EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ___ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

À livre distribuição
Ref.: Inquérito Civil Público nº 1.30.001.004406/2018-02

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no exercício de suas atribuições previstas nos artigos 127 e 129 da Constituição da República e na LC nº 75/93, com fulcro nos artigos 1º e 5º da Lei nº 7.347/85, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com requerimento de tutela provisória

em face de

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, pelo Arquivo Nacional, a qual poderá ser citada na Procuradoria Regional da 2ª Região, na Rua México, nº 74, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20031-140;

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN, autarquia federal, com endereço no SEPS 702/902, Bloco B, Centro Empresarial Brasília 50, Torre Iphan, Brasília/DF, CEP 70390-135, sendo defendida em juízo por sua procuradoria especializada; e

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS - IBRAM, autarquia federal, com endereço no SBN, quadra 2, lote 8, bloco N, Edifício CNC III, Brasília/DF, CEP 70040-020, sendo defendida em juízo por sua procuradoria especializada, pelos seguintes fatos e fundamentos.

1. SÍNTESE DA PRETENSÃO VEICULADA NESTA DEMANDA

Tramita na Procuradoria da República no Rio de Janeiro o Inquérito Civil Público nº 1.30.001.004406/2018-02 (anexos 2 ao 16), instaurado para apurar a possibilidade de repatriação de bens do patrimônio cultural brasileiro que tenham sido furtados ou roubados do país.

A finalidade inicial do procedimento era explorar a alternativa de repatriar bens culturais ou conseguir doações de entidades ou museus estrangeiros que pudessem compensar a enorme e inestimável perda de acervo do Museu Nacional, no Rio de Janeiro, em razão de incêndio de grandes proporções ocorrido há alguns anos. Alguns especialistas ventilaram, na época, a hipótese de que recuperar obras de arte levadas do país seria uma das formas viáveis para revigorar o acervo perdido.

Porém, durante o caminhar das apurações e diligências realizadas no curso do referido procedimento, constatou-se a total ineficiência e negligência dos órgãos de fiscalização na prevenção de danos, investigação e recuperação dos bens culturais brasileiros furtados ou roubados. Além disso, verificou-se a falta de uma política clara de formação/aquisição, documentação, exposição e guarda segura de acervos, a partir de parâmetros de gestão de riscos e de conservação preventiva.

Como se verá, está comprovado um estado de coisas de patente ilegalidade, a merecer uma total reestruturação da atividade pelas instituições e órgãos competentes. A presente ação tem por objetivo, portanto, compelir os órgãos competentes a adotarem medidas necessárias para implementar protocolos, rotinas e procedimentos eficazes para a prevenção, combate, repressão e resgate de bens protegidos pelo patrimônio histórico e cultural brasileiro.

2. DOS FATOS APURADOS - DA INÉRCIA E NEGLIGÊNCIA DOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA FISCALIZAÇÃO E REPRESSÃO A DANO, FURTO, ROUBO E TRÁFICO DE BENS DE VALOR CULTURAL OU HISTÓRICO

Conforme salientado, o Ministério Público Federal instaurou o Inquérito Civil Público nº 1.30.001.004406/2018-02 para verificar a possibilidade de repatriação de bens do patrimônio cultural brasileiro que tenham sido furtados ou roubados.

No curso das diligências empreendidas, foi verificado que, em 1997, o IPHAN elaborou uma lista de bens culturais procurados (BCP), como medida de implementação da Convenção Relativa às Medidas a Serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas dos Bens Culturais de 1970 da Unesco. A referida base de dados foi elaborada no âmbito da Campanha Luta Contra o Tráfico de Bens Culturais, desenvolvida pela Unesco em conjunto com o IPHAN, com a Polícia Federal e a Interpol. A ideia era criar um banco de dados que se baseasse em informações integradas e articuladas entre as Superintendências Regionais do IPHAN, e o Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização (também do IPHAN), a Polícia Federal/Interpol e o público em geral.

Todavia, a ideia nunca foi plenamente concretizada, o projeto ficou obsoleto e não foram apresentadas novas versões ou melhorias ao sistema.

Segundo verificado nas investigações (anexo 19), o BCP era constituído por fichas impressas com imagens dos bens desaparecidos — o que não foi alterado na automatização do banco de dados — e nenhuma informação foi acrescentada ou retirada. Ou seja, **o banco de dados é incompleto, obsoleto e pouco funcional até hoje**. Aliás, hoje a melhor técnica é formatar uma base de dados. Ao contrário dos "bancos" de dados, que são meros repositórios estáticos de informações, o conceito de "base" de dados remete a plataformas de acesso dinâmico, integrado e colaborativo, pensando nos usuários do sistema e na atualização constante dos dados.

No curso do procedimento, o *parquet* expediu diversos ofícios ao IPHAN para requisitar o envio da lista dos bens culturais que fazem parte do Banco de Dados de Bens Culturais Procurados, buscando especialmente informações a respeito de bens desaparecidos que fossem originalmente do Estado do Rio de Janeiro.

A autarquia alegou problemas técnicos que impossibilitavam a emissão da lista e seu encaminhamento ao MPF. À época, a Superintendência do IPHAN no Rio de Janeiro havia informado que, em razão desses problemas, a área central da autarquia teria retirado o sistema do ar (anexo 17), de modo que as únicas informações que possuíam seriam oriundas um precário relatório fotográfico emitido pouco antes do banco ser desativado. Informou ainda que, pelas informações disponíveis, não era possível sequer identificar quais peças seriam originárias do Rio de Janeiro (anexo 18). Oficiada para prestar informações mais detalhadas, a autarquia esclareceu que os dados contidos na base BCP representavam todas as informações da autarquia acerca dos determinados bens desaparecidos, e que não era "razoável e nem mesmo viável estruturar iniciativas de ampla pesquisa nos arquivos e processos administrativos correntes com o intuito de procurar, recolher e sistematizar eventuais informações complementares existentes acerca dos bens constantes no BCP sem causar prejuízo às próprias atividades cotidianas do Instituto" (anexo 19).

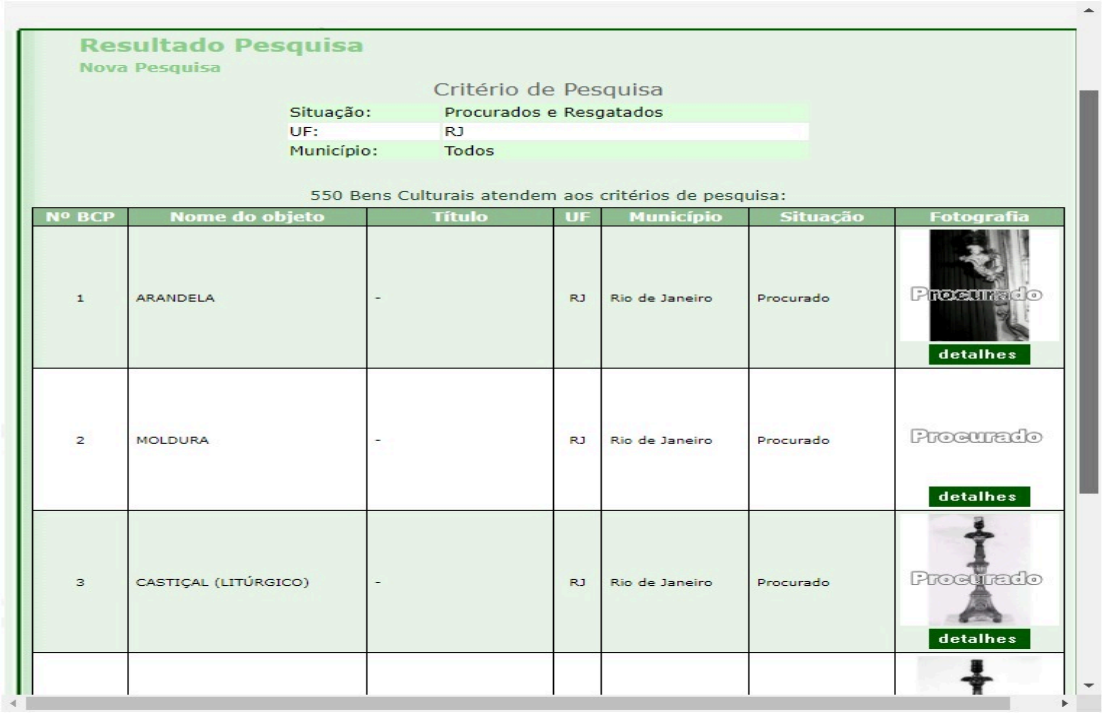
Em suma, além de confessar a ausência de qualquer controle, bem como a omissão em atualizar o banco de dados, o IPHAN demonstrou que a questão não só não era prioridade, mas na verdade não receberia uma mínima atenção do órgão.

Para que sejam constatados roubos ou furtos, cabe ressaltar a indispensabilidade de inventários, catalogação e bases de bens públicos que antecedam o sinistro. Para que um objeto possa ser informado em uma base de bens desaparecidos/roubados, sua imagem e seus dados devem constar anteriormente em uma base de dados que inventarie/catalogue os bens de interesse nacional, tanto

aqueles presentes nos acervos museológicos quanto nos acervos eclesiásticos, em reservas técnicas de arqueologia de salvamento ou em bibliotecas de obras raras.

E essa atribuição é claramente definida como sendo uma competência do IPHAN pelo Decreto 84.198/1979 (art.2º): "(...)inventariar, classificar, tombar, conservar e restaurar monumentos, obras, documentos e demais bens de valor histórico, artístico e arqueológico existentes no país (...)". Portanto, é função do réu proceder a esse inventário e catalogação.

Nas últimas diligências empreendidas pelo MPF, o IPHAN informou que a atual gestão estava iniciando tratativas que objetivam o saneamento dos problemas no BCP, bem como a implementação de um novo sistema. Porém, não apresentou um prazo ou definiu um cronograma para implementação do novo sistema. Em consulta ao site do IPHAN, foi possível verificar a reativação do BCP (http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/219). Todavia, a lista cadastrada no site da autarquia apenas conta com as informações referentes ao número de cadastro no BCP, sua situação (procurado ou resgatado), uma pequena imagem do bem e a cidade de onde desapareceu. Vejamos:



Resultado Pesquisa
Nova Pesquisa

Critério de Pesquisa

Situação:	Procurados e Resgatados
UF:	RJ
Município:	Todos

550 Bens Culturais atendem aos critérios de pesquisa:

Nº BCP	Nome do objeto	Título	UF	Município	Situação	Fotografia
1	ARANDELA	-	RJ	Rio de Janeiro	Procurado	Procurado detalhes
2	MOLDURA	-	RJ	Rio de Janeiro	Procurado	Procurado detalhes
3	CASTIÇAL (LITÚRGICO)	-	RJ	Rio de Janeiro	Procurado	Procurado detalhes

Ou seja, nada mudou, e tampouco foram feitas atualizações.

Encontramos em fontes abertas referências a outro sistema do órgão, denominado SICG – Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão, já em operação, mas limitado aparentemente ao patrimônio arquitetônico edificado, quando os bens mais comumente sujeitos a furtos e roubos são bens móveis.

Nesse contexto, os acervos eclesiásticos são os mais vulneráveis, com projetos de inventário descontinuados, incompletos e com fichas elaboradas entre 1986 e 2007 pelo projeto de Inventário Nacional de Bens Integrados e Imóveis (INBMI), ainda em formatos antigos, analógicos.

Na ausência dessas informações, não se sabe, portanto, quais bens de valor cultural foram furtados e roubados posteriormente à reativação do *website*. E mesmo em relação aos bens listados no BCP, não há informações detalhadas acerca dos bens, de eventual comunicação do fato às autoridades policiais, números de procedimentos investigativos ou qualquer outro tipo de diligência efetuada pela autarquia a fim de resgatar os bens lá cadastrados, como era a ideia inicial do projeto. Trata-se apenas de uma simples lista desatualizada, que informa a existência de bens culturais desaparecidos, sem qualquer acompanhamento do status atual, e sem qualquer estruturação ou planejamento administrativo de atividades de resgate dos bens cujo extravio foi constatado.

Ou seja, em relação aos bens já subtraídos (furtados e roubados), inexiste qualquer rastro ou pista que pudesse elucidar dos fatos criminosos. Falta ao IPHAN, *data venia*, um mínimo de diligência e até boa vontade para responder ofícios questionando a ineficiência das atividades.

A Superintendência da Polícia Federal no Rio de Janeiro também se manifestou no procedimento e informou que não há nenhuma lista de bens culturais ou de valor histórico que tenham sido furtados ou roubados, levados do Brasil para o exterior. Não há qualquer informação consolidada nem atividades coordenadas da

Polícia Federal e/ou da Interpol para investigar quem são os responsáveis e qual o paradeiro dos bens.

Em fontes abertas na internet, tomamos conhecimento de uma iniciativa denominada “Projeto Goia” (acrônimo para “Guarda, Observação, Investigação e Análise de Peças do Patrimônio Cultural Brasileiro”), que teria sido começado no ano de 2021 e cujo objetivo seria trabalhar em rede com outros órgãos e capacitar policiais no combate a este tipo de criminalidade. No entanto, o projeto limitou-se a capacitar os peritos, não há notícia de recursos investidos em investigações, na capacitação de agentes e delegados, tampouco qualquer notícia de que ações concretas com resultados palpáveis decorrentes dessa iniciativa.

O MPF oficiou à Polícia Federal para obter tais informações. Em resposta (anexo 20), a Polícia Federal afirmou genericamente que várias ações teriam sido tomadas no âmbito do projeto Goia, mas não apresentou números precisos. Muitas das informações remetem a "reuniões", "tratativas" e "articulações institucionais" para "alinhamento quanto às expectativas", mas não houve qualquer indicação de ações concretas.

Fato é que, desde sempre, a Polícia Federal apresenta baixíssimos índices de diligências, inquéritos e mesmo de soluções nas investigações dessa natureza. Não se identificam os autores dos crimes, o paradeiro dos bens, os traficantes, receptadores, nada.

Há ainda um problema relacionado, que é a baixa fiscalização, tanto do IPHAN quanto da Polícia Federal, nos projetos de restauração dos bens culturais deteriorados. Muitas vezes recursos públicos são investidos, as licitações são feitas, mas as pessoas contratadas para operar a restauração, embora indiquem que gastarão milhões com certo tipo de material (p. ex., folhas de ouro), acabam aplicando de fato material de baixa qualidade (p. ex. mica), sem que qualquer órgão verifique a acuidade dessas restaurações irresponsáveis e criminosas. A omissão em

fiscalizar traz efeitos deletérios, implicações que vão desde a falta de qualidade final das intervenções, ao desvio de recursos.

O MPF também oficiou o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) para requisitar o fornecimento de informações mais detalhadas acerca das obras cadastradas no acervo de bens musealizados desaparecidos. O IBRAM encaminhou as informações dos bens do Cadastro de Bens Musealizados Desaparecidos (CBMD) e respondeu que estas informações são recolhidas a partir de comunicações enviadas pelos museus proprietários dos bens, afirmando que escaparia da competência do IBRAM o monitoramento da instauração ou andamento dos procedimentos investigativos. Segundo a autarquia, a única atuação do IBRAM deveria ser o acompanhamento dos trâmites administrativos da polícia judiciária ou dos andamentos dos processos judiciais, por intermédio da representação judicial do órgão.

Localizamos na internet informações acerca de um projeto do IBRAM denominado "Tainacan", a fim de fazer constar todo o acervo museológico de um banco de dados unificado e em rede, para catalogar e controlar os objetos musealizados. No entanto, realizado em parceria com uma universidade, o projeto ainda está em andamento e, depois de 10 anos, ainda não foi encerrado. Além disso, ainda que perfectibilizado em termos ideais, este sistema não abrangeria a catalogação necessária das listas, que vai muito além dos bens musealizados.

No campo das obras de arte, inclusive da arte contemporânea, problema constantemente referido são as falsificações. Há organizações criminosas que operam pela colocação no mercado de obras falsificadas de artistas famosos, alguns deles sem descendentes, e como as autoridades públicas são omissas, sem familiares dispostos a notificar o Poder Público, demandar no Judiciário ou mesmo alertar a polícia, esses falsários têm êxito em exibir as falsificações em leilões, enganar compradores, além de alimentarem redes de lavagem de dinheiro correlatas. Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.4205/23, para tipificar o crime de "reproduzir, adulterar e falsificar a assinatura de obra de arte

plástica originária do patrimônio brasileiro", porém com previsão de penas baixas como as da falsidade. Ainda uma vez, os réus, responsáveis por fiscalizar os leilões de obras de arte e de valor cultural, omitem-se em empreender um efetivo controle.

Outro problema agudo no Brasil vem dos crimes praticados contra o patrimônio arqueológico e paleontológico (sobretudo a subtração e tráfico de fósseis), já investigados anteriormente em outros procedimentos do Ministério Público Federal e que representam parte considerável dos bens levados de forma ilegal do país.[1] Destaca-se que, em relação aos fósseis, não há nenhum órgão público ou entidade no país responsável pela fiscalização da circulação e transporte dessas peças de forma efetiva, o que dificulta ainda mais o controle e repressão ao tráfico ilícito desses bens. Embora a Agência Nacional de Mineração tenha a atribuição de autorizar e fiscalizar a extração de fósseis (art. 1º do Decreto-Lei nº 4.146/42), o transporte desses bens não é fiscalizado de forma eficiente, o que facilita o tráfico.[2]

Segundo já verificado em outros procedimentos em tramitação no MPF, muito desses fósseis são anunciados em sites de venda *online* sem nenhum controle ou fiscalização dos órgãos competentes, fato que evidencia a total inércia e descaso dos órgãos e entidades brasileiras na fiscalização e prevenção do tráfico ilícito destes itens.

Por exemplo, o MPF no Ceará atuou em um caso de repatriação de fósseis de dinossauros levados de forma ilegal para fora do país. Na ocasião, o *parquet* havia instaurado o Procedimento Investigatório Criminal n.º 1.15.002.000566/2014-47 a partir de manifestação encaminhada por uma paleontóloga que narrou a venda de fóssil de *Pterossauro* no site americano *eBay*

[1] Ver https://revistapesquisa.fapesp.br/no-rastro-dos-fosseis-contrabandeados/

[2] A região da Chapada do Araripe é uma das mais afetadas pelo tráfico de fósseis no país. O local abriga a maior bacia sedimentar brasileira. Conforme já investigado pelo MPF no Ceará, os criminosos conseguem exportar os fósseis roubados com autorizações de envio de pedras preciosas. São diversas notícias veiculadas pela mídia que expõem a precariedade da fiscalização desenvolvida pela ANM em relação aos fósseis extraídos no país. Vejam-se, p. ex., as seguintes notícias: https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/04/04/fosseis-do-ceara-sao-contrabandeados-para-o-exterior-em-esquema-milionario.ghtml; https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2022/02/araripe-maior-sitio-paleontologico-do-brasil-tenta-coibir-trafico-de-fosseis.shtml

pelo valor de US$ 248.900,00 (duzentos e quarenta e oito mil e novecentos dólares). O mencionado fóssil, oriundo da Chapada do Araripe/CE, foi exportado ilegalmente ao exterior e, durante as investigações, foram identificados mais 45 fósseis provenientes da Chapada do Araripe, apreendidos em buscas domiciliares na empresa Eldonia e na casa de François Escuillie (grupo investigado pelo tráfico ilícito da peça de fóssil de *Pterossauro Anhanguera Santanae*). Em razão da atuação do MPF naquele caso, foi possível a repatriação desses 46 fósseis.[3]

Ressalta-se que o tráfico de fósseis da chapada do Araripe, um sítio arqueológico de extrema riqueza científica e único no mundo, tendo apenas dois outros sítios de alguma similaridade em todo o mundo, há décadas sofre sistematicamente de um problema crônico ligado ao tráfico. Uma questão que, apesar dos recentes esforços do Ministério Público Federal e de pesquisadores da região, como aqueles da Universidade Regional do Cariri, vem se agravando devido à ausência de iniciativas consistentes e de longo prazo por parte do poder público.

Esses são apenas alguns exemplos em tantos outros que, no campo do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e palentológico, poderiam ser mencionados. Não é nosso objetivo aqui narrar um ou outro caso. Esta demanda tem como escopo promover o controle da política pública atualmente em andamento, com pedidos de reestruturação das atividades administrativas correlatas.

Isso porque as informações colhidas no procedimento **demonstraram a negligência das instituições e órgãos** relacionados à questão **em promover a preservação dos bens de valor histórico e cultural do patrimônio nacional**. Essa negligência resulta na **inexistência de qualquer medida preventiva** que possa evitar novas ocorrências; e também na **omissão em tomar providências para que os bens já desaparecidos sejam recuperados**. Não há praticamente nenhuma medida concreta tomada nas investigações já instauradas que possa levar à descoberta dos autores dos crimes, do paradeiro dos bens, muito menos nas articulações e

[3] Informações divulgadas na página de comunicação do MPF: https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/atuacao-do-mpf-possibilita-a-repatriacao-de-46-fosseis-brasileiros-enviados-ilegalmente-para-a-franca

associações criminosas para que, da subtração ao destino, os bens sejam revendidos, adquiridos e expostos por terceiros.

Ainda se verificou uma negligência praticamente total em relação a obras de arte emprestadas temporariamente para exibição em museus no exterior. A título de exemplo, menciona-se o caso da chamada "Faixa de Miss Rio de Janeiro", obra de arte produzida por Artur Bispo do Rosário e pertencente ao acervo do Museu Bispo do Rosário de Arte Contemporânea (MBRAC), a qual foi cedida temporariamente ao Museu da Cidade de Lisboa em Portugal para exibição em semana de artes, e nunca mais retornou ao Brasil, em razão de ter sido furtada entre os dias 13 e 14 de dezembro de 2012. Na ocasião, não se identificou o responsável pelo furto, não houve cobrança por parte dos órgãos brasileiros no desenvolvimento das investigações promovidas em Portugal, tampouco foi adotada qualquer medida a fim de elucidar os fatos.

Importante registrar que a única iniciativa que pôde ser invocada pelos órgãos consultados foi a elaboração de listas pelo IBRAM e pelo IPHAN, documentos precários e desatualizados, como vimos. E essas listas, frise-se, representam apenas uma pequena parte dos bens culturais furtados ou roubados, uma vez que somente catalogam obras de arte musealizadas e bens tombados, deixando de fora outros bens, p. ex., aqueles de valor arqueológico e paleontológico, como fósseis de animais encontrados no Brasil.

Portanto, a partir dos documentos e informações obtidos no inquérito civil público, que atualmente não há uma política pública articulada que regulamente a proteção dos bens culturais de forma coordenada pelos órgãos públicos e demais integrantes do sistema de proteção do patrimônio cultural no país. Há apenas ações isoladas que até aqui se mostraram totalmente insuficientes.

Note-se que a intenção existente quando da criação da lista de Bens Culturais Procurados (BCP) pelo IPHAN era justamente criar um mecanismo integrado e articulado entre os órgãos e agências responsáveis pela proteção do patrimônio

cultural, a fim de possibilitar a troca de informações e tornar o combate ao tráfico ilícito de bens culturais mais eficiente e dinâmico.

Contudo, a medida implementada em 1997 não foi aperfeiçoada, tampouco foram realizados estudos ou pesquisas para se propor métodos alternativos no combate a esses ilícitos. Além de tais cadastros serem precários, desatualizados e continentes de informações incompletas, não há comunicação ou articulação direta com os demais órgãos de proteção ao patrimônio histórico e cultural nacional.

3. DAS INICIATIVAS E DA COORDENAÇÃO ENTRE SETORES PÚBLICO E PRIVADO EXISTENTES NO CENÁRIO INTERNACIONAL PARA O COMBATE AO FURTO, ROUBO E TRÁFICO DE BENS CULTURAIS

Como vimos, os dados obtidos ainda evidenciam que as ações adotadas pelos órgãos de fiscalização são não apenas insuficientes, como também não são realizadas de forma coordenada. IPHAN e IBRAM limitaram-se a fazer listas parciais que se encontram desatualizadas. Não há qualquer integração entre eles, nem com os institutos estaduais correlatos. Inexiste coordenação do IPHAN e do IBRAM com a Polícia Federal, e as autoridades policiais, por sua vez, não possuem nenhum protocolo de interação com congêneres estrangeiras, tampouco com a Interpol.

Se essas listas dos órgãos brasileiros são ineficientes, internacionalmente há a chamada Lista Vermelha (*Red List*) elaborada pelo Conselho Internacional de Museus (*International Council of Museums* ou ICOM), que cataloga itens suscetíveis à comercialização ilegal. Ao contrário das listas confeccionadas pelo IPHAN e pelo IBRAM, a Lista Vermelha do ICOM consiste em uma lista de tipologias de objetos protegidos e sob risco de tráfico ilícito, criada com o intuito de ajudar agentes fiscalizadores. No ano de 2023 foi lançada a "Lista Vermelha Brasil". Infelizmente, mesmo que elaborada sob a coordenação do ICOM, esta lista se mostrou bastante genérica e pouco abrangente com relação ao patrimônio cultural

brasileiro em risco, em grande parte, devido à flagrante desarticulação entre os órgãos de fiscalização e proteção brasileiros.

O Brasil poderia se valer dessas articulações internacionais, mas sequer existe interação entre os órgãos nacionais entre si, quanto mais com organismos internacionais. Não obstante, o tráfico ilícito de bens culturais e a repatriação como reparação histórica é uma discussão que remonta diversos acordos internacionais, sendo que o Brasil tornou-se signatário, em 1973, da "Convenção sobre as Medidas a serem Adotadas para Proibir e impedir a Importação, Exportação e Transportação e Transferência de Propriedade Ilícitas dos Bens Culturais"(UNESCO, 1970).

E no plano internacional, tem sido verificada a existência de medidas mais eficientes para coibir o tráfico ilícito de bens culturais e prestar ajuda na repatriação de eventuais bens levados de forma ilegal de seus países de origem.

Pode-se citar, p. ex., o "*The Art Loss Register*" (ALR), reconhecido como a maior base de dados de arte roubada no mundo. Segundo consta do site da referida base de dados mundial (https://www.artloss.com/about-us/), o ALR foi criado em 1990 a partir de um projeto implementado pela *International Foundation for Art Research* (IFAR). A referida base de dados consolidou-se como uma das principais plataformas do mundo da arte, antiguidades e itens colecionáveis perdidos, roubados e saqueados. Em razão de sua importância e impacto neste setor, o ALR trabalha de forma gratuita com autoridades policiais e governamentais, no intuito de oferecer suporte no resgate de eventuais bens levados de forma irregular de seus países de origem. O ARL cumpre exatamente a proposta do IPHAN para o BCP, uma base de dados integrada de bens culturais desaparecidos, com comunicação direta com o governo, autoridade policial e demais órgãos de resgate de bens culturais.

Um outro exemplo diz respeito à Base de Dados "Leonardo" concebido e gerenciado pelo Comando TPC Carabinieri da Polícia Italiana e que possui mais de 1,3 mi de obras cadastradas.

Contudo, embora sejam poderosas ferramentas no combate ao tráfico ilícito de bens culturais, não há nenhum registro de que o Brasil tenha celebrado alguma parceria com as instituições responsáveis, ou que a União ou o IPHAN tenham ao menos cogitado iniciar uma tratativa para eventual ajuda na procura pelos bens desaparecidos no país.

Outra medida adotada no âmbito internacional é a base dados de bens culturais roubados da Interpol, que atualmente conta com mais de 52 mil obras de arte cadastradas em seu portfólio[4]. Recentemente, com o objetivo de aperfeiçoar o combate ao roubo de bens culturais e aumentar as chances de recuperação de itens roubados, a referida organização internacional criou um aplicativo móvel chamado "ID-Art" que permite ao público em geral acessar a base de dados de obras de arte roubadas da Interpol, a fim de verificar se um objeto está registrado como roubado, criar um inventário de coleções de arte privadas, denunciar um item como roubado e denunciar locais culturais potencialmente em risco ou escavações ilícitas. O referido *app* permite que o usuário realize pesquisas no base de dados de obra de arte roubadas de forma manual, inserindo detalhes sobre o bem, ou de forma "visual", tirando uma foto do objeto cultural[5] (o *app* conta com suporte de IA que realiza uma busca na base de dados da Interpol a partir da fotografia tirada pelo usuário).

Em 2006, o IPHAN realizou uma seleção entre alguns bens culturais roubados no país para inseri-los na base de dados da Interpol.[6] Contudo, não há informações ou notícias acerca de novas medidas adotadas pelo órgão desde, pelo menos, aquela ação isolada de 18 anos atrás. Por sua vez, não há critérios claros a respeito desta seleção, o que evidencia a própria inexistência de um levantamento acurado dos bens desaparecidos no Brasil, sejam eles musealizados, eclesiásticos, obras raras ou protegidos por legislação especial, como os paleontológicos e arqueológicos.

---

[4] Cf. https://www.interpol.int/How-we-work/Databases/Stolen-Works-of-Art-Database.
[5] Cf. https://www.interpol.int/Crimes/Cultural-heritage-crime/ID-Art-mobile-app
[6] Cf. http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1746/iphan-insere-bens-culturais-procurados-no-banco-de-dados-da-interpol

Todas as medidas mencionadas anteriormente contam com um sistema integrado com seus parceiros, possibilitando o compartilhamento das informações entre todos os integrantes dessa rede de proteção do patrimônio cultural. Parece ser uma tendência mundial que os órgãos públicos de fiscalização, as polícias, os museus, e as entidades e instituições privadas de conservação, preservação e restauração de bens de valor histórico e cultural tenham que atuar de forma coordenada e em rede.

Na mesma direção, diversos países desenvolvidos já adotaram estratégias de financiamento de redes de ciência e tecnologia que se ocupam principalmente do desenvolvimento científico e tecnológico aplicado ao estudo e preservação do patrimônio cultural, envolvendo universidades, centros de pesquisa, polícias forenses, Ministério Público e órgãos estatais de gestão de patrimônio cultural, a fim de promover uma integração ampla entre bases de dados, profissionais, pesquisadores, instituições culturais e científicas. As possibilidades de inserção de ferramentas tecnológicas digitais como auxílio na gestão de patrimônio são promissoras e apresentam terreno fértil para seu desenvolvimento.

Entretanto, a despeito do parque científico e tecnológico já disponível no país, o Poder Público se omite em realizar parcerias com instituições públicas ou privadas que poderiam desenvolver aplicações e técnicas para incrementar a preservação dos bens e prevenção dos ilícitos. Em que pese esses avanços promovidos no cenário internacional, os órgãos nacionais não adotam nenhuma medida similar, tampouco buscam celebrar acordos de cooperação técnica com os agentes internacionais.

Enquanto os sistemas internacionais permitem um acompanhamento conjunto das ações relativas ao resgate de bens culturais, nosso país conta, apenas, com listas elaboradas pelo IPHAN e pelo IBRAM, cujos dados, além de incompletos, também não são compartilhados de forma direta com a Polícia Federal e demais órgãos responsáveis por eventuais investigações.

De outro lado, os próprios órgãos responsáveis pelas investigações não buscam estruturar nenhuma medida ou rotina administrativa para auxiliar no combate a esses ilícitos, muito menos parcerias (convênios, consórcios etc) com entidades privadas que pudessem ajudar. Veja-se, p. ex., que a unidade da Interpol no Brasil funciona por meio da Polícia Federal, mas a PF não dá qualquer importância, em nível nacional, ao valor e relevância que a própria Interpol dá à proteção de bens culturais no cenário internacional.

Em suma, não existe uma política coordenada e eficiente contra o tráfico ilícito de bens culturais no país, tampouco há uma preocupação dos órgãos responsáveis pelo combate em criar rotinas coordenadas para coibir essa prática ilícita.

4. DOS DADOS ALARMANTES ACERCA DA QUANTIDADE DE DELITOS – NECESSIDADE DE INVESTIGAÇÃO EFETIVA PARA A LOCALIZAÇÃO, IDENTIFICAÇÃO E VERIFICAÇÃO DE AUTENTICIDADE – MEDIDAS POSSÍVEIS COM USO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Enquanto isso, o quadro do tráfico de bens culturais no Brasil apenas piora. As listagens constantes do procedimento investigativo **dão conta de mais de 2.200 bens dos quais se tem alguma notícia de furto ou roubo**, mas as próprias autoridades confessadamente afirmam ser dados meramente parciais, incompletos, até porque o Brasil sofre de subnotificação deste tipo de crime.

São **bens são furtados, roubados, saqueados, revendidos, exportados e até escancaradamente exibidos em museus e galerias estrangeiras, sem qualquer esforço das autoridades brasileiras para recuperá-los**.

No que tange aos crimes mais recentes, que envolveram o patrimônio cultural, parte dos acervos da Biblioteca Nacional, do Museu da Chácara do Céu e da Biblioteca Pedro Calmon da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), ocorridos respectivamente em julho de 2005, fevereiro de 2006 e em maio de 2017, colocaram

o Estado do Rio de Janeiro na vanguarda do tráfico ilícito de bibliografia rara.

O Estado de São Paulo lidera casos de roubos de coleções públicas e particulares de obras modernas e contemporâneas, como os roubos das coleções Jacob Lafer, em 2001; Graziela Lafer Galvão, em 2004; do MASP, em 2007; da Pinacoteca, em 2008; Birosel Maksoud, em 2009.

O Estado de Minas Gerais lidera o furto e roubo em igrejas e museus regionais. No ano de 2023, um rosário Beneditino feito em ouro e madeira petrificada, datado da primeira metade do século XVIII, foi subtraído do Museu de Arte Sacra do Pilar, em Ouro Preto.

Por sua vez, a região Nordeste lidera o *ranking* de evasão de patrimônio fóssil e a região Norte, o patrimônio genético de nossa fauna e flora de valor inestimável.

Se, em alguns casos, os furtos e roubos são cinematográficos (como aquele no Museu da Chácara do Céu, no Rio de Janeiro), em geral a subtração dos bens é simples. São estátuas, quadros, bustos, livros, documentos, tomados à sorrelfa de igrejas, monumentos e bibliotecas, sítios que costumam não ter segurança intensa. Não obstante, a articulação necessária para que o produto do furto ou roubo seja exportado, revendido e finalmente exposto em instituições estrangeiras é seguramente mais complexa, e envolve com frequência organizações criminosas e lavagem de dinheiro.

De outro lado, nas investigações do MPF, deparamo-nos ainda com um problema adicional. Alguns bens identificados foram levados do Brasil há décadas, por cientistas ou expedicionários, que vinham ao país para supostas “missões” de estudo e pesquisa, não sabemos se com ou sem autorização formal das autoridades brasileiras, e que, nas suas andanças pelo território brasileiro, subtraíam plantas, animais, objetos de valor cultural ou sagrado de tribos indígenas (mantos, cocares, utensílios e indumentária religiosa), ou objetos utilizados em atividades de

subsistência por essas comunidades (arco e flecha, fluidos e extratos de árvores), e os levaram consigo para o exterior.

Nestes casos em que os fatos são antigos, os crimes estão quase sempre prescritos, e é difícil, senão improvável, uma imputação de receptação ou outro crime permanente direcionada àqueles que, de modo constante, mantêm a posse (detenção) ilícita destes bens até hoje.

Em relação a esses bens exportados ilicitamente há décadas, alguns países começam a estabelecer regras éticas para a devolução para as comunidades tradicionais e para os locais de onde foram subtraídos. Para reavê-los, todavia, é também necessário, de um lado, ter informações aperfeiçoadas sobre as circunstâncias da subtração e o paradeiro dos bens; e, de outro, a construção de rotinas e procedimentos para postular e, se for o caso, até mesmo litigar pela recuperação dos bens ilicitamente retirados do Brasil.

Portanto, seja nos crimes cuja persecução ainda é viável, seja nos fatos cuja pretensão punitiva já não teria êxito, mas ainda assim algum contato diplomático ou por meio de cooperação internacional seria possível, o cenário aqui também é de uma **total falência da fiscalização das autoridades federais em relação aos crimes praticados contra o patrimônio histórico e cultural**.

Contudo, muitas são as medidas que poderiam ser adotadas no Brasil. Por exemplo, o Ministério Público de Minas Gerais, Estado que sofre muito com este tipo de crime, criou uma interessante plataforma denominada Sondar (https://sondar.mpmg.mp.br/) que pretende não apenas centralizar informações, mas difundi-las com outros órgãos públicos e com a sociedade em geral. Oficiado pelo MPF nos autos do inquérito civil, o Ministério Público de Minas Gerais disponibilizou-se para compartilhar a ferramenta com outros órgãos, a fim de proteger e preservar o patrimônio brasileiro.

É relevante, portanto, usar a ciência e tecnologia a serviço da

proteção aos bens culturais, o que não vem sendo feito pelos órgãos competentes. Ferramentas de inteligência artificial podem ajudar a unir fotografias de quadros, esculturas e objetos em geral, unindo com técnicas químicas e físico-químicas, para criar uma identidade desses bens, permitindo sua identificação e caracterização. No estrangeiro, já existe tecnologia pra inserir os objetos catalogados numa base de dados e desenvolver programas de computador e até aplicativos de celular para identificar bens furtados e roubados. Cada celular poderia funcionar como um escâner de mão, e cada pessoa seria um fiscal em potencial.

Imagina-se ainda a possibilidade de adaptar máquinas de raio-X, inclusive de aeroportos e rodoviárias, para dar alertas quando detectados no escâner bens cujas características correspondam àqueles que tenham sido furtados ou roubados. Parcerias deste tipo possibilitariam o desenvolvimento, por parceiros brasileiros, de novos equipamentos e ferramentas computacionais para o combate ao tráfico ilícito de bens culturais, no que poderia inclusive se tornar objeto de interesse de desenvolvimento de novos produtos para o mercado nacional e internacional.

Como dito, não se deve excluir a possibilidade de formulação de parcerias com entidades privadas. Há inúmeros especialistas que poderiam auxiliar as autoridades públicas. As universidades também possuem expertise e força de trabalho que poderia se somar àquela dos agentes públicos. No âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais, p. ex., há inúmeros profissionais especializados, como aqueles ligados ao Centro de Conservação e Restauração de Bens Culturais, vinculado à Escola de Belas Artes da UFMG, e nos laboratórios correlatos, que contam com dezenas de profissionais, pesquisadores e professores com doutorado, que trabalham diuturnamente em processos dessa natureza e que certamente teriam não só expertise mas interesse em colaborar.

Salientamos anteriormente que a maior eficácia na prevenção e na repressão a este tipo de ilícito tem sido a coordenação e articulação. Setor público e sociedade, polícias e órgãos técnicos, todos devem atuar em rede, compartilhando

informações e somando esforços. Instituições privadas podem acrescentar expertise e especialização que talvez falte para agentes públicos, contribuir com treinamento, auxílio técnico e até custodiar provisoriamente os bens apreendidos. A atuação coordenada entre entes público e a iniciativa privada é, inclusive, uma premissa de ação instituída pela INTERPOL, a UNESCO e a ONU.[7]

Na Europa, destaca-se a *E-RIHS - European Research Infrastructure for Heritage Science,*[8] uma rede continental de laboratórios de pesquisa, muitos deles estatais, vinculados a museus e instituições públicas de fiscalização e repressão. Na Itália, Espanha, França e outros países europeus, as polícias têm grupos especializados nessa temática, em constante capacitação e treinamento dados pela Unesco e por entidades privadas.[9]

É preciso, portanto, também em nível nacional, que se criem rotinas de atuação coordenada (fomentado hoje pela lei de processo administrativo federal nos arts. 49-A e seguintes da Lei n.º 9.784/99), explorando as normas nacionais e internacionais aplicáveis; é necessário também que se atualizem e modifiquem os bases de dados existentes, e que se contatem instituições estrangeiras para tentar repatriar bens que foram levados do Brasil.

Portanto, a presente ação tem por objetivo compelir os órgãos públicos competentes a promover as ações necessárias e criar rotinas de combate ao furto, roubo e tráfico ilícito de bens culturais e de valor histórico, a fim de fazer cumprir o comando constitucional contido no §1º do art. 216 da Constituição da República, para garantir uma efetiva proteção do patrimônio cultural brasileiro.

---

[7] UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Protecting Cultural Heritage - An Imperative for Humanity - Acting Together Against Destruction and Trafficking of Cultural Property by Terrorist and Organized Crime Groups,* Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/publications/SRIUN_Protecting_Cultural_Heritage_2016.09.12_LR.pdf

8 https://www.e-rihs.eu/

9https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-10/unesco-promove-oficina-de-capacitacao-contra-trafico-de-bens-culturais

5. DO DIREITO - QUESTÕES PRÉVIAS

5.1. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

A competência da Justiça Federal é inequívoca, uma vez que compete aos juízes federais processar e julgar as lides em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal figurem na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (art. 109, I, CR/88).

Com efeito, dispõe o art. 109 da CR/88:

> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
>
> I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência e as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

Desse modo, em razão de os 3 réus se enquadrarem nas figuras do art.109, I da Constituição, não há dúvidas de que a Justiça Federal é competente para processar e julgar a presente demanda. Deve-se recordar ainda que, segundo entendimento do STJ, a simples presença do Ministério Público Federal no polo ativo já atrai a competência da Justiça Federal. Vejam-se as seguintes decisões:

> "17. O novel art. 129, III, da Constituição Federal habilitou o Ministério Público à promoção de qualquer espécie de ação na defesa do patrimônio público social não se limitando à ação de reparação de danos. 18. Em consequência, legitima-se o Ministério Público a toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público (neste inserido o histórico, cultural, urbanístico, ambiental, etc), sob o ângulo material (perdas e danos) ou imaterial (lesão à moralidade), bem como à defesa da ordem econômica, consoante dispõe o parágrafo único do art. 1º da lei 8.884/94. 19. É cediço no Eg. STJ que "em ação proposta pelo Ministério Público Federal, órgão da União, somente a Justiça Federal está constitucionalmente habilitada a proferir sentença que vincule tal órgão" (CC 40.534, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 17/05/04)." (STJ, REsp 677585/RS, rel. Ministro LUIZ FUX, Primeira Turma, j. 6/12/2005, DJ 13/2/2006).

***

> "4. Hodiernamente, após a constatação da importância e dos inconvenientes da legitimação isolada do cidadão, não há mais lugar para o veto da *legitimatio ad causam* do MP para a Ação Popular, a Ação Civil Pública ou o Mandado de Segurança coletivo. 5. Em consequência, legitima-se o *Parquet* a toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público (neste inserido o histórico, cultural, urbanístico, ambiental, etc), sob o ângulo material (perdas e danos) ou imaterial (lesão à moralidade). 6. Deveras, o Ministério Público está legitimado a defender os interesses transindividuais, quais sejam os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos. 7. Precedentes do STJ: AARESP 229226 / RS, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 07/06/2004; RESP 183569/AL, deste relator, Primeira Turma, DJ de 22/09/2003; RESP 404239 / PR ; Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, Quarta Turma, DJ de 19/12/2002; ERESP 141491 / SC; Rel Min. Waldemar Zveiter, Corte Especial, DJ de 01/08/2000." (STJ, REsp 586307/MT, rel. Ministro LUIZ FUX, Primeira Turma, j. 8/3/2005, DJ 28/3/2005)

No mesmo sentido, STJ CC n.º 65.604-ES, rel. Min. Luiz Fux, j.01/07/2009. Portanto, a competência da Justiça Federal é inconteste.

E, em se tratando de dano de dimensão nacional, a competência pode ser do juízo de qualquer capital de Estado, como é esta Seção Judiciária do Rio de Janeiro, por força do art. 93, II do Código de Defesa do Consumidor c/c art.2º da Lei n.º 7.347/85.

5.2. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - DA LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO, DO IPHAN E DO IBRAM

As atribuições do Ministério Público estão previstas no artigo 129 da Constituição da República, cabendo-lhe, segundo os incisos II e III, por meio do inquérito civil e da ação civil pública, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos seguintes termos:

> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]
> II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
> III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; [...]

A Lei Complementar n.º 75/93, que dispõe sobre a organização do Ministério Público da União, do qual o Ministério Público Federal é parte, insere, no seu art. 6º, dentre as funções do órgão a promoção de ação civil pública para proteção de interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos, como são o patrimônio histórico e cultural e o patrimônio público, forte na eficiência da atividade administrativa. Veja-se o referido dispositivo:

> Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:
> VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:
> a) a proteção dos direitos constitucionais; [...]
> b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...]
> d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos; [...]

Nesse sentido, os direitos que a presente ação objetiva garantir são, por sua natureza, difusos, referentes à proteção do patrimônio histórico e cultural, ao escorreito exercício das atividades fiscalizatórias e investigatórias da Administração Pública.

No que se refere à legitimidade passiva, é fora de dúvida que a pretensão ora externada se dirige à União, ao IPHAN e ao IBRAM.

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura que responde pela preservação do Patrimônio Histórico e Cultural Brasileiro. Cabe ao IPHAN proteger e promover os bens culturais de valor reconhecido, assegurando sua permanência e usufruto para as gerações presentes e futuras (art. 2º, III, §1º da Lei n.º 8.029/90).

O Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura, é responsável pela Política Nacional de Museus (PNM) e pela melhoria dos serviços do setor. Foi criado em janeiro de 2009, a partir da edição da Lei n.º 11.906/09 e sucedeu o IPHAN nos direitos, deveres e obrigações relacionadas aos museus federais. O art. 4º da referida lei que instituiu o órgão estipula as competências do IBRAM, das quais destacam-se os seus deveres de "fiscalizar e gerir técnica e normativamente os bens culturais musealizados ou em processo de musealização" (inciso III), de "promover o inventário sistemático dos bens culturais musealizados, visando a sua difusão, proteção e preservação, por meio de mecanismos de cooperação com entidades públicas e privadas" (inciso VII), de "propor medidas de segurança e proteção de acervos, instalações e edificações das instituições museológicas, visando a manter a integridade dos bens culturais musealizados" (inciso XI), de "propor medidas que visem a impedir a evasão e a dispersão de bens culturais musealizados, bem como se pronunciar acerca de requerimentos ou solicitações de sua movimentação no Brasil ou no exterior" (inciso XII).

Ambas as autarquias são responsáveis pela preservação e promoção do patrimônio histórico e cultural, razão pela qual devem ser responsabilizadas pela inércia e omissão na criação de uma política pública eficiente na proteção e salvaguarda do patrimônio nacional.

Ambas as competências dos órgãos se complementam, até porque, quando os bens são musealizados, a fiscalização compreende o IBRAM, e não apenas o IPHAN.

Ambas as instituições são vinculadas ao Ministério da Cultura, órgão da União, que é o principal órgão responsável pelo planejamento e pela execução das políticas nacionais de cultura e de artes e pela proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural, além de ser o órgão gestor de cultura dentro do Sistema Nacional de Cultura, instituído pela Lei n.º 12.343/10 e previsto no art. 216-A da CR/88, cujo objetivo é ser o principal articulador do plano nacional de cultural, estabelecendo

mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil (§1º do inciso XII do art. 3º da Lei nº 12.343/10).

Além disso, a União está claramente legitimada para figurar no polo passivo porque o combate e repressão ao tráfico ilegal de bens culturais também compete à Polícia Federal e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsáveis pelo aperfeiçoamento dos métodos de investigação, pela estruturação de políticas públicas voltadas à prevenção e ao combate desses ilícitos, bem como pela integração e celebração de acordos de cooperação técnica com congêneres internacionais para a proteção do patrimônio cultural brasileiro. A Lei n.º 9.605/98 dispõe ainda que o Ministério da Justiça terá especial papel na cooperação internacional passiva e, para assegurar a reciprocidade da cooperação internacional, o governo federal deve manter um sistema de comunicações apto a facilitar o intercâmbio rápido e seguro de informações com órgãos de outros países.

Por serem os Ministérios e o Departamento de Polícia Federal entes despersonalizados, e, portanto, não dispondo tais órgãos de capacidade processual para serem partes, a pretensão contra eles deve ser dirigida à União.

Em conclusão, todos os atos que devem ser praticados para fazer cessar os ilícitos verificados, sobretudo os atos necessários para encontrar e recuperar os bens subtraídos, bem como para alterar rotinas administrativas para impedir que outros ilícitos sejam verificados no futuro, devem todos ser praticados pelos réus, estando demonstrada sua legitimidade passiva.

5.3. DO CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Em relação ao cabimento da ação civil pública, desnecessária grande digressão pelo fato de a questão estar amplamente normatizada no ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme dispõe o art. 1º da Lei n.º 7.347/85, a ação civil pública é cabível para proteger o patrimônio público e social (no caso, o correto desempenho da atividade administrativa) e para proteger os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. O mesmo artigo, em seu inciso IV, afirma ainda que a ação civil pública pode ser manejada para a tutela jurisdicional de qualquer outro direito coletivo (em sentido amplo). A *ratio essendi* do texto legal mencionado tem por objetivo ampliar o campo de aplicação da ACP, transformando-a em um instrumento processual de proteção aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

No presente caso, vem o MPF postular em juízo em nome do direito de toda a sociedade de ver cumprida a ordem constitucional de guarda e preservação do patrimônio histórico e cultural nacional. De outro lado, ao pretender a reformulação da política pública ora implementada, pretende-se garantir o direito difuso ao desempenho ótimo e eficiente das atividades administrativas federais de prevenção, investigação e repressão aos ilícitos verificados (vertente da proteção ao patrimônio público).

Outrossim, convém destacar que os arts. 3º e 11 da Lei n.º 7.347/85 preveem que a ação civil pública poderá ter por objeto a condenação no cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. No mesmo sentido, o Código de Defesa do Consumidor, em suas disposições processuais, aplicáveis a quaisquer ações coletivas, dispõe, em seu art. 83, que "para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela".

Portanto, a pretensão externada pelo *parquet* na presente ação encontra respaldo no ordenamento jurídico, não havendo que se falar em descabimento da presente demanda, ou impossibilidade dos pedidos formulados.

5.4. NECESSIDADE DE TRATAMENTO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO PROCESSO ESTRUTURAL - MEDIDAS PARA RECONFIGURAÇÃO DA ATIVIDADE DAS RÉS E PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS CIDADÃOS

Pelo que se viu nos itens anteriores a respeito dos fatos apurados, há um conjunto de circunstâncias fáticas que demonstram à evidência um estado de coisas patentemente ilícito, tendo em vista o verdadeiro descontrole dos órgãos públicos na proteção do patrimônio histórico e cultural brasileiro, bem como na prevenção, investigação e repressão ao tráfico ilegal de bens de valor histórico e cultural.

Ao propor a presente demanda, o que se pretende é reestruturar as atividades dos réus referentes a proteção, preservação e vigilância do patrimônio cultural nacional.

Para tanto, pretende-se o controle judicial de política pública empreendida pelos réus, consistente na reconfiguração de suas práticas e implementação de medidas concretas para impedir que se prolongue aquele estado de coisas em desconformidade com o direito.

Esse controle judiciário sobre políticas públicas hoje tem sido empreendido pelo que se denomina de "processo estrutural", onde se pede ao Judiciário uma decisão que estruture ou reestruture uma atividade ou setor. Nos processos estruturais, o objetivo da atividade jurisdicional é "alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal".[10] Como diz a doutrina:

> "O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural" (VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 60; VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério:

[10] DIDIER, Fredie. ZANETI, Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 591.

> processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, vol. 284, 2018, p. 333-369).

Claro que o litígio estrutural envolve problemas multipolares, policêntricos, e as soluções para a questão não são simplórias nem se resolvem com papel e tinta.[11] O Judiciário deverá frequentemente traçar diretrizes e supervisionar o atingimento de metas graduais. A respeito, afirma-se que o processo estrutural, em muitos aspectos, afigura-se como um "processo programático". Nesse sentido, Vitorelli assevera:

> "A reestruturação implicará a avaliação e reavaliação dos impactos diretos e indiretos da operação institucional, os recursos necessários e suas fontes, os efeitos colaterais da mudança promovida pelo processo sobre os demais atores sociais que interagem com a instituição, o que ressalta o caráter policêntrico, e não bilateral, de um processo estrutural. O processo estrutural é, portanto, um processo-programa. Ele pretende a implementação de um plano de alterações significativas e duradouras sobre a estrutura ou instituição cujo comportamento causa o litígio, para que ele seja progressivamente alterado e o litígio evolua" (VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 65).

Não obstante, se historicamente o processo judicial de controle de políticas públicas encontrava obstáculos na separação de poderes e na discricionariedade administrativa, atualmente concebido nas formas do processo estrutural, a atividade judicial tornou-se muito mais equilibrada. É que o processo estrutural se desenvolve em moldura mais flexível. Por exemplo, por meio dele admite-se:

- menor aderência entre decisão e pedidos; o juiz deve responder ao pedido mediato, o bem da vida pretendido pelo autor, havendo maior adaptabilidade em relação ao pedido imediato, as providências concretas que se demonstrem necessárias para se chegar àquele resultado. O pedido deve ser interpretado pelo juiz não mais restritivamente, como no

[11] ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de Processo, vol. 225, nov. 2013, p. 1-15; VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 37-39, 57.

CPC/73, mas no conjunto da postulação, compreendida em seu todo (causa de pedir e pedidos), como determina o art. 322 §2º do CPC;

- possibilidade de fracionamento do mérito, com prolação de várias decisões parciais de mérito, hoje generalizadas para aplicação em qualquer tipo de procedimento (art. 356 do CPC);

- fomento à autocomposição (art. 3º, §§ 2º e 3º do CPC), estimulando-se que sejam as próprias partes os protagonistas da solução, disciplinando, por negócios jurídicos de natureza material e processual, não apenas os contornos do direito substancial disputado, mas também a configuração do procedimento (art. 190 do CPC). A autocomposição pode se dar inclusive a respeito de temas que não foram objeto inicial da postulação (art.515, III e §2º do CPC);

- utilização dos instrumentos de cooperação judiciária (arts. 67-69 do CPC), inclusive a cooperação interinstitucional (entre Judiciário e outros órgãos e entidades), disciplinada na Resolução n.º 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça e cooperação internacional (arts.26-40 do CPC);

- uso de técnicas processuais legalmente previstas em outros procedimentos, mesmo que especiais (o trânsito de técnicas processuais entre procedimentos, previsto no art. 327 § 2º do CPC);

- preclusões menos rígidas sobre as decisões judiciais, permitindo reavaliações das decisões tomadas anteriormente, podendo-se estabelecer regras de transição toda vez que for o caso de modificar o conteúdo dos atos anteriores (art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro- LINDB);

- atipicidade dos meios de prova (art. 369 do CPC), e atipicidade das medidas executivas, de indução e coerção de comportamentos (art. 139, IV, e art. 536, § 1º, ambos do CPC);

À luz dessa renovada base normativa, tem sido reconhecido que os processos estruturais, tanto em sua configuração morfológica, quanto na dinâmica de sua condução e desenvolvimento, não podem ser equiparados ao processo civil tradicional, bilateral e afeto a interesses individuais.[12] Destacando as características do processo estrutural, confiram-se as lições de Didier Jr., Zaneti Jr. e Alexandria:

> "O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo" (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. "Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro". *Revista de Processo*, vol. 303, maio 2020).

Importante aspecto, que merece destaque, é a mudança do tipo de decisões possíveis no processo estrutural. Utilizando-se da técnica das sentenças parciais de mérito, é comum que o juízo fracione a solução da controvérsia, proferindo de início uma decisão-núcleo, na qual são fixadas diretrizes mais gerais de

[12] Essas características do processo estrutural são destacadas na doutrina. Sobre a atenuação da regra de correlação ou congruência entre decisão/sentença e pedido, confira-se: ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de Processo, vol. 225, nov. 2013, p. 1-15; VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 318-322; ARENHART, Sérgio Cruz. "Processos estruturais no direito brasileiro: Reflexões a partir do caso da ACP do carvão". In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, p. 1047-1069.

atuação para seus destinatários, e em seguida o juízo vá complementando tal decisão com outras "decisões em cascata", que vão detalhando aspectos mais específicos.[13]

Por outro lado, o procedimento se desenvolve em ciclos de cognição e execução/implementação. Justamente porque o mérito é fracionado, a solução do conflito é gradual e evolutiva. Das questões gerais ao detalhamento de medidas específicas, é imperioso que a cada etapa se coloquem em prática as determinações judiciais, ainda que por decisões parciais, para só posteriormente prosseguir para outras fases de resolução da controvérsia. É o que se tem chamado de "progressão procedimental cíclica".

Vitorelli observa algumas fases para o desenvolvimento do processo estrutural:

> "1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura." (VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 60)

E no intermédio dessas etapas, devem ser observadas sucessivas rodadas de renegociação e reavaliação. Não é infrequente que sejam convocadas várias audiências de conciliação; e que o próprio juízo submeta as decisões

[13] ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de Processo, ano 38, vol.225, nov., 2013, p.398-401.

anteriores a reavaliações, até para saber se os meios utilizados foram e estão sendo eficazes para desfazer a ilicitude.

Essas características, hoje consagradas na doutrina, significam o reconhecimento de uma evolução na compreensão do tema, mas também a tentativa de criar balizamentos para este tipo de procedimento. De um lado, o necessário controle judicial da atividade administrativa *vis-à-vis* ilícitos que sejam verificados, por omissão ou comissão, em violação a direitos subjetivos. De outro lado, o necessário balanceamento e divisão de funções dos órgãos de Estado.

Com essas características, o processo estrutural possibilita ao Judiciário um *minus* em relação ao "antigo" processo de controle judicial de políticas públicas, mais equilibrado no que tange à separação de Poderes, pois o juiz não se sobrepõe à vontade do administrador. Ao contrário, o magistrado atua instando sua intervenção, fomentando sua iniciativa, ouvindo suas justificativas, agindo para que as partes se conciliem. Tudo isso sem abdicar de suas prerrogativas decisórias, da função constitucional que a Lei Maior lhe atribui, mediante provocação dos legítimos interessados, quando comprovada lesão ou ameaça de lesão a direito (art.5º, XXXV da Constituição).

Sem embargo, no processo estrutural, o juiz tem um papel renovado, e atua não apenas como decisor, mas também como um polo de concentração das atividades, fixando diretrizes e recomendações, agindo com funções de supervisão das negociações e monitoramento da execução ou implementação. Sua supervisão e fiscalização se dá ao longo de todo o procedimento e, como lembra a doutrina, será "permanente porque exigirá, com certa frequência, a 'correção de rumos', com a alteração de soluções tidas como adequadas, mas que se mostraram ineficazes ao longo do tempo".[14]

[14] ARENHART. Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Estrutural*. São Paulo: RT, 2021, p.69.

E os tribunais já começaram a implementar esse formato. Além da ADPF n. 347, onde o STF reconheceu um problema estrutural nos presídios, e deliberou sobre o "estado de coisas inconstitucional", deve-se recordar a ADPF n. 709, julgada em 2020 pelo Supremo Tribunal Federal já durante a pandemia de covid-19, referente ao atendimento de saúde (inclusive vacinação) às comunidades indígenas.

Deve-se recordar também a ADPF n. 976, em que o STF reconheceu a existência de problema estrutural concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil e determinou que o Poder Executivo formulasse, em prazo de 120 (cento e vinte) dias, um plano de ação e monitoramento para efetiva implementação da política nacional para a população em situação de rua. O STF criou órgão de monitoramento ("Sala de Situação"), que produz relatórios periódicos, submetendo-os à supervisão judicial.

Recentemente, ao julgar o RE n. 684.612/RJ, em que se discutiu os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, o **Supremo Tribunal Federal fixou o seguinte entendimento em regime de repercussão geral**:

> "1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
> 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;
> 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)"

Trata-se entendimento estabelecido em **precedente vinculante**, portanto de observância obrigatória a teor do art. 927 do CPC, e que consagra as técnicas do processo estrutural.

O Superior Tribunal de Justiça segue a mesma linha: destaca-se o REsp n.1854842/CE, do qual foi relatora a Min. Nancy Andrighi, decidido pela 3ª Turma em 02/06/2020, de cuja ementa consta o seguinte (grifo nosso):

> CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE MENOR POR PERÍODO ACIMA DO TETO LEGAL. DANOS MORAIS. JULGAMENTO DE LIMINAR IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. IMPOSSIBILIDADE. QUESTÃO REPETITIVA QUE NÃO FOI OBJETO DE PRECEDENTE VINCULANTE. EXISTÊNCIA DE INÚMERAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS NO JUÍZO ACERCA DO TEMA. IRRELEVÂNCIA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DAS HIPÓTESES AUTORIZADORAS DO JULGAMENTO PREMATURO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE ENVOLVE LITÍGIO DE NATUREZA ESTRUTURAL. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INCOMPATIBILIDADE, EM REGRA, COM O JULGAMENTO DE IMPROCEDÊNCIA LIMINAR DO PEDIDO OU COM O JULGAMENTO ANTECIPADO DO MÉRITO. **PROCESSO ESTRUTURAL. NATUREZA COMPLEXA, PLURIFATORIAL E POLICÊNTRICA. INSUSCETIBILIDADE DE RESOLUÇÃO PELO PROCESSO CIVIL ADVERSARIAL E INDIVIDUAL. INDISPENSABILIDADE DA COLABORAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES PARA O LITÍGIO ESTRUTURAL, MEDIANTE AMPLO CONTRADITÓRIO E CONTRIBUIÇÃO DE TODOS OS POTENCIAIS ATINGIDOS E BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA ESTRUTURANTE. NECESSIDADE DE PRESTAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL DIFERENCIADA E ADERENTE ÀS ESPECIFICIDADES DO DIREITO MATERIAL VERTIDO NA CAUSA, AINDA QUE INEXISTENTE, NO BRASIL, REGRAS PROCEDIMENTAIS ADEQUADAS PARA A RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS**. ANULAÇÃO DO PROCESSO DESDE A CITAÇÃO, COM DETERMINAÇÃO DE INSTRUÇÃO E REJULGAMENTO DA CAUSA, PREJUDICADO O EXAME DAS DEMAIS QUESTÕES.
> 1- Ação ajuizada em 25/01/2016. Recurso especial interposto em 28/05/2018. Atribuído ao gabinete em 09/12/2019.
> 2 - O propósito recursal é definir se, em ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima daquele fixado em lei, é admissível o julgamento de improcedência liminar ou o julgamento antecipado do pedido, especialmente quando, a despeito da repetitividade da matéria, não há tese jurídica fixada em incidente de resolução de demandas repetitivas ou em incidente de assunção de competência. (...)

> **6- Os litígios de natureza estrutural,** de que é exemplo a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto previsto em lei, **ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual.**
> **7- Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado** em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos amici curiae e pela Defensoria Pública na função de custos vulnerabilis, **permitindo-se que processos judiciais dessa natureza**, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, **sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo.** (...)".

Notem que o STJ reconheceu exatamente essas características do processo estrutural, tal como já identificado na doutrina. Cite-se ainda o REsp n.1.733.412/SP, Rel. Min. Og Fernandes, j.17/09/2019, de cuja ementa se extrai:

> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REFORMA E MELHORIAS EM HOSPITAL PÚBLICO. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE GENÉRICA. DESCABIMENTO. PROCESSO ESTRUTURAL. PEDIDOS DIVERSOS E COMPLEXOS. POSSIBILIDADE. APRECIAÇÃO DE VIOLAÇÕES LEGAIS ESPECÍFICAS. OMISSÃO. NULIDADE.
> 1. O controle judicial de políticas públicas é possível, em tese, ainda que em circunstâncias excepcionais. Embora deva ser observada a primazia do administrador na sua consecução, a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação.
> 2. A existência de pedidos diversos e complexos não significa automática pretensão de substituição do administrador. Ao contrário, pressupõe cuidado do autor diante de uma atuação estruturante, que impõe também ao Judiciário a condução diferenciada do feito.
> 3. **Nos processos estruturais, a pretensão deve ser considerada como de alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos, em vez de se buscar solucionar pontualmente as infringências legais, cuja judicialização reiterada pode resultar em intervenção até mais grave na discricionariedade administrativa que se pretenderia evitar ao prestigiar as ações individuais**.
> 4. No caso concreto, a consideração genérica de impossibilidade de intervenção judicial nas falhas de prestação do serviço de saúde configura

> efetiva omissão da instância ordinária quanto às disposições legais invocadas que, acaso mantida, pode inviabilizar o acesso das partes às instâncias superiores.
> 5. Recurso especial provido, para determinar o retorno do feito à origem para afastamento do vício.

Aliás, nas III Jornadas de Processo Civil realizadas pelo Centro de Estudos do CJF e pelo STJ no ano de 2023, foram aprovados 20 enunciados sobre processo estrutural.[15]

Do mesmo modo, já há algumas decisões de primeira instância em ações coletivas que determinaram, desde o início do processo, sua tramitação como processo estrutural, o que organiza desde a origem o desenvolvimento adequado para a abordagem do problema. Nesse sentido, podem ser citadas decisões em ação coletiva para o tratamento de esgoto na Lagoa da Conceição, em Santa Catarina (processo nº 5012843-56.2021.4.04.7200 - 6ª Vara Federal de Florianópolis-SC); ou a ação coletiva para resolver o problema da ocupação irregular das faixas de domínio nas rodovias federais, ajuizada no Paraná (processo nº 5011082-15.2020.4.04.7009 - 2ª Vara Federal de Ponta Grossa-PR).

5.5. DO DANO PRESUMIDO AO PATRIMÔNIO CULTURAL E DA INTER-RELAÇÃO ENTRE A TUTELA DO PATRIMÔNIO CULTURAL E AS REGRAS E PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL - STATUS SUPRALEGAL DOS TRATADOS INTERNACIONAIS ACERCA DO COMBATE E REPRESSÃO AO TRÁFICO ILÍCITOS DE BENS CULTURAIS – APLICAÇÃO DA *RATIO DECIDENDI* DA ADPF n. 708

Como se sabe, a tutela material do patrimônio histórico e cultural iniciou-se, no passado, num espectro puramente administrativo (tombamento, desapropriação etc). Tal concepção começou a ser alterada com a edição da Lei nº

15 Enunciados n.220 e seguintes, disponível em https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/i-jornada-de-direito-processual-civil

6.938/81, e ganhou enorme desenvolvimento com a edição da Constituição da República de 1988.

Sem embargo, à época de sua edição, a Lei nº 6.938/81 foi fortemente influenciada pelos documentos internacionais produzidos pela Unesco, de modo que a sua redação possibilitou a visada do patrimônio histórico e cultural como um bem amplo e integrado, o qual não se resume unicamente ao meio ambiente natural, mas é compreendido como "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas" (art. 3º, I). Essa visão do meio ambiente como um bem jurídico mais amplo, tutelado pelo ordenamento, foi posteriormente constitucionalizada em 1988.

A conceituação de meio ambiente nessa amplitude possibilitou a sua evidenciação e proteção jurídica como: (i) meio ambiente natural ou físico (art. 225 da CR/88); (ii) meio ambiente do trabalho (art. 200, VIII, da CR/88); (iii) meio ambiente artificial (art. 21, XX, art. 182 e art. 225, todos da CR/88); e (iv) meio ambiente cultural (arts. 215 e 216, ambos da CR/88).

São por essas razões que o patrimônio cultural passa a ser interpretado como um bem jurídico integrante do meio ambiente globalmente considerado (meio ambiente cultural), de modo que os princípios e regras que tutelam o direito ambiental se aplicam à tutela do patrimônio histórico e cultural.

Sob essa perspectiva, a lógica adotada na tutela do patrimônio cultural não segue a mesma lógica aplicada a outros ramos do direito, como, p. ex., o direito civil, tendo em vista que a tutela do meio ambiente é regida pelo **princípio da prevenção (art. 216, §4º, da CR/88), e pelo princípio da precaução**, do *in dubio pro natura*, bem como segue a lógica do **dano presumido (*in re ipsa*)**. Essa lógica que inclusive fundamentou o entendimento do STJ ao assentar a possibilidade da inversão do ônus da prova em ações que versem sobre degradação ambiental (enunciado de súmula nº 618 da jurisprudência do STJ).

Portanto, os ilícitos aqui mencionados devem ser combatidos independentemente de qualquer comprovação de danos concretos a bens específicos do patrimônio cultural, tendo em vista que esta seara jurídica é regida pelo princípio da prevenção, adotando-se a lógica do dano presumido.

Além disso, por se tratar de bem jurídico integrante do meio ambiente globalmente considerado, as normas internacionais que tratam do patrimônio cultural possuem um *status* supralegal pois são equiparadas aos tratados de direitos humanos.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o caso paradigmático acerca do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (ADPF n.º 708), reconheceu que "tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional" (item n.º 17 do voto do Ministro Luís Roberto Barroso). Apesar de o caso em julgamento ter versado sobre o meio ambiente natural, o entendimento se aplica de igual modo a todos os microbens que compõem o macrobem ambiental tutelado pela Constituição da República, aplicando-se, portanto, à tutela do patrimônio cultural.

Dessa forma, os tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é parte possuem um *status* normativo superior e devem ser respeitados e levados em consideração pela Administração Pública ao implementar e estruturar políticas públicas voltadas à repressão do tráfico ilegal de bens culturais no país.

Em relação às convenções internacionais relacionadas à repatriação de bens culturais, a Convenção da Unesco de 1970 (promulgada pelo Decreto nº 72.312/1973) estabeleceu o compromisso dos Estados-Partes de tomar medidas necessárias para impedir a aquisição de bens culturais procedentes de outro Estado-Parte, que foram ilegalmente exportados (art. 7°). Além disso, o Estado-Parte pode solicitar, pela via diplomática, a recuperação e restituição de quaisquer bens culturais roubados e importados, mas a parte solicitante deve fornecer a documentação e outros meios de prova necessários para fundamentar a solicitação.

A Convenção da UNIDROIT de 1995 (promulgada pelo Decreto nº 3.166/1999) determina, em seu art. 3º, que os bens culturais furtados devem ser restituídos, estabelecendo o prazo de 3 anos para essa restituição, contado do momento em que o autor teve conhecimento de seu paradeiro. O Estado Contratante pode requerer o retorno do bem em requerimento dirigido ao tribunal ou a qualquer outra autoridade competente de outro Estado Contratante onde se encontra o bem, que deverá determinar a devolução, dentre outras razões, se houver prejuízo significativo para a conservação da informação ou a integridade do bem (art. 5). Por fim, o art. 10° desta convenção indica que estes dispositivos são aplicáveis somente aos bens culturais furtados ou ilicitamente exportados após a entrada em vigor do tratado.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, norma de *soft law* primária do Direito Internacional, é também relevante, pois seu art. 12 garante o direito dos povos indígenas à utilização, disposição e à repatriação de seus objetos de culto e restos humanos. Os Estados devem inclusive facilitar o acesso e/ou a repatriação dos mencionados bens e restos humanos que possuam.

No tocante às normas nacionais de repatriação de bens culturais, a Constituição da República dispõe que o impedimento de evasão e a proteção dos bens culturais são de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, III e IV).

Nesse sentido, o art. 215 §3º, I, da Constituição determina que o Poder Público deve realizar ações que conduzam à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro. Por fim, o art. 216 §3°, reforça que o Poder Público deverá promover e proteger o patrimônio histórico e cultural brasileiro por meio de inventários, registros e de outras formas de acautelamento e preservação. No presente caso, a omissão em catalogar os bens subtraídos nas listas e atualizar esses dados mostra claramente a ofensa a esses mandamentos constitucionais.

Devemos lembrar ainda que a Lei nº 4.845/65 assegura a proteção de obras de arte e ofícios produzidos no Brasil até o fim do período monárquico, proibindo a saída destes bens para o exterior (art.1°). Outrossim, a portaria n° 262/IPHAN de 1992 também visa a proteger os bens culturais ao impedir o avanço do tráfico ilícito destes.

Por fim, a Lei nº 9.605/98 (lei de crimes ambientais), tipifica como crime diversas condutas de transporte e exportação de espécimes da flora e da fauna brasileiras, além de trazer regramento de crimes contra o patrimônio cultural, tipificando, dentre outras, a conduta de destruir, inutilizar ou deteriorar arquivo, museu, biblioteca, pinacoteca (art.62, II), alterar edificação ou local especialmente protegido em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental (art.63).

Ao mencionar os mecanismos de cooperação internacional, a Lei nº 9.605/98 dispõe ainda que o Ministério da Justiça terá especial papel na cooperação internacional passiva e, para assegurar a reciprocidade da cooperação internacional, o governo federal deve manter um sistema de comunicações apto a facilitar o intercâmbio rápido e seguro de informações com órgãos de outros países. Evidentemente que tal sistema não existe, e, portanto, há omissão das autoridades federais ao disposto no art.78 da lei.

Portanto, diante de tal quadro normativo, da injustificada inércia dos órgãos públicos em adotar medidas necessárias para coibir o tráfico ilegal de bens de valor cultural e histórico, e de promover ações de fiscalização mais eficientes, ficou comprovado o prejuízo grave ao patrimônio cultural, histórico, arqueológico e paleontológico brasileiro.

A conduta omissiva dos réus, além de ferir comandos constitucionais e deveres internacionais assumidos pelo Brasil, deve ser corrigida pela intervenção do Poder Judiciário, a fim de compelir a Administração Pública a adotar as medidas necessárias para cessar esse estado permanente de coisas ilegais.

6. DAS MEDIDAS NECESSÁRIAS PARA INICIAR A REESTRUTURAÇÃO DA ATIVIDADE ESTATAL

Por tudo isso, entende o MPF que o Judiciário deve fixar, a título de decisão-núcleo, as abaixo delineadas diretrizes de readequação da atividade dos réus e seus órgãos.

Esses parâmetros devem ser fixados pelo juízo, em uma primeira decisão, para que os réus adotem medidas concretas para estabelecer rotinas administrativas de atuação dos agentes públicos federais envolvidos na prevenção, investigação e repressão destes ilícitos, sem prejuízo de posteriores ajustes a partir dos elementos produzidos nos autos. Vejamos:

6.1) Em relação aos bancos de dados de bens culturais subtraídos hoje existentes, que os réus:

- em um prazo de até 120 dias, atualizem e reformulem suas listas, a fim de que contenham informações mais detalhadas acerca dos bens (como, p. ex., sua descrição, tamanho, cor, peso, artista), o local de onde foram furtados/roubados/desaparecidos, se há investigação criminal instaurada para apurar os fatos (e respectivo número), tempo em que o bem está desaparecido, bem como eventuais medidas adotadas pelos órgãos para solucionar a questão e reaver o bem;

- elaborem um sistema de comunicação interna entre IPHAN, IBRAM, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, o Ministério da Cultura, a Receita Federal, Agência Nacional de Mineração e demais órgãos com atribuições investigativas e de preservação do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e paleontológico com o objetivo de integrar o banco de dados de bens culturais desaparecidos com tais

órgãos e permitir um contato direto, interoperabilidade dos sistemas e compartilhamento das informações;

- realizem o cadastro de suas respectivas listas de bens culturais desaparecidos no banco de dados do *Art Loss Register* (ALR) e na base de dados da Interpol, em um prazo de até 120 dias;

- explorem a utilização de ferramentas científicas e de novas tecnologias para criar perfis, reconhecer formas, silhuetas dos bens culturais subtraídos, para auxiliar nas técnicas de identificação e caracterização das obras de arte, o que possibilita posicionar os objetos no tempo e facilitar a verificação da autenticidade caso sejam encontrados;

6.2) Em relação ao sistema de proteção do patrimônio, que os réus:

- em um prazo de até 360 dias, criem uma nova base de dados nacional unificada, estruturada e compartilhado entre diversos entes e instituições, organizando listas e inventários que contenham as informações já existentes nas listas do IPHAN e do IBRAM, além daquelas mencionadas no último tópico, acessível ao público em geral e integrada com a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal, Ministérios Públicos Federal e Estaduais, institutos estaduais de proteção ao patrimônio, e demais órgãos com atribuições investigativas e de preservação do patrimônio cultural. Essa base de dados deve representar um inventário/registro abrangente de todos os bens de valor para o patrimônio nacional, incluindo o patrimônio móvel e imóvel e o patrimônio tangível e intangível. O objetivo é que a base de dados sintetize toda a informação acerca de bens culturais desaparecidos no país, seja acessível ao público e operada de forma conjunta e cooperativa pelos órgãos responsáveis pela salvaguarda do

patrimônio cultural e pela segurança pública, com interoperabilidade dos sistemas e compartilhamento das informações, a fim de substituir as listas desenvolvidas no passado pelo IPHAN e IBRAM;

- realizem, de forma anual, a atualização do cadastro dos bens culturais desaparecidos que constarem da lista estruturada com base no item anterior, bem assim a atualização das informações no banco de dados unificado do *Art Loss Register* (ALR) e na base de dados da Interpol, de forma a tornar mais eficiente a busca pelos bens desaparecidos;

- criem rotinas de atuação coordenada com os órgãos responsáveis pela guarda e preservação de bens culturais, tanto de prevenção como de repressão aos ilícitos, com a colaboração dos entes federais de inteligência, investigação e fiscalização, em especial a Polícia Federal, por suas delegacias e setores especializados;

- desenvolvam mecanismos de comunicação interna entre todos os órgãos da administração pública que possuem atribuições legais de promover a proteção do patrimônio cultural, em conjunto de ações integradas ao sistema nacional de cultura (SNC) e à Polícia Federal, a fim de garantir a comunicação acerca de bens culturais desaparecidos e tornar as investigações mais céleres e eficientes;

- estabeleçam convênios para integrar o sistema brasileiro às redes internacionais já existentes, a fim de otimizar as atividades de prevenção e repressão de crimes com característica transnacional;

- estabeleçam contato com instituições estrangeiras, pela via diplomática ou por cooperação direta, a fim de colaborar para a repatriação imediata de bens protegidos que foram levados do Brasil e cujo paradeiro já tenha sido identificado;

- promovam ações educacionais acerca da importância dos bens culturais e de valor histórico, da relevância em sua proteção e vigilância e divulguem as medidas existentes para combater essa prática ilícita, de modo a fortalecer a proteção colaborativa e participativa dos bens culturais, nos termos do §1º do art. 216 da CR/88;

- promovam estudos e pesquisas acerca das medidas e ações adotadas por instituições estrangeiras no combate ao roubo, furto e tráfico ilegal de bens de valor cultural, histórico, arqueológico e paleontológico, a fim de buscar colaborações e soluções aos problemas enfrentados pelo Brasil na repressão a esse tipo de criminalidade;

- estruturem e implementem junto aos museus e demais instituições com bens culturais, sistemas que possibilitem a identificação, o controle de entrada e saída dos visitantes, bem como implantem ferramentas tecnológicas que contribuam para solucionar os casos de roubos e furtos (p. ex., registros de dados, fotos e imagens);

- promovam a especialização nesta temática dos agentes públicos dos órgãos de proteção ao patrimônio, da fiscalização aduaneira e das forças de segurança pública (polícias), com criação de delegacias, forças-tarefa, unidades especializadas em geral;

- capacitem, em caráter de atualização contínua e não esporádico, os agentes públicos que trabalham em pontos de embarque e desembarque de mercadorias no território nacional (aeroportos e rodoviárias), bem assim postos de despacho de mercadorias para o exterior (aeroportos, portos etc) para evitar a circulação, comercialização e exportação de bens culturais de forma ilegal;

- promovam convênios e acordos de colaboração com instituições estrangeiras (policiais e de proteção ao patrimônio), nas quais a especialização temática já esteja consolidada, para que possam dar treinamento e compartilhar tecnologia aplicável à realidade brasileira;

- adaptem máquinas de raio-X ou escâneres de bagagem de aeroportos, portos e rodoviárias para considerar as formas e silhueta dos bens subtraídos constantes do cadastro unificado;

- elaborem diretrizes para que o Conselho Consultivo do IPHAN, responsável pela análise do empréstimo de bens culturais, para que sua atuação garanta o retorno dos bens culturais emprestados; e que o Ministério Público Federal, o Ministério da Cultura e a Polícia Federal sejam notificados acerca da saída de bens culturais do país, como forma de garantir um acompanhamento desse empréstimo pelas instituições e agências de investigação.

Todos esses parâmetros devem ser fixados pelo juízo, a título de diretrizes gerais, em uma primeira decisão (decisão-núcleo), para que os réus regulamentem a matéria e determinem medidas concretas para padronização de rotinas administrativas e para a atuação dos agentes públicos federais, sem prejuízo de posteriores ajustes a partir dos elementos produzidos nos autos.

7. DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE TUTELA INIBITÓRIA - TUTELA VOLTADA AO ILÍCITO E PREVENTIVA DE DANOS FUTUROS

Diante da ilicitude comprovada na atuação comissiva e omissiva dos réus, o estado de coisas de desconformidade com o direito, que se evidencia no

presente caso, leva a um **perigo de dano permanente**, que pode ser irreversível, tendo em vista que há um verdadeiro descontrole no sistema de proteção de bens culturais; não há um órgão sequer, dentre as diversas entidades responsáveis, que esteja atuando de forma efetiva na preservação dos bens culturais do patrimônio nacional, havendo uma total negligência na prevenção ou repressão aos ilícitos praticados aos milhares.

Impõe-se, portanto, que o Poder Judiciário adote medidas para **fazer cessar o ilícito** e **prevenir danos futuros**. Para esses fins, parece ser plenamente cabível o uso da **tutela inibitória**, prevista no art. 497, parágrafo único do CPC, e que se destina à repressão, prevenção ou cessação de ilícitos que tenham sido verificados.

A ideia subjacente à tutela inibitória é a de que certos tipos de ilícito não são combatidos eficazmente com a tutela ressarcitória ou reparatória, como a condenação ao pagamento de uma quantia ou equivalente monetário em momento posterior à ocorrência dos danos.

A tutela inibitória é uma tutela voltada ao ilícito, a remover ou reparar a antijuridicidade constatada, a desfazer um estado de coisas contrário ao direito, e por isso a tutela inibitória **independe da existência de dano**. Sem dúvida, certos ilícitos, como aqueles constatados aqui, só são eficazmente reparados com uma tutela específica **preventiva** voltada a fazer cessar o ilícito e evitar novas ocorrências da ilegalidade observada.

Nesse sentido, a lição sempre atual de José Carlos Barbosa Moreira, a respeito dos direitos difusos e coletivos (grifamos):

> "Considere-se por um instante o caso do interesse na sanidade do ambiente, ou na preservação das belezas naturais e do equilíbrio ecológico, ou na honestidade das mensagens de propaganda; o do interesse em que não se ponham à venda produtos alimentícios ou farmacêuticos nocivos à saúde, em que funcionem com regularidade e eficiência os serviços de utilidade pública, prestados pela Administração ou por particulares, e assim por diante. **Se a Justiça civil tem aí um papel a desempenhar, ele será necessariamente o de prover no sentido de prevenir ofensas a tais**

> **interesses, ou pelo menos de fazê-las cessar o mais depressa possível e evitar-lhes a repetição; nunca o de simplesmente oferecer aos interessados o pífio consolo de uma indenização que de modo nenhum os compensaria adequadamente do prejuízo acaso sofrido, insuscetível de medir-se com o metro da pecúnia.** Atingimos aqui o nó central do problema. **Se não é viável, ou não é satisfatória, a modalidade tradicional de tutela consistente na aplicação de sanções, quer sob a forma primária da restituição ao estado anterior, quer sob as formas secundárias da reparação ou do ressarcimento, o de que precisam os interessados é de remédios judiciais a que possam recorrer *antes* de consumada a lesão, com o fito de impedi-la, ou quando menos de atalhá-la incontinenti, caso já se esteja iniciando. Em vez da tutela sancionatória, a que alguns preferem chamar *repressiva*, e que pressupõe violação ocorrida, uma tutela preventiva, legitimada ante a ameaça de violação, ou mais precisamente à vista de sinais inequívocos da iminência desta."** (BARBOSA MOREIRA, José Carlos. "Tutela sancionatória e tutela preventiva", *in temas de direito processual - segunda série*. São Paulo: Saraiva, p.24-25).

No caso presente, não faz sentido esperarmos a ocorrência de mais um desaparecimento de um bem protegido pelo patrimônio histórico e cultural, ou a comprovação cabal de novos danos ao patrimônio, para só então agir em juízo buscando reparar prejuízos já ocorrido, com a violação ao patrimônio cultural já consumada. É preciso agir preventivamente.

E a tutela inibitória atua voltada precipuamente contra o ilícito, ainda que possa, ao atacá-lo, também prestar para prevenir danos. Constatado uma conduta ilícita, como no caso, deve o Judiciário atuar para removê-la ou fazê-la cessar. De fato, o art.5º, XXXV da Constituição atribui ao Judiciário não apenas a atuação repressiva, na reparação de danos, mas também atuação ***preventiva***, a fim de evitá-los. Não faz sentido esperar que do ilícito já constatado sobrevenham prejuízos e violações mais intensas a direitos para que o Judiciário intervenha.

Agora a tutela inibitória foi positivada no Código de Processo Civil. Diz a lei inclusive que a prova do dano é prescindível. Basta que se comprove o ato ilícito:

> Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.
> Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo. (grifo nosso)

Por outro lado, deve-se salientar que, por meio da tutela inibitória, pode-se postular um fazer ou um não fazer, uma comissão ou uma abstenção. Nesse sentido, ensina Sérgio Arenhart que:

> "Pode-se obter tutela inibitória por três espécies de prestações: a) a prestação de abstenção (não fazer algo); b) prestação de tolerar (deixar que alguém faça algo); e c) a prestação positiva de ação (fazer algo). As duas primeiras modalidades, por envolverem prestações negativas, geram a chamada tutela inibitória negativa; a outra, consistente em um fazer, conduz à tutela inibitória positiva. (....) A tutela inibitória positiva representa também modalidade de proteção voltada a impedir a violação ou a repetição da lesão a direito, mas não por meio de ordens de abstenção, e sim por comandos capazes de, por seus resultados, inibirem esses ilícitos" (ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva*. São Paulo: RT, 2003, p.223-224).

Por fim, como se demonstrará no tópico a seguir, é imperioso é que o Judiciário conceda medida de urgência, a título de tutela provisória, para fazer cessar o ilícito perpetrado e prevenir danos futuros, diante da alta probabilidade do direito alegado pelo autor. E a tutela inibitória também pode ser concedida liminarmente.

8. DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

Impõe-se, diante do estado de ilicitude comprovado, a concessão de tutela provisória de urgência para compelir os réus a atualizarem as listas e inventários de bens culturais desaparecidos, realizarem o cadastro de suas

respectivas listas de bens culturais desaparecidos nas bases de dados internacionais, a contatarem instituições estrangeiras para tentar repatriar bens que foram levados do Brasil, além de obrigá-los a estruturar e implementar junto aos museus e demais instituições públicas e privadas ligadas à proteção, preservação, conservação e restauração de bens culturais um sistema coordenado de iniciativas, rotinas e procedimentos que previnam e reparem o furto, roubo e tráfico de bens culturais e de valor histórico. É necessário ainda, em caráter urgente, implementar medidas temporárias que garantam a realização de uma fiscalização efetiva e coordenada entre os órgãos responsáveis e a Polícia Federal, até que se estruture esse sistema integrado e haja a implementação de uma política pública eficaz e definitiva.

E, no caso, estão presentes os requisitos para concessão da medida.

O *fumus boni iuris* está demonstrado por todas as provas acostadas, que comprovam a ineficiência das condutadas adotadas pelos réus, bem como evidenciam o caráter obsoleto e ultrapassado dos catálogos e bancos de dados desenvolvidos até aqui. O próprio descaso nas respostas às requisições de informações evidenciam a atuação negligente e despreocupada.

O *periculum in mora* também fica demonstrado porque a ineficiência das medidas até então implementadas e a falta de uma gestão coordenada para resolver os problemas referentes aos bens culturais gera um permanente estado de ilicitude, colocando o patrimônio cultural em constante risco. Como comprovado nos autos, **são milhares de bens furtados e roubados**, e **a situação está completamente descontrolada** porque os próprios órgãos, por sua omissão, **sequer são capazes de precisar as informações**, mas confessam que os dados são parciais e portanto os **números de ilícitos são muito maiores**.

Caso não seja deferida a tutela provisória, o patrimônio histórico e cultural poderá sofrer outros tantos prejuízos irreparáveis, em razão de eventuais furtos, roubos e desaparecimento de bens culturais sem qualquer fiscalização ou medida minimamente eficiente para se garantir a sua guarda e proteção.

Assim, estão presentes os requisitos para o deferimento da tutela provisória de urgência, nos termos dos artigos 294, 297 e 300, todos do Código de Processo Civil.

No caso, a tutela concedida deve ter o caráter **inibitório** (art.497, parágrafo único do CPC), a fim de fazer cessar o ilícito e prevenir futuros danos, para compelir os réus a adotarem as medidas necessárias de reestruturação e aperfeiçoamento dos sistemas criados para garantir a guarda e preservação dos bens culturais, para combater o tráfico de bens culturais e de valor histórico.

É pacífico que a tutela inibitória pode ser requerida em caráter provisório, como tutela antecipada de urgência. A respeito dos pressupostos da tutela inibitória concedida *in limine litis,* leciona Luiz Guilherme Marinoni:

> "O requerente da tutela inibitória antecipada deve demonstrar, em termos de *fumus boni iuris*, a probabilidade da ilicitude. Além da probabilidade do ilícito, exige-se o que se (...) chama de justificado receio de ineficácia do provimento final. Há 'justificado receio de ineficácia do provimento final' quando há 'justificado receio' de que o ilícito (...) seja praticado no curso do processo de conhecimento, isto é, em momento anterior àquele em que o provimento final pode ser executado (MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória*. São Paulo: RT, 1998, p.151-152).

No mesmo sentido, Sérgio Arenhart afirma que:

> "A fim de permitir a proteção *initio litis* do interesse ameaçado, ou mesmo antes da proteção final e definitiva, basta que a parte apresente indicativos (novamente com base em juízo de aparência), da impossibilidade de aguardo da decisão definitiva, porquanto a ameaça de lesão ao direito mostra-se premente - havendo probabilidade de que venha a acontecer antes de completado o *iter* necessário para a tutela final "(ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva*. São Paulo: RT, 2003, p.301).

E, como vimos, estão presentes os pressupostos de concessão da medida. A evidência do direito alegado, comprovado pelas provas dos autos, leva à alta probabilidade de uma sentença favorável (*fumus boni iuris*). E o perigo da

demora decorre do fato de não se poder aguardar o desenrolar do processo para somente ao final conceder na sentença a tutela pretendida.

9. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**:

a) a concessão de **tutela provisória de urgência, *inaudita altera parte***, nos termos dos arts. 294 e parágrafo único, 297, 300 e 497, parágrafo único, todos do CPC, eis que presentes os seus pressupostos, para que os réus sejam compelidos a atualizar as listas de bens culturais desaparecidos, a fim de que contenham informações mais detalhadas acerca dos bens; realizem o cadastro de suas respectivas listas de bens culturais desaparecidos na base de dados do *Art Loss Register* (ALR) e na base de dados da Interpol, além de estruturar e implementar junto aos órgãos e instituições públicos e entidades privadas relacionadas à proteção, preservação, restauração e conservação de bens protegidos no patrimônio cultural, histórico, arqueológico e paleontológico um sistema coordenado e integrado de atividades que possibilitem prevenção e repressão ao furto, roubo e tráfico desses bens; estabeleçam contato com instituições estrangeiras para tentar repatriar bens que foram levados do Brasil e cujo paradeiro já tenha sido identificado.

Solicita-se que o juízo, deferindo a tutela provisória, determine apresentação ao juízo, em até 30 dias, de relação detalhada das providências tomadas pelos requeridos a fim de cumprir a presente decisão, cominando, em caso de descumprimento, multa diária não inferior a quinhentos mil reais;

b) a concessão de **tutela provisória de urgência, *inaudita altera parte***, nos termos dos arts. 294 e parágrafo único, 297, 300 e 497,

parágrafo único, todos do CPC, eis que presentes os seus pressupostos, para que os réus apresentem, em prazo não superior a 90 dias, um plano emergencial de atuação coordenada com os órgãos responsáveis pela proteção, conservação e restauração de bens culturais, bem como os órgãos e instituições ligados à segurança pública, com a colaboração dos entes federais competentes (IPHAN, IBRAM, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Agência Nacional de Mineração e outros que o juízo entenda relevantes), bem assim com as entidades privadas com expertise na área, fixando as diretrizes gerais a serem seguidas e detalhadas, devendo considerar como conteúdo mínimo os termos do item 6 acima, sem prejuízo de ajustes que possam ser empreendidos com intermediação judicial;

c) que o juízo constitua liminarmente um Comitê Judicial Monitoramento ou órgão similar, com a finalidade de assessorar V. Exa. na adoção das medidas estruturais necessárias para implementar a governança judicial deste processo, e para confeccionar um plano definitivo de reestruturação, com metas de curto e médio prazo para solucionar o problema estrutural identificado, plano este que deverá explicitar a metodologia de trabalho, os eixos de atuação, os sujeitos envolvidos e os projetos, ações, rotinas e procedimentos que deverão ser implementados ao longo de sua execução. O Comitê Judicial de Monitoramento deverá supervisionar a atuação dos réus, reportando-se periodicamente ao juízo, e ao final do processo, deverá elaborar relatório, continente dos resultados obtidos, evidências apresentadas, plano de estruturação e governança e cronograma executivo, que deverá ser submetido ao juízo e, após manifestação das partes, aprovado para cumprimento no prazo que for determinado pelo juízo. O Comitê Judicial de Monitoramento deverá ter a participação dos réus, e, sem prejuízo de outros membros, a critério do juízo, deve ser composta de membros oriundos de órgãos responsáveis pela tutela do patrimônio histórico e cultural, em especial:

c.1 - o Ministério Público Federal, nos termos do art. 5°, III, e 6º, XIV, da Lei Complementar n.º 75/93, por membro a ser indicado pela 4ª Câmara de Controle e Revisão, especializada na tutela do meio ambiente e patrimônio cultural;

c.2 - o Poder Executivo, pelo Ministério da Cultura, nos termos do art. 1º do Anexo I do Decreto n.º 11.336, de 1º de janeiro de 2023;

c.3 – representantes da área de ciência e tecnologia aplicada às ciências do patrimônio e às ciências forenses, com especialidade no estudo, preservação e na proteção de bens de valor cultural, histórico, arqueológico e paleontológico;

d) que o juízo solicite aos órgãos e entidades que compuserem o Comitê Judicial de Monitoramento descrito no item (c), com fulcro no art. 8º da Lei n.º 7.347/1985, que procedam, no prazo de 15 (quinze) dias, à designação de membros habilitados a participar do Comitê, e que prestem informações preliminares e sugestões a fim de subsidiar a abertura dos trabalhos do Comitê acerca do problema estrutural identificado neste processo;

e) que o juízo encaminhe para o Comitê Judicial de Monitoramento instalado a proposta de plano emergencial de atuação coordenada, confeccionada pelos réus em razão do item (b), bem como os subsídios e informações prestados pelos órgãos (item "d") para análise e manifestação do Comitê;

f) a citação dos réus para que compareçam à audiência prevista no art. 334 do CPC, no juízo ou em núcleo de conciliação deste tribunal, e, caso não haja autocomposição, para que respondam à demanda no

prazo legal, sob pena de revelia, nos termos dos artigos 335 a 346 do Código de Processo Civil; desde logo manifesta-se o autor favorável à realização da audiência de conciliação, oportunidade em que exorta o juízo a estimular as partes a apresentar um calendário do procedimento (art. 191 do CPC), do qual constem etapas de eventual reavaliação das medidas tomadas e novas rodadas de negociação e monitoramento a serem presididas pelo juízo;

g) que o juízo determine a realização de inspeções judiciais referentes ao objeto desta ação, tantas vezes quanto necessário, a qualquer momento e ao longo de toda a tramitação do feito, para a aferição *in loco:* das instalações físicas dos réus ou outros locais relevantes, do cumprimento das decisões do juízo e dos avanços obtidos na direção de remover o ilícito e impedir danos futuros aos direitos tutelados;

h) ao final, requer a **procedência** do pedido, confirmando-se a tutela provisória, **homologando-se** judicialmente o Plano de Reestruturação elaborado pelo Comitê Judicial de Monitoramento, e **condenando** os réus à obrigação de fazer no sentido de que:

h.1) implementem as medidas de reestruturação e reformulação dos bancos de dados de bens de valor histórico, cultural, paleontológico e arqueológico desaparecidos, valendo-se de ferramentas de ciência e tecnologia, a fim de que contenham informações mais detalhadas acerca dos bens desaparecidos, tendo como conteúdo mínimo o descrito no item 6 acima;

h.2) criem uma base de dados nacional unificada, estruturada, integrada, nos termos anteriormente descritos, que contenha as informações atualizadas dos próprios réus e de outros repositórios confiáveis, sendo que a base de dados deve ser acessível ao público em geral e ter suas informações

compartilhadas entre Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Civis, Receita Federal, IBRAM, IPHAN, Ministério Públicos Federal e dos Estados, Agência Nacional de Mineração e demais instituições ou órgãos com atribuições investigativas e de pesquisa e preservação do patrimônio, como forma de sintetizar toda a informação acerca de bens culturais desaparecidos no país para garantir uma atuação de forma conjunta e cooperativa pelos órgãos responsáveis pela salvaguarda do patrimônio nacional brasileiro, nos termos do item 6 acima;

h.3) realizem periodicamente a atualização da base de dados nacional, e alimentem periodicamente o cadastro dos bens culturais desaparecidos na base de dados do *Art Loss Register* (ALR) e na base de dados da Interpol, e outras bases de dados internacionais onde os registros possam contribuir para a localização e repatriação de bens culturais eventualmente localizados;

h.4) implementem medidas de reestruturação na regulamentação da política de empréstimo de bens culturais cedidos temporariamente aos museus e demais exposições no exterior, a fim de garantir o devido retorno dos bens ao país;

h.5) editem, em prazo não superior a 180 dias, e tendo como conteúdo mínimo o descrito no item 6 acima e o que for definido no plano de reestruturação definitivo aprovado pelo juízo, atos regulamentares para balizamento da atuação coordenada dos órgãos na repressão do furto, roubo e tráfico de bens culturais e de valor histórico, paleontológico e arqueológico, desenvolvendo mecanismos de comunicação interna entre todos os órgãos da administração pública que possuem atribuições legais de promover a proteção do patrimônio cultural, em conjunto de

ações integradas ao Sistema Nacional de Cultura (SNC) e SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública), unindo os esforços da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e polícias estaduais;

h.6) promovam interlocução, cooperação e parceria com entidades privadas com especialização e expertise na área, seja pela publicação de editais para projetos conjuntos, pela transferência de recursos, pela celebração de convênios, consórcios, parcerias ou outras formas de colaboração que possam gerar resultados no combate aos ilícitos ou na recuperação, restauração e conservação de bens apreendidos ou repatriados;

h.7) promovam ações educacionais e publicitárias de forma periódica acerca da importância dos bens culturais nacionais, da relevância em sua proteção e vigilância e divulgue as medidas existentes para combater essa prática ilícita (p. ex., o *app* ID-Art da Interpol, canais de contato para denúncia de roubo/furto de bens culturais, *websites*, aplicativos de celular e quaisquer outras ferramentas que venham a ser desenvolvidas), de modo a fortalecer a proteção colaborativa e participativa dos bens culturais, nos termos do §1º do art. 216 da CR/88;

h.8) promovam estudos e pesquisas sobre as medidas e ações adotadas por instituições estrangeiras no combate ao tráfico ilegal de bens culturais e de valor histórico, a fim de buscar soluções aos problemas enfrentados pelo Brasil na repressão ao tráfico de bens culturais, considerando ainda a celebração de acordos de cooperação técnica com entidades nacionais e estrangeiras para compartilhamento de ferramentas e transferência de tecnologia;

h.9) capacitem os agentes públicos que trabalham em pontos de embarque e desembarque (aeroportos e rodoviárias) e postos de despacho de mercadorias para o exterior (aeroportos, portos etc) para evitar a circulação, comercialização e exportação ilícitas de bens protegidos, constituindo unidades administrativas, forças-tarefa ou grupos de trabalho especializados, e promovendo treinamento e atualização periódicos;

h.10) estruturem e implementem junto aos órgãos e instituições públicos e entidades privadas relacionadas à proteção, conservação e recuperação de bens de valor cultural e histórico, um sistema coordenado e efetivo para a prevenção e repressão a este tipo de ilícito, nos termos do item 6 acima e do plano de reestruturação homologado pelo juízo;

h.11) realizem chamadas públicas e lançar editais de fomento, em nível federal, concedendo incentivos específicos para soluções científicas e tecnológicas que incrementem a eficiência da prevenção, repressão, restauração e conservação de bens de valor cultural, histórico, paleontológico e arqueológico.

Requer o MPF a produção de provas por todos os meios admitidos em direito, em especial prova documental superveniente, depoimento pessoal dos prepostos dos réus e oitiva de testemunhas e especialistas, a serem especificadas em momento oportuno.

Dá –se à presente causa o valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais), para efeitos meramente fiscais e de alçada, pelo valor inestimável da pretensão.

Rio de Janeiro, 10 de janeiro de 2024.

ANTONIO DO PASSO CABRAL
Procurador da República

Lista de anexos:

Anexo 2 ao 16 - Inquérito Civil Público nº 1.30.001.004406/2018-02;
Anexo 17 - Ofício nº 638/2021/IPHAN-RJ-IPHAN;
Anexo 18 - Despacho nº 668/2021 IPHAN-RJ;
Anexo 19 - Ofício nº 645/2022/IPHAN-RJ-IPHAN
Anexo 20 - Informação da Polícia Federal sobre o projeto Goia