



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Subseção Judiciária de São Paulo

2ª Vara Federal de Ribeirão Preto-SP

Ação Civil Pública com pedido de liminar

Processo: 0005595-31.2013.403.6102

Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM RIBEIRÃO PRETO/SP

Réus: UNIÃO (AGU)

ESTADO DE SÃO PAULO

MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL –
IPHAN

IGREJA SENHOR BOM JESUS DA CANA VERDE

Vistos.

Trata-se de ação civil pública com pedido de antecipação da tutela na qual o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por sua Procuradoria em Ribeirão Preto/SP, objetiva compelir os réus a promoverem a adequada restauração e conservação, em caráter de urgência, do acervo de 28 obras do artista plástico Cândido Portinari (óleos sobre tela), que se encontram expostas na Igreja do Bom Jesus da Cana Verde, em Batatais/SP, visando impedir o já adiantado estado de deteriorização e perecimento do patrimônio artístico nacional. Sustenta-se, em síntese, que passados mais de um ano da instauração do Inquérito Civil, com a apresentação de documentos que comprovam a necessidade dos restauros em caráter urgente, bem como aprovado o projeto de restauro pelo IPHAN, com a aceitação das condições pelos réus, estes permanecem, até o momento, inertes quanto à realização das obras, omitindo-se na aplicação de recursos financeiros para tanto, os quais teriam sido orçados em R\$ 321.501,00. Afirma-se que há um manifesto descaso dos réus com as obras, avaliadas em R\$ 139.000.000,00, com risco de perecimento, haja vista que o próprio IPHAN atestou a necessidade urgente das obras de restauração, dado o avançado estágio de deteriorização.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Aduz-se a legitimidade passiva dos réus, uma vez que seria competência comum da União, do Estado e do Município a proteção das obras de valor histórico e cultural, bem como o dever de empregar recursos públicos na conservação de bens culturais tombados pelo patrimônio histórico, no caso de seu proprietário não dispor de recursos, independentemente, de autorização do mesmo. Ademais, afirma-se que o valor dos recursos para o restauro é infinitamente inferior ao valor cultural e até mesmo de mercado dos quadros. Afirma-se que desde o ano de 2003 há notícias de degradação das obras e nem mesmo a ação civil pública movida exclusivamente contra o réu Município de Batatais/SP, pelo Ministério Público Estadual de São Paulo, foi suficiente para que as obras de restauro fossem iniciadas, pois submetida a recurso com efeito suspensivo. Diante disso, bem como do exaurimento das vias administrativas e do próprio Inquérito Civil, afirma-se que não há alternativa à medida judicial pleiteada.

Ao final, requer a concessão da antecipação da tutela para o fim de que seja determinado aos réus a efetiva contratação de empresa especializada para a realização dos trabalhos de restauração e conservação adequadas das obras tombadas em referência, em prazo não superior a 30 (trinta) dias, sob pena de multa diária ou de contratação da referida empresa às expensas dos réus, por meio de ordem e sob supervisão judicial, na forma dos artigos 461, §§ 4º e 5º, do CPC e 249, do Código Civil de 2002. Requer, ainda, a designação de audiência de conciliação para definição de competência de cada réu no custeio e nas obras de restauração e conservação, bem como, em caso de perecimento das obras, a condenação dos réus em indenizar a sociedade em valor a ser fixada na fase de cumprimento do julgado, por meio de arbitramento, com destinação ao fundo de que trata a Lei 7.347/85. Apresentou documentos.

Antes da apreciação do pedido de liminar, foi determinada a intimação das pessoas jurídicas de direito público para se manifestarem quanto ao pedido, na forma do artigo 2º, da Lei 8.437/92.

A União alegou que a responsabilidade pelo restauro das obras seria exclusiva do Município de Batatais/SP. Sustentou a conexão com a ação civil pública 708/2010, movida pelo Ministério Público Estadual contra o Município de Batatais/SP, o que poderia gerar litispendência ou coisa julgada. Aduz que não há omissão da União e que o IPHAN goza de autonomia financeira. Finalmente, aduz que a antecipação da tutela não pode esgotar o objeto da ação.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

O Município de Batatais/SP aduziu a identidade de objeto entre esta ação civil pública e a ação civil pública 708/2010, movida pelo Ministério Público Estadual contra o Município de Batatais/SP, a qual aguarda julgamento de recurso interposto pelo réu junto ao TJSP. Alegou, ainda, que a antecipação da tutela não pode esgotar o objeto da ação, bem como que estão avançadas as negociações para assinatura de convênio com o Estado de São Paulo para fins de liberar recursos para a restauração das obras. Apresentou documentos.

O Estado de São Paulo, por meio de sua Procuradoria, aduziu a ausência dos requisitos para a antecipação da tutela, pois o acervo objeto da ação não se encontraria abandonado. Afirma que estão avançadas as negociações para a assinatura de convênio de restauro com o Município e que o trabalho se dará no prazo de 18 meses, após o referido ato. Aduz que já foi elaborado um projeto de restauração aprovado pelo IPHAN e a execução foi aprovada pela Paróquia. Alegou, ainda, que a antecipação da tutela não pode esgotar o objeto da ação.

Antes da apreciação do pedido de liminar foi realizada audiência para tentativa de conciliação, a qual restou infrutífera. O Estado de São Paulo peticionou nos autos e requereu a suspensão do processo até o dia 03 de outubro de 2013, pois a liberação dos recursos para o restauro ocorreria até o dia 23 de setembro de 2013 e que o convênio seria assinado no dia 01 de outubro de 2013. Apresentou documentos. No mesmo sentido houve petição do Município.

O MPF, em petição datada de 18/09/2013, discordou do pedido de suspensão do processo e requereu a apreciação do pedido de liminar. Os autos estiveram em cargo com o representante do *parquet* e foram devolvidos no dia 20/09/2013. Em 24/09/2013, foi determinada a intimação do Estado de São Paulo para comprovar a liberação dos recursos. Em petição de 01/10/2013, o Estado informou a celebração do convênio no dia 27/09/2013, com liberação de recurso inicial no valor de R\$ 354.784,00. Apresentou, ainda, cópia do convênio assinado entre o Estado de São Paulo e o Município de Batatais/SP no dia 27/09/2013. O Município peticionou nos autos, no mesmo sentido, no dia 10/10/2013.

O MPF, em petição protocolada em 10/10/2013, reiterou o pedido de antecipação da tutela com o argumento de que a liberação de recursos e o convênio firmado não são suficientes para evitar o perecimento das telas, uma vez que não há previsão do início dos trabalhos.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Vieram os autos conclusos.

Fundamento e decido.

A ação civil pública é instrumento processual adequado para reprimir ou impedir, entre outros, danos causados a qualquer interesse difuso ou coletivo. Atenção especial deve ser dada ao deferimento ou indeferimento da petição inicial da ação civil pública, ocasião na qual devem ser apreciadas, numa visão preliminar, a competência, a possibilidade jurídica do pedido, a impropriedade da ação e a legitimidade, tendo em vista prejuízos irreparáveis ou dificilmente reparáveis que podem advir da simples propositura da ação.

Legitimidade ativa do Ministério Público Federal

Inicialmente, entendo que o Ministério Público Federal é parte legítima ativa "*ad causam*" em razão do disposto no artigo 129, da CF/88; artigo 1º, IV, e 21, da Lei 7.347/85; artigos 5º e 6º da LC 75/93. O direito em discussão no âmbito da apreciação do pedido de antecipação de tutela, quanto à defesa do patrimônio artístico e cultural nacional, tem caráter difuso, porque abrange um patrimônio imaterial cujos titulares não podem ser identificados, pois é de interesse geral a preservação do patrimônio histórico da humanidade.

Entendo que existe um laço indissolúvel - que pode ser dialético - entre as definições coletivas e individuais" (1). O processo de evolução histórica dos direitos humanos tem servido como ponto de apoio para a reivindicação das minorias com base coletiva, de titularidade de grupos humanos como a família, o povo, a nação, coletividades regionais ou étnicas e a própria humanidade, em detrimento do indivíduo em sua singularidade, como o direito de autodeterminação dos povos, expresso na Carta que criou a Organização das Nações Unidas – ONU (2).

Segundo Bobbio (3), o problema dos direitos do homem é um problema mal formulado: a liberdade religiosa é um efeito das guerras de religião;

¹ ROULAND, Norbert. Cap. 3. Os enigmas do direito positivo. *In*: ROULAND, Norbert (org.). p. 490.

² LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos – Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 130-131.

³ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992, p. 5-6.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

as liberdades civis, da luta dos parlamentos contra os soberanos absolutos; as liberdades políticas e sociais, do nascimento, crescimento do movimento dos trabalhadores, dos camponeses com pouca ou nenhuma terra, dos pobres que exigem dos poderes públicos não só o reconhecimento da liberdade pessoal e das liberdades negativas, mas ações de proteção aos direitos reconhecidos.

Os interesses meta individuais, assim chamados para diferenciar dos interesses individuais de cunho “egoístico”, ultrapassam a órbita da atuação individual, para se projetarem na ordem coletiva com finalidade notadamente altruística. Apesar da mesma origem – “interesses meta individuais” – a doutrina mais atualizada diferencia os termos direitos difusos e coletivos. Os primeiros pertencem a uma série indeterminada e indeterminável de sujeitos, enquanto os últimos se relacionam a uma parcela também indeterminada, mas determinável de pessoas. Funda-se, também, no vínculo associativo entre os diversos titulares, que é típico de interesses coletivos e ausente nos difusos (4).

Dessa forma, podem-se conceituar os direitos coletivos como aqueles que abrangem uma realidade coletiva (profissão, categoria, família), ou seja, aqueles que se relacionam com o exercício coletivo de interesses coletivos e não simplesmente, aqueles interesses que apenas são coletivos na forma, permanecendo individuais quanto aos fins perseguidos, o que configuraria um exercício coletivo de interesses individuais. No caso dos autos, o direito à preservação dos quadros do renomado artista Cândido Portinari tem finalidade difusa na medida em que sua reputação transcende as fronteiras nacionais, em especial, quando se verifica que se encontram em exposição permanente na ONU os painéis Guerra e Paz, de autoria do mesmo artista.

Competência da Justiça Federal

A Justiça Federal é competente para conhecer de ação civil pública cível em que sejam partes ou intervenientes a União, entidades autárquicas (incluindo-se as fundações federais) e empresas públicas federais, em razão do inciso I do artigo 109 da Constituição Federal. Portanto, tratando-se de bens tombados pelo IPHAN, inegável o interesse deste e da União no feito.

⁴ MILARÉ, Edis. **A Ação Civil Pública na Nova Ordem Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 1990, p. 27-28.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Há, ainda, dissenso doutrinário e jurisprudencial em relação às ações civis propostas pelo Ministério Público Federal em face de pessoas que não são referidas no art. 109 do texto constitucional, sendo certo que o próprio dispositivo não menciona expressamente a competência da Justiça Federal para as ações propostas pelo *parquet* federal. Existe orientação no sentido de que, a despeito de o Ministério Público dotar da necessária autonomia a possibilitar, inclusive, que proponha demanda em face da própria União, a referida instituição não detém personalidade jurídica, mas tão-somente capacidade de ser parte em juízo, sendo, portanto, parcela da unidade da federação a qual pertence.

Assim, se a União não pode ser parte na Justiça Estadual, como instituição que a integra poderia? Para fins de competência, então, dever-se-ia compreender que na expressão União, no texto constitucional, inclui-se o Ministério Público Federal, notadamente porque na divisão do artigo 128 da Constituição é ramo que tem sua atuação na Justiça Federal⁵, razão pela qual, no caso dos autos, esta seria competente para apreciar esta ação na medida em que é proposta pelo Ministério Público Federal. Há, por sua vez, entendimento de que haveria competência *ratione personae* da Justiça Federal, com base no inciso I do artigo 109 da Constituição Federal, apenas no caso do processo ter como parte ou interveniente a União, entidade autárquica federal ou empresa pública federal, sendo inaceitável uma equiparação do Ministério Público Federal à União, uma vez que o primeiro seria instituição permanente essencial à função jurisdicional, voltada à proteção do regime democrático, da ordem jurídica e dos direitos sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127), o que impossibilitaria o mesmo tratamento dispensado à pessoa jurídica de direito público interno⁶. Entendemos, pelos argumentos apresentados, correta a primeira corrente.

⁵ Nesse sentido: ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. *Comentários ao código de defesa do consumidor: direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2002., p. 217-218; ANTUNES, Paulo de Bessa. O papel do Ministério Público na ação civil pública. *Revista da procuradoria-geral da república*, São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 4, 1993. p. 126; ZAVASCKI, Teori Albino. Ministério Público e ação civil pública. *Revista de informação legislativa*. Brasília: Senado Federal, ano 29, nº 114, 1992. p. 150-151; ALMEIDA, João Batista de. *A proteção jurídica do consumidor*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 241-242. Existem decisões no Superior Tribunal de Justiça nesse diapasão: STJ, EDResp. 206.757/RS, 2ª turma, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJU 17.3.03, p. 195; STJ, Conflito de Competência nº 4.927-0/DF, 1ª Seção, relator Min. Humberto Gomes de Barros DJU 04.10.93, in *Revista do direito do consumidor*. Revista dos Tribunais, nº 14, 1995. p. 159-160; STJ, RMS 4.146-8, 6ª turma, rel. Min. Vicente Leal, j. 23.10.95, in *Revista do Superior Tribunal de Justiça*, nº 82, p. 341; STJ, Conflito de Competência nº 10.445/SP, 1ª Seção, rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJU 10.10.94, p. 27.058.

⁶ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro, *Ações coletivas no direito comparado e nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, coleção temas atuais de direito processual civil, volume 4, 2002, pp. 61-64. A 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça mudou de orientação, entendendo que a propositura da ação pelo



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Além disso, no caso dos autos, a matéria tratada envolve manifesto interesse do IPHAN e da União, razão pela qual entendo como correta suas inclusões no pólo passivo da demanda. Não há como se atribuir a responsabilidade pelo restauro exclusivamente ao Município, uma vez que todos os réus são responsáveis solidariamente pela preservação do patrimônio artístico cultural nacional, na forma do artigo 216, §1º, da CF/88. Não se trata, ainda, de simples artista local, mas, de artista cujo talento é reconhecido internacionalmente, motivo pelo qual, de qualquer um dos réus ou de todos é possível se exigir as medidas requeridas na inicial desta ação.

Disso resulta que parte do objeto da ação civil 708/2010, movida pelo Ministério Público Estadual contra o Município de Batatais/SP, no que diz respeito ao restauro das obras, está contida no objeto da presente, cuja competência para processamento é da Justiça Federal, pois impossível excluir do pólo passivo os demais réus, dado o interesse dos entes federais referidos. Ademais, tratando-se de competência concorrente e não exclusiva, o objeto desta ação em nada interfere no objeto da ação civil pública mencionada, uma vez que ambas podem subsistir, sem conflito quanto aos efeitos da decisão.

Finalmente, afasto o argumento de que a antecipação da tutela requerida esgotaria o objeto da demanda, haja vista que há pedido subsidiário de que os réus sejam condenados ao pagamento de indenização para o caso de perecimento dos quadros e constatação da impossibilidade de restauro. Aliás, os trabalhos de restauro requeridos pelo autor visam efetivamente evitar o perecimento do objeto da tutela jurídica pretendida nos autos.

Sem outras questões processuais, passo ao mérito.

Presentes os requisitos para a antecipação parcial da tutela.

Ministério Público Federal não seria suficiente para a fixação da competência da Justiça Federal, exigindo-se a participação de um dos entes mencionados no inciso I do artigo 109 da Constituição Federal. Cf. STJ, Conflito de competência 34.204/MG, 1ª Seção, decisão unânime, relator Min. Luiz Fux, DJU 19.12.2002, p. 323; STJ, Conflito de competência 35.980/GO, 1ª Seção, decisão unânime, relator Min. Luiz Fux, DJU 25.02.2004, p. 90. No citado Conflito de Competência nº 34.204, o Ministro relator transcreveu entendimento de Vladimir Souza Carvalho, no sentido de que a “circunstância de ter o Ministério Público Federal legitimidade ativa para ingressar com ação civil pública, por si só, não desloca ou fixa a competência da Justiça Federal, que se submete ao elenco taxativo do artigo 109, I, CF”.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

O artigo 273, do Código de Processo Civil, permite conceder a antecipação da tutela quando presentes alguns requisitos. Vejamos:

Art. 273. O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e:

I – haja fundado receito de dano irreparável ou de difícil reparação;
ou

II – fique caracterizado o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu.

...7º Se o autor, a título de antecipação de tutela, requerer providência de natureza cautelar, poderá o juiz, quando presentes os respectivos pressupostos, deferir a medida cautelar em caráter incidental do processo ajuizado.

Inicialmente, entendo que são relevantes as alegações do Ministério Público Federal. Com efeitos, há notícia nos autos de que desde o ano de 2003 foram constatadas pelo IPHAN sinais de deteriorização do acervo de 28 obras do artista plástico Cândido Portinari (óleos sobre tela), que se encontram expostas na Igreja do Bom Jesus da Cana Verde, em Batatais/SP. Apesar de conhecidos os problemas, dentre os quais, ataque por cupins, umidade, infiltrações e mofo, até a data do ajuizamento desta ação, poucas ou nenhuma providência efetiva para o restauro e a conservação haviam sido adotadas pelos réus. Ao contrário, nem mesmo ação civil pública movida exclusivamente contra o réu Município de Batatais/SP, pelo Ministério Público Estadual de São Paulo, foi suficiente para que as obras de restauro fossem iniciadas, pois a sentença foi submetida a recurso com efeito suspensivo; tampouco, a instauração do inquérito civil que deu origem a esta ação foram suficientes para superar a inação dos réus.

Ademais, em vistoria recente, o IPHAN constatou o avanço do estado de abandono e degradação das telas, as quais demandariam intervenção imediata, sob pena de perecimento do objeto da ação. Todos estes fatos estão devidamente documentados nos autos, com menção, ainda, à circunstância de que o Município recebe anualmente recursos do Estado de São Paulo, por ostentar a condição de estância turística (em razão dos quadros), e nunca disponibilizou em orçamento ou transferiu recursos para o órgão municipal de proteção ao patrimônio histórico a fim de restaurar ou preservar os quadros (fls. 95/110).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Há, assim, prova inequívoca das alegações e verossimilhança no direito invocado. Todavia, na presente data, não verifico receita de dano irreparável ou de difícil reparação para atender integralmente ao requerido pelo autor em sua inicial. Isto porque, após a realização da audiência de conciliação por iniciativa deste Juízo, os réus se mobilizaram para superar o único entrave até então existente em relação à restauração, ou seja, a vontade política de disponibilizar os recursos para tal finalidade. Digo isto, pois há nos autos provas de que os réus já haviam elaborado projeto de restauro por meio de empresa especializada e com capacidade técnica adequada e reconhecida no mercado, o qual foi submetido e aprovado pelo IPHAN. Da mesma forma, a Paróquia informou que aprovou a execução do mesmo, com as condicionantes impostas pelo IPHAN quanto à retirada de telas de outros artistas, expostas na Igreja.

Assim, para atender ao requerido pelo MPF na inicial, restava tão somente a liberação dos recursos, o que ocorreu com a assinatura do convênio entre o Município e o Estado de São Paulo, no dia 27/09/2013. O cronograma financeiro de fl. 173 comprova que a inação de pelo menos dois dos réus foi cessada com o ajuizamento desta ação e a realização da audiência. É certo, ainda, que assiste razão ao MPF quanto à ausência de cronograma temporal para a execução do objeto do convênio, motivo pelo qual ainda subsistiria o interesse na antecipação da tutela a fim de determinar prazo para o início das obras.

No entanto, esta é uma questão técnica que pode envolver parecer do IPHAN e manifestação da empresa que elaborou o projeto de restauro, na medida em que a questão ambiental e climática pode influenciar a qualidade dos trabalhos, em especial, quando nos aproximamos do período de chuvas na região centro sul do país. Há, ainda, a questão da disponibilidade de pessoal pela empresa a ser contratada para o imediato início das obras.

Por tais razões, seria absolutamente temerário determinar o início das obras de restauro sem amparo em parecer técnico ou manifestação da empresa responsável pelo projeto quanto à disponibilidade de pessoal. Nesta fase processual, entendo possível apenas deferir a liminar para determinar aos réus que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, comprovação de contratação da empresa responsável pelo restauro e o cronograma de execução das obras. Estas medidas não esgotam o objeto da demanda e cumprem sua função de estimular todos réus, de forma solidária, a cessarem definitivamente suas inações.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Fundamentei. Decido.

Ante o exposto, **DEFIRO** em parte o pedido de **ANTECIPAÇÃO DA TUTELA** para determinar aos réus que, no prazo de 30 (trinta) dias, comprovem a contratação da empresa responsável pelo restauro do acervo de 28 obras do artista plástico Cândido Portinari (óleos sobre tela), que se encontram expostas na Igreja do Bom Jesus da Cana Verde, em Batatais/SP, e apresentem o cronograma de execução dos trabalhos, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 por dia de atraso.

Intimem-se e cite-se os réu para cumprirem a decisão e, querendo, contestarem, no prazo legal, sob pena de revelia (CPC 322).

Publique-se. Registre-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Ribeirão Preto, ___ de outubro de 2013.

ALEXANDRE ALBERTO BERNO
Juiz Federal Substituto