administrativas é de cinco anos, na forma do art. 10, parágrafo único, do Decreto-lei 3.365/1941. Entendemos que não deve ser aplicado o prazo prescricional para as ações indenizatórias de desapropriação indireta, pois o prazo dessas ações tem relação direta com o prazo para o usucapião extraordinário.

No entanto, a "desapropriação indireta" decorrente de limitações administrativas não possui relação com a posse do bem pelo Poder Público, razão pela qual não haverá usucapião em seu favor, tornando-se inaplicável o entendimento sumulado. (OLIVEIRA, 2021, p. 731-732)

Portanto, diante da alegação de que o tombamento causa prejuízo indenizável ao proprietário, prevalece na doutrina e na jurisprudência que a ação cabível é a de indenização por danos decorrentes da limitação administrativa. Trata-se de pretensão de natureza **pessoal**, visando à reparação de um dano causado por ato lícito que impôs sacrifício especial ao particular. Nesses casos, o STJ aplica, de forma consistente, o prazo prescricional de cinco anos, previsto no art. 1.º do Decreto n.º 20.910/1932:

Art. 1.º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem. (BRASIL, 1932, art. 1.º)

Essa foi a solução adotada nos REsp 1.129.103/SC, REsp 1.100.563/RS e REsp 922.786/SC, sujeitando a pretensão indenizatória ao prazo quinquenal. No mesmo sentido, pondera Carvalho Filho: “De qualquer modo, se houver comprovação efetiva de prejuízo, o proprietário deverá formular seu pedido indenizatório no prazo de cinco anos, pena de sujeitar-se à prescrição de sua pretensão, contando-se o prazo a partir do ato que efetivou o tombamento” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 447).

CONCLUSÃO

O tombamento, como instrumento essencial à proteção da memória e da identidade cultural brasileira, representa um ponto de equilíbrio delicado entre o interesse público na preservação e o direito fundamental de propriedade.

A análise da doutrina e da jurisprudência dos Tribunais Superiores revela que a intervenção estatal por meio do tombamento, embora legítima e necessária, não confere ao Poder Público um cheque em branco para impor restrições ilimitadas sem a devida contrapartida em casos excepcionais.

A regra geral consolidada é a de que o tombamento não gera, por si só, o dever de indenizar. As restrições inerentes à preservação do bem são consideradas ônus sociais que o proprietário deve suportar em prol do benefício coletivo.

Entrementes, a indenização torna-se devida quando as restrições impostas pelo ato de tombamento ultrapassam o razoável e provocam dano especial e peculiar no direito de propriedade – identificado, em especial, no esvaziamento econômico do bem que se equipara, na prática, à desapropriação indireta ou na comprovação de prejuízo anormal e individualizado.

A correta qualificação jurídica dos efeitos do tombamento em cada caso concreto – se mera restrição da propriedade ou se esvaziamento econômico equiparado à desapropriação – é determinante para o cabimento da pretensão indenizatória, a ser exercida no prazo prescricional quinquenal.

Ao Poder Judiciário, especialmente às instâncias ordinárias, cabe a análise casuística e aprofundada das provas produzidas, para verificar se as restrições do tombamento configuraram mero ônus social ou se impuseram um sacrifício patrimonial que exige reparação.

A adequada aplicação dessas distinções é essencial para garantir tanto a proteção do valioso patrimônio cultural brasileiro quanto o respeito ao direito de propriedade e à justa reparação quando este for indevidamente aniquilado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932.** Regula a prescrição quinquenal das dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.** Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

BRASIL. **Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993.** Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** AgInt no AREsp n. 1.597.142/MS, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, DJe de 11/4/2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** REsp 1.100.563/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Julgamento: 02/06/2009, Data de Publicação: DJe 01/07/2009.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** REsp 1.129.103/SC, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/02/2011, DJe 17/02/2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** REsp 141.192/SP, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/04/2004, DJ 31/05/2004.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** REsp 1.757.352/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/02/2020, DJe 07/05/2020.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** REsp 752.232/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/06/2012, DJe 19/06/2012.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** RMS 8.252/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/10/2002, DJ 24/02/2003, p. 215.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** REsp 901.319/SC, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/05/2007, DJ 11/06/2007, p. 292.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** REsp 922.786/SC, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/06/2008, DJe 18/08/2008.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Súmula nº 119. A ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. AgRg no RE 361.127/SP, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, Julgamento: 15/05/2012, Publicação: DJe 01/08/2012.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 121140, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, Julgamento: 26/02/2002, Publicação: DJ 23/08/2002.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. – Salvador: JusPODIVM, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª edição. – Rio de Janeiro: Atlas, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2021.