



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2218969 - SP (2024/0387542-9)

**RELATOR** : MINISTRO AFRÂNIO VILELA  
**RECORRENTE** : MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA  
**PROCURADOR** : GUSTAVO POMPÍLIO - SP310695  
**RECORRIDO** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

### EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL. IMÓVEL TOMBADO. RESTAURAÇÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA ENTRE O PROPRIETÁRIO E O PODER PÚBLICO GARANTE. FUNÇÃO SOCIOCULTURAL E MEMORATIVA DA PROPRIEDADE. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. AUSÊNCIA. INTERESSE DE AGIR. MERAS INTENÇÕES E ATOS ADMINISTRATIVOS CONVERGENTES COM A PRETENSÃO JUDICIAL. PERMANÊNCIA. PERDA DE OBJETO. INOCORRÊNCIA ANTES DO ATENDIMENTO INTEGRAL DO PEDIDO. CONDUÇÃO ESTRUTURAL DA FASE EXECUTÓRIA. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

1. A ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o Município de Araçatuba, visando à restauração do Galpão da Oficina de Locomotivas, patrimônio tombado pela Lei Municipal n. 3.839/1992. Sentença condenou o município a executar as obras no prazo de seis meses, sob pena de multa. Apelação desprovida.
2. Recurso especial em que se discute a perda de interesse processual devido ao início das obras e a necessidade de litisconsórcio passivo com o Estado de São Paulo, por corresponsabilidade na conservação do imóvel tombado também pelo CONDEPHAAT.
3. A questão em discussão consiste em saber se o início das obras de restauração do bem tombado pelo município caracteriza perda de interesse processual, tornando desnecessária a continuidade da demanda, e se há litisconsórcio passivo necessário com o Estado de São Paulo.
4. A responsabilidade pela conservação do patrimônio tombado é solidária, mas a execução recai inicialmente sobre o proprietário. O órgão instituidor do tombamento é executado de forma subsidiária. No caso, o imóvel é de propriedade do município e há tombamentos tanto municipal quanto estadual.
5. Inexiste litisconsórcio passivo necessário entre o proprietário e o ente estatal responsável pelo tombamento.

6. A mera intenção ou mesmo início das obras de restauração não caracteriza perda de objeto, pois o cumprimento integral da obrigação judicial é necessário para a extinção do interesse processual. Caso concreto em que a deterioração é registrada desde a década de 1980, o tombamento ocorreu nos anos 1990, o imóvel está interditado desde 2009 e a municipalidade manifesta reiteradamente, ao longo de décadas, suas melhores intenções de devolver o bem à coletividade, sem efetivá-lo.

7. A aferição da conduta administrativa pode ser realizada na fase executória, à luz dos princípios e instrumentos típicos do processo estrutural, mas descartar a utilidade do provimento judicial é prematuro e prejudica severamente a já debilitada situação do patrimônio histórico-cultural em questão.

8. Atento à recomendação do Conselho Nacional de Justiça (Ato Normativo n. 0002808-31.2025.2.00.0000) e a boa prática desta Corte registrada pelo Fórum Permanente de Processualistas Civis (Boa Prática n. 22/FPPC) na condução de processos estruturais, recomenda-se ao magistrado encarregado da execução, resguardada sua independência funcional, a adoção de, entre outras, as seguintes medidas de natureza estruturante: i) estabelecimento de comitê de condução e monitoramento do projeto de restauração, inclusive com a participação de entidades da sociedade civil representantes do setor de cultura e memória, órgãos especializados de suporte, como o CREA, e representantes do Legislativo, além das partes e representante do juízo; ii) a eventual dilação do prazo de conclusão das obras, inclusive com suspensão temporária das multas condicionada ao cumprimento de eventual cronograma acordado pelas partes; iii) determinação de publicação no portal do Poder Executivo Municipal de relatórios periódicos, em intervalos de não mais que 45 dias, de execução do projeto de restauração, com os itens mínimos que entender necessários; e iv) realização de audiência pública prévia ao encerramento da obra, na sua iminência, para coleta de manifestações da sociedade sobre o alcance dos objetivos da sentença de conhecimento e prestação de contas pelos réus. Recomenda-se ainda ao Tribunal respectivo que providencie o apoio institucional necessário ao magistrado singular na implementação dessas medidas, tudo orientado pelo princípio maior de cooperação.

9. Recurso especial desprovido.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 20 de agosto de 2025.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2218969 - SP (2024/0387542-9)

**RELATOR** : MINISTRO AFRÂNIO VILELA  
**RECORRENTE** : MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA  
**PROCURADOR** : GUSTAVO POMPÍLIO - SP310695  
**RECORRIDO** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

### EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL. IMÓVEL TOMBADO. RESTAURAÇÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA ENTRE O PROPRIETÁRIO E O PODER PÚBLICO GARANTE. FUNÇÃO SOCIOCULTURAL E MEMORATIVA DA PROPRIEDADE. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. AUSÊNCIA. INTERESSE DE AGIR. MERAS INTENÇÕES E ATOS ADMINISTRATIVOS CONVERGENTES COM A PRETENSÃO JUDICIAL. PERMANÊNCIA. PERDA DE OBJETO. INOCORRÊNCIA ANTES DO ATENDIMENTO INTEGRAL DO PEDIDO. CONDUÇÃO ESTRUTURAL DA FASE EXECUTÓRIA. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

1. A ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o Município de Araçatuba, visando à restauração do Galpão da Oficina de Locomotivas, patrimônio tombado pela Lei Municipal n. 3.839/1992. Sentença condenou o município a executar as obras no prazo de seis meses, sob pena de multa. Apelação desprovida.

2. Recurso especial em que se discute a perda de interesse processual devido ao início das obras e a necessidade de litisconsórcio passivo com o Estado de São Paulo, por corresponsabilidade na conservação do imóvel tombado também pelo CONDEPHAAT.

3. A questão em discussão consiste em saber se o início das obras de restauração do bem tombado pelo município caracteriza perda de interesse processual, tornando desnecessária a continuidade da demanda, e se há litisconsórcio passivo necessário com o Estado de São Paulo.

4. A responsabilidade pela conservação do patrimônio tombado é solidária, mas a execução recai inicialmente sobre o proprietário. O órgão instituidor do tombamento é executado de forma subsidiária. No caso, o imóvel é de propriedade do município e há tombamentos tanto municipal quanto estadual.

5. Inexiste litisconsórcio passivo necessário entre o proprietário e o ente estatal responsável pelo tombamento.

6. A mera intenção ou mesmo início das obras de restauração não caracteriza perda de objeto, pois o cumprimento integral da obrigação judicial é necessário para a extinção do interesse processual. Caso concreto em que a deterioração é registrada desde a década de 1980, o tombamento ocorreu nos anos 1990, o imóvel está interditado desde 2009 e a municipalidade manifesta reiteradamente, ao longo de décadas, suas melhores intenções de devolver o bem à coletividade, sem efetivá-lo.

7. A aferição da conduta administrativa pode ser realizada na fase executória, à luz dos princípios e instrumentos típicos do processo estrutural, mas descartar a utilidade do provimento judicial é prematuro e prejudica severamente a já debilitada situação do patrimônio histórico-cultural em questão.

8. Atento à recomendação do Conselho Nacional de Justiça (Ato Normativo n. 0002808-31.2025.2.00.0000) e a boa prática desta Corte registrada pelo Fórum Permanente de Processualistas Civis (Boa Prática n. 22/FPPC) na condução de processos estruturais, recomenda-se ao magistrado encarregado da execução, resguardada sua independência funcional, a adoção de, entre outras, as seguintes medidas de natureza estruturante: i) estabelecimento de comitê de condução e monitoramento do projeto de restauração, inclusive com a participação de entidades da sociedade civil representantes do setor de cultura e memória, órgãos especializados de suporte, como o CREA, e representantes do Legislativo, além das partes e representante do juízo; ii) a eventual dilação do prazo de conclusão das obras, inclusive com suspensão temporária das multas condicionada ao cumprimento de eventual cronograma acordado pelas partes; iii) determinação de publicação no portal do Poder Executivo Municipal de relatórios periódicos, em intervalos de não mais que 45 dias, de execução do projeto de restauração, com os itens mínimos que entender necessários; e iv) realização de audiência pública prévia ao encerramento da obra, na sua iminência, para coleta de manifestações da sociedade sobre o alcance dos objetivos da sentença de conhecimento e prestação de contas pelos réus. Recomenda-se ainda ao Tribunal respectivo que providencie o apoio institucional necessário ao magistrado singular na implementação dessas medidas, tudo orientado pelo princípio maior de cooperação.

9. Recurso especial desprovido.

## RELATÓRIO

**MINISTRO AFRÂNIO VILELA:** Em análise, recurso especial interposto pelo MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA contra acórdão do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, assim ementado:

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO EM DESFAVOR DO MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA, PARA PROMOÇÃO DE OBRAS DE RESTAURAÇÃO DO GALPÃO DA OFICINA DE LOCOMOTIVAS, PATRIMÔNIO MUNICIPAL TOMBADO PELA LEI N°. 3.839/92. PROCEDÊNCIA DECRETADA EM PRIMEIRO GRAU DE

JURISDIÇÃO. INSURGÊNCIA DO MUNICÍPIO. NÃO ACATAMENTO. PRELIMINARES. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR NÃO CARACTERIZADA. A MERA ADOÇÃO DE ATOS VISANDO AO CUMPRIMENTO DA MEDIDA JURISDICIAL (COMO A ABERTURA DE PROCESSO LICITATÓRIO E A CONTATAÇÃO DA EMPRESA VENCEDORA), POR SI SÓ, NÃO ESVAZIA A PRETENSÃO AUTORAL. DESNECESSIDADE, ADEMAIS, DE FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO COM O ESTADO DE SÃO PAULO, POIS O DEVER DE CONSERVAÇÃO DE PATRIMÔNIO TOMBADO RECAI EXCLUSIVAMENTE AO PROPRIETÁRIO DO BEM. PRECEDENTES DO STJ. MÉRITO. MATÉRIA DEVOLVIDA QUE SE LIMITA À ALEGAÇÃO DE INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO EM DETERMINAR QUE O MUNICÍPIO PROMOVA A INTERVENÇÃO NECESSÁRIA PARA RESTAURAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL. PRESERVAÇÃO QUE ADVÉM DE MANDAMENTO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL, DE CUMPRIMENTO VINCULADO, NÃO HAVENDO MARGEM PARA DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. PRECEDENTES DA CORTE SUPERIOR E DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES DE QUE NÃO SE COGITA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO.

Sustenta a parte recorrente, em síntese: i) ausência de interesse processual devido à perda de objeto, uma vez que o município já iniciou as obras de restauração do bem tombado, tornando desnecessária a continuidade da demanda (arts. 17, 330, III, e 485, VI, do CPC/2015); e ii) necessidade de formação de litisconsórcio passivo com a inclusão do Estado de São Paulo, devido à corresponsabilidade pela conservação do imóvel tombado pelo CONDEPHAAT (art. 114 do CPC/2015).

Contrarrazões apresentadas.

É o relatório.

## VOTO

**MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator):** Na origem, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública contra o Município de Araçatuba, visando à restauração do Galpão da Oficina de Locomotivas, patrimônio tombado pela Lei Municipal n. 3.839/1992. A sentença condenou o município a executar as obras no prazo de seis meses, sob pena de multa.

O Tribunal de Justiça de São Paulo negou provimento à apelação do município, afirmando que a conservação do patrimônio tombado é dever do proprietário, que não há violação à separação de poderes na imposição judicial do

cumprimento específico de obrigação legal e que não há perda de objeto pelas meras medidas preparatórias de cumprimento da obrigação imposta.

No recurso especial, está em questão a perda de interesse processual devido ao início das obras e a necessidade de litisconsórcio com o Estado de São Paulo, por corresponsabilidade na conservação do imóvel tombado também pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo – CONDEPHAAT, órgão estadual.

O caso trata de prédio histórico centenário no próspero interior paulista, tombado e de propriedade municipal, oriundo de extinta rede ferroviária. Segundo os autos, os cerca de 1.000 m<sup>2</sup> da antiga oficina de máquinas foram destinados a Centro Cultural, mas encontrava-se abandonado e em estado degradante, destinado a estacionamento comercial irregular e com estrutura comprometida, dando origem à ação civil pública que visa impor sua restauração pela prefeitura.

### **1. Litisconsórcio passivo necessário: ausência**

Nos casos de tombamento, a responsabilidade não é, como dito pela origem, exclusiva do proprietário. O órgão instituidor do tombamento é corresponsável pela preservação do patrimônio nacional, inclusive o histórico, artístico e cultural de natureza particular.

A responsabilidade do instituidor do tombamento, nesses casos, é solidária, mas de execução subsidiária. Isto é: cabe, primeiro, ao proprietário do bem tombado conservá-lo, sendo açãoada a responsabilidade do instituidor no caso de indisponibilidade de recursos financeiros do responsável primário ou sua omissão, intencional ou por força maior.

Atua o Poder Público, nessas situações, como garantidor do patrimônio coletivo, suprindo diretamente a obrigação do particular de zelar pela função histórico-cultural da propriedade privada, isto é, ao dever do proprietário de preservar o valor histórico e memorativo do bem que possui.

Nessas circunstâncias, o litisconsórcio passivo não é necessário, sendo válido o ajuizamento da ação civil pública apenas contra o proprietário do imóvel, no caso, o município.

A propósito:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FUNÇÃO MEMORATIVA DO DIREITO DE PROPRIEDADE. TOMBAMENTO GLOBAL. RESTAURAÇÃO DE IMÓVEIS PERTENCENTES AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO DA HUMANIDADE. OMISSÃO NA PROTEÇÃO. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. ALÍNEA "C". NÃO DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. ARTS. 17 E 19 DO DECRETO-LEI 25/1937.

[...] EFEITOS DO TOMBAMENTO 3. Emanação da função memorativa do direito de propriedade, o tombamento, voluntário ou compulsório, produz três órbitas principais de efeitos.

Primeiro, acarreta afetação ao patrimônio histórico, artístico e natural do bem em tela, com a consequente declaração sobre ele de conjunto de ônus de interesse público, sem que, como regra, implique desapropriação, de maneira a assegurar sua conservação para a posteridade.

Segundo, institui obrigações concretas - de fazer, de não fazer e de suportar - incidentes sobre o proprietário, mas também sobre o próprio Estado.

Terceiro, abre para a Administração Pública e para a coletividade, depositárias e guardiãs em nome das gerações futuras, a possibilidade de exigirem, em juízo, cumprimento desses deveres negativos e positivos, inclusive a restauração do bem ao status quo ante, sob regime de responsabilidade civil objetiva e solidária, sem prejuízo de indenização por danos causados, até mesmo morais coletivos.

[...]

5. Vigora no Brasil proibição legal absoluta de destruição, demolição e mutilação de bens tombados (art. 17, caput, do Decreto-lei 25/1937), vale dizer, um regime de preservação plena, universal e perpétua. Aos que violam a proibição legal, além dos remédios e cominações previstos no Decreto 25/1937 e da responsabilidade civil objetiva e solidária, aplicam-se sanções criminais e, no caso de contribuição ativa ou passiva de servidor público, penas disciplinares e as previstas na Lei da Improbidade Administrativa. Irrelevante, em âmbito de defesa, o "jogo de empurra", tão comum, como pernicioso, entre União, Estados e Municípios.

6. A notificação ao Poder Público, pelo proprietário do bem tombado, de que não dispõe de recursos para realizar obras de conservação e reparação (art. 19 do Decreto-Lei 25/1937), não o libera para simplesmente abandonar a coisa à sua própria sorte e ruína, sobretudo porque o ordenamento coloca à sua disposição mecanismos gratuitos para forçar a ação do Estado, bastando provocar o Ministério Público ou a Defensoria Pública.

#### RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

7. Como bem decidiu o Tribunal de origem, são responsáveis solidariamente pela preservação de imóvel urbano em situação de risco, em face ao abandono e descaso e pelos danos causados ao patrimônio histórico e cultural, todo aquele a quem incumbe protegê-lo ou quem, direta ou indiretamente, contribua para o desrespeito, entre os quais se incluem o proprietário, mesmo que locador, e o Poder Público [...] (REsp n. 1.359.534/MA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/2/2014, DJe de 24/10/2016).

ADMINISTRATIVO - PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IPHAN - LEGITIMIDADE PASSIVA - ART. 19 DO DECRETO 25/37 - DEVER DE FISCALIZAÇÃO, CONSERVAÇÃO E REPARAÇÃO - PROVIMENTO LIMINAR SATISFATIVO - FAZENDA PÚBLICA - POSSIBILIDADE - MULTA POR DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - REVISÃO - SÚMULA 7/STJ.

[...] 2. Segundo o art. 19 do Decreto 25/1937, compete ao IPHAN, constatada a hipossuficiência econômica do proprietário do imóvel tombado, a realização de obras de conservação e reparação do patrimônio histórico, artístico e cultural ameaçado, advindo daí sua legitimidade para a causa [...] (REsp n. 1.184.194/RS, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 2/9/2010, DJe de 22/9/2010 ).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - CPC, ART. 535 - VIOLAÇÃO NÃO CARACTERIZADA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO - IMÓVEL TOMBADO - CONSERVAÇÃO E REPARO - RESPONSABILIDADE - PROPRIETÁRIO - LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO COM O CAUSADOR DO DANO - INEXISTÊNCIA - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - AUSÊNCIA DE IMPOSIÇÃO LEGAL.

[...] 2. Em princípio, por força do disposto no art. 19 do Decreto-Lei 25 /37, é da responsabilidade do proprietário conservar e reparar o bem tombado. Precedentes do STJ.

3. Considerando a impossibilidade do exercício de direito de regresso em sede de ação civil pública, não há necessidade do causador do dano integrar a lide, e tampouco litisconsórcio necessário entre esse e o proprietário do imóvel [...] (REsp n. 895.443/RJ, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 20/11/2008, DJe de 17/12/2008).

TOMBAMENTO - OBRIGAÇÃO DE REALIZAR OBRAS DE CONSERVAÇÃO - PODER PÚBLICO - PROPRIETÁRIO.

O proprietário é obrigado a conservar e reparar o bem tombado. Somente quando ele não dispuser de recursos para isso e que este encargo passa a ser do poder público. Recurso provido (REsp n. 97.852/PR, relator Ministro Garcia Vieira, Primeira Turma, julgado em 7/4/1998, DJ de 8/6/1998, p. 15).

PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. IMÓVEL TOMBADO. REPARAÇÃO. AUSÊNCIA DE CONDIÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRA DO PROPRIETÁRIO NÃO DEMONSTRADA. REVISÃO. SÚMULA 07/STJ.

1. A responsabilidade de reparar e conservar o imóvel tombado é, em princípio, do proprietário. Tal responsabilidade é elidida quando ficar demonstrado que o proprietário não dispõe de recurso para proceder à reparação. Precedentes [...] (AgRg no AREsp n. 176.140/BA, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 18/10/2012, DJe de 26/10/2012).

PROCESSUAL CIVIL. PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL. ART. 1.228, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ART. 19, CAPUT E § 3º, DO

DECRETO-LEI 25/1937. FUNÇÃO MEMORATIVA DO DIREITO DE PROPRIEDADE. OBRIGAÇÕES DO PROPRIETÁRIO E DO ESTADO. CONVENÇÃO RELATIVA À PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, CULTURAL E NATURAL DA UNESCO. CIDADE DO RIO DE JANEIRO. IMÓVEL TOMBADO. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. ÔNUS DA PROVA DA FALTA DE CONDIÇÕES FINANCEIRAS PARA A RESTAURAÇÃO. MULTA CIVIL JUDICIAL TARIFADA. OFENSA AO ART. 489 DO CPC/2015 CONFIGURADA.

[...] 2. A proteção do patrimônio histórico-cultural, bem da Nação, é direito de todos e dever do proprietário e do Estado. Não se trata de modismo fortuito ou mero favor vanguardista em benefício da coletividade, mas de ônus inerente ao âmago do domínio e da posse em si, inafastável condição absoluta para sua legitimidade e reconhecimento pelo ordenamento jurídico. Com base nessa obrigação primária, decorrente da função memorativa do direito de propriedade, incumbe ao Estado instituir, in concreto, eficaz regime de limitações administrativas, portador de obrigações secundárias ou derivadas, utilizando-se, para tanto, de instrumentos variados, entre os quais o tombamento.

3. As obrigações que compõem a ordem pública do patrimônio histórico e cultural derivam de princípios gerais do direito e de normas nacionais (federais, estaduais e municipais, inclusive constitucionais) e internacionais. Na legislação brasileira, sobressaem o Decreto-Lei 25 /1937 e o próprio Código Civil, que expressamente inclui, entre as "finalidades econômicas e sociais" do direito de propriedade, a preservação do "patrimônio histórico e artístico" (art. 1.228, § 1º). Ademais, há tratados internacionais sobre a matéria, como a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, aprovada pela Conferência Geral da Unesco, realizada em Paris, de 17 de outubro a 21 de novembro de 1972, e recepcionada entre nós pelo Decreto Legislativo 74/1977 (confira-se, especificamente, o art. 4º, que prevê a obrigação estatal de "identificar, proteger, conservar, valorizar e transmitir às futuras gerações o patrimônio cultural e natural").

4. A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que incumbe ao titular da propriedade ou da posse o dever primeiro de conservar o bem tombado, sem excluir correlato dever do Poder Público, instituidor do tombamento e garantidor maior do patrimônio histórico e cultural da Nação. A hipótese é, pois, de responsabilidade civil de imputação solidária e execução subsidiária, pela qual desrespeito às normas de regência da matéria impõe condenação conjunta do proprietário e do Estado, executado este somente se o particular "não dispuser de recursos para proceder às obras de conservação e reparação" (art. 19, caput, do Decreto-Lei 25/1937). Precedentes: AREsp 176.140/BA, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe de 26/10/2012; REsp 895.443/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 17/12/2008; REsp: 1.184.194/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe de 22/9/2010. Obviamente, o benefício de ordem desaparece quando verificada "urgência na realização de obras e conservação ou reparação" (art. 19, § 3º), ressalvado nesse caso o direito de regresso do ente público [...] (REsp n. 1.791.098/RJ, relator

Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/4/2019, DJe de 2/8/2019).

Desse modo, o acórdão é mantido no ponto.

## 2. Interesse de agir ante a atuação administrativa

No que tange ao interesse de agir do Ministério Público, o município recorrente defende sua inexistência porque teria conduzido a matéria administrativa de maneira adequada, com licitação e início das obras para restaurar o bem tombado.

Não tenho motivos para duvidar da boa-fé dos administradores municipais, ou de que tenham a melhor intenção de cumprir a obrigação legal de conservar e restaurar a oficina. A sabedoria popular, porém, registra o destino de muitas boas intenções. O fato é que a mera intenção de cumprir uma obrigação legal não corresponde ao esvaziamento do objeto.

A confirmar essa insuficiência de intenções, no caso específico, os autos narram diversas iniciativas, em diferentes contextos, tentadas ao longo de décadas pela municipalidade para impedir a degradação do imóvel e recuperá-lo, para dar-lhe destinação cultural. Nenhuma delas foi bem-sucedida, algumas nem mesmo formalizadas. Os sucessivos desabamentos, colapsos e destelhamentos não foram evitados por nenhum dos vários projetos da prefeitura, registrados ao menos entre 1982 e 2022.

A própria contestação do ente municipal registra as dificuldades administrativas enfrentadas pela Pasta da Cultura local. Textualmente (fl. 417, grifei):

- Edificação muito antiga e em estado de **abandono há vários anos**;
- Intervenções no prédio bastante **delicadas, de custo altíssimo** e mão-de-obra especializada e **rara**;
- **Extremamente vulnerável** a intempéries, sobretudo chuvas intensas;
- Material para restauro e recuperação de **difícil acesso** para reposição;
- Exposta a vandalismo de **toda ordem**;
- **Dificuldade para realizar ações e medidas administrativas com celeridade**;
- **Completa falta de apoio financeiro** por parte do Estado e da União, restando apenas o Tesouro Municipal para atender a tais demandas que são **caras e raras**.

A réplica do Ministério Público autor não só é precisa quanto à insuficiência da mera abertura de licitação para resultar na perda de objeto da ação correspondente, quanto informa que a própria contratação havia sido suspensa e abordava apenas parte do imóvel (fls. 453-455).

É verdade que a apelação do município aponta para a assinatura dos contratos alusivos à obra, mas tampouco essa medida meramente administrativa afasta o interesse de agir. Nesse sentido foi a posição do acórdão recorrido, que deve ser mantida.

A pretensão de que seja reconhecida a perda de objeto dita unilateral depende de que a parte ré entregue ao autor o bem da vida integralmente demandado em juízo. Em geral, essa é uma posição estratégica, adotada pelo réu que deseja evitar a formação de um precedente desfavorável, impedindo que a Corte avalie de forma definitiva sua conduta, normalmente quando intenciona repeti-la. Mesmo nessas situações, o Judiciário pode, excepcionalmente, dispor de meios de evitar o encerramento prematuro da lide (MACGUIDWIN, Scott T. *Mooting Unilateral Mootness. Michigan Law Review*, v. 121, n. 4, February 2023, pp. 641-676).

Nesta causa, nem a isso se chega. A parte apenas manifesta a intenção de entregar parte do bem da vida demandado. Nas situações envolvendo o Poder Público, essa pretensão de reconhecimento da perda de objeto deve ser tratada com ainda maior critério. Nas palavras da doutrina:

Atores governamentais com frequência usam a perda de objeto para evadirem-se de precedentes desfavoráveis. De fato, governos usam a perda de objeto para infringir liberdades individuais em casos por todo o espectro político. A eliminação da perda de objeto unilateral permitiria ao Judiciário melhor controle dos demais ramos, melhor proteção das liberdades individuais e dos interesses de minorias.

Ao causar a perda de objeto de casos em que provavelmente perderão no recurso, os réus governamentais isolam seu comportamento do controle judicial (MACGUIDWIN, *op. cit.*).

Ao contrário do que alega a municipalidade, se a sentença confirma sua intenção administrativa, a imposição judicial pode destravar as diversas amarras burocráticas e políticas impostas a seus próprios gestores, como aponta a mensagem da Secretaria Municipal de Cultura juntada à contestação. A sentença não será vazia, mas catalisadora dos efeitos concretos da política pública de proteção ao patrimônio

histórico-cultural que a própria Administração não só é obrigada por lei a implementar, como assim também o deseja há tantas décadas. Será, ainda, obrigação específica, decorrente de título judicial executivo, que vinculará não só a gestão atual como as futuras, de forma impessoal e para além de voluntarismos, como exige a situação degradante enfrentada pelo bem municipal tombado.

Essa, anote-se, é uma boa prática de condução dos processos contra a administração pública, no que diz respeito à alegação de perda de objeto por adesão do agir estatal à pretensão judicializada. Nesse sentido:

Descrever a ação governamental em termos de cessação voluntária [da conduta ilícita] é estranho. Quando se descreve a ação de réus individuais ou corporativos, o conceito de cessação voluntária faz sentido. Um indivíduo pode prometer, sob juramento, que não irá se engajar em um tipo específico de ação novamente.

Governos, entretanto, são feitos por grupos de pessoas. Um ator governamental ou legislativo pode concordar em não tomar determinada medida, mas não pode vincular agentes futuros.

[...] Com a cessação voluntária [...] as Cortes nunca determinam que o réu agiu de forma errada (MACGUIDWIN, *op. cit.*).

Nessa linha, havendo algum benefício específico decorrente do provimento judicial, não há que se falar em perda de objeto. A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM ARESP. VERBA HONORÁRIA DE ADVOGADO. ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADE. PRINCÍPIO DA CAUSALIDADE. HÁ DE SER SEMPRE INVESTIGADA A CAUSA MATERIAL, NÃO A EFICIENTE, PARA ATRIBUIR-SE A OBRIGAÇÃO DE PAGAR HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS NA AÇÃO, ESPECIALMENTE QUANDO HÁ PERDA DE OBJETO DA DEMANDA FRENTE AO ATENDIMENTO DO PEDIDO PELA ACIONADA. AGRAVO INTERNO DA MUNICIPALIDADE BANDEIRANTE DESPROVIDO.

[...]

6. Sempre deve ser investigada a causa material, e não a causa eficiente, para que não remanesçam dúvidas em caso de perda de objeto da ação frente ao cumprimento da obrigação pela parte demandada. Aí - na causa material - reside o chamado princípio da causalidade para fins de honorários.

[...]

8. Na vertente hipótese, porém, a Corte Bandeirante assinalou, para atribuir à Municipalidade a obrigação pela verba de Advogado, que o autor precisou socorrer-se do Judiciário para ver atendida a sua pretensão, ainda que já estivesse em vias de ser executada (fls. 407).

9. Não há dúvida alguma de que, se ficasse detectado na espécie que, para conter a emersão da água das chuvas que passam pelo córrego

contíguo à propriedade particular, já houvesse muro de arrimo ou tubulação correspondente para canalização da ocorrência pluviosidade, o cidadão certamente não teria motivos para, quanto a esse fato, fazer uso da ação judicial.

10. Agravo Interno da Municipalidade desprovido (AgInt no AREsp n. 1.371.774/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 15/12/2020, DJe de 18/12/2020).

**AGRADO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. OBRIGAÇÃO. CUMPRIMENTO INTEGRAL. ART. 924, II, DO CPC/2015. PERDA DE OBJETO.**

1. A extinção do cumprimento de sentença em razão do pagamento integral do débito, com base no art. 924, II, do CPC/2015, importa na perda de objeto do recurso especial interposto contra decisão proferida na referida fase executiva.
2. Agravo interno não provido (AgInt no REsp n. 1.617.599/DF, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 10/4/2018, DJe de 13/4/2018).

O cumprimento da obrigação disposta na sentença, portanto, somente poderá ser verificado na fase executória do provimento. No cenário até aqui descrito, entendo necessário considerar, para tanto, a natureza estrutural da demanda.

### **3. Condução estrutural do processo na fase executória**

Na contemporaneidade da prática e teoria processualista, a melhor leitura jurídica da situação é aquela que, reconhecida a obrigação maior na fase de conhecimento, permita o acompanhamento detido, reiterado e alongado do cumprimento da sentença, na fase executória.

É o juízo da execução que poderá considerar de modo efetivo os atos e esforços concretos da municipalidade que atendem de forma mais eficiente ao provimento judicial, inclusive com eventual modulação de prazos e multas, que não devem ser afastados de plano (nem foi assim pedido pela recorrente).

Isto é: a abordagem da causa, ainda que tardivamente, já em sua fase executória, pode e deve ser feita pela lente dos processos estruturais. O caso aqui analisado parece ter sido modelar para a doutrina:

Quando se fala em processos estruturais, dois importantes momentos devem ser elucidados.

O primeiro, vinculado à decisão que reconhece o estado de desconformidade da situação discutida. **Essa primeira decisão em certas oportunidades pode não oferecer maior complexidade. Nessas hipóteses, talvez a intervenção jurisdicional para o reconhecimento da**

**situação de irregularidade fosse até desnecessária**, na medida em que reconhecida de modo amplo. Poder-se-ia dizer que, nesses casos, esta primeira decisão tem um efeito simbólico muito importante, como anota Eduardo Sousa Dantas, ganhando espaços para uma posterior efetividade futura.

[...]

Então, a dificuldade do processo estrutural, ao menos nesses casos, não está ligada a uma primeira decisão (à decisão-núcleo) que reconhece uma violação sistemática a esses direitos.

Surge aí o segundo momento, no qual se pretende **encontrar alguma solução para esse estado de desconformidade encontrado**. E é aí que o problema, do ponto de vista prático, surge. A dificuldade está na determinação da forma como, pela via do processo, será possível estruturar as instituições para que possam aperfeiçoar seu comportamento ou, em outros casos, fomentar as condições para que elas possam se reestruturar, dando concretude aos comandos constitucionais que asseguram tais direitos à comunidade em geral (ARENHART, Sérgio; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023).

É certo que o caso concreto trata de uma "nanoinstitucionalidade", uma situação de violação sistemática dos direitos da coletividade à cultura e à memória bastante delimitada, com um provimento jurisdicional bem específico, condição que nem sempre é entendida como matéria estrutural, dado seu limitado alcance. Mas isso não impede que, no momento da execução da sentença, práticas, métodos e princípios típicos do processo estrutural sejam adotados pelo juízo exequente, conforme necessários e adequados.

Nesse sentido, recentemente o Conselho Nacional de Justiça – CNJ aprovou a edição de norma incentivadora da condução estrutural de processos judiciais. Entre outras recomendações, consta do ato o seguinte dispositivo (grifei):

Art. 5º Verificada a existência de um processo estrutural, recomenda-se que o juízo competente para julgá-lo avalie a adoção, entre outras, das seguintes medidas:

I – ampliar o contraditório, a fim de colher a maior quantidade de informações disponíveis para a condução do processo e criar oportunidades de diálogo entre os atores envolvidos;

**II – criar oportunidades para a celebração de acordos entre as partes;**

**III – designar audiências para a condução participativa do procedimento**, inclusive para realização de saneamento compartilhado e para o monitoramento das medidas determinadas pelo juízo ou definidas em acordos das partes;

IV – promover atos de cooperação judiciária, inclusive interinstitucional, que possam contribuir com a adequada resolução do litígio;

V – promover atos de cooperação judiciária que permitam a centralização de processos, a prática conjunta ou coordenada de atos processuais, bem como a reunião ou suspensão de processos que versem sobre o objeto do processo estrutural, de modo a assegurar a solução eficiente e isonômica do litígio;

VI – oficiar ao Ministério Público para, se for o caso, intervir no feito;

VII – elaborar um **plano de atuação estrutural**, que deve conter o diagnóstico do litígio, metas, indicadores de monitoramento e avaliação, cronograma de implementação das medidas planejadas e matriz de responsabilidades;

VIII – indicar especialistas, comissões técnicas, entidades públicas ou pessoas com expertise reconhecida para colaborar com a construção, o aperfeiçoamento e o **acompanhamento do plano de atuação estrutural, inclusive mediante a produção de relatórios técnicos que subsidiem a tomada de decisões no processo** (CNJ (Plenário). Ato Normativo n. 0002808-31.2025.2.00.0000. Rel. Cons. Paulo Barreto. J. 11/06/2025. DJe. 13/06/2025).

Essa abordagem colaborativa, iterativa e progressiva parece convergir com a tese e as preocupações da municipalidade que, no limite, pode até mesmo evitar qualquer consequência exceto a própria execução da obra a que legalmente e, agora, também judicialmente, é impelida e mesmo deseja, administrativamente, realizar. E, como dito, ao menos nos pontos destacados acima, nada impede que as medidas sejam adotadas na fase de execução da sentença.

No caso dos autos, que trata de patrimônio histórico e cultural de uma municipalidade, a adoção de técnicas estruturais de condução do feito atende, ainda, à concretização do princípio da participação comunitária, conforme reconhecido desde 1967 pelos Estados membros da Organização dos Estados Americanos – OEA. A propósito, a doutrina:

O princípio da participação comunitária na proteção do patrimônio cultural expressa a ideia de que para a resolução dos problemas atinentes a tal área deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, pela participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política de preservação dos bens culturais, envolvendo ações de seleção (identificação dos bens culturais), proteção, preservação e promoção. [...]

Os novos tempos mostram efetivamente que o Estado, por si só, na maioria das vezes não tem condições de atuar de maneira pronta e eficaz para a satisfação de todos os anseios públicos (MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Introdução ao direito do patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: 3i Editora, 2021).

Nessa linha, e considerando ainda o disposto pelo Fórum Permanente de Processualistas Civis como boa prática na condução do feito estrutural em instância recursal (FPPC, **Boa Prática n. 22**. Disponível em: [https://www.academia.edu/128623168/Rol\\_de\\_enunciados\\_e\\_boas\\_pr%C3%A1ticas\\_do\\_FPPC\\_inclui\\_os\\_aprovados\\_em\\_2025](https://www.academia.edu/128623168/Rol_de_enunciados_e_boas_pr%C3%A1ticas_do_FPPC_inclui_os_aprovados_em_2025)), entendo adequado dar indicações concretas ao juízo de execução sobre os parâmetros de atuação nessa circunstância, nos termos já adotados, inclusive como paradigmas desse agir, por esta Corte (**REsp n. 1.854.842/CE**, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 2/6/2020 , DJe de 4/6/2020).

Nesse passo, recomendo ao magistrado da execução, sem prejuízo de outras medidas ou de sua independência funcional, que considere a viabilidade, utilidade e oportunidade de: i) estabelecimento de comitê de condução e monitoramento do projeto de restauração, inclusive com a participação de entidades da sociedade civil representantes do setor de cultura e memória, órgãos especializados de suporte, como o CREA, e representantes do Legislativo, além das partes e representante do juízo; ii) eventual dilação do prazo de conclusão das obras, inclusive com suspensão temporária das multas condicionadas ao cumprimento de eventual cronograma acordado pelas partes; iii) determinação de publicação no portal do Poder Executivo Municipal de relatórios periódicos, em intervalos de não mais que 45 dias, de execução do projeto de restauração, com os itens mínimos que entender necessários; e iv) realização de audiência pública prévia ao encerramento da obra, na sua iminência, para coleta de manifestações da sociedade sobre o alcance dos objetivos da sentença de conhecimento e prestação de contas pelos réus.

Recomendo ainda ao Tribunal respectivo que providencie o apoio institucional necessário ao magistrado singular na implementação dessas medidas, conforme requeira.

De todo modo, o objeto só deixará de existir com a conclusão das obras de recuperação, nos termos do pedido, conforme acolhido pela sentença e mantido em apelação, a ser aferida na fase executória da condenação.

Permito-me ainda uma consideração pragmática, que apenas reforça o até aqui dito. A ação foi ajuizada em maio de 2023. A sentença data de agosto do mesmo ano. O acórdão, de dezembro. Só na origem, ação tramitou por mais tempo do que os seis meses concedidos para a obra, que já estava, dizem os réus, contratada. O processo chegou a esta Corte em dezembro de 2024 e a esta relatoria já em janeiro de 2025. Está sendo julgado passados menos de 2 (dois) anos desde a sentença.

Nesse ínterim, conforme notícia institucional do município publicada em 29 de abril de 2025, a contratação que conduziria ao esvaziamento da ação foi interrompida, por desistência da empresa, após concluídos 67% da obra (<https://aracatuba.sp.gov.br/noticias/acordo-de-cooperacao-vai-permitir-reforma-do-centro-cultural-ferroviario-com-recursos-da-iniciativa-privada>). As imagens veiculadas mostram que se está longe de qualquer destinação útil e efetiva do espaço à comunidade. Projeto de 2021 será retomado, diz a nota.

Levantamento rápido na internet indica notícias similares de 2023 (<https://www.hojemais.com.br/aracatuba/noticia/cotidiano/prefeitura-autoriza-inicio-das-obras-no-centro-cultural-ferroviario>), 2020 (<https://www.hojemais.com.br/aracatuba/noticia/cultura/estado-emperra-projeto-do-centro-cultural-ferroviario-de-aracatuba>) e 2018 (<https://lr1.com.br/cidades/aracatuba/municipio-vai-fazer-consulta-publica-sobre-restauracao-do-centro-cultural-ferroviario/>). O imóvel é duplamente tombado, a primeira tutela administrativa datada da década de 1990.

Ao longo de todo esse tempo, e a despeito das melhores intenções dos sucessivos gestores, diante das reiteradas promessas interrompidas por fatores os mais variados, o fato é que o prédio encontra-se interditado desde 2009, com risco real de perecer definitivamente (<https://www.youtube.com/watch?v=NVavM93YXFs>). Admitir a tese recursal corresponderia a anuir com a extinção do processo do devedor que manifestasse apenas, ainda que a mais sincera, intenção de quitar o débito, talvez até mesmo adotando medidas prévias para tanto, como contratar um empréstimo ou obter emprego, ainda que permanecesse há décadas em dívida com o credor.

No caso, é passada a hora de as promessas administrativas serem cumpridas. Há muito se disse que o Judiciário é o guardião das promessas democráticas (GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião de promessas.** Rio de Janeiro: Revan, 1999); o aposto serve perfeitamente à situação dos autos.

O provimento judicial, a ser acompanhamento adequadamente na fase executória, resguardará tanto a pretensão do autor como as intenções do réu, de modo a, espera-se que finalmente, concretizá-las a ambas, resguardando ao Judiciário o tanto desafiador quanto nobre papel de garantidor das promessas administrativas e legais de tutela do direito memorativo da sociedade.

Desse modo, o objeto jurídico, que deve ser entendido como a devolução à coletividade do bem histórico-cultural que verdadeiramente lhe pertence, permanece íntegro, na razão inversa de seu correspondente objeto material, tão fisicamente deteriorado ao longo de décadas.

### **Dispositivo**

Isso posto, nego provimento ao recurso especial.

Não sendo caso de má-fé, descabe a incidência de honorários de sucumbência em ação civil pública, inclusive a título recursal.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2024/0387542-9

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.218.969 / SP

Números Origem: 10096367120238260032 20230001053835

PAUTA: 19/08/2025

JULGADO: 19/08/2025

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. CELSO ALBUQUERQUE SILVA

Secretaria

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA

PROCURADOR : GUSTAVO POMPÍLIO - SP310695

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Ordem Urbanística

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

CE5254700000@ 2024/0387542-9 - REsp 2218969