



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**20ª Vara Federal do Rio de Janeiro**

AVENIDA RIO BRANCO, 243, ANEXO II - 11o. ANDAR - Bairro: CENTRO -  
CEP: 20040009 - Fone: (21)3218-8203 - Email: 20vf@jfrj.jus.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5045231-63.2018.4.02.5101/RJ**

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**RÉU:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

**RÉU:** FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES - FCP

**RÉU:** ASSOCIACAO COMITE RIO DA ACAO DA CIDADANIA CONTRA A  
FOME, A MISERIA E PELA VIDA

**DESPACHO/DECISÃO**

Trata-se de ação civil pública proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face da **UNIÃO, FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES e ASSOCIAÇÃO COMITÊ RIO DA AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME, A MISÉRIA E PELA VIDA**, objetivando a condenação das rés ao cumprimento das obrigações acordadas com a UNESCO acerca da conservação e promoção do sítio arqueológico do Cais do Valongo (Evento 1, Petição Inicial).

Requer, ainda, que a associação ré seja condenada a restituir os valores recebidos a título de locação, para eventos ou filmagens, do edifício Docas Pedro II, desde a data da ocupação do bem até a data da cessação da atividade, com reversão dos valores para o próprio imóvel federal tombado.

Como causa de pedir, o Ministério Público Federal sustenta que o prédio Armazém Central das Docas Pedro II, de propriedade da União, tombado pelo patrimônio histórico federal, é explorado de modo ilegal pela terceira ré, a associação "Ação da Cidadania".

Afirma que, como contrapartida à concessão do título de patrimônio mundial ao sítio arqueológico do Cais do Valongo, o Estado brasileiro se obrigou, impreterivelmente até dezembro de 2019, a instalar, no Armazém Central das Docas Pedro II, um “centro de acolhimento turístico” e um “memorial da celebração da herança africana”, em referência ao sítio, localizado exatamente em frente ao prédio federal tombado.

Expõe, todavia, que, restando apenas um ano para o encerramento do prazo da obrigação internacional, a União, por intermédio do atual ministro da Cultura, e a Fundação Cultural Palmares, por intermédio do seu atual presidente, deixaram de adotar as medidas necessárias à efetiva ocupação do prédio pelos entes públicos.

Assinala que, por longo tempo, tem sido permitido à ré “Ação da Cidadania”, pessoa jurídica de direito privado, a exploração econômica do imóvel, através da sua locação para a realização de bailes de formatura, festas rave, feiras de moda ou “a qualquer um que se disponha a remunerá-la”, obtendo, anualmente, valores da ordem de R\$ 1,4 milhão, que não são revertidos para o erário.

Argumenta que a situação, além de causar dano financeiro à União, causa risco ao patrimônio cultural mundial do Cais do Valongo, reconhecido pela UNESCO como de “valor universal excepcional”, pois, se nada for feito, haverá inadimplência da obrigação internacional assumida pelo Estado brasileiro.

Em tutela de urgência, foram formulados os seguintes pedidos:

1 - que a ré ASSOCIAÇÃO COMITÊ RIO DA AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME, A MISÉRIA E PELA VIDA seja imediatamente notificada a se abster de locar, ceder ou transferir (a qualquer título, mas especialmente para festas e eventos comerciais) o imóvel de propriedade da União que atualmente ocupa, sob pena de, assim não procedendo, incorrer em multa cominatória não inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por evento realizado a partir do recebimento da intimação judicial;

2 - seja a UNIÃO imitada na posse do imóvel e seja Ré AÇÃO DE CIDADANIA intimada a desocupar o imóvel público federal localizado na Avenida Barão de Tefé, 75 – Centro, no prazo de 30 dias a partir da intimação, sob pena de execução forçada e multa cominatória diária, pelo tempo em que permanecer ocupando ilicitamente o edifício;

3 - sejam as Rés UNIÃO e FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES notificadas a promover a imediata ocupação do Galpão DOCAS PEDRO II, devendo providenciar segurança permanente e manutenção adequada do prédio federal tombado;

4 - sejam as Rés UNIÃO e FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES intimadas a apresentar, no prazo de 30 dias, cronograma de trabalho com prazo de conclusão para o mês de dezembro de 2019, contendo a previsão, mês a mês, das medidas administrativas que serão adotadas no sentido de se dar cumprimento à obrigação contraída com a UNESCO, referente à instalação do “centro de acolhimento turístico” e do “memorial da celebração da herança africana”, até 31 de dezembro de 2019, no prédio do Galpão Docas Pedro II;

5 - sejam as Rés UNIÃO e FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES intimadas a reservar e executar, no Orçamento do exercício de 2019, o valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), oriundos do Fundo Nacional de Cultura, destinados ao Valongo no exercício de 2018 e que, por incúria dos atuais gestores, não foi utilizado;

O Ministério Público Federal requer, ainda, com fundamento nos artigos 396 e seguintes do Código de Processo Civil, a intimação da associação ré a exhibir, no prazo de 5 dias, em Juízo, todos os contratos de locação/cessão, parcial ou total, do edifício da Avenida Barão de Tefé, 75, celebrados pela entidade desde a data do início da sua ocupação até o presente.

É o relatório. Decido.

No que tange ao pedido de tutela de urgência, o art. 300 do Código de Processo Civil dispõe que a medida será concedida quando houver elementos que evidenciem a

probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. É necessário haver, portanto, plausibilidade do direito alegado e urgência da situação.

No caso, estão presentes os requisitos autorizadores da concessão da tutela.

O objetivo do Ministério Público Federal, com a propositura da presente ação civil pública, é conferir ao imóvel tombado, pertencente ao patrimônio da União, a destinação já definida por esse ente federativo, após compromisso internacional assumido com a UNESCO.

Além disso, a questão envolve a cessação da ocupação e da exploração alegadamente irregulares do bem, ao argumento de que ele tem sido alugado para a realização indevida de festas e eventos, que geram renda exclusivamente em favor da instituição privada, sem autorização para tanto.

Inicialmente, deve ser remarcada a importância da preservação do sítio arqueológico do Cais do Valongo, ao lado do qual está localizado o imóvel objeto desta ação.

Trata-se de local incluído na Lista do Patrimônio Mundial pela UNESCO, “por seu grande significado para gerações passadas, presentes e futuras no que se refere a história do tráfico atlântico e a escravização dos africanos”. Eis o texto publicado no site do organismo internacional:

***"Cais do Valongo se torna 21º sítio brasileiro inscrito na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO. A inscrição aconteceu hoje (09/07/2017), após votação do Comitê do Patrimônio Mundial.***

*Durante a sua 41ª Reunião, o Comitê do Patrimônio Mundial decidiu incluir, na Lista do Patrimônio Mundial, o Cais do Valongo por seu grande significado para gerações passadas, presentes e futuras no que se refere a história do tráfico atlântico e a escravização de africanos. Trata-se do segundo sítio da cidade do Rio de Janeiro a receber o reconhecimento internacional da UNESCO. Antes do Cais do Valongo, entrou para a Lista, em 2012, o Rio de Janeiro, Paisagens Cariocas entre a Montanha e o Mar.*

*Por sua magnitude, o Cais do Valongo pode ser considerado o lugar mais importante de **memória** da diáspora africana fora da África. Ele é o maior porto de entrada de negros escravizados na América Latina. As estimativas apontam que entre 500 mil e um milhão de negros chegaram ao continente desembarcando neste Cais. Desde sua construção, em 1811, ele sofreu sucessivas transformações até ser aterrado em 1911. O local foi revelado, em 2011, durante escavações das obras do Porto Maravilha, e se tornou o maior vestígio material das raízes africanas nas Américas. A cidade transformou o espaço em monumento preservado e aberto à visitação pública.*

*Para a Representante a.i. da UNESCO no Brasil, Marlova Jovchelovitch Noletto, 'o Cais do Valongo tem valor histórico, arqueológico e cultural, traz memórias de um período da história que não pode se repetir jamais e, por isso mesmo, precisa ser lembrado. O seu reconhecimento internacional ressalta uma época muito importante para a formação da cultura brasileira e das Américas'.*

*A coordenadora de Cultura a.i. da UNESCO no Brasil, Rebeca Otero, complementa dizendo que 'é preciso conhecer nosso passado e o Cais do Valongo nos aproxima dele. O reconhecimento do sítio pela UNESCO é também um reforço a ações no campo da educação, assim como é a Lei 10.639/2003, que ajuda o povo brasileiro a conhecer sua própria história determinando a inclusão da temática História e Cultura Afro-Brasileira no currículo oficial da Rede de Ensino'.*

*Durante a Reunião, a presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Kátia Bogéa, em sua declaração em comemoração ao título, lembrou que o Cais do Valongo se torna, agora, mais um dos poucos sítios do Patrimônio Mundial a lembrar a história da escravidão.*

*'Esse Sítio Arqueológico é único pois representa os milhões de africanos que foram escravizados e que trabalharam para construir o Brasil como uma nação, gerando a maior população de negros fora da África no mundo. Estamos celebrando a Década Internacional de Afrodescendentes da ONU e a inscrição desse Sítio na Lista reafirma o papel do Brasil como um lugar de diversidade e não somente um local de memórias dolorosas', disse a presidente.*

*O dossiê de candidatura ao Patrimônio Mundial começou a ser preparado em 2014, coordenado pelo antropólogo Milton Guran e elaborado pelo Iphan, em parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro. [...]*

*O valor excepcional universal do Cais do Valongo, reconhecido pela UNESCO, atende ao sexto critério dos 10 estabelecidos no Guia Operacional para a Implementação da Convenção do Patrimônio Mundial.*

*Estar diretamente ou materialmente associado a acontecimentos e tradições vivas, ideias ou crenças, obras artísticas e literárias de significação universal excepcional é o critério VI do Guia para a Implementação da Convenção do Patrimônio Mundial. Conforme argumentos apresentados no dossiê de candidatura, o Cais do Valongo se encaixa neste critério, pois é um exemplo de sítio histórico sensível - que desperta a memória de eventos traumáticos e dolorosos e que lida com a história de violação de direitos humanos. Portanto, o Cais do Valongo materializa memórias que remetem a aspectos de dor e sobrevivência na história dos antepassados dos afrodescendentes, que hoje totalizam mais da metade da população brasileira e marcam as sociedades de outros países do continente americano”*  
*[[http://www.unesco.org/new/pt/brasil/abouthis-office/single-view/news/valongo\\_wharf\\_is\\_the\\_new\\_brazilian\\_site\\_inscribed\\_on\\_unesco/](http://www.unesco.org/new/pt/brasil/abouthis-office/single-view/news/valongo_wharf_is_the_new_brazilian_site_inscribed_on_unesco/), consulta realizada em 16/12/2018]*

Quanto ao Armazém Central das Docas Pedro II, de propriedade da União, o dossiê do Estado brasileiro apresentado à Unesco, que sustentou a candidatura do sítio arqueológico do Cais do Valongo a patrimônio mundial, expõe o seguinte:

*“Há, ao lado do Cais do Valongo, outro espaço que guarda aspectos dessa memória da resistência e da luta abolicionista. Trata-se do prédio das Docas Pedro II. Ainda vigorava a escravidão de africanos e afrodescendentes quando um jovem engenheiro negro, filho do único afrodescendente que chegou a Conselheiro do Império Brasileiro, projetou e fez construir um moderno armazém para grãos de café, único prédio desse porte na época a ser construído sem a utilização de mão de obra cativa. Essa foi uma exigência de André Rebouças, responsável pela construção das Docas Pedro II e diretor da companhia de mesmo nome. Ele, um abolicionista, integrante de algumas sociedades antiescravagistas, como a Sociedade Brasileira contra a Escravidão, a Sociedade Abolicionista e a Sociedade*

*Central de Imigração, conferiu a essa construção um lugar simbólico na luta pelo fim da escravidão. O edifício do Armazém Central das antigas Docas D. Pedro II fica localizado em frente à área do Cais do Valongo, o maior porto de desembarque de africanos escravizados nas Américas. A região, atualmente conhecida como 'Pequena África', é espaço simbólico para a comunidade afrodescendente que, rapidamente, após a realização das pesquisas arqueológicas, converteu o local em símbolo da luta pela afirmação de sua identidade e de sua história”* [[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Dos\\_sie\\_Cais\\_do\\_Valongo\\_versao\\_Portugues.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Dos_sie_Cais_do_Valongo_versao_Portugues.pdf), consulta realizada em 16/12/2018].

Como se nota, é inestimável a importância, para as gerações passadas, presentes e futuras, do Cais do Valongo e do Armazém Central das Docas Pedro II. Acerca do tema, a Constituição de 1988 estabelece, em diversos dispositivos, o dever de proteção do patrimônio histórico e cultural brasileiro pelo Poder Público:

*“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*[...]*

*III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;*

*IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;*

*V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;*

*Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.*

*§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.*

*[...]*

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I- defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II- produção, promoção e difusão de bens culturais;

III- formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões

IV- democratização do acesso aos bens de cultura;

V- valorização da diversidade étnica e regional.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.”

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.



*§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.*

*§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”.*

Feitas essas observações, constata-se, em exame preliminar, que a utilização do Armazém Central das Docas Pedro II pela ONG “Ação da Cidadania” é precária e irregular, havendo seguidas tentativas de retomada do imóvel pela União, ao menos desde o ano de 2016.

É relevante destacar histórico resumido da ocupação do bem, de acordo com informações prestadas, pela Secretaria do Patrimônio da União, no autos do processo nº 0135921-63.2017.4.02.5101, que tramitou na 21ª Vara Federal desta Seção Judiciária do Rio de Janeiro (Evento 1, Anexo 4):

*-1977 – aquisição do imóvel pela União, conforme requerimento da Procuradoria da Fazenda Nacional no Rio de Janeiro;*

*-1984 – venda do domínio útil à CIBRAZEN;*

*-1991 – doação do imóvel à Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – FCBIA e o Arquivo Nacional;*

*-1995 – lavratura de Termo de Cessão de Uso;*

*-2001 – autorizada guarda, vigilância e conservação do imóvel, em caráter precário, pela Associação Comitê Rio da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida;*

*-2005 – incorporação do imóvel ao patrimônio da União, diante da extinção da FCBIA;*

*-14/10/2016 – IPHAN requereu cessão de uso do imóvel para instalação do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP) e o Centro de Memória da Herança Africana (CMHA), pelo prazo de 30 anos;*

*- 27/03/2017 – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro requereu cessão do imóvel para implantação do Museu da Escravidão e Liberdade, informando que criou Plano de Promoção Arqueológica do Sítio do Cais do Valongo.*

Através de ofício datado de 15 de maio de 2017, a ONG “Ação da Cidadania” foi notificada para desocupar o bem (Evento 1, Anexo 20). A circunstância ensejou a propositura de demanda judicial pela associação, objetivando permanecer no imóvel ou, ao menos, obter indenização pelas benfeitorias no Armazém Central das Docas Pedro II, durante os 17 anos de sua ocupação. O processo, entretanto, foi extinto sem análise de mérito, diante da desistência manifestada pela associação (Evento 1, Anexo 5).

O cenário atual é de continuidade da ocupação do bem por essa pessoa jurídica de direito privado, com a realização, no patrimônio nacional tombado, de numerosos eventos de natureza comercial, completamente estranhos à sua finalidade histórico-cultural. Quanto a um deles, o IPHAN lavrou “Termo de Embargo” para proibir, em setembro de 2017, o festival musical de grande porte “BIERGARTEN” (Evento 1, anexos 23 e 24).

Relativamente a esse evento, foi necessária a propositura da ação civil pública nº 0502654-35.2017.4.02.5101, pelo Ministério Público Federal, a fim de que a ONG ocupante do imóvel obedecesse a restrição imposta pelo IPHAN, tendo o Juízo da 21ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro concedido medida liminar para impedir a realização do evento.

A associação “Ação da Cidadania” interpôs recurso contra a decisão, mas a liminar foi confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, nos termos de acórdão assim ementado:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REALIZAÇÃO DE EVENTO MUSICAL (FESTIVAL "BIERGARTEN") EM IMÓVEL DE PROTEÇÃO FEDERAL. TOMBAMENTO. NÃO AUTORIZAÇÃO DO IPHAN PARA REALIZAÇÃO DO ESPETÁCULO. LIMINAR DEFERIDA. SUSPENSÃO DO EVENTO. RECURSO IMPROVIDO.*

*1- Trata-se de Agravo de Instrumento interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL a fim de reformar decisão nos autos de Ação Civil Pública que deferiu o pedido de tutela de urgência (art. 300 do CPC/15) para "determinar que os réus se abstenham de organizar, promover, vender ingressos, instalar estruturas e equipamentos e realizar o evento BIERGARTEN, nos dias*

06, 07, 08 e 09 de setembro de 2017, nas dependências do Armazém Central das Docas D. Pedro II (localizado na Avenida Barão de Tefé, nº 75) ou no sítio arqueológico do Cais do Valongo, localizado na frente do prédio, sob pena de multa pessoal ao seu responsável no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) em caso de violação da presente decisão".

2- Descabe falar-se em perda de objeto do Agravo de Instrumento, conforme apontado pelo MP Federal em seu parecer, vez que presente o interesse da Agravante na prestação jurisdicional vindicada quando da interposição recursal, razão pela qual impõe-se análise quanto à matéria de fundo, o uso da área apontada para os fins desejados sem as autorizações dos órgãos competentes.

3- Em um exame perfunctório dos autos, próprio desta fase de deliberação, encontram-se presentes os requisitos autorizadores da medida pleiteada (art. 300 do CPC/15). Há a plausibilidade do direito invocado pela parte autora, ora Agravado, vez que a não autorização da autoridade administrativa competente (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN) para a realização da festa denominada "BIERGARTEN" (festival musical de grande porte), nas dependências do Armazém Central das Docas D. Pedro II, localizado na Av. Barão de Tefé, nº 75 (Termo de Embargo nº 14.178), se deu em virtude da incompatibilidade de realização de grandioso evento com área de relevante valor histórico-cultural ao patrimônio nacional a merecer proteção por parte do Poder Público (Processo de Tombamento nº 1661-T-12), matéria que recebe proteção constitucional, nos termos do art. 216, além de se localizar no entorno da área do evento o Sítio Arqueológico do Cais do Valongo, registrado pelo IPHAN e reconhecido pela UNESCO como Patrimônio Mundial, na categoria de Sítio de Memória Sensível.

4- Quanto ao requisito perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, também restou preenchido para concessão da tutela de urgência, existindo risco de perecimento de direito a justificar o deferimento imediato do pedido diante da iminente probabilidade de danos ao patrimônio tombado com a realização do espetáculo musical, em curso à época da apreciação liminar.

5- Agravo de Instrumento improvido. [Agravo de Instrumento nº 0100401-19.2017.4.02.0000, TRF2, Oitava Turma Especializada, Relator Desembargador Federal GUILHERME DIEFENTHAELER, Data do Julgamento: 11/07/2018]

Já foi proferida sentença na ação civil pública nº 0502654-35.2017.4.02.5101. O Juízo da 21ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro julgou procedente o pedido formulado pelo Ministério Público Federal, assinalando que o imóvel é ocupado pela ONG “Ação da Cidadania” de forma precária, e que sempre haverá necessidade de autorização prévia para realização de eventos que envolvam “colocação de equipamento publicitário ou sinalização ou o uso de instalações provisórias”.

Ainda quanto aos eventos no Armazém Central das Docas Pedro II, menciono o teor do Ofício nº 2504/2018, do IPHAN, com cópia anexada aos autos (Evento 1, Anexo 10):

*"Senhor Procurador da República, cumprimentando-o cordialmente, acuso o recebimento do ofício/PRRJ/GAB/SGS n.º 16574/2018, referente ao assunto em epígrafe.*

*Em atenção ao requisitado informo, a seguir, os eventos realizados no imóvel em tela que receberam "nada a opor" deste IPHAN no ano de 2018:*

- Evento – Senai Brasil Fashion - Galpão Ação da Cidadania - 22/11 e 23/11/2018;*
- Evento – Flup Festa Literária das Periferias - Galpão Ação da Cidadania - 06/11 a 11/11/2018;*
- Evento - Feira dos Cais - Plus Size - Centro Cultural Ação da Cidadania - 24/11 e 25/11/2018;*
- Evento - Arraiá do Bem APPAI no Centro Cultural da Ação da Cidadania - 11/08/2018;*
- Evento – Arraiá Qi Colégio Qi - 07/07/2018.*

*Oportunamente, informo que foi protocolada nesta Superintendência, na data de hoje (06/12/2018), uma solicitação para realização do evento denominado FESTA ENEL 2018, programado para o dia 19/12/2018, das 18h às 0h. O referido expediente foi submetido à área técnica para apreciação. Preliminarmente, foi possível verificar que não há informações suficientes para analisar o pedido, e, diante disso, será solicitada ao interessado a apresentação de documentação complementar para*

*embasar a análise do requerimento. Sem mais para o momento, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos suplementares".*

Há plausibilidade na alegação do Ministério Público Federal de que os eventos mercantis ocorridos no imóvel configuram desvio de finalidade na ocupação de prédio público federal tombado, sem que a ONG "Ação da Cidadania" possua documento jurídico válido que lhe permita explorar comercialmente o bem.

Verifico que, conforme o balanço financeiro da ONG referente ao ano de 2016, sua receita líquida foi de R\$ 1.732.565,38. Desse total, o valor de R\$ 1.447.454,84, equivalente a 83,54% dos ingressos da associação, decorreu de receitas de locação do prédio público federal para eventos e filmagens. Constatado, ainda, que parcela relevante desse volume financeiro, correspondente a R\$ 513.287,34, remunerou os diretores e empregados da ONG, ao passo que os custos dos projetos sociais desenvolvidos pela associação privada, naquele ano, não alcançaram R\$ 150.000,00, ou seja, menos de 10% da sua receita, segundo o mesmo balanço financeiro acostado aos autos (Evento 1, Anexo 3).

Outro fato relevante é a existência de "Termo de Entrega Provisória do Imóvel", lavrado em 12 de junho de 2018, pelo qual a Superintendência do Patrimônio da União no Rio de Janeiro formalizou a cessão, ao Ministério da Cultura, do Armazém Central das Docas Pedro II (Evento 1, Anexo 7).

Na Cláusula Terceira do documento, está consignado que "o imóvel se destina ao Ministério da Cultura, para implementar projetos que visem apoiar o desenvolvimento cultural e a promoção arqueológica do Sítio do Cais do Valongo com o objetivo de criar um Centro de Referência da celebração da herança africana no imóvel". A Cláusula Quarta, alínea "c", prevê que "não será permitida a utilização do imóvel para fim diverso do que justificou a entrega".

O quadro exposto sinaliza, portanto, a necessidade e a urgência da retomada, pela União, do bem que lhe pertence, dotado de inestimável valor histórico e cultural. Seria possível argumentar que, em respeito ao contraditório e à ampla defesa, a medida mais prudente consistiria em aguardar o trânsito em

julgado neste processo de conhecimento para, caso acolhido por sentença o pedido formulado na inicial, executar a desocupação do Armazém Central das Docas Pedro II.

Essa ponderação, no entanto, desconsidera que tanto a probabilidade do direito material invocado pelo Ministério Público Federal quanto a urgência da situação retratada nos autos se revelam presentes, nos termos da fundamentação desta decisão. No atual estágio de desenvolvimento da dogmática jurídica, já se reconhece, sem maiores dissensos, que o tempo de tramitação do processo judicial é ônus que, por impactar de forma sensível e direta a tutela do direito, deve ser adequadamente distribuído entre as partes. Cito lição doutrinária sobre o tema:

*“Houve um momento em que o tempo não era visto como algo importante na vida do processo. Nesse mesmo período, o que interessava para o processualista era encarar o processo por um ângulo estritamente interno de visão, vendo-o tão somente a partir de conceitos processuais e dele expurgando tudo que dissesse respeito ao direito material. A ideologia que estava por detrás dessa atitude do legislador e da doutrina que lhe ofertava sustentação teórica era a da neutralidade científica e do descompromisso do processo civil senão com os seus próprios conceitos – em um frio e indiferente purismo metodológico. Interessava ao máximo ao processualista a abstração, o conceitualismo e o sistematismo da ciência processual civil.*

*Os sinais enviados pela prática mostraram, no entanto, que uma adequada distribuição do ônus do tempo no processo e a percepção de que a técnica processual só tem sentido se vista na perspectiva da tutela dos direitos são imprescindíveis para que a administração da justiça civil consiga obter seus fins de forma idônea. Com isso, procurou-se uma correção de rumo – e o combate contra a morosidade na prestação da tutela jurisdicional e contra o asséptico processualismo acabaram sendo travados com a colaboração da conjugação da técnica processual com a tutela dos direitos – e especialmente no que agora interessa, com a compreensão da tutela dos direitos na perspectiva da técnica antecipatória [...].*

*Como o tempo é concomitantemente inerente à fisiologia do processo e fonte de dano ao autor que tem razão no seu pleito, é necessário distribuí-lo de acordo com determinados critérios ao longo do seu desenvolvimento. Do contrário, corre-se o risco de o autor ter que*

*invariavelmente pagar pelo tempo do processo – independentemente da urgência na realização da tutela do direito ou da evidência da posição jurídica que defende em juízo –, com evidente violação do princípio da igualdade (arts. 5.º, I, da CF/1988, e 7.º do CPC).*

***A técnica antecipatória – que é capaz de dar lugar às ‘tutelas provisórias’ do legislador – tem justamente por função distribuir de forma isonômica o ônus do tempo no processo. Para tanto, fundamenta-se ora na urgência, ora na evidência do direito postulado em juízo (é por essa razão que o legislador refere que ‘a tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência’, art. 294). A ‘tutela provisória de urgência’ pode ser ‘cautelar ou antecipada’ (isto é, satisfativa, art. 294, parágrafo único), ao passo que a tutela da evidência é sempre satisfativa (art. 311).” [Luiz Guilherme Marinoni, Novo curso de processo civil, volume 2, Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 195-198]***

No início deste processo, evidentemente seria descabido afastar, por exemplo, a possibilidade de que a ré “Ação da Cidadania” alegue e demonstre ter direito de permanecer, por tempo indeterminado, no Armazém Central das Docas Pedro II, ou de que a União reconheça a licitude dessa ocupação permanente. Mas, em exame preliminar, a tese alegada na inicial no tocante à irregularidade do uso do bem é consistente.

Como visto, trata-se de imóvel público federal tombado, que, em 12 de junho de 2018, foi cedido ao Ministério da Cultura para “implementar projetos que visem apoiar o desenvolvimento cultural e a promoção arqueológica do Sítio do Cais do Valongo com o objetivo de criar um Centro de Referência da celebração da herança africana no imóvel”, não sendo permitida sua utilização “para fim diverso do que justificou a entrega” (Termo de Entrega Provisória, Cláusulas Terceira e Quarta, Evento 1, anexo 7).

Além disso, reitero que o requerimento de desocupação do Armazém Central das Docas Pedro II não se reveste de potencial para, de modo injustificado, causar surpresa à ré “Ação da Cidadania”. Embora a demandada utilize o imóvel desde o início da década passada, em caráter precário, conforme ato de autorização da Secretaria de Patrimônio da União datado de 29/03/2001, a ONG já havia sido notificada extrajudicialmente pela União, em meados de 2017, para desocupar o bem (Evento 1, Anexo 20).

Contra essa deliberação administrativa, remarco que a “Ação da Cidadania” ajuizou demanda na Seção Judiciária do Rio de Janeiro em junho de 2017, formulando, entre outros requerimentos, pedido de “declaração de nulidade da notificação para desocupação do imóvel, tendo em vista que não há qualquer ato administrativo ou lei que confira fundamento na atuação da Ré, o que é vedado pela CRFB/88 em função do princípio da legalidade estrita”, consoante se extrai da inicial do processo nº 0135921-63.2017.4.02.5101, distribuído para a 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro.

Em consulta aos autos daquele processo, observa-se que, em outubro de 2018, o feito foi extinto por sentença terminativa, que homologou o requerimento de desistência da demanda veiculado pela “Ação da Cidadania” (Evento 1, Anexo 5).

Veja-se que, naquele feito, havia sido realizada audiência de conciliação entre as partes em agosto de 2017, tendo o Juízo da 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro determinado a suspensão do processo pelo prazo de 90 dias, para constituição de Grupo de Trabalho voltado à busca de solução consensual do litígio.

Em cumprimento à decisão judicial, a União, o Ministério Público Federal e a Prefeitura do Rio de Janeiro apresentaram relatório do Grupo de Trabalho. Na forma da inicial desta ação civil pública, o documento registra que “o acordo não foi alcançado justamente porque a ‘AÇÃO DA CIDADANIA’ insiste em reivindicar para si o prédio, inclusive para continuar promovendo a EXPLORAÇÃO COMERCIAL do espaço, seja mediante a locação para eventos, seja mediante a exploração de restaurante e café no local”.

Segundo o relatório, cujas passagens foram reproduzidas na inicial desta demanda, “pelas discussões travadas no último encontro, bem como à vista dos argumentos sustentados pela AC, é possível identificar que a entidade insiste em manter certas áreas da edificação sob o seu domínio, uma vez que necessita explorar economicamente tais espaços para garantir sua sustentabilidade. Ou seja, disso conclui-se que a entidade não consegue captar recursos e gerir suas finanças sem explorar a área pública e auferir lucro com isso. A incompatibilidade das



propostas apresentadas e da natureza das atividades desenvolvidas pela Prefeitura e pela AC são inequívocas.” (Evento 1, Anexo 6).

A ausência de acordo no processo anterior não inviabiliza que este Juízo designe audiência conciliatória na presente ação civil pública, em obediência ao art. 334 do CPC. Mas, considerando as múltiplas reuniões realizadas entre o Ministério Público Federal, a União, a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro e a ONG “Ação da Cidadania”, no âmbito do Grupo de Trabalho instituído por determinação da 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro, que não redundaram em acordo, não se deve manter a ocupação privada de bem público à espera de nova e incerta tentativa de autocomposição pelas partes.

Anoto, ademais, que a ONG “Ação da Cidadania” poderia, de modo legítimo, ter prosseguido na demanda, a fim de buscar, de forma definitiva, pronunciamento judicial acerca de seus alegados direitos. A associação sustentava, na inicial do processo nº 0135921-63.2017.4.02.5101, fazer jus a manter a ocupação do bem por tempo indeterminado, ou, quando menos, a retê-lo até receber indenização pelos benfeitorias alegadamente acrescidas ao Armazém Central das Docas Pedro II. Mas terminou por desistir da demanda, obstando que o Judiciário provesse solução de mérito para o litígio (Evento 1, Anexo 5).

Não se exclui a possibilidade de que as alegações sejam renovadas, neste processo, pela ONG “Ação da Cidadania”. E, se o forem, merecerão detido exame do Juízo, à luz dos fatos concretos descritos nos autos. No entanto, não se pode perder de vista que o Superior Tribunal de Justiça possui firme jurisprudência sobre o tema, consubstanciada em recente verbete de sua súmula: “A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias” (Enunciado nº 619 do STJ).

Com efeito, a Corte Superior se reporta aos termos do Decreto-Lei nº 9.760/46, diploma que rege os bens públicos federais, para determinar que a ocupação e o uso deles, em especial dos tombados, exigem autorização expressa, invidiosa e atual do Poder Público. Confirmam-se os julgados em destaque:

*ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. REGIME RECURSAL DO CPC/73. JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO. BEM PÚBLICO FEDERAL. OCUPAÇÃO POR PARTICULARES SEM AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DA ADMINISTRAÇÃO. DETENÇÃO ILÍCITA CONFIGURADA. CONSTRUÇÃO RESIDENCIAL INCOMPATÍVEL COM O CONCEITO DE BENFEITORIA NECESSÁRIA. IMPOSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO.*

*1. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 808.708/RJ (Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 4/5/2011), consignou que "Os bens públicos federais contam com regime jurídico especial próprio (Decreto-Lei 9.760/1946); logo, descabe, como é curial, aplicar o regime jurídico geral do Código Civil, exceto naquilo em que o microssistema seja omissivo e, ainda assim, levando em conta, obrigatoriamente, a principiologia que o informa".*

*2. Nos termos do art. 71 do Decreto-Lei nº 9.760/46, inexistindo autorização expressa do Poder Público federal para a ocupação de área pública, como na hipótese vertente, o ocupante poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo.*

*3. Também de acordo com o regime jurídico dos bens imóveis federais (art. 90 do Decreto-Lei nº 9.760/46), as benfeitorias necessárias somente serão indenizáveis se a União for previamente notificada da sua execução, o que não ocorreu no caso concreto.*

*4. "Configurada a ocupação indevida de bem público, não há falar em posse, mas em mera detenção, de natureza precária, o que afasta o direito à indenização por benfeitorias. Precedentes do STJ." (REsp 1.310.458/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 9/5/2013)*

*5. Ademais, a construção residencial em comento, embora de pequeno porte, é incompatível com o conceito de benfeitoria necessária ("as que têm por fim conservar o bem ou evitar que se deteriore" - art. 96, § 3º, do CC), já que nenhum benefício trará ao Poder Público, pois deverá ser demolida, uma vez que não guarda compatibilidade com a destinação e com as finalidades do Jardim Botânico do Rio de Janeiro.*

*6. Recurso especial da União a que se dá provimento. [Recurso Especial nº 1.055.403/RJ, STJ, Primeira Turma, Relator Ministro Sérgio Kukina, Data do Julgamento*

*ADMINISTRATIVO. JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO. BEM PÚBLICO. DECRETO-LEI 9.760/46 PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. BEM TOMBADO. ARTS. 11 E 17 DO DECRETO-LEI 25/1937. OCUPAÇÃO POR PARTICULARES. CONSTRUÇÃO. BENFEITORIAS. INDENIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO DE RETENÇÃO. DESCABIMENTO. ARTS. 100, 102, 1.196, 1.219 E 1.255 DO CÓDIGO CIVIL DE 2002.*

*1. Fundado em 1808 por Dom João VI, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro é um dos tesouros do patrimônio natural, histórico, cultural e paisagístico do Brasil, de fama internacional, tendo sido um dos primeiros bens tombados, ainda em 1937, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, sob o pálio do então recém-promulgado Decreto-Lei 25/1937.*

*2. Os remanescentes 140 hectares, que atualmente formam o Jardim Botânico, são de propriedade da União, o que, independentemente das extraordinárias qualidades naturais e culturais, já obriga que qualquer utilização, uso ou exploração privada seja sempre de*

*caráter excepcional, por tempo certo e cabalmente motivada no interesse público.*

*3. Não obstante leis de sentido e conteúdo indubitáveis, que salvaguardam a titularidade dos bens confiados ao controle e gestão do Estado, a história fundiária do Brasil, tanto no campo como na cidade, está, infelizmente até os dias atuais, baseada na indevida apropriação privada dos espaços públicos, com freqüência às claras e, mais grave, até com estímulo censurável, tanto por ação como por leniência, de servidores públicos, precisamente aqueles que deveriam zelar, de maneira intransigente, pela integridade e longevidade do patrimônio nacional.*

*4. Além de rasgar a Constituição e humilhar o Estado de Direito, substituindo-o, com emprego de força ou manobras jurídicas, pela "lei da selva", a privatização ilegal de espaços públicos, notadamente de bens tombados ou especialmente protegidos, dilapida o patrimônio da sociedade e compromete o seu gozo pelas gerações futuras.*

5. Consoante o Código Civil (de 2002), "Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião" (art. 102) e os "de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação" (é o caso do Jardim Botânico), nos termos do art. 100. Mais incisiva ainda a legislação do patrimônio histórico e artístico nacional, quando dispõe que "As coisas tombadas, que pertençam à União, aos Estados ou aos Municípios, inalienáveis por natureza, só poderão ser transferidas de uma à outra das referidas entidades" (art. 11, do Decreto-Lei 25/1937, grifo acrescentado).

**6. A ocupação, a exploração e o uso de bem público - sobretudo os de interesse ambiental-cultural e, com maior razão, aqueles tombados - só se admitem se contarem com expresso, inequívoco, válido e atual assentimento do Poder Público, exigência inafastável tanto pelo Administrador como pelo Juiz, a qual se mantém incólume, independentemente da ancianidade, finalidade (residencial, comercial ou agrícola) ou grau de interferência nos atributos que justificam sua proteção.**

7. Datar a ocupação, construção ou exploração de longo tempo, ou a circunstância de ter-se, na origem, constituído regularmente e só depois se transformado em indevida, não purifica sua ilegalidade, nem fragiliza ou afasta os mecanismos que o legislador instituiu para salvaguardar os bens públicos. Irregular é tanto a ocupação, exploração e uso que um dia foram regulares, mas deixaram de sê-lo, como os que, por nunca terem sido, não podem agora vir a sê-lo.

8. No que tange ao Jardim Botânico do Rio, nova ou velha a ocupação, a realidade é uma só: o bem é público, tombado, e qualquer uso, construção ou exploração nos seus domínios demanda rigoroso procedimento administrativo, o que não foi, in casu, observado.

9. Na falta de autorização expressa, inequívoca, válida e atual do titular do domínio, a ocupação de área pública é mera detenção ilícita ("grilagem", na expressão popular), que não gera - nem pode gerar, a menos que se queira, contrariando a mens legis, estimular tais atos condenáveis - direitos, entre eles o de retenção, garantidos somente ao possuidor de boa-fé pelo Código Civil. Precedentes do STJ.

**10. Os imóveis pertencentes à União Federal são regidos pelo Decreto-Lei 9.760/46, que em seu art. 71 dispõe que, na falta de assentimento (expresso, inequívoco, válido e**

**atual) da autoridade legitimamente incumbida na sua guarda e zelo, o ocupante poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513, 515 e 517 do Código Civil de 1916.**

*11. A apropriação, ao arripio da lei, de terras e imóveis públicos (mais ainda de bem tombado desde 1937), além de acarretar o dever de imediata desocupação da área, dá ensejo à aplicação das sanções administrativas e penais previstas na legislação, bem como à obrigação de reparar eventuais danos causados.*

*12. Aplica-se às benfeitorias e acessões em área ou imóvel público a lei especial que rege a matéria, e não o Código Civil, daí caber indenização tão-só se houver prévia notificação do proprietário (art. 90 do Decreto-lei 9.760/46).*

*13. Simples detenção precária não dá ensejo a indenização por acessões e benfeitorias, nem mesmo as ditas necessárias, definidas como "as que têm por fim conservar o bem ou evitar que se deteriore" (Código Civil, art. 96, § 3º). Situação difícil de imaginar em construções que deverão ser demolidas, por imprestabilidade ou incompatibilidade com as finalidades do Jardim Botânico (visitação pública e conservação da flora), a antítese do fim de "conservar o bem ou evitar que se deteriore".*

**14. Para fazer jus a indenização por acessões e benfeitorias, ao administrado incumbe o ônus de provar: a) a regularidade e a boa-fé da ocupação, exploração ou uso do bem, lastreadas em assentimento expreso, inequívoco, válido e atual; b) o caráter necessário das benfeitorias e das acessões; c) a notificação, escoreita na forma e no conteúdo, do órgão acerca da realização dessas acessões e benfeitorias.**

*15. Eventual indenização, em nome das acessões e benfeitorias que o ocupante ilegal tenha realizado, deve ser buscada após a desocupação do imóvel, momento e instância em que o Poder Público também terá a oportunidade, a preço de mercado, de cobrar-lhe pelo período em que, irregularmente, ocupou ou explorou o imóvel e por despesas de demolição, assim como pelos danos que tenha causado ao próprio bem, à coletividade e a outros valores legalmente protegidos.*

*16. Inexiste boa-fé contra expressa determinação legal. Ao revés, entende-se agir de má-fé o particular que, sem título expresso, inequívoco, válido e atual ocupa imóvel público, mesmo depois de notificação para abandoná-lo, situação típica de esbulho permanente, em que cabível a imediata reintegração judicial.*

*17. Na ocupação, uso ou exploração de bem público, a boa-fé é impresumível, requisitando prova cabal a cargo de quem a alega. Incompatível com a boa-fé agir com o reiterado ânimo de se furtar e até de burlar a letra e o espírito da lei, com sucessivas reformas e ampliações de construção em imóvel público, por isso mesmo feitas à sua conta e risco.*

*18. Na gestão e controle dos bens públicos impera o princípio da indisponibilidade, o que significa dizer que eventual inércia ou conivência do servidor público de plantão (inclusive com o recebimento de "aluguel") não tem o condão de, pela porta dos fundos da omissão e do consentimento tácito, autorizar aquilo que, pela porta da frente, seria ilegal, caracterizando, em vez disso, ato de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992), que como tal deve ser tratado e reprimido.*

*19. A grave crise habitacional que continua a afetar o Brasil não será resolvida, nem seria inteligente que se resolvesse, com o aniquilamento do patrimônio histórico-cultural nacional. Ricos e pobres, cultos e analfabetos, somos todos sócios na titularidade do que sobrou de tangível e intangível da nossa arte e história como Nação. Daí que mutilá-lo ou destruí-lo a pretexto de dar casa e abrigo a uns poucos corresponde a deixar milhões de outros sem teto e, ao mesmo tempo, sem a memória e a herança do passado para narrar e passar a seus descendentes.*

*20. Recurso Especial não provido. [Recurso Especial nº 808.708/RJ, STJ, Segunda Turma, Relator Ministro Herman Benjamin, Data do Julgamento 18/08/2009]*

Em resumo: os elementos constantes nos autos evidenciam, sob exame preliminar, a consistência da tese de que a ocupação e a exploração do Armazém Central das Docas Pedro II, pela ré "Ação da Cidadania", se revelam ilícitas. Isso porque, além de não contarem com autorização expressa e atual da União, proprietária do imóvel tombado, ocorrem em possível desvio da finalidade histórico-cultural do bem.

A probabilidade do direito material da coletividade e a urgência da situação descrita na inicial ensejam, portanto, a determinação de que a ré “Ação da Cidadania” se abstenha de locar, ceder ou transferir, a qualquer título, especialmente para festas e eventos comerciais, o imóvel. O impedimento se estende, inclusive, à realização da festa já agendada, no local, para o próximo dia 19/12/2018 (FESTA ENEL 2018), conforme o ofício nº 2504/2018, do IPHAN (Evento 1, Anexo 10)

Os mesmos pressupostos jurídicos impõem que a União seja imitada na posse do Armazém Central das Docas Pedro II, providenciando sua ocupação, segurança permanente e manutenção adequada, após intimação da ré “Ação da Cidadania” para desocupar o prédio federal tombado no prazo de 30 dias, contados da notificação judicial dessa associação.

No tocante aos demais requerimentos formulados pelo Ministério Público Federal em face das rés União e Fundação Cultural Palmares, igualmente se constata a relevância do direito e o perigo da demora alegados nesta ação civil pública.

A afirmação do MPF é que, como contrapartida à concessão do título de patrimônio mundial ao sítio arqueológico do Cais do Valongo, o Estado brasileiro se obrigou, impreterivelmente até dezembro de 2019, a instalar, no Armazém Central das Docas Pedro II, um “centro de acolhimento turístico” e um “memorial da celebração da herança africana”, em referência ao sítio, situado em frente ao prédio federal tombado.

O autor sustenta, no entanto, que, restando apenas um ano para o encerramento do prazo da obrigação internacional, a União, por intermédio do atual ministro da Cultura, e a Fundação Cultural Palmares, por intermédio do atual presidente, não adotaram as medidas necessárias à efetiva ocupação e destinação social do prédio.

Em análise primária, assinalo a existência do documento "Plano de Promoção Arqueológica do Sítio Cais do Valongo", subscrito pela Presidência do IPHAN e pela Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, a estabelecer “que o governo brasileiro, através do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, e da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - PMRJ [...] se comprometem em elaborar e executar, nos

próximos três anos, um plano objetivando reforçar o valor universal excepcional do Sítio Arqueológico Cais do Valongo e sua inserção na malha urbana da cidade [...]” (Evento 1, Anexo 2).

Um dos objetivos específicos expressamente consignados no documento é a criação, até o ano de 2019, de “um centro de acolhimento turístico e um memorial da celebração da herança africana, a serem instalados no PRÉDIO DOCAS PEDRO II”, o imóvel objeto dos autos, tratando-se de espaço da reflexão sobre a importância do legado dos afrodescendentes na cultura das Américas.

Verifico, ainda, que, em em 12 de junho de 2018, o prédio público foi cedido ao Ministério da Cultura para “implementar projetos que visem apoiar o desenvolvimento cultural e a promoção arqueológica do Sítio do Cais do Valongo com o objetivo de criar um Centro de Referência da celebração da herança africana no imóvel”, não sendo permitida sua utilização “para fim diverso do que justificou a entrega” (Termo de Entrega Provisória, Cláusulas Terceira e Quarta, Evento 1, anexo 7).

Veja-se: à luz do dever constitucional de proteção e promoção do patrimônio cultural brasileiro, a União, por seus órgãos e entidades vinculados ao Executivo, em mais de uma oportunidade averbou, no plano conceitual, a singular finalidade do Armazém Central das Docas Pedro II. Mas, por aparente desarranjo burocrático-administrativo, essa política pública ainda não foi materialmente implementada.

Colhem-se nos autos informações sobre tentativas seguidas de utilização do imóvel para os fins a que se destina, tendo ocorrido, a propósito, reuniões entre o Ministério Público Federal e as entidades interessadas.

Uma dessas reuniões se deu em 19 de outubro de 2018, com a presença do Comitê Gestor do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo, por meio de seus representantes, e de várias entidades envolvidas com a causa, entre elas IPHAN, Filhos de Gandhi, IPEAFRO, QUILOMBO PEDRA DO SAL, MINC, IRPH e o próprio MPF (Evento 1, Anexo 18).



Na ocasião, elaborou-se “moção propositiva” com as solicitações, aprovadas por unanimidade, a envolverem "a imediata transferência da cessão e conseqüente ocupação do prédio pela Fundação Cultural Palmares e entidades, órgãos públicos e privados ligados ao Movimento Negro, além da previsão de destinação de verba orçamentária anual para fins de manutenção e custeio do edifício", bem como "a transferência, por parte da Fundação Palmares, do [...] montante de R\$ 2.000.000,00 [dois milhões de reais], oriundos do Fundo Nacional de Cultura para a UNESCO [...], para implantação do Centro de Referência e Interpretação do Cais do Valongo, no prédio Docas Pedro II, em atendimento às exigências do Plano de Gestão para manutenção e conservação do Sítio Arqueológico [...]" (Evento 1, Anexo 18).

Embora a União tenha iniciado procedimentos para retomar o imóvel, há plausibilidade na alegação do MPF de que o ente federativo, após mudança no cenário administrativo interno, deixou de adotar medidas efetivas para tal fim e para implantar o centro de referência e interpretação do Cais do Valongo. Transcrevo passagens da inicial sobre o assunto:

*“Uma vez que a UNIÃO e a FUNDAÇÃO PALMARES encontram-se inertes, quanto a efetiva retomada do espaço público, para, enfim, iniciarem a implementação do Centro de Interpretação exigido pela UNESCO, não restou ao MPF outra alternativa senão o ajuizamento da presente demanda coletiva.*

*E preciso consignar, lamentavelmente, que a União, por ato unilateral do atual Ministro da Cultura, deixou de cumprir o plano de promoção arqueológica do sítio, documento subscrito pela Presidente do IPHAN e pelo Prefeito do Rio de Janeiro, na condição de ‘governo brasileiro’.*

*A União, especificamente, tinha plena ciência de que a Prefeitura do Município confeccionara proposta de ocupação do edifício, com vistas a consecução do quanto acordado no documento firmado pelo IPHAN e pela Prefeitura, constante dos autos do Inquérito Civil. Não obstante, com a mudança do titular do Ministério, ignorou-se o trabalho de um ano realizado pelos técnicos da Secretaria de Cultura do Município, e, ao final de um mandato governamental, outorgou-se a FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES a tarefa de refazer todo o processo, mediante um ‘chamamento público’ com expectativa de celebração do termo de fomento no mês de*

*novembro para a consecução dos trabalhos que culminem na elaboração do projeto executivo para implementação do Centro de Valorização do Cais do Valongo”.*

*Tal ‘chamamento público’ não foi realizado pela FUNDAÇÃO PALMARES, os recursos alocados de R\$ 2.000.000,00, provenientes do Fundo Nacional de Cultura (Ação 20ZH-091941, Fonte: 0118), perderam-se com o encerramento do ano financeiro, e nada foi efetivamente feito pelo Ministério da Cultura, senão atrapalhar e atrasar o processo.*

*Assim, a UNIÃO, por intermédio do atual Ministério da Cultura, descumpriu o quanto havia acordado com a Prefeitura, no que se refere a ocupação do imóvel, e ainda deixou de providenciar a imediata retomada do edifício em favor da própria UNIÃO e a destinação dos recursos orçamentários prometidos para a implantação do Centro de Interpretação do Valongo, no prazo acordado, isto é, 2019.”*

Em exame preliminar, é viável confirmar que, embora tenha cedido o bem ao Ministério da Cultura através de ato formal, datado de junho de 2018, a União recentemente não promoveu, de modo efetivo, medidas tendentes quer à retomada do imóvel, quer ao pleno cumprimento da obrigação contraída com a UNESCO.

A alegada omissão estatal na concreção dessa específica política pública pode, sob análise superficial, ser vista do teor do ofício nº 136/2018, de 26 de outubro de 2018, encaminhado pelo presidente da Fundação Cultural Palmares ao Ministro da Cultura. No documento, o agente público assim informa acerca das dificuldades para desenvolver a ação proposta pela pasta quanto ao lançamento do edital para implantação do centro de memória versado nestes autos (Evento 1, Anexo 9):

*"Conforme já informado [...], as dificuldades para desenvolver a ação proposta pelo Ministério da Cultura acerca do lançamento do edital para implantação do Cais do Valongo são:*

*Tempo exíguo (2 meses e meio) para elaborar e lançar uma Chamada Pública para seleção de Projeto Executivo e Complementares;*

*Somente em 16 de outubro de 2018, o Ministério da Cultura enviou TED à FCP referente ao repasse do recurso do FNC da ordem de R\$ 2 milhões de reais;*

*As ações necessárias à implantação do Centro de Interpretação Cais do Valongo no prédio Docas Pedro II estão sendo executadas desde 2017 pelo IPHAN e Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro – SMC, conforme consta no Plano de Promoção Arqueológica do Sítio Cais do Valongo, especificado no quadro ‘Ações, matriz de responsabilidade e prazos (0048855) documento assinado pela Presidente do IPHAN e pelo Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro. Há, inclusive, por parte da SMC, PRODOC em curso junto à UNESCO, para elaboração do referido Centro. **NÃO É PRODUCENTE UTILIZAR RECURSO PÚBLICO PARA REALIZAR AS MESMAS AÇÕES QUE JÁ ESTÃO SENDO REALIZADOS POR OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS DA ESFERA MUNICIPAL – SMC E DA ESFERA FEDERAL – IPHAN.** Vale ressaltar que a temática vem sendo desenvolvida, pesquisada, estudada e elaborada há mais de um ano pelas duas Entidades mencionadas, as quais detêm informações detalhadas sobre o assunto e que a FUNDAÇÃO PALMARES foi inserida nesse contexto há apenas dois meses”.*

Há nos autos, ainda, documento datado de 06 de dezembro de 2018, no qual a Secretária-Executiva do Ministério da Cultura expõe que, a despeito da aprovação da verba de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) para o projeto de criação do centro de referência e interpretação do Cais do Valongo, o montante não teve sua transferência finalizada. Isso porque, segundo a servidora pública, era necessária a adoção de medidas pela Fundação Culturas Palmares, o que, até a data da propositura desta demanda, não havia sido feito. Transcrevo as seguintes passagens do ofício (Evento 1, Anexo 9):

*“[...] Com relação a liberação de recursos no valor de R\$ 2 milhões de reais, cabe esclarecer que os recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) são oriundos de decisão colegiada da Comissão do referido Fundo, o processo foi realizado e os recursos foram carimbados à Fundação Cultural Palmares (FCP) para que elabore, publique e contrate por meio de Edital um OSC detentora de requisitos para que execute diagnóstico, projeto executivo e implantação do "Centro de Valorização da Memória do Cais do Valongo", honrando, assim, os compromissos assumidos no plano de Gestão do Sítio arqueológico.*

*Vale detalhar que, aos 20 de julho de 2018, foi apresentado na Comissão do Fundo Nacional da Cultura, o Projeto do Centro de Interpretação do Cais do Valongo – dossiê de candidatura da Unesco, no valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), sendo disponibilizado na ação "20ZH - Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro - Nacional", para o objeto Criação do Centro de Interpretação do Cais do Valongo.*

*Após aprovação eletrônica, por unanimidade, o referido projeto obteve sua homologação pelo Ministro de Estado da Cultura, no dia 3 de agosto de 2018, nos termos da Portaria no 131, de 21 de dezembro de 2011. Sequencialmente, esta Pasta confeccionou o Termo de Execução Descentralizada ao qual é celebrado com vista a efetivação dos recurso do Fundo Nacional da Cultura à aquela Fundação, que foi outorgada por esta signatária e disponibilizado por e-mail, no dia 16 de outubro de 2018, ao Presidente daquela Vinculada.*

*No dia seguinte, 17 de outubro de 2018, sucedeu-se reunião no gabinete do Ministro da Cultura sobre a presente pauta, sendo presencialmente noticiada a assinatura pelo MinC no Termo de Execução Descentralizada - TED e disponibilização para assinatura pela Fundação Cultural Palmares. Até a presente data, porém, não se sucedeu sua assinatura, estando ciente da disponibilidade do instrumento como via legal de formalização e transferência do recurso na data de 23/10/2018, quando emitiu o Ofício no 134/2018/ PR-FCP à PR/RJ.*

*Assim, injustificado é o argumento de não repasse do valor pelo MinC, posto que não houve indisponibilização provocada MinC, tendo esta instituição cumprido com a sua parte. O restante da operação não se dá no âmbito do ministério e sim da fundação que tem o dever de receber o TED apondo a sua assinatura a transferência de dotação pela FCP [...]"*

Se confirmados na instrução processual, desvios administrativos dessa natureza comprometeram a execução de política pública em matéria sensível, a envolver o direito de todos, e de cada um, à efetiva promoção do patrimônio imaterial brasileiro. O debate não se resume, nestes autos, à proteção de interesses individuais de qualquer das partes. Abrange, sim, bens jurídicos de titularidade difusa, quer sob a perspectiva da moralidade da Administração, quer sob o respeito, em sentido

amplo, que o Estado deve aos cidadãos, quer, ainda, sob a ótica do direito da coletividade à preservação, com dignidade, da sua história e da sua cultura.

Ao que se depreende dos autos, o Legislativo, ao aprovar o Orçamento para o exercício de 2018, destinou verba ao Fundo Nacional da Cultura. Por sua vez, o Executivo, em atenção a compromisso internacional firmado pelo Estado brasileiro, bem como ao dever constitucional de promoção do patrimônio histórico-cultural, definiu específica política pública, consistente em implantar até 2019, em prédio público tombado, o centro de referência descrito na inicial.

Para tanto, o Executivo indicou, do Fundo Nacional da Cultura, verba de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais). A soma, todavia, deixou de ser executada no ano em curso não em decorrência de outras prioridades orçamentárias, e sim porque os órgãos e entidades vinculados à Administração Pública Federal pretensamente não conseguiram estabelecer entre si comunicação eficaz e continuada, em tempo razoável, para a solução do caso.

Em face desse alegado desarranjo burocrático-administrativo, com possível ofensa, reitero, aos princípios que disciplinam a conduta do Estado, é necessário que o Judiciário, por imposição constitucional, intervenha para sanar o vício dos atos da Administração.

Ao contrário de obstar a intervenção judicial, o princípio da separação dos poderes, quanto ao específico tema, impõe ao Estado-juiz, sob regular funcionamento do sistema de freios e contrapesos, que recomponha a ordem de direitos violada, em preservação do regime democrático e do equilíbrio entre as funções constituídas da República.

Ressalto que não se cuida, na hipótese, de sobrepor a avaliação judicial aos critérios de conveniência e oportunidade do administrador público. A presente determinação se volta notadamente a resguardar específica política pública avalizada pelo Legislativo, quando da elaboração do Orçamento para o ano em curso, e definida pelo Executivo, quando, segundo sua própria leitura do texto constitucional, identificou, entre as alternativas legítimas, aquela que seria mais adequada à preservação do imóvel objeto dos autos e à promoção de sua finalidade histórico-cultural.

Diante de tudo o que foi exposto, analisando os argumentos do Ministério Público Federal, bem como a documentação aportada aos autos, reputo necessária a concessão das demais medidas de urgência requeridas, de modo a sanar a omissão da Administração Pública no cumprimento de suas obrigações constitucionais.

Portanto, além das providências já estabelecidas nesta fundamentação, cabe impor liminarmente à União e à Fundação Cultural Palmares o dever de apresentar, no prazo de 30 dias, cronograma de trabalho a prever as medidas administrativa que serão adotadas para a instalação do centro de acolhimento turístico e do memorial da celebração da herança africana até o final de dezembro de 2019, no prédio do Armazém Central das Docas Pedro II.

O risco iminente de perda da alocação do montante de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) do Fundo Nacional da Cultura para o projeto versado nos autos justifica, por fim, a determinação de reserva e execução da verba no Orçamento do exercício de 2019, observada a mesma finalidade.

Assim, com base no artigo 11 da Lei nº 7.347/85 e no artigo 300 do Código de Processo Civil, **DEFIRO** a tutela de urgência para:

1. Determinar que a ré ASSOCIAÇÃO COMITÊ RIO DA AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME, A MISÉRIA E PELA VIDA se abstenha de locar, ceder ou transferir, a qualquer título, especialmente para festas e eventos comerciais, o Armazém Central das Docas Pedro II, imóvel de propriedade da União que atualmente ocupa, até ulterior determinação, sob pena de multa inicialmente fixada em R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por evento realizado a partir de sua intimação judicial;
2. Impedir a realização da festa “ENEL 2018”, já programada para o dia 19/12/2018, e quaisquer outras, no Armazém Central das Docas Pedro II, sob pena de imposição de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) à ré ASSOCIAÇÃO COMITÊ RIO DA AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME, A MISÉRIA E PELA VIDA;

3. Determinar que a ré ASSOCIAÇÃO COMITÊ RIO DA AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME, A MISÉRIA E PELA VIDA desocupe o Armazém Central das Docas Pedro II no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da sua intimação judicial, com a imissão da UNIÃO e da FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES na posse do imóvel e a sua imediata ocupação;
4. Impor à UNIÃO e à FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES que, após a ocupação do Armazém Central das Docas Pedro II, providenciem a segurança permanente e a manutenção adequada do bem;
5. Intimar as rés UNIÃO e FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES para apresentarem, no prazo de 30 dias, cronograma de trabalho com prazo de conclusão para o mês de dezembro de 2019, contendo a previsão, mês a mês, das medidas administrativas que serão adotadas a fim de cumprir a obrigação contraída com a UNESCO, referente à instalação do “centro de acolhimento turístico” e do “memorial da celebração da herança africana”, até 31 de dezembro de 2019, no Armazém Central das Docas Pedro II;
6. Intimar as rés UNIÃO E FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES para reservarem e executarem, no Orçamento do exercício de 2019, o valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), oriundos do Fundo Nacional de Cultura, observando-se a mesma finalidade para a qual a verba foi destinada no exercício de 2018, a saber, a instalação do “centro de acolhimento turístico” e do “memorial da celebração da herança africana” no Armazém Central das Docas Pedro II;
7. Intimar a ré ASSOCIAÇÃO COMITÊ RIO DA AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME, A MISÉRIA E PELA VIDA para apresentar, neste processo, no prazo da contestação, cópias de todos os contratos de locação/cessão parcial ou total do edifício celebrados desde o início da sua ocupação até a presente data.
8. Intimar a PREFEITURA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO para ciência da presente ação;

9. Designo audiência para o **dia 18/02/2019**, às **14h:00min**, na sede deste Juízo, a teor do art. 334 do Código de Processo Civil.
10. Notifiquem-se e intimem-se com urgência.

---

Documento eletrônico assinado por **RAPHAEL NAZARETH BARBOSA, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510000339835v7** e do código CRC **a8169c7f**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): RAPHAEL NAZARETH BARBOSA  
Data e Hora: 17/12/2018, às 13:6:38

---

**5045231-63.2018.4.02.5101**

**510000339835 .V7**