

O TOMBAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO BRASIL: NATUREZA JURÍDICA, LIMITES À PROPRIEDADE E CONFLITOS DE COMPETÊNCIA FEDERATIVA

THE LISTING (TOMBAMENTO) AS AN INSTRUMENT FOR THE PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE IN BRAZIL: LEGAL NATURE, LIMITS TO PROPERTY RIGHTS, AND FEDERATIVE COMPETENCE CONFLICTS

Elionaldo Divino Fernandes¹

<https://orcid.org/009-003-7673-7527>

Resumo: O presente artigo analisa o tombamento como instrumento jurídico-administrativo de proteção ao patrimônio cultural brasileiro, discutindo sua natureza jurídica, os limites que impõe ao direito de propriedade e os conflitos de competência federativa decorrentes de sua aplicação por União, estados e municípios. Trata-se de pesquisa bibliográfica exploratória, sem recorte temporal definido, realizada em bases científicas, priorizando artigos, dissertações e livros acadêmicos. Conclui-se que, embora o tombamento seja majoritariamente compreendido pela literatura jurídica especializada em direito do patrimônio cultural como limitação administrativa ao direito de propriedade, sua efetividade é comprometida pela imprecisão constitucional na repartição de competências entre os entes federativos, o que gera sobreposições, omissões e disputas institucionais entre o IPHAN e os órgãos estaduais e municipais de preservação.

Palavras-chave: Tombamento. Direito administrativo. Patrimônio cultural. Competência federativa. Propriedade.

¹ Graduação em Matemática (UEG, 2007). Especialização em Administração Patrimonial em organizações públicas (2025) e Direito Constitucional (2026). E-mail: elionaldo_31@hotmail.com

Abstract: This article analyzes heritage listing (tombamento) as a legal-administrative instrument for the protection of Brazilian cultural heritage, discussing its legal nature, the limits it imposes on property rights, and the federative competence conflicts arising from its application by the Union, states, and municipalities. This is an exploratory bibliographic research, without a defined time frame, carried out in scientific databases, prioritizing articles, dissertations, and academic books. It is concluded that, although tombamento is predominantly understood by the specialized legal literature on cultural heritage law as an administrative limitation on property rights, its effectiveness is compromised by the constitutional imprecision in the distribution of competences among federative entities, which generates overlaps, omissions, and institutional disputes between IPHAN and state and municipal preservation agencies.

Keywords: Heritage listing. Administrative law. Cultural heritage. Federative competence. Property.

1 Introdução

A proteção do patrimônio cultural brasileiro depende, em grande medida, de um único instrumento jurídico centenário em sua concepção normativa. O tombamento constitui a principal ferramenta de intervenção estatal sobre bens de valor histórico, artístico e cultural, tendo sido instituído pelo Decreto-Lei nº 25, de 1937 (Brasil, 1937). Desde então, tornou-se objeto de intensa controvérsia doutrinária, seja quanto à sua natureza jurídica, seja quanto aos efeitos que produz sobre o direito de propriedade privada.

Paralelamente à discussão sobre sua natureza, o tombamento revela um problema estrutural de ordem federativa. A Constituição de 1988 atribuiu à União, aos estados e aos municípios competência comum para proteger o patrimônio cultural, sem, contudo, estabelecer hierarquia ou critérios claros de prevalência entre essas esferas (Brasil, 1988). Rodrigues (2003) já assinalava que o tombamento, por sua sede constitucional, exige um exame atento das correntes doutrinárias que buscam justificar sua fundamentação jurídica, tarefa que se torna ainda mais complexa quando se soma o problema da concorrência entre entes federativos.

Diante desse cenário, questiona-se: como se configura juridicamente o tombamento enquanto instrumento de limitação ao direito de propriedade no Brasil, e de que forma os conflitos de competência federativa

entre Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), órgãos estaduais e municipais afetam sua efetividade como mecanismo de proteção do patrimônio cultural? Essa pergunta orienta toda a investigação desenvolvida neste artigo, articulando a dimensão dogmática do instituto à sua aplicação prática nos três níveis de governo.

O objetivo geral deste trabalho é analisar, por meio de revisão bibliográfica exploratória, a natureza jurídica do tombamento como instrumento de proteção do patrimônio histórico-cultural no Brasil, suas implicações sobre o direito de propriedade e os conflitos de competência federativa que impactam sua aplicação. Como objetivos específicos, busca-se: a) discutir a natureza jurídica do tombamento e suas espécies; b) analisar as limitações impostas à propriedade privada e as controvérsias sobre indenização; c) examinar a repartição constitucional de competências entre os entes federativos; d) identificar os principais conflitos institucionais entre IPHAN e órgãos estaduais e municipais; e) discutir alternativas de harmonização federativa.

A relevância do tema justifica-se pela escassez de estudos que integrem, de forma sistemática, a dogmática jurídica do tombamento à problemática federativa de sua aplicação Cavalcante (2020). Grande parte da produção acadêmica sobre o instituto concentra-se isoladamente na análise doutrinária de sua natureza jurídica ou nos aspectos técnicos da preservação patrimonial, sem investigar empiricamente como a repartição constitucional de competências afeta sua efetividade prática entre os entes federativos.

Cavalcante (2020) identificou justamente essa lacuna ao constatar que, apesar da natureza concorrencial e multidirecional do tombamento, faltam pesquisas que analisem sistematicamente os conflitos institucionais gerados pela atuação simultânea de União, estados e municípios sobre um mesmo bem cultural. Diante dessa carência, torna-se necessário aprofundar a investigação sobre a intersecção entre a dogmática administrativista do tombamento e o federalismo cooperativo brasileiro, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas de proteção ao patrimônio histórico-cultural.

2 Metodologia

Trata-se de pesquisa bibliográfica de natureza exploratória, sem recorte temporal delimitado, cuja finalidade é proporcionar maior

familiaridade com o problema investigado. Gil (2008) esclarece que a pesquisa exploratória se caracteriza pela flexibilidade de planejamento, permitindo considerar os mais variados aspectos relativos ao fenômeno estudado, assumindo, na maioria dos casos, a forma de levantamento bibliográfico. Essa flexibilidade metodológica revelou-se adequada ao objeto deste artigo, dada a multiplicidade de correntes doutrinárias sobre a natureza jurídica do tombamento.

A pesquisa bibliográfica desenvolve-se com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos, abrangendo toda a bibliografia tornada pública sobre o tema. Segundo Lakatos e Marconi (2017), esse tipo de investigação recorre tanto a fontes primárias, como os textos legais que regulam a matéria, quanto a fontes secundárias, compreendidas como contribuições científicas já sistematizadas por pesquisadores da área. Assim, foram utilizados o Decreto-Lei nº 25/1937 e a Constituição Federal de 1988 como fontes primárias, complementadas por artigos, trabalhos de conclusão de curso e dissertações como fontes secundárias.

Operacionalmente, a pesquisa foi conduzida em etapas sucessivas: a) delimitação do problema e do quadro conceitual; b) levantamento bibliográfico em bases científicas, utilizando descritores como “tombamento”, “natureza jurídica do tombamento”, “competência federativa” e “patrimônio cultural”; c) triagem dos resultados por meio da leitura de títulos, resumos e conteúdo integral dos textos; e, por fim, d) redação do texto final a partir da sistematização lógica das informações coletadas. Ressalva-se que, ao longo de todo o processo, evitou-se o uso de fontes sem valor científico comprovado, priorizando-se exclusivamente artigos, dissertações e obras de referência da doutrina jurídica especializada em direito do patrimônio cultural.

3 O tombamento como instrumento jurídico-administrativo

Esta seção examina o instituto sob três perspectivas complementares, de modo a construir uma base dogmática sólida para as discussões subsequentes sobre propriedade e competência federativa. Rodrigues (2003) destaca que o tombamento, por sua sede constitucional e sua longa trajetória normativa, demanda análise cuidadosa tanto de sua fundamentação teórica quanto de suas formas concretas de aplicação. Assim, a subseção discute a natureza jurídica e o conceito do instituto,

situando-o entre as principais correntes doutrinárias; apresenta suas espécies quanto ao ente responsável e à forma de instituição; e analisa os efeitos jurídicos que o tombamento produz sobre o bem protegido e sobre terceiros, delineando o alcance prático desse regime de tutela.

3.1 Natureza jurídica e conceito

O tombamento é definido pela doutrina como a intervenção do Estado na propriedade privada, destinada à proteção dos bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou paisagístico. Segundo Rodrigues (2003), trata-se de instrumento jurídico com sede constitucional, cuja origem no ordenamento nacional remonta ao primeiro quartel do século XX. O autor conclui que, dentre as correntes doutrinárias existentes, a que compreende o tombamento como limitação administrativa ao direito de propriedade mostra-se a mais aceitável, por se conformar ao princípio da função social da propriedade.

Há, contudo, divergência doutrinária relevante sobre essa classificação. Costa (2018) explica que a natureza jurídica do tombamento foi historicamente disputada entre quatro correntes principais: a que o entende como domínio eminente do Estado, a que o qualifica como servidão administrativa, a que o define como limitação administrativa e a que combina as duas últimas classificações. Mello (2012), um dos principais defensores da tese da servidão administrativa por décadas, reconsiderou seu próprio entendimento em edições posteriores de sua obra, convencendo-se das distinções entre os dois institutos.

A jurisprudência e a doutrina majoritária atual tendem a consolidar o entendimento de que o tombamento constitui restrição administrativa qualificada, distinta da servidão e da desapropriação. Carvalho Filho (2014), esclarece que o tombamento é instrumento especial de intervenção do Estado na propriedade privada, com fisionomia própria e inconfundível com as demais modalidades de intervenção. Essa fisionomia própria decorre justamente da exigência de um pressuposto específico para sua incidência: a defesa do patrimônio histórico e cultural, o que o diferencia das limitações administrativas genéricas.

3.2 Espécies de tombamento: federal, estadual, municipal, voluntário e compulsório

O tombamento pode ser classificado, quanto ao ente responsável, em federal, estadual e municipal, refletindo a competência comum atribuída pela Constituição a todos os níveis de governo. A União exerce essa competência por meio do IPHAN, os estados por meio de seus institutos próprios, como o IEPHA/MG (estado de Minas Gerais), e os municípios por meio de órgãos e conselhos locais de patrimônio (Botelho, 2006). Essa multiplicidade de agentes tombadores revela a natureza multidirecional do instituto, na medida em que um mesmo bem pode, teoricamente, ser tombado por mais de um ente federativo (Cavalcante, 2020).

Quanto à forma de instituição, o tombamento classifica-se em voluntário e compulsório. Costa (2018) explica que o tombamento voluntário ocorre quando o proprietário do bem consente com a medida, seja por pedido formulado ao Poder Público, seja por concordância com proposta que lhe é apresentada, ao passo que o compulsório ocorre quando o Poder Público realiza a inscrição mesmo diante de resistência do proprietário. Essa distinção está prevista nos artigos 7º e 8º do Decreto-Lei nº 25/1937, que regulam expressamente as duas modalidades (Brasil, 1937).

O tombamento também pode ser provisório ou definitivo, conforme o estágio do processo administrativo em curso. Carvalho Filho, conforme citado por Costa (2018), esclarece que o tombamento é provisório enquanto tramita o processo instaurado pela notificação ao proprietário, tornando-se definitivo somente após a inscrição do bem no Livro do Tombo. Na prática, contudo, prevalece o tombamento definitivo instituído por determinação do Poder Público, o que reforça o caráter impositivo do instituto em sua aplicação cotidiana (Costa, 2018).

3.3 Efeitos jurídicos sobre o bem tombado

O tombamento produz efeitos jurídicos que recaem diretamente sobre as faculdades de uso, gozo e disposição do proprietário. Alexandrino (2013) relaciona entre esses efeitos a vedação de destruir, demolir ou mutilar o bem, bem como a exigência de autorização prévia do Poder Público para qualquer reparo, pintura ou restauração. Já Costa (2018) entende que esses deveres de conservação transformam o proprietário em uma espécie de

guardião do interesse coletivo incorporado ao bem tombado, ainda que a titularidade permaneça em suas mãos.

Além das restrições diretas ao proprietário, o tombamento gera efeitos sobre imóveis vizinhos, ainda que não tombados. Costa (2018) observa que os vizinhos ficam obrigados a solicitar autorização do órgão competente para qualquer intervenção que possa reduzir a visibilidade do bem protegido, sendo vedada, inclusive, a instalação de anúncios que atrapalhem sua contemplação. Trata-se, portanto, de um regime de tutela que ultrapassa os limites do próprio bem tombado, atingindo a vizinhança em nome do interesse coletivo de preservação.

Por fim, o tombamento não implica, em regra, a transferência da propriedade ao Estado, distinguindo-se nesse ponto da desapropriação. Alves (2013) reforça que o tombamento é a intervenção administrativa na propriedade pela qual o Poder Público assujeita determinados bens à sua perene conservação, sem, contudo, extrair do particular a titularidade do domínio. Essa manutenção da propriedade privada, associada à imposição de deveres positivos e negativos, é o que confere ao tombamento sua natureza híbrida e frequentemente controvertida.

4 Tombamento e direito de propriedade

Esta seção investiga a tensão entre o interesse coletivo na preservação do patrimônio cultural e o direito individual de propriedade do particular afetado pelo tombamento, a partir de três ângulos complementares que avançam da fundamentação teórica para os desdobramentos práticos mais controvertidos do instituto. Observa-se que o tombamento, ao restringir as faculdades dominiais em nome do interesse coletivo de preservação, gera um campo de disputa jurídica ainda não plenamente pacificado entre doutrina e jurisprudência. Dessa forma, a subseção analisa os limites impostos ao uso, gozo e disposição da propriedade tombada; discute as controvérsias doutrinárias sobre o dever de indenizar o proprietário afetado; e examina como os tribunais superiores vêm decidindo essa questão, delineando os critérios que distinguem a mera limitação administrativa da desapropriação indireta.

4.1 Limitações ao uso, gozo e disposição da propriedade privada

O direito de propriedade, embora assegurado constitucionalmente, está condicionado ao cumprimento de sua função social, o que legitima a intervenção estatal por meio do tombamento. Costa (2018) explica que a Constituição garante o direito de propriedade no artigo 5º, inciso XXII, mas o condiciona, no inciso seguinte, ao atendimento da função social, autorizando o Estado a intervir quando essa função não é observada. Essa condicionalidade constitucional é o fundamento jurídico que sustenta a validade das restrições impostas pelo tombamento.

As limitações administrativas, categoria na qual se insere o tombamento para a doutrina majoritária, caracterizam-se pela imposição de obrigações de não fazer, de caráter geral e abstrato, sem retirar do proprietário a exclusividade do domínio. Um autor do Direito Administrativo esclarece que, na limitação administrativa, o proprietário conserva a totalidade dos poderes inerentes à propriedade, ficando apenas obrigado a submeter seu exercício a normas de ordem pública (Rodrigues, 2003). Assim, ao contrário da desapropriação, o tombamento não afeta a propriedade em sua exclusividade, mas apenas em seu caráter absoluto.

Entretanto, essa limitação pode se tornar tão intensa a ponto de esvaziar o conteúdo econômico do bem. Heinen (2012) relata que, quando as restrições impostas pelo tombamento acarretam despesas extraordinárias, interdição de uso ou depreciação do valor econômico do imóvel, configura-se hipótese que ultrapassa a mera limitação administrativa. Nesses casos, a doutrina reconhece que a intervenção estatal se aproxima de uma verdadeira desapropriação indireta, disfarçada sob a forma de tombamento.

4.2 Controvérsias sobre indenização

A regra geral consolidada pela doutrina é a de que o tombamento, por constituir limitação administrativa, não gera direito à indenização ao proprietário. Um estudo específico sobre o esvaziamento econômico decorrente do tombamento afirma que não há obrigatoriedade de o Poder Público indenizar o proprietário do imóvel tombado, salvo situações excepcionais (Costa, 2018). Essa regra fundamenta-se no caráter genérico das limitações administrativas, que atingem a coletividade de proprietários de forma indistinta, sem singularizar prejuízo a um titular específico.

Essa regra geral, contudo, comporta exceção relevante quando o tombamento resulta em esvaziamento econômico do bem. Natalli (2017) sustenta que, produzindo direta ou indiretamente o esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade particular, surge para o Poder Público o dever de indenizar os danos causados pelo ato, sob pena de se caracterizar desapropriação indireta disfarçada de tombamento. Essa tese, segundo o autor, vem sendo reiterada em julgados de tribunais superiores, que diferenciam a mera restrição administrativa da efetiva supressão do valor econômico do bem.

A jurisprudência brasileira, nesse sentido, adota como critério decisivo a comprovação do prejuízo econômico efetivo sofrido pelo proprietário. Um julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, citado por Heinen (2012), reconheceu que, não havendo esvaziamento econômico do imóvel e caracterizando-se mera limitação administrativa, não há direito à indenização. Conclui-se, portanto, que a controvérsia sobre indenização não decorre da natureza abstrata do tombamento, mas sim da intensidade concreta do prejuízo causado ao proprietário em cada caso analisado.

4.3 Análise de jurisprudência sobre o tema

Os tribunais superiores têm reafirmado, em regra, a tese de que o tombamento não gera direito automático à indenização. Longo Filho (2026) demonstra que a indenização pela limitação administrativa ao imóvel urbano somente é devida quando o proprietário comprova o prejuízo causado pela restrição, conforme entendimento consolidado pelos tribunais superiores. Esse critério probatório impõe ao particular o ônus de demonstrar, de forma concreta, a perda de valor econômico decorrente do ato de tombamento.

Por outro lado, quando a limitação administrativa gera impedimento total ou restrição substancial ao uso, gozo e disposição da coisa, a jurisprudência tende a reconhecer a configuração de desapropriação indireta. Reis *et al.* (2026) esclarecem que, nessa hipótese, corresponde ao proprietário o direito à devida indenização, sob pena de se caracterizar confisco inconstitucional. Esse entendimento demonstra que a linha divisória entre limitação administrativa não indenizável e desapropriação indireta indenizável depende, sobretudo, da extensão do prejuízo comprovado.

Verifica-se, assim, que a controvérsia sobre indenização permanece um dos pontos mais sensíveis do regime jurídico do tombamento. Costa (2018) conclui que muitos bens tombados perdem seus valores econômicos ao longo do tempo, em razão do abandono conjunto do proprietário e do Poder Público, gerando indiretamente uma desapropriação que o particular sequer consegue identificar formalmente. Essa realidade evidencia a necessidade de maior rigor na aplicação dos critérios jurisprudenciais de indenização, de modo a equilibrar a proteção do patrimônio cultural com a garantia do direito de propriedade.

5 Competência federativa na proteção do patrimônio cultural

Esta seção examina a repartição de competências para a proteção do patrimônio cultural sob três perspectivas complementares, de modo a esclarecer como o desenho constitucional se traduz na atuação concreta dos entes federativos. O tombamento, por possuir natureza concorrencial e multidirecional, exige análise cuidadosa tanto do arranjo normativo que distribui as atribuições quanto dos conflitos institucionais que dele decorrem na prática. Assim, a subseção discute a repartição constitucional de competências entre União, estados e municípios; apresenta o papel do IPHAN e a atuação concorrente dos órgãos estaduais e municipais de preservação; e analisa os conflitos práticos de sobreposição, omissão e disputa institucional que emergem da aplicação cotidiana do tombamento pelos diferentes níveis de governo.

5.1 Repartição constitucional de competências

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de competências comuns e concorrentes para a proteção do patrimônio cultural, distribuindo atribuições entre União, estados, Distrito Federal e municípios. O artigo 23, incisos III e IV, prevê a competência comum de todos os entes para proteger documentos, obras e bens de valor histórico, artístico e cultural, ao passo que o artigo 24, inciso VII, atribui à União, aos estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre a matéria, excluindo os municípios dessa competência legislativa específica (Brasil, 1988).

Essa distribuição, embora aparentemente clara em sua formulação textual, gera dificuldades práticas de aplicação. Um estudo sobre conflitos

federativos em matéria de patrimônio cultural esclarece que a competência para criar leis sobre tombamento está definida no artigo 24, mas a competência comum do artigo 23 permite que o tombamento seja feito pela União, pelos estados e pelos municípios, por meio de leis específicas ou pela legislação federal (Cavalcante, 2020). Essa sobreposição entre competência legislativa concorrente e competência material comum constitui a raiz normativa dos conflitos federativos analisados neste artigo.

Aos municípios, por sua vez, coube competência distinta e mais restrita. O artigo 30, inciso IX, da Constituição estabelece que compete aos municípios promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (Brasil, 1988). Costa (2018) interpreta esse dispositivo no sentido de que o município não possui competência legislativa própria em matéria de tombamento, devendo operacionalizar o instituto com base nas legislações federal e estadual já existentes, o que já revela, em sua origem constitucional, uma assimetria de poderes entre os três níveis de governo.

5.2 O papel do IPHAN e a atuação concorrente dos órgãos estaduais e municipais

O IPHAN, criado em 1937 como órgão federal responsável pela política de patrimônio cultural, permanece a instituição mais consolidada nesse campo, mas não detém exclusividade sobre a matéria. Botelho (2006) demonstra que, a partir da década de 1970, iniciou-se um processo de descentralização dos órgãos patrimoniais, com o surgimento de entidades estaduais e, posteriormente, municipais de proteção ao patrimônio, estimulado sobretudo pela Constituição de 1988. Esse processo consolidou um cenário de múltiplos agentes tombadores atuando simultaneamente sobre o território nacional.

Órgãos estaduais como o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais desenvolveram-se como referências regionais de gestão patrimonial, exercendo atribuições amplas de tombamento sobre bens arqueológicos, etnográficos, paisagísticos, bibliográficos e artísticos de interesse estadual. Botelho (2006) relata que a atuação desses órgãos, embora inovadora ao romper com o discurso uniformizador do patrimônio nacional, dificilmente ultrapassa as práticas já consagradas pelo instituto federal, mantendo o tombamento como instrumento central de suas políticas. Essa reprodução do modelo federal em escala estadual

e municipal, embora garanta certa uniformidade metodológica, também favorece a sobreposição de competências sobre um mesmo bem.

A atuação concorrente desses órgãos, embora fundamentada no princípio da responsabilidade compartilhada, carece de mecanismos efetivos de coordenação. Albernaz (2023) observa que a descentralização das leis e políticas de proteção patrimonial entre os entes federativos, entre os poderes públicos e entre a sociedade civil e o Estado ainda carece de uma gestão verdadeiramente sistêmica que integre essas múltiplas instâncias de atuação. Essa lacuna normativa é justamente o que alimenta, na prática, os conflitos federativos analisados a seguir.

5.3 Conflitos práticos: sobreposição, omissão e disputas de competência

A sistemática de competências multidirecionais aplicável ao tombamento gera, na prática, riscos concretos de sobreposição entre entes federativos. Cavalcante (2020) explica que o tombamento possui natureza concorrencial, na medida em que um mesmo bem pode ser tombado por mais de um ente, e multidirecional, pois pode ser realizado por qualquer ente sobre bens de outros entes ou de particulares. Essa característica peculiar do instituto foi justamente o critério escolhido pela autora para investigar empiricamente os conflitos federativos nos tribunais brasileiros.

Paradoxalmente, a pesquisa empírica realizada por Cavalcante (2020) sobre os tribunais do Ceará, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região e as cortes superiores concluiu que não é possível confirmar, no plano jurisprudencial, a hipótese de que o sistema de repartição de competências gera intensa judicialização de conflitos federativos envolvendo o tombamento. Segundo a autora, os conflitos federativos relacionados ao tombamento constituem, de acordo com o número de decisões coletadas, matéria de pouca judicialização, o que sugere que as disputas, embora existentes na prática administrativa, raramente chegam a ser formalmente litigadas perante o Poder Judiciário.

Essa baixa judicialização, contudo, não elimina a existência de conflitos institucionais na esfera administrativa. Botelho (2006) relata que a combinação entre a insistência na centralidade do tombamento e a permanência de legislação infraconstitucional conservadora gera uma situação desconfortável para os novos órgãos patrimoniais descentralizados, que buscam justificar suas ações de tombamento em contextos diversos

daquele da construção da memória nacional. Esse desconforto institucional, ainda que não se traduza em litígios judiciais frequentes, compromete a eficiência da proteção patrimonial ao gerar incertezas sobre qual ente deve efetivamente atuar em cada caso concreto.

5.4 Caminhos de cooperação federativa

A superação dos conflitos federativos exige o fortalecimento de mecanismos formais de cooperação entre os entes responsáveis pela proteção do patrimônio cultural. O Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, mencionado por Cavalcante (2020) como uma das estruturas voltadas à organização das competências patrimoniais, representa uma tentativa institucional de sistematizar a atuação conjunta de União, estados e municípios nessa matéria. A efetividade desse sistema, entretanto, depende da adesão voluntária dos entes federativos e da destinação de recursos compatíveis com suas atribuições.

A experiência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Cultural de Minas Gerais ilustra um caminho alternativo de cooperação federativa, baseado em incentivos financeiros aos municípios que comprovem políticas efetivas de proteção patrimonial. Botelho (2006) descreve que o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais estabeleceu critérios de pontuação para repasse de recursos do ICMS aos municípios, exigindo a existência de lei municipal de tombamento e de conselho municipal de patrimônio cultural atuante. Esse modelo, embora regionalmente limitado, demonstra como incentivos financeiros podem estimular a estruturação de políticas locais de preservação, reduzindo a dependência exclusiva do tombamento federal.

Por fim, a integração entre os instrumentos de tombamento e os mecanismos de gestão urbana municipal surge como estratégia complementar de cooperação federativa. Botelho (2006) destaca que o Estatuto da Cidade incluiu a proteção do patrimônio como parte da política urbana, contemplando-a com instrumentos que vão além do tombamento, ainda que sua aplicabilidade se restrinja à esfera municipal. Essa integração normativa entre patrimônio cultural e planejamento urbano representa um caminho promissor para reduzir sobreposições de competência, na medida em que atribui aos municípios um papel ativo e complementar, e não apenas subsidiário, na proteção dos bens culturais de interesse local.

6 Considerações finais

Retomando o objetivo geral proposto, analisar a natureza jurídica do tombamento como instrumento de proteção do patrimônio histórico-cultural no Brasil, suas implicações sobre o direito de propriedade e os conflitos de competência federativa que impactam sua aplicação, verifica-se que ele foi integralmente alcançado ao longo deste artigo. Discutiu-se a natureza jurídica do tombamento e suas espécies, analisaram-se as limitações impostas à propriedade privada e as controvérsias sobre indenização, examinou-se a repartição constitucional de competências e identificaram-se os principais conflitos institucionais entre os entes federativos responsáveis pela preservação patrimonial.

Quanto à pergunta que orientou este trabalho, a pesquisa permite respondê-la de forma satisfatória. O tombamento configura-se, para a doutrina majoritária, como limitação administrativa ao direito de propriedade, restringindo o exercício das faculdades dominiais sem suprimir a titularidade do bem, salvo nas hipóteses de comprovado esvaziamento econômico, que aproximam o instituto de uma desapropriação indireta. Já os conflitos de competência federativa, embora estruturalmente presentes no sistema constitucional de repartição de atribuições, revelaram-se fenômeno de baixa judicialização, manifestando-se sobretudo na esfera administrativa por meio de sobreposições e omissões institucionais.

Como principais resultados, evidenciou-se que: a) o tombamento permanece o principal instrumento jurídico de proteção do patrimônio material, mas sua indenizabilidade depende da comprovação de prejuízo econômico efetivo; b) a repartição constitucional de competências entre União, estados e municípios, embora fundamentada no princípio da responsabilidade compartilhada, carece de mecanismos vinculantes de coordenação; c) experiências como o ICMS Cultural e o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural apontam caminhos promissores de cooperação federativa, ainda pouco explorados de forma sistemática na literatura jurídica nacional.

Como fragilidades desta pesquisa, destacam-se a natureza exclusivamente bibliográfica do estudo, sem coleta de dados empíricos primários sobre casos concretos de tombamento em diferentes regiões do país, e a concentração das fontes consultadas em determinadas bases de dados, o que pode ter deixado de contemplar produções relevantes disponíveis em outros repositórios. Recomenda-se, para pesquisas futuras,

a realização de estudos de caso empíricos sobre conflitos federativos específicos envolvendo o tombamento em diferentes estados brasileiros, bem como análises comparativas entre o modelo brasileiro de repartição de competências patrimoniais e experiências de outros países federativos.

Em síntese, a contribuição desta pesquisa para o campo reside em articular, de forma sistemática, duas dimensões do tombamento que costumam ser tratadas isoladamente pela literatura jurídica: sua natureza dogmática como limitação administrativa ao direito de propriedade e o problema estrutural da repartição de competências federativas entre União, estados e municípios. Ao integrar essas duas frentes, o artigo evidencia que a efetividade da proteção do patrimônio histórico-cultural não depende apenas da correta qualificação jurídica do instituto, mas também da superação de lacunas normativas que geram sobreposições, omissões e disputas institucionais entre os entes responsáveis por sua tutela. Dessa forma, a pesquisa contribui para o debate sobre o aperfeiçoamento do federalismo cooperativo aplicado ao patrimônio cultural, oferecendo subsídios para a construção de políticas públicas mais integradas e para o avanço dos estudos que conectam a dogmática do Direito Administrativo à problemática federativa da preservação patrimonial no Brasil.

Referências

ALBERNAZ, Renata Ovenhausen. Sistema público de proteção do patrimônio cultural no Brasil. *Patrimônio e Memória*, Assis, v. 19, n. 1, p. 420-441, 2023. Disponível em: <https://pem.assis.unesp.br/index.php/pem/article/view/2944>. Acesso em: 01 ago. 2026.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. Ed. Ver. E atual. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2013.

ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção. O tombamento como instrumento de proteção do patrimônio cultural. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 106, p. 65-97, 2013. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/69>. Acesso em: 01 jun. 2026.

BOTELHO, Tarcísio R. Patrimônio cultural e gestão das cidades: uma análise da lei do ICMS cultural de Minas Gerais. **Habitus**, Goiânia, v. 4, n. 1, p. 471-492, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/habitus/article/view/365>. Acesso em: 01 jun. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.** Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 01 jun. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** Ed. Ver. Ampl. E atual. São Paulo: Atlas, 2014.

CAVALCANTE, Juliana Rodrigues Barreto. **Conflitos federativos em matéria de proteção do patrimônio cultural: uma análise a partir do tombamento.** 2020. 118f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2020. Disponível em: https://memoria-spu.gestao.gov.br/wp-content/uploads/tainacan-items/55832/163083/1_0.pdf. Acesso em: 01 jun. 2026.

COSTA, Daib Keith. O esvaziamento econômico em razão do tombamento na propriedade privada e seus reflexos. **Revista Eletrônica de Pesquisa (UNIVAG)**, Várzea Grande, p. 1-16, 2018. Disponível em: <http://repositoriodigital.univag.com.br/index.php/rep/article/view/253>. Acesso em: 01 jun. 2026.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HEINEN, Juliano. Limitações administrativas e o dever de indenizar. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 269, p. 259-291, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8833>. Acesso em: 01 jun. 2026.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LONGO FILHO, Fernando José. Transferência do direito de construir e tombamento: é indenização pela desapropriação indireta? **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 285, n. 1, p. 107-130, 2026. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/93242>. Acesso em: 01 jun. 2026.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 29ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

NATALLI, Pedro Egidio Amaral. **A possibilidade de indenização por desapropriação indireta em casos de tombamento de imóveis.** 2017. 62f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2017. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/handle/fdv/406>. Acesso em: 01 jun. 2026.

REIS, Alexsandro Grall dos *et al.* Intervenção do Estado na propriedade privada: conceito, competência e limitações. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 1-8, jan. 2026. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/23797>. Acesso em: 01 ago. 2026.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Breve estudo sobre a natureza jurídica do tombamento. **Pensar**, Fortaleza, v. 8, n. 8, p. 32-38, fev. 2003. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/735>. Acesso em: 01 jun. 2026.