



**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 5097958-91.2021.4.02.5101/RJ**

**AUTOR:** DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**AUTOR:** MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

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

**RÉU:** IPHAN-INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL

**SENTENÇA**

**I- RELATÓRIO:**

Trata-se de ação civil pública, com pedido de tutela de urgência, proposta pela **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO** e **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face da **UNIÃO** e do **INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN**, objetivando a condenação das rés ao cumprimento das seguintes obrigações: i) reunir e garantir, em prazo não superior a 30 dias, o funcionamento permanente do Comitê Gestor do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo, instituído pela Portaria IPHAN n. 360, de 30 de agosto de 2018, órgão colegiado dotado de competências consultivas e deliberativas, e composto, majoritariamente, por organizações afro-brasileiras que desenvolvem atividades na zona de amortecimento do sítio, bem como pelos órgãos e instituições envolvidos em sua proteção; ii) apresentar em juízo, em prazo não superior a 60 dias, cronograma de trabalho contendo a previsão, mês a mês, das medidas a serem adotadas pelos réus para dar cumprimento às demais obrigações contraídas junto à UNESCO por ocasião da inclusão do Cais do Valongo; iii) apresentar em juízo, em prazo não superior a 180 dias, Plano de Gestão exigido pela Convenção do Patrimônio Mundial e pela decisão do Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO, a ser elaborado e aprovado pelo Comitê Gestor do Sítio Arqueológico, em conformidade com o “Manual de Referência do Patrimônio Mundial”; e iv) apresentação, ao juízo, de relatórios anuais contendo os resultados obtidos no período em relação às ações previstas no Plano de Gestão, pelo prazo de cinco anos.

Como causa de pedir, afirmam que o Comitê do Patrimônio Mundial, durante sua 41ª sessão, em julho de 2017, deliberou pela inclusão do Cais do Valongo na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, ao reconhecer seu Valor Excepcional Universal (“Outstanding Universal Value – OUV”), como “sítio de consciência, o qual ilustra fortes e tangíveis associações a um dos mais terríveis crimes da humanidade, a escravidão de centenas de milhares de pessoas, criando a maior migração forçada da história. (...) O sítio evoca memórias dolorosas, as quais muitos afro-brasileiros estão fortemente relacionados”.

Relatam que, como contrapartida, a Decisão 41 COM 8N.35 do Comitê do Patrimônio Mundial estabeleceu diretrizes para manutenção do título conferido ao Sítio Arqueológico.

Sustentam que, diante da responsabilidade nacional e internacional do Estado brasileiro, faz-se necessária, como etapa lógica, a instalação do Comitê Gestor para elaboração do Plano de Gestão do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo.

Nesse cenário, narram que o IPHAN, no ano de 2018, instalou Comitê Gestor do Sítio, através da Portaria n. 360/2018, reunindo os entes públicos interessados com a sociedade civil, garantindo uma administração com participação das comunidades locais.

Informam, contudo, que, com a promulgação do Decreto Presidencial nº 9.759/2019, que extinguiu os colegiados da administração pública previstos em lei, o Comitê não subsistiu.

Afirmam, assim, que, diante do obstáculo imposto pela UNIÃO e a inércia do IPHAN frente ao disposto no Decreto, não foi consolidado qualquer sistema de gestão no Sítio Arqueológico.

Contam que, após realização de audiência pública virtual, promovida pelo MPF, o IPHAN informou que o Comitê não pode ser recriado por portaria, mas que estariam sendo construídas bases jurídicas para o restabelecimento.

Alegam, contudo, que não há qualquer previsão de instalação do Comitê Gestor, embora tenha sido emitido parecer jurídico pela Procuradoria do IPHAN, favorável à restituição e criação dos Comitês Gestores para os Sítios brasileiros inscritos na Lista do Patrimônio Mundial.

Requereram a distribuição, por prevenção, em virtude de conexão com o processo nº 5045231-63.2018.4.02.5101/RJ, em trâmite neste Juízo. Afirmam que, na ação anteriormente ajuizada, a causa de pedir é o descumprimento, pelo Estado brasileiro (UNIÃO e Fundação Palmares), da obrigação de instalação, no prédio de Docas Pedro II, até dezembro de 2019, do Memorial de Celebração da Herança Africana e do Centro de Acolhimento Turístico do Cais do Valongo.

Alegam, assim, que a causa de pedir é comum, relativa à apontada omissão dos entes públicos em relação às obrigações assumidas perante a UNESCO.

Remetido a ação para este Juízo, foi determinada a intimação prévia das rés para se manifestarem sobre o pedido liminar (evento 12).

Manifestação da União, no evento 18, suscitando preliminar de ilegitimidade passiva. No mérito, afirmou que a priorização dos recursos deve ser feita de modo a respeitar o princípio da reserva do possível, não cabendo ao Judiciário substituir a análise técnica da Administração Pública.

Manifestação do IPHAN, no evento 20, alegando, em síntese, que o objeto da presente ação extrapola as determinações constantes da Convenção da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO e de suas diretrizes operacionais.

Decisão, no evento 23, afastando a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pela União. Na mesma decisão, foi determinada a realização de audiência de conciliação, postergando-se a análise do requerimento de concessão de tutela provisória.

No evento 50, foi deferido o ingresso no processo, na qualidade de amicus curiae, do INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL – IARA.

Realizada audiência de conciliação, foi estabelecido amplo debate entre as partes, não tendo sido possível o estabelecimento de acordo (evento 72).

Decisão, no evento 74, deferiu a tutela requerida, para determinar que as rés cumpram as seguintes obrigações, sob pena de cominação de multa diária, no montante de R\$ 1.000,00 (mil reais), limitada ao teto de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais): 1) reunir e garantir, em prazo não superior a 30 dias, o funcionamento permanente de Comitê Gestor do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo, órgão colegiado dotado de competências consultivas e deliberativas, e composto, majoritariamente, por organizações afro-brasileiras que desenvolvem atividades na zona de amortecimento do sítio, bem como pelos órgãos e instituições envolvidos em sua proteção; 2) apresentar em juízo, em prazo não superior a 60 dias, cronograma de trabalho contendo a previsão, mês a mês, das medidas a serem adotadas pelos réus para dar cumprimento às demais obrigações contraídas junto à UNESCO por ocasião da inclusão do Cais do Valongo; 3) apresentar em juízo, em prazo não superior a 180 dias, Plano de Gestão exigido pela Convenção do Patrimônio Mundial e pela decisão do Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO, a ser elaborado e aprovado pelo Comitê Gestor do Sítio Arqueológico, em conformidade com o “Manual de Referência do Patrimônio Mundial”; e 4) apresentação, ao juízo, de relatórios anuais contendo os resultados obtidos no período em relação às ações previstas no Plano de Gestão, até ulterior deliberação.

Manifestação do IPHAN, no evento 96, informou acerca da interposição de agravo de instrumento e requereu a reconsideração e reforma da decisão.

Decisão, no evento 100, manteve a decisão agravada.

No evento 108, consta acórdão do E. TRF 2ª Região proferido nos autos do agravo, que deferiu a atribuição de efeito suspensivo ativo ao recurso, determinando a suspensão da decisão agravada.

Contestação da União, no evento 124, com preliminar de ilegitimidade da Administração Pública Direta. No mérito, alegou a ausência de omissão por parte do Poder Público, diante do princípio da reserva do possível e da impossibilidade de o Judiciário substituir a análise técnica da Administração Pública. Por fim, asseverou que não há norma jurídica que obrigue ou condicione o implemento de determinada política pública à instituição do Comitê Gestor.

Contestação do IPHAN, no evento 128, com preliminar de pedido de intimação do Município do Rio de Janeiro. No mérito, também alegou a ausência de norma que imponha a recriação do Comitê Gestor do Cais do Valongo, bem como a necessidade de preservação da competência da União e do IPHAN na gestão do patrimônio histórico-cultural.

No evento 140, o MPF apresentou réplica.

Manifestação do IARA, no evento 142.

Réplica da DPU, no evento 145.

Decisão, no evento 147, determinou que se aguardasse a realização de inspeção judicial a ser realizada nos autos da Ação Civil Pública nº 5045231-63.2018.4.02.5101, em 10/05/2022.

No evento 181, a DPU requereu a juntada do Relatório Técnico produzido por seus assistentes que acompanharam a inspeção judicial.

No evento 188, foi determinada a realização de audiência de conciliação conjunta com o processo conexo, na data de 22/08/2022.

No evento 208, consta ata da audiência de conciliação realizada, na qual foi estabelecido cronograma de ações pelas partes.

Conforme certidão constante do evento 208, na audiência de conciliação, o IARA requereu a reapreciação do pedido de tutela de urgência, inicialmente deferido nestes autos.

Manifestação da DPU no evento 215.

Decisão, no evento 216, indeferiu o requerimento de reapreciação do pedido de tutela naquele momento processual, sob pena de ofensa à decisão do E. TRF 2ª Região.

Manifestação do Município do Rio de Janeiro, no evento 237, requereu seu ingresso no feito, na qualidade de assistente litisconsorcial dos autores.

Nos eventos 244, 252 e 262, a DPU, o MPF e o IPHAN manifestaram anuência em relação ao requerimento do Município.

No evento 264, foi determinada a realização de nova audiência de conciliação conjunta, na data de 10/04/2023.

Decisão, no evento 267, deferiu o ingresso do Município como assistente litisconsorcial da parte autora.

No evento 274, consta ata da audiência de conciliação conjunta realizada em 10/04/2023.

Decisão, no evento 274, extinguiu o processo sem resolução do mérito, com fulcro no art. 485, VI, CPC, em relação ao pedido de instalação do Comitê Gestor do Sítio Arqueológico Cais do Valongo. Na mesma decisão, foi determinada a suspensão do processo, até a data de 31/12/2023, termo final para o IPHAN dar cumprimento à obrigação assumida em audiência.

No evento 285, o IPHAN acostou aos autos cronograma de trabalho das reuniões do Comitê Gestor.

No evento 295, o IPHAN requereu a dilação de prazo para apresentação do Plano de Gestão, para a data de 01/04/2024. Informou, nesse sentido, que não houve condições de pautar sua elaboração ainda no ano de 2023, em razão do calendário de reuniões do Comitê Gestor no ano de 2023 para organização interna, elaboração e aprovação do Regimento Interno e debates entorno do uso do edifício Docas II.

Manifestação do IARA, no evento 296.

Manifestação do MPF, no evento 307, requerendo a designação de audiência especial a fim de que a UNIÃO e o IPHAN repactuem os prazos anteriormente fixados, no que se refere aos seguintes pontos: projeto de arquitetura, modelo de gestão do prédio, plano de gestão do sítio arqueológico e seminário internacional.

Decisão, no evento 309, determinou a realização de nova audiência conjunta, para a data de 13/03/2024.

Realizada a audiência, não foi possível o estabelecimento de novo acordo entre as partes.

Manifestação do IARA, no evento 353, requereu a juntada de documentos e reiterou o pedido para que seja garantida a participação social na gestão do Sítio Arqueológico.

Decisão, no evento 356, determinou a intimação de todas as partes e interessados para que, no prazo de 10 dias, apresentem alegações finais e se manifestem sobre as questões pendentes de apreciação.

No evento 366, a DPU apresentou alegações finais requerendo a procedência da ação, para que a União seja compelida a executar o plano apresentado da melhor e mais célere forma possível, cumprindo com a obrigação constitucional de proteção do patrimônio histórico e cultural brasileiro.

No evento 369, o MPF reiterou integralmente os pedidos formulados na inicial nos itens 2 a 4 e, ainda, requereu a concessão de tutela de evidência, nos termos do art. 311 do CPC.

Alegações finais da União, no evento 370.

No evento 371, o IPHAN apresenta alegações finais, aduzindo que lançou edital para contratação de consultoria para elaborar o esboço do novo Plano de Gestão, cujos candidatos estão em processo de seleção.

**É o relatório. Passo a fundamentar e decidir.**

## **II – FUNDAMENTAÇÃO:**

### **1. Da legitimidade passiva da União**

Consoante já decidido na decisão constante do evento 23, a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pela União deve ser afastada, considerando que, conforme admitido pelas próprias rés, o Comitê Gestor do Sítio, criado através da Portaria IPHAN n. 360/2018, havia sido extinto em virtude da promulgação do Decreto Presidencial n. 9.759/2019, que extinguiu os colegiados da administração pública.

Ademais, o Plano de Promoção Arqueológica do Sítio do Cais do Valongo foi apresentado pelo Estado brasileiro perante a UNESCO, quando da candidatura do Cais do Valongo ao título de Patrimônio da Humanidade, de modo que o ente federal detém legitimidade para responder pelas obrigações assumidas, inclusive no âmbito internacional.

Sendo assim, subsiste pertinência subjetiva da União para figurar no polo passivo da demanda. A efetiva existência ou não de responsabilidade em relação a cada uma das obrigações é matéria relativa ao mérito e assim será oportunamente apreciada.

**Ultrapassada esta questão, em virtude da conexão reconhecida com a Ação Civil Pública nº 5045231-63.2018.4.02.5101, passo a reiterar aqui alguns pontos já explicitados naquela sentença.**

### **2. Da importância histórica do Cais do Valongo e das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro perante a UNESCO**

O Cais do Valongo, localizado na zona portuária do Rio de Janeiro, é um sítio arqueológico de extrema importância histórica, representando um dos mais sombrios capítulos da história brasileira e mundial: o tráfico transatlântico de cidadãos africanos para serem escravos no Brasil.

Segundo Milton Guran, um dos pesquisadores responsáveis pela elaboração do dossiê apresentado à UNESCO, o Cais do Valongo esteve em atividade enquanto local de desembarque de escravizados advindos de África entre 1759 e 1831, quando houve a proibição formal do tráfico de africanos ao Brasil.

Estima-se que entre 500 mil e 1 milhão de africanos escravizados tenham desembarcado no local para depois serem transferidos para diferentes regiões do país<sup>1</sup>.

Sendo assim, quase um quarto de todos os africanos escravizados nas Américas foram trazidos para o Brasil e, desses, cerca de 60% entraram pelo Rio de Janeiro, o que o torna o maior porto escravagista da História<sup>2</sup>

De acordo com documentos históricos, a estrutura original do Cais do Valongo foi erguida durante o governo de Dom João VI, com o propósito específico de receber e comercializar africanos recém-chegados, em condições desumanas.

A mortalidade dos escravizados, bem como as epidemias que assolavam a corte, motivaram um clamor contra o mercado até então praticado na Rua Direita.<sup>3</sup>

Portanto, com o intuito de afastar os recém-chegados da África dos olhos da elite portuguesa, o local foi construído como uma área separada, onde os escravizados eram vendidos e enviados para as plantações e minas por todo o país.

Nesse contexto, o cais afastado do centro urbano carioca, ajudava a separar o tráfico negreiro da área elitizada, a atual Praça XV e suas imediações, onde estava o Paço Imperial.

De acordo com a arqueóloga Tânia Andrade Lima, aquele "*desfile de negros esqueléticos, seminus, doentes, era uma vergonha para as elites, que se incomodavam, receosas de contágios*"<sup>4</sup>

Assim, no entorno do novo porto, um verdadeiro complexo voltado a esse comércio se formou: os armazéns nos quais os cativos recém-chegados eram expostos e vendidos; o Lazareto, onde eram tratados os enfermos; e o Cemitério dos Pretos Novos, lugar onde eram enterrados os escravizados recém-chegados que morriam, geralmente devido às péssimas condições durante a travessia atlântica, ou durante o período de quarentena no Lazareto.

Os relatos históricos indicam que as condições de vida desses africanos no Cais do Valongo eram terríveis. Muitos chegavam debilitados após a viagem de vários meses pelo Atlântico, onde eram submetidos a condições insalubres e violência extrema.

Aqueles que sobreviviam à jornada eram frequentemente levados ao Lazareto, até estarem "recuperados" o suficiente para serem vendidos nos mercados de escravos do Rio de Janeiro. A brutalidade e a desumanização inerentes a esse processo fazem do Cais do Valongo um símbolo profundo do sofrimento e resistência dos africanos escravizados.

Uma vergonha mundial de Portugal e também do Brasil, que, após a sua independência, manteve por alguns anos o sistema de trabalho desumano e forçado. Tempos que não podem ser esquecidos para que a desumanidade nunca mais se repita e para que as gerações presentes e futuras (brasileira e estrangeira) conheçam como se deu tamanha maldade praticada contra esses cidadãos vindos do continente africano.

De acordo com informações da Riotur<sup>5</sup>, a memória do local tentou ser apagada em ao menos dois momentos: em 1843, quando foi ampliado e reparado para a chegada da futura imperatriz Tereza Cristina, que vinha para se casar com D. Pedro II; e em 1911, quando foi aterrado para dar lugar a Praça do Comércio.

Em fotos e registros documentais da época, é possível perceber que o patamar do solo da região foi elevado alguns metros de maneira a esconder o passado de horror ocorrido no entorno do Cais do Valongo. Não à toa, quem passa hoje pela região, percebe que o "chão da rua" está bem acima daquilo que um dia foi um entreposto de comércio de escravos. O Cais do Valongo está abaixo do nível da rua e, durante anos no século XX, foi escondido da sociedade fluminense e brasileira. A grande maioria sequer o conhecia até a 2ª década do século XXI, quando foi redescoberto.

Durante muito tempo, a história do Valongo foi esquecida, enterrada sob o desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro, até ser redescoberta em escavações arqueológicas a partir de 2011, por conta das obras para as Olimpíadas do Rio 2016.

Nessa ocasião, foram descobertas aproximadamente 510 mil peças, tornando o Sítio Arqueológico do Cais do Valongo o mais destacado vestígio do tráfico negreiro no continente americano.

A pesquisadora Tânia Andrade Lima, que trabalhou nas escavações, bem descreve esse tenebroso contexto histórico, nos seguintes termos (evento 1, anexo 1, processo conexo):

*"Sem condições de escrever sua própria história, os escravos do Valongo deixaram para trás esses objetos, perdidos, abandonados, esquecidos ou escondidos. Através dos seus pertences, eles falam sobre suas angústias, seu desespero, mas também sobre suas esperanças e sobre as estratégias de sobrevivência que desenvolveram, em um discurso silencioso, porém extremamente eloquente. Essa foi a herança que eles puderam deixar para a sua descendência e também para a posteridade, agora recuperada pelas escavações arqueológicas.*

*O Valongo exala opressão, racismo, intolerância, desigualdade e marginalidade no limite. Ele evoca um passado pesado e opressor, cujas consequências se fazem sentir até hoje e serão sentidas ainda por muito tempo no Brasil. Por isso mesmo, impregnado do sentido de lugar, ele por certo estimula a reflexão e inspira consciência social, o que favorece sua transformação em espaço de engajamento e diálogo cívicos [...].*

*Em nosso ponto de vista, sua força e poder simbólico podem ser colocados a serviço das causas da militância negra contra a desigualdade social, política, econômica, assim como do ativismo político que luta pelos direitos humanos mais fundamentais e pelo respeito à diversidade étnica.*

*Ao trazê-lo de volta, foi nosso propósito devolver aos escravizados do Valongo – ignorados ou esquecidos pelas narrativas dominantes e que ficaram à sombra por dois séculos – o direito de serem lembrados. É preciso lembrar, lembrar sempre e em qualquer circunstância.*

*E, nessa circunstância, a materialidade desses erros trazida à tona pela arqueologia no Cais do Valongo constitui um alerta constante e uma denúncia permanente, de tal forma que o confronto direto com a violência ali praticada estimula no presente um sentido de justiça social [...]. Ele é um símbolo de um passado que jamais poderá se repetir na trajetória da humanidade e sua exposição ao público, como um local destinado à reflexão e à lembrança, pode contribuir para inspirar a tolerância e o respeito às diferenças."*

A redescoberta do Cais do Valongo e seu subsequente reconhecimento como Patrimônio Mundial pela UNESCO, em 2017, trouxeram à tona a necessidade de preservar e valorizar esse local como parte essencial da memória coletiva da humanidade.

Com a inclusão do local 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, foi publicado o seguinte texto no site das Nações Unidas, em julho de 2017:

### **"Cais do Valongo, no Rio, é inscrito na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO**

*O Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO decidiu incluir em sua Lista do Patrimônio Mundial o sítio arqueológico Cais do Valongo, no Rio de Janeiro, por seu significado para gerações passadas, presentes e futuras no que se refere à história do tráfico atlântico e a escravização de africanos. A decisão ocorreu no domingo (9) durante a 41ª reunião do Comitê, realizada na Polônia.*

*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 1 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 interina 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 interina 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.*

#### **Critério para o reconhecimento do Cais do Valongo**

*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.*

*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.*

(Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/76994-cais-do-valongo-no-rio-%C3%A9-inscrito-na-lista-do-patrim%C3%B4nio-mundial-da-unesco>)

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/Dossie\\_Cais\\_do\\_Valongo\\_versao\\_Portugues.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Dossie_Cais_do_Valongo_versao_Portugues.pdf)].

Como se nota, é inestimável a importância, para as gerações passadas, presentes e futuras, do Cais do Valongo e do Armazém Central.

Nesse contexto, como contrapartida à concessão do título de patrimônio mundial ao sítio arqueológico do Cais do Valongo, o Estado brasileiro obrigou-se perante a UNESCO, a **até dezembro de 2019**, instalar, no Armazém Central, um “**Centro de acolhimento turístico**” e um “**memorial da celebração da herança africana**”, em referência ao sítio, situado exatamente em frente ao prédio federal tombado.

Com efeito, de acordo com o documento anexado junto ao evento 1, anexo 2, através do Plano de Promoção Arqueológica do Sítio do Cais do Valongo, o IPHAN e o Município do Rio de Janeiro se comprometeram a elaborar e executar, em ao menos três anos, um plano objetivando reforçar o valor universal excepcional do Sítio Arqueológico Cais do Valongo e sua inserção na malha urbana da cidade.

Ainda de acordo com o documento, foi estabelecido prazo até o ano de 2018 para o tratamento paisagístico do sítio, com a realização de estudos visando a evidenciação e ampliação da área do Cais do Valongo.

Ademais, foi estabelecido prazo **até o ano de 2019** para as seguintes ações: i) Tratamento paisagístico e de sinalização do entorno do sítio arqueológico, visando atender a seguinte meta: “*Empreender estudos visando a recuperação através da sinalização interpretativa e orientativa das relações entre o sítio arqueológico, a baía de Guanabara, o Cemitério dos Pretos Novos e demais componentes do contexto do comércio de Africanos escravizados na região do Valongo*”; ii) Projeto Educativo Sítio Arqueológico Cais do Valongo, com o objetivo de difundir o valor universal excepcional do sítio arqueológico, através de ações educativas com as escolas públicas e privadas de nível fundamental e médio da cidade; iii) **Centro de Referência da Celebração da Herança Africana (prédio das Docas Pedro II), com a meta de “Empreender estudos visando criar, junto ao sítio arqueológico, centro de acolhimento turístico e espaço de reflexão sobre a importância do legado dos afrodescendentes na cultura das Américas”**.

Verifica-se, portanto, que, ao menos desde o ano de 2017, o Estado brasileiro se comprometeu a criar o Centro de Referência da Celebração da Herança Africana.

É lamentável, portanto, que, apesar de o prazo inicial para cumprimento da meta tenha sido estabelecido para o ano de 2019, o projeto ainda não tenha sido finalizado. Agora, em audiência realizada nestes autos em março de 2024, foi anunciado que o projeto executivo tem previsão para ser concluído apenas em setembro de 2025.

Esse atraso reflete uma preocupante negligência com a preservação da memória histórica e a importância de honrar as vítimas da escravidão, retardando a criação de um espaço fundamental para a educação e a justiça social.

O sítio não apenas evidencia a magnitude do tráfico de escravos no Brasil, mas também serve como um espaço para a reflexão sobre as profundas cicatrizes deixadas pela escravidão e seus efeitos persistentes na sociedade contemporânea, sendo o mais evidente o chamado racismo estrutural.

O reconhecimento internacional reforça a importância do Cais do Valongo como um monumento à resistência dos africanos e afrodescendentes no Brasil, bem como um marco crucial na luta por justiça e igualdade racial.

Em suma, o Cais do Valongo é muito mais do que um sítio arqueológico; ele é um testemunho poderoso e doloroso de um passado que não deve ser esquecido. Sua preservação e estudo contínuo são fundamentais para a compreensão da história do Brasil e para a promoção de um futuro mais justo e inclusivo.

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”.*

Nesse contexto, a construção de um Centro de Memórias no Cais do Valongo é de extrema importância para a preservação e educação sobre o legado da escravidão e do tráfico de africanos escravizados. Esse local serviria como um espaço para honrar as vítimas e resgatar as narrativas apagadas ou distorcidas da história, similar ao que ocorre em museus dedicados ao Holocausto, como o Memorial do Holocausto, em Berlim ou mesmo naquele belíssimo museu localizado nesta cidade do Rio de Janeiro, no Morro do Pasmado, em Botafogo.

Por falar nisso, é de se destacar também o Museu da História e da Cultura Afro-Brasileira (MUHCAB), que próximo ali do Valongo, na Rua Pedro Ernesto, 80, Centro do Rio de Janeiro, faz esse importante papel de manter viva a memória de um povo que foi (e ainda é) discriminado.

Algo semelhante deveria ser feito pela União no prédio das Docas Pedro II. Até pelo compromisso que assumiu com a comunidade brasileira e internacional perante a UNESCO...

Esses museus têm um papel crucial na conscientização acerca dos eventos históricos, oferecendo às futuras gerações uma compreensão profunda dos horrores cometidos no passado. E o mais importante: para que o passado de desumanidade, de autocracia e de fascismo político não se repita nunca mais.

Um memorial no Cais do Valongo proporcionaria uma conexão direta com a diáspora africana, criando um espaço para reflexão sobre as consequências históricas e sociais da escravidão no Brasil e no mundo. Além de preservar artefatos e documentos históricos, o museu poderia promover exposições interativas e educativas, conferências, e programas de pesquisa, fomentando um diálogo global sobre racismo, justiça social e direitos humanos.

Não cabe a este juízo dizer como será o museu ou centro de referência da celebração da cultura africana. Mas interessante chamar a atenção de que, em nenhum momento, os documentos do Cais do Valongo como Patrimônio Mundial inscrito na Unesco falam em "museu da escravidão".

Não cabe também a este juízo discorrer sobre a história de nosso país nesse aspecto da escravidão. Existem historiadores qualificados e livros em circulação no Brasil capazes de contar melhor essa história triste da humanidade. Mas é importante destacar que a história e a cultura dos africanos que vieram (forçados) para o Brasil não podem se limitar à escravidão.

Os cidadãos que foram tirados do continente africano e levados para o Brasil, tal como os cidadãos judeus na 1ª metade do século XX (retirados pelos nazistas), tinham vida social, família, profissão... enfim, lares. Tinham culturas e costumes, como as danças e as artes manuais. Possuíam também religiões e manifestações típicas. Tinham uma vida, que não pode se resumir à escravidão. A história e a memória do povo africano, retirado de seus lares, não podem se resumir ao período como escravos.

O centro de referência, portanto, é essencial não só para contar às gerações presente e futuras sobre a excrecência da escravidão, como também sobre a cultura e memória do povo africano, antes e depois de tal período.

A criação desse museu ou centro de referência no Valongo, portanto, semelhante a outros ao redor do mundo, seria um passo significativo para reconhecer e reparar as injustiças históricas, oferecendo uma plataforma de educação, memória e reconciliação.

### 3. Da judicialização da política

A chamada "judicialização da política" refere-se ao fenômeno relativo a questões que originalmente seriam resolvidas pelos Poderes Legislativo e Executivo, mas que acabam sendo decididas pelo Poder Judiciário. Isso ocorre quando temas políticos ou sociais são levados à Justiça para que os juízes ou tribunais deem a palavra final sobre a questão, muitas vezes em virtude de omissões ou controvérsias nas decisões dos outros poderes.

O Supremo Tribunal Federal, ao abordar o tema, tem afirmado que a intervenção judicial é não só legítima, mas necessária quando há inércia ou omissão do Poder Executivo ou de seus órgãos administrativos em garantir direitos fundamentais.

No caso do Cais do Valongo, a postura dos réus - que desde 2019 estão em atraso com compromissos assumidos perante a UNESCO -, vem adiando a conclusão do projeto de criação do centro de referência, configurando uma clara omissão administrativa.

Aqui, importante destacar um ponto: desde a 1ª audiência feita por mim neste processo (a 3ª dos autos), ainda em 2020, durante a pandemia (evento 507), tento fazer acordos e conciliações de medidas para a solução do problema posto pelo MPF na inicial desta ação de 2018.

Cheguei a dizer, na 1ª audiência que presidi nestes autos, que, *"se dependesse de mim, não proferiria sentença de mérito, condenatória, no processo"* (isso está registrado nos vídeos do evento 507 - 07/12/2020). Não por me furtar à jurisdição, mas por acreditar que a solução do caso seria melhor concretizada a partir de uma decisão construída pelas partes - na verdade "co-construída". Porque, em tese, decidir sem tentar o acordo é mais fácil para o juízo: enfrenta-se os fatos e o problema posto e coloca-se no processo uma decisão mandando "fazer alguma medida", sob pena de multa. Não realizada a obrigação de fazer pela União e pela Fundação Palmares (rés principais do processo), quem acaba arcando com a multa senão a própria sociedade?

Desde o início acreditei que a melhor solução desta Ação Civil Pública não seria a minha decisão de mérito e sim uma decisão fruto de ações acordadas pelas partes, com medidas (obrigações de fazer) estipuladas em conjunto por elas, em prazo razoável, dado o atraso do Estado brasileiro perante a comunidade internacional (UNESCO).

Tanto é assim que, fugindo do padrão desta 20ª Vara Federal (que não admite um processo coletivo tanto tempo sem solução final), foram realizadas várias audiências de conciliação, na tentativa de se construir paulatinamente medidas que concretizassem a obrigação do Estado brasileiro perante a UNESCO.

Aliás, registre-se que, no dia 10 de maio de 2022, pessoalmente fiz a inspeção judicial no local do Cais do Valongo e Prédio Docas Pedro II para ver de perto a realidade do monumento mundial e o estado do prédio (evento 838 do Processo de 2018). A inspeção foi previamente divulgada nos autos e acompanhada por todas as partes e interessados do processo, além de seus respectivos assistentes técnicos e representantes.

Uma lástima o que vi. Principalmente porque observei poucas placas explicando a importância do Cais do Valongo para turistas interessados. Fora o estado do prédio contíguo na ocasião.

O curioso é que o "tour" pelo Cais do Valongo para os turistas é feito através do Instituto dos Pretos Novos (IPN). O turista adquire o ingresso (gratuito) no site do instituto e vai até o local. Lá, há um guia que leva os turistas aos pontos da chamada "Pequena África" no Centro do Rio de Janeiro, incluindo-se aí o Cais do Valongo.

Note-se que, a despeito da atuação voluntária do IPN, uma organização não governamental (ONG), não há nenhum representante da União ou da Fundação Palmares para levar os turistas ao Cais do Valongo e contar a história que não pode ser esquecida.

Aliás, se já existisse o Centro de Referência ou Museu da Herança Africana ali no prédio Docas Pedro II, com as devidas divulgações e propagandas que o acervo merece, certamente a história do Cais do Valongo seria mais conhecida por todos.

Várias foram as audiências realizadas, com prazos acordados entre as partes e as entidades interessadas, no intuito de, aos poucos, efetivar medidas que permitissem a concretização das obrigações do Brasil na UNESCO.

Muito se caminhou, destacando-se alguns avanços: (i) a proibição de eventos no prédio Docas; (ii) a desocupação do prédio Docas Pedro II (contíguo ao Cais do Valongo) por uma importante e conhecida ONG que presta relevantes serviços no combate à fome no país (originariamente também ré neste processo); (iii) a sua realocação em outro local (GAMBOA) com a cooperação do Município do Rio de Janeiro (que nem parte do processo é, mas colaborou com o juízo); (iv) a inspeção judicial realizada no imóvel no dia 10 de maio de 2022 (evento 838); (v) as medidas relativas à regularização de energia elétrica, água e segurança contra incêndio no prédio das DOCAS preparando o imóvel para receber melhor o futuro Centro de Referência da Cultura Africana, e outras medidas mais tomadas nessas várias audiências e eventos processuais.

Mas o processo emperrou na expectativa das partes sobre a apresentação do projeto do Centro de Referência e previsão de início de construção. As últimas duas audiências (10/04/2023 e 13/03/2024) indicam a dificuldade da União e da Fundação Palmares em apresentar o projeto em prazo razoável.

A União e o IPHAN, ao solicitarem novos prazos para cumprir obrigações voluntariamente assumidas, demonstram uma falta de compromisso com a preservação e valorização de um patrimônio cultural de imenso valor histórico, não apenas para o Brasil, mas para o mundo.

A omissão do poder público ao não concluir o projeto compromete a preservação da memória histórica das vítimas da escravidão e a reparação de injustiças históricas, direitos que estão intrinsecamente ligados à dignidade da pessoa humana e à promoção da igualdade racial, ambos consagrados na Constituição da República.

Além disso, o STF tem reiterado que a judicialização da política não deve ser vista como um ativismo judicial desmedido, mas como uma resposta legítima às falhas do Executivo em cumprir suas funções.

O caso do Cais do Valongo é um exemplo claro de como a intervenção judicial se torna necessária para garantir que o Estado brasileiro cumpra suas obrigações constitucionais e assegure a proteção de direitos que são de interesse coletivo.

Vejam: pela parte ré deste processo, o projeto - isso mesmo, projeto, não o início da construção! - só seria apresentado em setembro de 2025 daqui a quase um ano, podendo o prazo se estender a 2026. Em ano de eleição (2026) e com todas as limitações a obras e inaugurações a ele inerentes, a obrigação do Estado brasileiro em construir o centro de referência fatalmente se estenderia a 2027, 2028... aumentando ainda mais esse débito perante a comunidade internacional.

Nesse contexto, no âmbito do **Tema 698 da Repercussão Geral**, julgado em 01/07/2023, o STF estabeleceu os seguintes parâmetros para nortear as decisões judiciais a respeito de políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais:

**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).**

STF. Plenário. RE 684.612/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 01/7/2023 (Repercussão Geral – Tema 698) - grifei

Em seu voto, o Ministro Luís Roberto Barroso, redator do acórdão, assim asseverou:

**"(...) Em terceiro lugar, entendo que *cabe ao órgão julgador determinar a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada. Estabelecida a meta a ser cumprida, diversos são os meios com os quais se pode implementá-la, cabendo ao administrador optar por aquele que considera mais pertinente e eficaz.* Trata-se de um modelo "fraco" de intervenção judicial em políticas públicas, no qual, apesar de indicar o resultado a ser produzido, *o Judiciário não fixa analiticamente todos os atos que devem ser praticados pelo Poder Público, preservando, assim, o espaço de discricionariedade do mérito administrativo.* (...)**

**Desse modo, o órgão julgador deve privilegiar medidas estruturais de resolução do conflito. Para atingir o "estado de coisas ideal" – o resultado a ser alcançado –, o Judiciário deverá identificar o problema estrutural. Caberá à Administração Pública apresentar um plano adequado que estabeleça o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido, com o respectivo cronograma. A avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado. Deve-se prestigiar a resolução consensual da demanda e o diálogo institucional com as autoridades públicas responsáveis."** - grifei

Nessa linha, não cabe ao Judiciário estabelecer a maneira exata de como deverá ser implementado o Plano de Gestão ou o projeto do Centro de Referência da Celebração da Herança Africana.

O papel do Judiciário, neste contexto, é assegurar que o Poder Público estabeleça e cumpra prazos para a apresentação dos projetos que devem ser elaborados em conjunto com a sociedade civil e o comitê gestor. O Judiciário deve garantir que essas etapas sejam realizadas de forma eficiente, respeitando o processo democrático de discussão e planejamento, sem substituir a competência do Executivo na execução das políticas públicas.

Com efeito, a continuidade dos atrasos sem justificativa plausível prejudica não apenas a preservação de um patrimônio cultural de valor inestimável (cultura e memória africana), mas também impede o avanço na reparação histórica e na promoção da justiça social, elementos essenciais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

#### **4. Das ações efetivadas por meio deste litígio**

Na presente ação, foram formulados os seguintes pedidos pela DPU e pelo MPF:

**1. Que, em prazo não superior a 30 dias, instalem, reúnam e garantam o funcionamento permanente do Comitê Gestor do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo, instituído pela Portaria IPHAN nº 360, de 30 de agosto de 2018, órgão colegiado dotado de competências consultivas e deliberativas, e composto, majoritariamente, por organizações afrobrasileiras que desenvolvem atividades na zona de amortecimento do sítio, bem como pelos órgãos e instituições envolvidos em sua proteção;**

**2. A apresentação ao juízo, em prazo não superior a 60 dias, de cronograma de trabalho contendo a previsão, mês a mês, das medidas a serem adotadas pelos Demandados para dar cumprimento às demais obrigações contraídas junto à UNESCO por ocasião da inclusão do Cais do Valongo (WHC/17/41.COM/18, p. 252);**

**3. A apresentação ao juízo, em prazo não superior a 180 dias, do Plano de Gestão exigido pela Convenção do Patrimônio Mundial e pela decisão do Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO (WHC/17/41.COM/18, p. 252). O Plano deverá ser elaborado e aprovado pelo Comitê Gestor do Sítio Arqueológico e contemplar as medidas estruturais voltadas ao planejamento, implementação e monitoramento da gestão do bem. Em conformidade com o disposto no "Manual de Referência do Patrimônio Mundial" (doc. anexo), o Plano deverá conter, no mínimo, os seguintes pontos: a) objetivos; b) descrição do processo de sua elaboração e aprovação; c) descrição do sítio arqueológico e de sua zona de amortecimento (com indicadores territoriais, econômicos, sociais e culturais); d) identificação de todos os atores envolvidos no processo de conservação e valorização do sítio e de sua zona de amortecimento; e) identificação dos outros bens integrantes do patrimônio cultural material e imaterial afro-brasileiro existentes no entorno; f) referência aos critérios de valor universal**

excepcional estabelecidos para os bens integrantes do Patrimônio Mundial; g) identificação das questões-chave envolvendo a gestão do sítio; h) declaração dos princípios, políticas e objetivos buscados através do plano; i) ações adotadas para alcançar os objetivos traçados (incluindo tempo de execução, prioridades, recursos materiais e humanos e indicadores de resultado); j) plano de implementação contendo o planejamento anual, formulação dos projetos e indicação das fontes financeiras e orçamentárias para cada uma das ações previstas; k) plano de monitoramento durante o período de execução; l) estabelecimento de prazo para revisão do plano;

4. A apresentação, ao juízo, de relatórios anuais contendo os resultados obtidos no período em relação às ações previstas no Plano de Gestão, pelo prazo de cinco anos.

**Em relação ao pedido contido no item 1, no evento 276, foi proferida decisão extinguindo o processo sem resolução do mérito, diante da notícia de nova instituição do Comitê Gestor do Sítio Arqueológico Cais do Valongo por meio da Portaria IPHAN nº 88, de 20/03/2023.**

**Sendo assim, remanesceram os pedidos constantes dos itens 2 a 4 da exordial.**

Consoante já destacado na decisão do evento 1441 do processo conexo, as presentes ações possuem as características de litígio estrutural, com o objetivo de solucionar um estado de desconformidade estruturada relativo não somente à desocupação, manutenção e conservação do prédio Armazém Central das Docas Pedro II, como também ao cumprimento de obrigações internacionais relativas à promoção do sítio arqueológico do Cais do Valongo e da instalação do Centro de Referência da Celebração da Herança Africana.

Com efeito, de acordo com Edilson Vitorelli<sup>1</sup>, o processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural. Assim, de acordo com o autor, o percurso do processo estrutural tem como fases de desenvolvimento:

"1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos, em respeito ao caráter policêntrico do litígio;

2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, em um documento ou a partir de diversos acordos ou ordens judiciais, 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 até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social que se afigure apropriado, dadas as circunstâncias do conflito, a partir da reorganização da estrutura."

Nesse cenário, diante da importância e da complexidade do tema, bem como do objetivo primário de reestruturação da realidade encontrada e de transição para um estado de conformidade, ao longo de todo o trâmite dos processos foi observada a flexibilidade procedimental, sobretudo com a intervenção de entidades representativas, a oitiva de terceiros e a busca pela consensualidade entre as partes, através do estabelecimento de diversos cronogramas de ações.

Destaco, ainda, as palavras do autor já mencionado, especificamente quanto ao processo estrutural e medidas de preservação da cultura e da memória<sup>2</sup>:

"A preservação da cultura e da memória ameaçadas é um problema eminentemente estrutural, uma vez que essas construções coletivas são inerentemente mutáveis e, com isso, intervenções pontuais tendem a ter poucos resultados. No Brasil, litígios dessa natureza são verificados tanto nas questões relativas à preservação da memória do período ditatorial, quanto na proteção da cultura de grupos minoritários, como preconiza o art. 216 da Constituição. Embora haja diversas atuação executivas e legislativas dessa matéria (positivas e negativas), vez por outra ela deságua no Poder Judiciário."

Com efeito, as questões colocadas em ambas as ações não são passíveis de solução mediante um único ato ou através de decisão que certifique um direito ou imponha uma obrigação.

Ao revés, desde seu início, diversos atos judiciais já foram praticados, inclusive a realização de inspeção judicial (evento 838 do processo conexo), audiências de conciliação e homologações de acordos (eventos 507, 981, 1165 e 1407 do processo conexo), que possibilitaram, entre outros:

i) a desocupação do Prédio Docas Pedro II pela ONG AÇÃO DA CIDADANIA, mediante a ocupação pela Organização de Galpões cedidos pelo Município do Rio de Janeiro, na Gamboa, após realização de projeto de ocupação específico dos espaços;

ii) a imissão da FUNDAÇÃO PALMARES na posse do imóvel, com responsabilidade pela guarda e supervisão do bem;

iii) o transporte e acondicionamento, em containers, pelo Município do Rio de Janeiro, do acervo arqueológico do Laboratório Aberto de Arqueologia Urbana (LAAU) que se encontrava no galpão B da Gamboa até o imóvel DOCAS PEDRO II, com acompanhamento pelo IPHAN;

iv) realização de procedimento licitatório e de contratação, por meio do IPHAN, da empresa GEOMETRIE para elaboração de Projeto Executivo de Arquitetura, Restauo e Complementares do Bem Tombado Nacional Docas D. Pedro II, para a implementação do Centro de Interpretação do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo (eventos 507/795);

v) procedimentos para reinstalação de rede elétrica e hidráulica no imóvel, e para instalação de equipamentos de combate a incêndio;

vi) contratação de empresa de engenharia para avaliar danos estruturais e rachaduras do imóvel;

vii) estudos a respeito do rebaixamento do lençol freático instalado no sítio arqueológico;

viii) contratação de empresa para realização de limpeza e conservação do imóvel; e

ix) execução de projeto de revitalização, iluminação cênica, sinalização educativa, substituição do guarda-corpo e instalação de módulos expositivos do sítio arqueológico (eventos 980/1321).

A realização de múltiplas audiências, inclusive, é técnica recomendada pela doutrina para solução de litígios estruturais, ressaltando Edilson Vitorelli que devem ser enfocados aspectos distintos do litígio, e, em um movimento de espiral, retomando temas já tratados em momentos anteriores, à luz dos resultados das medidas já adotadas e das provas e argumentos já produzidos no processo<sup>3</sup>.

Não por outra razão, a presente demanda se prolongou no tempo para muito além do ordinariamente praticado pelo Juízo. Em relação ao tema, Edilson Vitorelli, assim discorre, em subtítulo da obra referida, assim denominado "*Conclusão parcial: Para quando sai a sentença?*"<sup>4</sup>:

*"É provável que o desconforto que reste após as seções precedentes se refira ao fato de que um processo conduzido dessa forma provavelmente terá dificuldades de se encaminhar para o fim. De fato, quando se amalgamam conhecimento e execução, por intermédio de técnicas de decisões parciais e provisórias, bem como de busca pelo consenso, a sentença, como encerramento da atividade cognitiva em primeiro grau, desaparece no horizonte.*

*A questão é perceber que isso é um bem, não um mal. Conforme se mencionou, estudos demonstram que a tomada de decisões sob restrições temporais é prejudicial à qualidade dessas decisões. Em contextos complexos e, sobretudo, em situações que podem alterar significativamente a vida da sociedade, isso não é algo a se almejar. Duração razoável do processo, aqui, deve ser vista como um tempo coerente para produzir a mudança social significativa que o processo pretende, não como a obtenção de uma sentença incapaz de alcançar uma boa solução. Correr para a sentença, em litígios estruturais, não é vantajoso."*

Nada obstante, em relação à audiência realizada na data de 10/04/2023, não foram cumpridos na integralidade os seguintes itens pactuados pelas partes (evento 1166):

*"9. No prazo máximo de 90 dias a contar da presente data, a UNIÃO se compromete a apresentar esboço sobre a definição de um modelo de gestão de como será implementado o futuro Centro de Interpretação do Valongo/Laboratório Aberto de Arqueologia Urbana no Galpão Docas; sobre a definição e reserva dos futuros recursos orçamentários para implementação da obrigação acima; sobre a revisão e discussão pública do projeto executivo elaborado pelo escritório GEOMETRIE; sobre a realização do seminário internacional sobre museus e lugares de memória da diáspora africana. Tudo isso deverá ser previamente discutido com o Comitê Gestor do Cais do Valongo e com o MPF, como autor da ação;*

**10. Até a data de 31/12/2023, o IPHAN se compromete a apresentar Plano de Gestão do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo, objeto da ação civil pública nº5097958-91.2021.4.02.5101 e o cronograma de trabalho das reuniões do Comitê Gestor do Cais do Valongo.** - grifei

No evento 1404 do processo conexo, o IPHAN prestou informações no sentido de que a elaboração do Plano de Gestão ocorre no âmbito do Comitê Gestor, uma vez que essa é a instância de governança do bem Patrimônio Mundial.

Aduziu assim que, na primeira reunião do Comitê Gestor do Sítio Arqueológico Cais do Valongo, ocorrida em 23 de março de 2023, foi definido o cronograma de trabalho, considerando a elaboração do Plano de Gestão conforme a metodologia apresentada, e previsão de finalização em 31/12/2023.

Informou, no entanto, que não foi possível a elaboração do Plano até a data de 31/12/2023, com base nos seguintes fundamentos:

**"POR QUAIS RAZÕES, ATÉ 31/12/2023, O IPHAN NÃO CONSEGUIU ELABORAR O PLANO DE GESTÃO DO SÍTIO CAIS DO VALONGO**

*Resposta: Como explicado anteriormente, a elaboração do Plano de Gestão é realizada pelos membros do Comitê Gestor, como forma de apropriação das necessidades de gestão e de reforçar o compartilhamento de responsabilidades quanto à gestão do bem e de sua área de amortecimento, articulando as ações necessárias ao território onde o bem se insere. A visão integral, inter e multisetorial, tem como objetivo ampliar os esforços e potencializar as ações necessárias, integrando políticas públicas e recursos, além de escutar a comunidade quanto às demandas relacionadas ao território do bem e a preservação e salvaguarda das práticas e referências culturais associadas ao sítio patrimonial. Nesse sentido, houve um atraso nas primeiras etapas de elaboração do plano relacionada ao Regimento Interno do comitê.*

*Os motivos que levaram a esse atraso devem-se a alguns fatores: realização de reuniões do Comitê Gestor para tratar dos passivos relacionados aos projetos e ações desenvolvidos no Sítio Arqueológico do Cais do Valongo envolvendo os projetos geridos pelo IDG, tais projetos dizem respeito as ações planejadas ao longo do processo de candidatura, e que são prioritárias ao compromisso internacional assumido. Ao longo dos 4 anos anteriores, essas ações estavam sendo desenvolvidas sem a articulação necessária entre os atores e gestores envolvidos, e tão pouco consideravam às demandas e participação da sociedade civil, fruto da destituição do Comitê Gestor pelo governo federal em 2019. Todo esse processo de retomada do diálogo e de construção coletiva foi restabelecido, o que levou tempo do grupo. O resultado dessas reuniões culminaram na entrega em novembro de 2023 da obra, fruto de um trabalho de rearticulação entre todos os gestores, principalmente os governamentais, e de escuta e consideração da sociedade civil, o que levou ao adiamento das etapas consecutivas de elaboração do Plano de Gestão. Reforça-se com isso, que o Plano de Gestão não é elaborado unilateralmente pelo Iphan, o que teria como resultado um plano de gabinete, sem considerar as premissas da gestão definidas tanto pela UNESCO como pelo Iphan, envolvendo processos participativos e dialógicos, e que reforçam o papel dos Comitês Gestores.*

*A maior dificuldade apresentada deve-se a construção de entendimentos do próprio grupo que conforma o comitê nesse processo de construção de consensos e entendimentos comuns, que requerem um tempo próprio. O maior atraso ocorreu na elaboração do Regimento Interno, uma vez que o grupo definiu não seguir a metodologia proposta pelo Iphan que previa a divisão por grupos e temáticas de composição do Regimento, visando uma agilidade nesse processo. Os membros do Comitê Gestor deliberaram por realizar essa etapa de elaboração, revisão e aprovação em conjunto com todos os membros, o que levou um tempo maior do que o previsto inicialmente, soma-se a isso que nem todas as reuniões foram realizadas presencialmente, o que foi comprovado que reuniões virtuais ou híbridas (presencial e virtual) não tem surtido resultados*

promissores, uma vez que dificulta a mediação, a participação e o entendimento entre os membros. Essa etapa foi vencida após dinâmica realizada em oficina concentrada de dia inteiro, híbrida, onde a maior parte dos membros estavam presencial.

Após o regimento, iniciáramos a próxima etapa de elaboração do Plano de Gestão, mas mais uma vez demandas relacionadas aos passivos quanto à apresentação e análise do projeto de intervenção do Prédio André Rebouças (Docas Pedro II) e ao projeto que se pretende para o Centro de Interpretação do Patrimônio Mundial e Referência da Cultura Afrobrasileira, foram destinadas algumas reuniões para essas atividades e para a revisão dos textos dos módulos expositivos desenvolvidos pelo IDG. Considerando que o Comitê Gestor tem se reunido uma vez por mês, e extraordinariamente no máximo 2 vezes por mês, por conta da capacidade de participação da sociedade civil, especialmente, ocasionando o adiamento da elaboração das etapas consecutivas do Plano de Gestão para o ano de 2024, justamente por ser necessário o processo participativo de elaboração do plano, vide metodologia, sendo necessário no mínimo 6 meses para sua elaboração.

#### SOBRE A ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO EM CURSO

Resposta: considerando o exposto nesse documento, e as orientações internacionais e metodológicas de elaboração de Sistema e Plano de Gestão do Patrimônio Mundial, onde a participação social e a gestão compartilhada são premissas da gestão, e diante de todo o relato sobre a dinâmica de atuação do Comitê Gestor do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo, há a necessidade de considerar as questões técnicas relacionadas à gestão desse bem específico, como a gestão do patrimônio arqueológico, as dinâmicas territoriais, e demais condicionantes de proteção e conservação. Nesse caso, o Iphan não elabora unilateralmente um Plano de Gestão, mas sim, oferece os subsídios para essa construção, considerando as questões técnicas e a leitura e demandas comunitárias.

Tendo experiência na elaboração de Planos de Gestão dos bens patrimoniais reconhecidos internacionalmente, por meio de processos participativos e compartilhados, consideramos não ser possível desenvolver um Plano de Gestão até março de 2024 (o próprio MPF reconhece isso, em sua última petição), ao menos que sejam desconsideradas as boas práticas e a metodologia brasileira reconhecida em âmbito internacional por meio de processos participativos, valorizada pelo Centro do Patrimônio Mundial da UNESCO.

Portanto, existe uma proposta apresentada ao Comitê Gestor, em 11/03/2024. Porém, os integrantes do Comitê Gestor pediram o prazo de 15 (dias) para avaliar inicialmente a proposta e a metodologia para formular o Plano de Gestão, que, vale frisar, deve ser elaborado e aprovado pelo Comitê Gestor, conforme o Regimento Interno vigente. (...)

Pela experiência alcançada neste último ano de intensos trabalhos junto ao Comitê Gestor, o IPHAN entende, portanto, ser necessário pactuar com a referida instância de participação social, já na próxima reunião mensal marcada, uma proposta de prazo de ao menos 90 dias para finalizar os trabalhos de elaboração do Plano de Gestão do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo, respeitando-se, assim, uma construção com diálogo e escuta da comunidade na gestão deste bem Patrimônio Mundial, descoberto e indicado perante a UNESCO em razão do importante trabalho de proteção arqueológica promovido pelo IPHAN, ou seja, por suas servidoras e servidores comprometidos com o Patrimônio Cultural Afro-Brasileiro." - grifei

Realizada nova audiência de conciliação, na data de 13/03/2024, os réus apresentaram novas propostas de acordo, nos seguintes termos:

**"No prazo de 90 dias seria apresentada a primeira versão do plano de gestão ao Comitê Gestor, que terá o prazo de 60 dias para deliberação.**

*Em relação ao projeto executivo de obras, em razão do acordo de cooperação técnica com o BNDES, o prazo de sua apresentação seria até setembro de 2025."*

O MPF, contudo, não concordou com os novos prazos apresentados, aduzindo que a posição da UNIÃO e do IPHAN conduzirão à inexecução prática de qualquer obra nos próximos dois anos, no mínimo. Asseverou, nesse contexto, que já existe um projeto executivo elaborado em relação ao qual são necessários ajustes técnicos que poderiam ser realizados, ainda que por contratação externa, em prazo muito mais exíguo.

Ademais, também no evento 1430 do processo conexo, o IPHAN informa acerca da seleção de consultoria sobre gestão do Sítio Arqueológico Cais do Valongo com os seguintes objetivos:

"1) Consultoria voltada ao levantamento de subsídios e sistematização de documentos, programas e estudos já realizados que vão orientar a elaboração participativa do Plano de Gestão do Sítio arqueológico e sua área de amortecimento; e

2) Consultoria voltada à sistematização dos documentos relacionados ao Comitê Gestor do Valongo."

Ainda de acordo com as informações prestadas, o edital foi lançado com o objetivo de elaborar o esboço de novo Plano de Gestão.

Na mesma ocasião, em relação aos prazos, o IPHAN assim se manifestou:

**"- O IPHAN reitera o prazo proposto em audiência de 90 dias para o IPHAN apresentar a minuta e 60 dias para a deliberação do Comitê Gestor. Mas, em relação ao prazo do comitê gestor, é preciso deixar registrado que pode ser prorrogado, porque não depende da atuação dos órgãos e entidades públicos, pois o Comitê mesmo pode solicitar mais prazo para a análise;**

- Quanto ao projeto executivo, a revisão está no escopo do ACT firmado com o BNDES, cujo prazo seria setembro/2025;

- Ainda em relação ao Projeto, está no escopo do ACT firmado, aguardando definição;"

Por fim, enfatiza a necessidade de amplo debate acerca do assunto, nos seguintes termos:

*"Os pedidos contidos na ação já foram parcialmente satisfeitos, como já se reconheceu em momentos anteriores. Isso demonstra que objeto da ação é obrigar o Estado a cumprir obrigação que ele mesmo tem o maior interesse em cumprir. Então, por qual razão ainda não cumpriu totalmente? A resposta não é tão simples!"*

*Quando se lida com memória e história de sujeitos subalternizados, há necessidade de um amplo e disputado debate a respeito daquilo que o Estado vai incorporar no discurso oficial da Nação e em seus estatutos jurídicos de representação!*

*Vejamos um exemplo semelhante, mas cuja oficialidade não passa por grandes disputas, tendo em vista que tal memória já foi incorporada na oficialidade da Nação: as obras de restauro do vergonhoso incêndio do Museu Nacional. **Ali, em que pese se tratar de obra mais complexa, já havia uma definição em relação ao uso da edificação. A história e a memória do Museu Nacional já estavam/estão definidas. Logo, bastou alocar recursos, definir projetos e executar obras.***

***De modo diferente, aqui, Cais do Valongo/Docas Pedro II, tem-se exemplo de caso da história e memória negra do Brasil: ainda há fortes debates e disputas naturais a respeito de como essa história e memória serão retratadas! Enquanto isso, o Estado não faz nada? Não é bem assim! O Estado tem papel fundamental de mediador dos debates e o caso do Cais do Valongo demonstra que as concepções de opiniões e projetos passam por divergências: e isso vem acontecendo, de forma natural. Não é necessário o MPF agir como espécie de censor cultural para cada questão discutida.***

*A recuperação da memória negra do Brasil é preocupação que o Movimento Negro já reivindicava bem antes da Constituição de 1988: **era preciso literalmente "desenterrar o Passado Negro da Nação"**. Um dos maiores resultados das ações desse desenterramento foi o tombamento da Serra da Barriga e a instituição do 20 de novembro como dia dedicado à memória de Zumbi dos Palmares, o que ocorreu em diversos Estados e Municípios brasileiros há bastante tempo e apenas recentemente no âmbito da União, através da Lei nº 14.759/2023:*

(...)

***O exemplo acima evidencia o atraso do debate em torno da recuperação da história e memória negra brasileira! Mais de 05 (cinco) séculos de história para se reconhecer a contribuição da população negra com a decretação de um simples feriado nacional! Prosseguindo com esse debate, muitos consideram absurdo um dia dedicado à Zumbi dos Palmares e à Consciência Negra, tendo em vista que não há dia dedicado à "Consciência Branca". Ocorre que quase todos os feriados nacionais são dedicados à exaltação de memórias ou histórias hegemônicas de tradição luso-brasileira. A Lei nº 662/1949 define que são feriados nacionais os dias 1º de janeiro (, 21 de abril (Tiradentes), 1º de maio (Dia do Trabalho), 7 de setembro (Independência), 2 de novembro (Finados), 15 de novembro (Proclamação da República) e 25 de dezembro (Natal). Temos ainda a Lei nº 6.802/1980 que dedica o 12 de outubro à Nossa Senhora Aparecida, além da Lei nº 9.093/1995 que consagra o feriado da Sexta Feira da Paixão de Cristo. **A tradição religiosa católica e eventos relacionados à história de tradição hegemônica luso-brasileira dão o tom desses feriados e demonstram que o Brasil, enquanto Estado soberano, reconhece esses valores como representativos e simbólicos. E, evidencie-se: não há nada de errado em relação a tais feriados e homenagens na representação da Nação!*****

***Todavia, o que se demonstra com esses exemplos é que história e a memória negra apenas recentemente vem recebendo o tratamento devido pelo Estado brasileiro, a partir de cobranças que o Movimento Negro já fazia há décadas e que somente agora as Instituições do Sistema de Justiça passaram a se defrontar, como é o caso dos autos.***

*Assim, **o processo de recuperação da Memória e Patrimônios Negros do Brasil precisa passar por alguma discussão, pois, felizmente, vivemos em democracia em processo de consolidação. A forma de recuperar tal memória e história de sujeitos subalternizados constitui processo delicado e que requer cuidados. O Ministério Público Federal - MPF, apesar de extremamente bem intencionado, em audiência, diante de Vossa Excelência, confidenciou em altíssimo e bom som que "queria obras", que lhe interessavam as obras!***

*Ora, as obras são importantes, mas é preciso definir previamente o objetivo das obras! E isso está sendo feito com toda a dedicação. **O governo anterior, no projeto executivo, buscou valorizar o aspecto turístico do sítio e a arquitetura militar do Edifício Docas Pedro II.** Todavia, sendo o Cais do Valongo um sítio "descoberto", ou melhor, desenterrado, passado afro-brasileiro que foi enterrado literalmente para esconder a contribuição da população negra ao país, a definição do seu uso requer mais tempo e concepções restritas de turismo ou militarismo estão bem longe daquilo que a população negra almeja enquanto representação simbólica.*

*A parceria com o BNDES veio a calhar, pois a instituição tem recursos, capital humano e experiência em lidar com questões sensíveis. Do ponto de vista simbólico, da representação, é importante também porque um banco que tradicionalmente financiou o capital hegemônico do país vai lidar um capital simbólico e cultural de sujeitos que estavam à margem dos processos oficiais de desenvolvimento, o que daria orgulho a Celso Furtado. “*

Verifico, portanto, que o IPHAN, em verdade, reconhece a importância e a necessidade da recuperação da história e memória negra brasileira, além da necessidade de o Estado cumprir com as obrigações assumidas, inclusive em âmbito internacional.

Apesar disso, apresenta como óbice ao cumprimento do acordo por ele mesmo pactuado as variadas ideias em torno da afro-reparação que envolve o reconhecimento e inclusão da patrimonialidade do Cais do Valongo.

A esse respeito, não se desconhece a complexidade do assunto. Tampouco esta ação tem o objetivo de substituir a deliberação civil acerca do modo como será gerido e executado o projeto.

Por outro lado, as partes envolvidas também não podem prorrogar sucessivas e indefinidas vezes os prazos, arguindo para esse fim as trocas de governo e de prioridades momentâneas.

Com efeito, em 10/04/2023, portanto há mais de um ano, o IPHAN **espontaneamente** firmou acordo, comprometendo-se a cumprir a seguinte obrigação relativa ao objeto deste processo:

**10. Até a data de 31/12/2023, o IPHAN se compromete a apresentar Plano de Gestão do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo, objeto da ação civil pública nº5097958-91.2021.4.02.5101 e o cronograma de trabalho das reuniões do Comitê Gestor do Cais do Valongo.**

Em relação à apresentação do Plano de Gestão do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo (item 10), desde 11/07/2023 (evento 1253 do processo conexo), o IPHAN vinha informando nos autos que a obrigação estava em processo de elaboração, após ampla discussão com a sociedade civil e os integrantes do Comitê Gestor.

Já a União, em 11/07/2023, portanto após ultrapassado o prazo para cumprimento das disposições contidas no item 9, informou que o Esboço de Plano de Trabalho do GTI do Cais do Valongo estava em processo de validação com o Comitê Gestor (evento 1254 do processo conexo).

Desde então, este Juízo vem envidando esforços para cumprimento dessas obrigações, que, repita-se, foram voluntariamente assumidas pela União e pelo IPHAN no âmbito deste processo.

Outrossim, em 09/02/2024, quando já ultrapassados todos os prazos estabelecidos, o IPHAN apresentou petição aduzindo que a elaboração do Plano de Gestão estava em curso e que faltavam definir "algumas questões". Na mesma ocasião, a autarquia se comprometeu, ainda, a apresentar plano na nova data estabelecida pelo Juízo, qual seja, em **10/03/2024** (eventos 1376 e 1380 do processo conexo).

No entanto, na data de 13/03/2024, o IPHAN apresentou apenas uma "proposta do plano de gestão", afirmando NOVAMENTE a necessidade de repactuação dos prazos firmados no acordo (evento 1404). Requereu, assim, a concessão de ao menos mais 90 dias para finalizar os trabalhos.

Em audiência realizada em 14/03/2024, essa proposta de apresentação do plano no prazo de 90 dias foi reiterada pelo IPHAN, com o prazo adicional de 60 dias para deliberação.

A proposta, no entanto, foi rejeitada pelo MPF, que requereu a concessão de prazo de 60 dias para elaboração do plano e 45 dias para discussão com o Comitê Gestor.

Veja-se, portanto, que as prorrogações de prazo foram requeridas e sucessivamente deferidas pelo Juízo. No atual momento, o prazo já foi ultrapassado em mais de um ano e até agora o Plano de Gestão não foi apresentado.

Destaco, ainda, que a Decisão 41 COM 8N.35 do Comitê do Patrimônio Mundial estipulou as seguintes diretrizes para a manutenção do título conferido ao Sítio Arqueológico:

***"a) Finalizar rapidamente o plano de manejo estratégico, adotá-lo formalmente e estabelecer a unidade de manejo no local;***

***b) Fortalecer por meio de medidas paisagísticas a relação entre a orla marítima e o Cais do Valongo;***

***c) Realizar avaliações detalhadas de impacto no patrimônio antes de qualquer autorização formal de construção nas proximidades do sítio, incluindo áreas fora da zona de amortecimento;***

***d) Dar maior atenção ao acompanhamento dos vestígios físicos arqueológicos e procurar soluções alternativas face ao desafio da captação de águas pluviais na área arqueológica;***

***e) Desenvolver um conceito de interpretação holística para comunicar o caráter multifacetado da propriedade, incluindo para visitantes que podem optar por não visitar as proximidades do museu." - grifei***

Com efeito, em Proposta de Inscrição na Lista do Patrimônio Mundial, elaborada em fevereiro de 2017, o IPHAN assumiu compromissos em nome da União, incluindo a criação de Comitê Gestor, com a responsabilidade de coordenar a gestão do Sítio Arqueológico e sua Zona de Amortecimento (evento 1, anexo 3).

Ainda de acordo com a referida Proposta, a gestão deveria ser feita através da atuação de forma consultiva e deliberativa sobre questões que afetem a área de gestão; da participação de forma colaborativa nas ações que interfiram na área de gestão; e da proposição de políticas, programas, projetos e ações de caráter educativo, cultural, turístico, econômico ou social, que tenham como objetivo a conservação, valorização e promoção do patrimônio cultural de natureza material ou imaterial relacionados ao Sítio Arqueológico do Cais do Valongo e sua Zona de Amortecimento (evento 1, anexo 9).

Consta, ainda, do documento, compromisso no sentido de que a presidência do Comitê Gestor caberia a um representante do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, e de que o órgão seria composto de um Conselho Curatorial e de uma Comissão Executiva, de modo que haveria o constante monitoramento das atividades relativas à proteção do Cais do Valongo, cujos resultados seriam divulgados pelo IPHAN em relatórios, a cada dois anos, para orientar as ações administrativas e de fiscalização, sempre informando o Comitê Gestor (evento 1, anexo 9, fl. 7).

Assim, com o fito de cumprir as obrigações internacionais assumidas pela União, o IPHAN, no ano de 2018, publicou a Portaria n. 360/2018, dispondo acerca dos objetivos e da composição do Comitê Gestor, nos seguintes termos:

***"Art. 1º Instituir o Comitê Gestor do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo Patrimônio Mundial, com os seguintes objetivos:***

***I - promover a instalação da estrutura de gestão compartilhada do Sítio declarado, estabelecendo, mediante a instituição de regimento interno, as atribuições de cada ente gestor e o seu respectivo funcionamento;***

***II - propor as diretrizes para a execução das ações propostas no Plano de Gestão do Sítio declarado;***

***III - apoiar a implementação, dentro do Sítio declarado, das ações prioritárias de atuação imediata e aquelas que serão objeto de projetos previstos para implantação;***

***IV - monitorar a efetividade das ações governamentais necessárias à salvaguarda do Sítio declarado;***

***V - promover a articulação entre as políticas municipal, estadual e federal que incidem sobre o Sítio declarado, procedendo à compatibilização dos instrumentos de gestão correspondentes, já definidos por lei, bem como a delimitação das áreas de proteção ao Sítio declarado definidas nos diferentes níveis de governo." - grifei***

Posteriormente, por ocasião da nova instalação do Comitê Gestor do Sítio Arqueológico, assim estabeleceu a Portaria IPHAN n. 88, de 20/03/2023:

***"O PRESIDENTE DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN, no uso de suas atribuições que lhe são conferidas pelo inciso V, do art. 18, do Anexo I, do Decreto nº 11.178, de 18 de agosto de 2022, resolve:***

***Art. 1º Instituir o Comitê Gestor do Sítio Arqueológico Cais do Valongo, Patrimônio Mundial, doravante denominado Comitê Gestor, com os seguintes objetivos:***

***I - promover a instalação da estrutura de gestão integral, compartilhada e participativa do Sítio Arqueológico Cais do Valongo, estabelecendo, mediante a instituição de regimento interno, o seu respectivo funcionamento, asseguradas as atribuições legais de cada ente gestor;***

***II - estabelecer as diretrizes para a execução das ações propostas no Plano de Gestão do Sítio Arqueológico Cais do Valongo;***

*III - planejar e pactuar o plano de trabalho e o cronograma de ações para a proteção, conservação e promoção dos atributos que conferem ao bem o valor universal excepcional, e que serão implementados, dentro da área de abrangência do Sítio Arqueológico Cais do Valongo;*

*IV - monitorar a efetividade das ações governamentais necessárias à preservação e salvaguarda do Sítio Arqueológico Cais do Valongo, e*

*V - promover a articulação entre as políticas municipal, estadual e federal que incidem sobre o Sítio Arqueológico Cais do Valongo, procedendo à compatibilização dos instrumentos de gestão correspondentes, já definidos por lei, bem como a delimitação das áreas de proteção do Sítio Arqueológico Cais do Valongo definidas nos diferentes níveis governamentais e institucionais.*

*Art. 2º É de competência do Comitê Gestor:*

***I - propor diretrizes para a execução das ações propostas no Plano de Gestão do Sítio Arqueológico Cais do Valongo:***

*II - apoiar a implementação, dentro do Sítio Arqueológico Cais do Valongo, das ações prioritárias e daquelas que serão objeto de planejamento;*

*III - monitorar a efetividade das ações governamentais necessárias para a preservação e salvaguarda do sítio declarado Patrimônio Mundial;*

*IV - implementar proposta de treinamento de agentes multiplicadores para divulgação e compreensão do sítio inscrito na Lista do Patrimônio Mundial;*

*V - promover a articulação e compatibilização entre as políticas municipal, estadual e federal voltadas para a proteção, a conservação, e a salvaguarda dos valores reconhecidos como Patrimônio Mundial;*

*VI - promover a definição de diretrizes e critérios comuns para análise das intervenções no sítio declarado Patrimônio Mundial pelos órgãos de tutela nas três esferas de governo;*

*VII - sugerir políticas e diretrizes para as ações que contribuam para a qualidade de vida e para o desenvolvimento sustentável das populações detentoras do bem;*

*VIII - contribuir para a atualização da legislação incidente sobre o sítio declarado, objetivando esclarecer e, conseqüentemente, facilitar a sua aplicação, e*

***IX - coordenar o sistema de monitoramento do Plano de Gestão do sítio declarado Patrimônio Mundial, e elaborar os respectivos relatórios de monitoramento.***

*Art. 3º O Comitê Gestor deliberará sobre as questões afetas à gestão do Sítio declarado Patrimônio Mundial, e definidas no Plano de Gestão, previstas no art. 2º desta Portaria, resguardadas as atribuições e competências legais de cada ente.*

*Parágrafo único. O exercício das atribuições do Comitê Gestor não o autoriza a criar, de forma direta, despesas para os entes governamentais, devendo-se observar para tanto os procedimentos administrativos próprios no âmbito da entidade pública competente, conforme determinações constitucionais e legais.*

(...)

*Art. 9º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.” grifei*

Sendo assim, o IPHAN, ao solicitar novo prazo para apresentação do Plano de Gestão, demonstra postura que descumpra as obrigações contidas na Convenção do Patrimônio Mundial, além de comprometer a efetivação de um projeto de grande relevância histórica e cultural, perpetuando uma demora injustificável que prejudica o reconhecimento e a preservação da memória do local.

É imperativo que se estabeleça um prazo definitivo e vinculante para a apresentação do Plano de Gestão, sob pena de se permitir que a inércia e a falta de compromisso continuem a retardar a realização de um dever histórico e social.

Pelo exposto, merece prosperar a pretensão autoral, de modo que sejam estabelecidos prazos impreteríveis para a apresentação de cronograma de trabalho, bem como de apresentação do Plano de Gestão, nos termos previstos na petição inicial.

### **III - DISPOSITIVO**

**Por todo o exposto, JULGO PROCEDENTE EM PARTE O PEDIDO<sup>5</sup>, para, com fulcro no art. 487, I, CPC, condenar:**

i) a União e o IPHAN na obrigação de apresentação ao juízo, no prazo de 30 dias, de cronograma de trabalho contendo a previsão, mês a mês, das medidas a serem adotadas pelos demandados para dar cumprimento às demais obrigações contraídas junto à UNESCO por ocasião da inclusão do Cais do Valongo (WHC/17/41.COM/18, p. 252);

ii) o IPHAN na obrigação de apresentação ao juízo, em prazo não superior a 120 dias, do Plano de Gestão exigido pela Convenção do Patrimônio Mundial e pela decisão do Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO (WHC/17/41.COM/18, p. 252). O Plano deverá ser elaborado e aprovado pelo Comitê Gestor do Sítio Arqueológico e contemplar as medidas estruturais voltadas ao planejamento, implementação e monitoramento da gestão do bem. Em conformidade com o disposto no “Manual de Referência do Patrimônio Mundial”, o Plano deverá conter, no mínimo, os seguintes pontos: a) objetivos; b) descrição do processo de sua elaboração e aprovação; c) descrição do sítio arqueológico e de sua zona de amortecimento (com indicadores territoriais, econômicos, sociais e culturais); d) identificação de todos os atores envolvidos no processo de conservação e valorização do sítio e de sua zona de amortecimento; e) identificação dos outros bens integrantes do patrimônio cultural material e imaterial afro-brasileiro existentes no entorno; f) referência aos critérios de valor universal excepcional estabelecidos para os bens integrantes do Patrimônio Mundial; g) identificação das questões-chaves envolvendo a gestão do sítio; h) declaração dos princípios, políticas e objetivos buscados através do plano; i) ações adotadas para alcançar os objetivos traçados (incluindo tempo de execução, prioridades, recursos materiais e humanos e indicadores de resultado); j) plano de implementação contendo o planejamento anual, formulação dos projetos e indicação das fontes financeiras e orçamentárias para cada uma das ações previstas; k) plano de monitoramento durante o período de execução; l) estabelecimento de prazo para revisão do plano; e

iii) a União e o IPHAN na obrigação de divulgar à sociedade relatórios anuais contendo os resultados obtidos no período em relação às ações previstas no Plano de Gestão, pelo prazo de cinco anos.

Considerando (i) o requerimento do MPF de concessão de tutela de evidência e (ii) o natural efeito imediato da sentença em Ação Civil Pública (art. 14 da Lei nº 7.347/1985), bem como em atenção ao princípio da fungibilidade das tutelas, **defiro o pedido de tutela provisória antecipada de urgência, para início da imediata contagem dos prazos para cumprimento integral da sentença, já que, além da verossimilhança do direito, considero configurado o risco de perecimento, tendo em vista a necessidade de cumprimento das obrigações assumidas perante a UNESCO, além de a própria parte ré já ter se comprometido nos autos ao cumprimento das obrigações.**

**Devem os réus promover o cumprimento das obrigações impostas nos prazos fixados, sob pena de aplicação de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso, limitada ao teto de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), a ser recolhida ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD – previsto no art. 13 da Lei nº 7347/85 e regulamentado pelo Decreto n. 1.306/94.**

Sem custas e sem honorários advocatícios, na forma do artigo 18 da Lei 7.347/85, aplicado por simetria.

Publique-se. Intimem-se as partes para ciência, bem como os terceiros interessados.

---

Documento eletrônico assinado por **PAULO ANDRÉ ESPIRITO SANTO BONFADINI, 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 **510014010290v50** e do código CRC **afb887ca**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): PAULO ANDRÉ ESPIRITO SANTO BONFADINI

Data e Hora: 21/8/2024, às 16:38:42

- 
1. Informações disponíveis em: "<https://brasil.un.org/pt-br/76994-cais-do-valongo-no-rio-%C3%A9-inscrito-na-lista-do-patrim%C3%B4nio-mundial-da-unesco>" ↵
  2. Informações disponíveis em: "<https://brasil.un.org/pt-br/76994-cais-do-valongo-no-rio-%C3%A9-inscrito-na-lista-do-patrim%C3%B4nio-mundial-da-unesco>" ↵
  3. Informações disponíveis em: "<https://ppghc.historia.ufjf.br/images/publicacoes/2013/numero-1/volume-7-n-1-pereira.pdf>" ↵
  4. Informações disponíveis em: "<https://revistagalileu.globo.com/sociedade/historia/noticia/2024/06/cais-do-valongo-no-rj-reconta-horrores-da-escravidao-do-seculo-19.ghtml>" ↵
  5. Informações disponíveis em: "[https://riotur.rio/que\\_fazer/cais-do-valongo-e-da-imperatriz/](https://riotur.rio/que_fazer/cais-do-valongo-e-da-imperatriz/)" ↵
1. Vitorelli, Edilson. Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática - 5.ed, rev, atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodvm,2024, p. 75. ↵
  2. Vitorelli, Edilson. Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática - 5.ed, rev, atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodvm,2024, p. 524. ↵
  3. Vitorelli, Edilson. Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática - 5.ed, rev, atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodvm,2024, p. 390. ↵
  4. Vitorelli, Edilson. Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática - 5.ed, rev, atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodvm,2024, p. 442/443. ↵
  5. Tipo A (Resolução nº 535/2006 do CJF) ↵

**5097958-91.2021.4.02.5101**

**510014010290.V50**