

O Ministério Público Federal como autoridade parceira de política arquivística: uma análise das atas de reunião da 4ª CCR

Bruno Gomes da Silveira

Universidade Federal de Rondônia, Rondônia, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-6159-3896>

bgdasilveira@gmail.com

Renato Pinto Venâncio

Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, Brasil

<https://orcid.org/0000-0003-0819-3671>

Venâncio.renato@gmail.com

Resumo

A defesa do patrimônio arquivístico insere-se no rol dos direitos fundamentais de tutela coletiva, configurando dever direcionado para pessoas e instituições custodiadoras de acervos públicos. Dentro deste âmbito, compete ao Ministério Público promover instrumentos legais, visando a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Partindo desta premissa, este artigo objetiva descrever a atuação do Ministério Público frente à proteção do patrimônio arquivístico por meio de uma pesquisa documental de cunho qualitativo e descritivo. Para isso, buscou-se, nas atas de reunião da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (4ª CCR) do Ministério Público Federal (MPF) do período de 2010-2019, realizar um levantamento dos procedimentos relacionados à temática arquivística. A partir dos procedimentos verificados, foi possível evidenciar que a atuação do MPF ocorre por meio de um viés investigativo e recomendatório, amparado pela cooperação técnica de órgãos especializados como o Arquivo Nacional e o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Das categorias de procedimentos elencadas, destacam-se as representações relacionadas à preservação e conservação de arquivos, tombamentos de acervos, leilões de documentos e utilização indevida de instalações. Devido à natureza de atuação do MPF, conclui-se que o órgão apresenta, em certo grau, *status* de autoridade arquivística.

Palavras-chave

Patrimônio Arquivístico. Autoridade Arquivística. Ministério Público. Direitos Coletivos.

The Federal Public Ministry as archival authority: an analysis of the 4th CCR meeting

Abstract

The defense of archival patrimony is part of the list of fundamental rights of collective protection, constituting a duty directed to people and institutions that guard public collections. Within this scope, the Public Ministry is responsible for promoting legal instruments aimed at protecting public and social assets, the environment and other diffuse and collective interests. Based on this premise, this article aims to describe the work of the Public Ministry in the protection of archival heritage through a qualitative and descriptive documentary research. To this end, it was sought, in the minutes of the meeting of the 4th Coordination and Review Board (4th CCR) of the Federal Public Ministry (MPF) for the period 2010-2019, to make a survey of the procedures related to the archival theme. From the verified procedures, it was possible to show that the MPF's performance occurs through investigative and recommendatory bias, supported by the technical cooperation of specialized bodies such as the National Archives and the National Historical and Artistic Institute. Of the categories of procedures listed, the highlights are the representations related to the preservation and conservation of archives, overturning of collections, auctions of documents and misuse of facilities. Due to the nature of the MPF, it is concluded that the agency has, to a certain degree, the status of archival authority.

Keywords

Archival Patrimony. Archival Authority. Public Ministry. Collective Rights.



Licença de Atribuição BY do Creative Commons
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Submetido em 16/05/2021
Aprovado em 29/10/2021
Publicado em 07/11/2021

1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público tem como principal objetivo de atuação fiscalizar e proteger os princípios e interesses fundamentais da sociedade, cabendo-lhe, pois, a defesa de uma importante tipologia de direitos, que incluem os direitos transindividuais ou de tutela coletiva. A defesa e proteção dos arquivos consistem em preceito constitucional destinado a pessoas e instituições custodiadoras de acervos documentais. Por consequência, esta proteção insere-se neste rol de direitos uma vez que possíveis lesões e imperícias ao patrimônio arquivístico afetam, em certo grau, uma coletividade legítima de pessoas. Esse direito é indeterminado, justificando assim a característica transindividual dele, ou seja, para além do indivíduo.

Embora não seja formalmente autoridade no âmbito no Sistema Nacional de Arquivos – SINAR, pois cabe essa competência ao Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ e ao Arquivo Nacional, o Ministério Público Federal (MPF) tem desempenhado um importante papel na fiscalização e na mediação de conflitos no âmbito da preservação do patrimônio arquivístico e da promoção do acesso à informação arquivística. Neste sentido, o presente texto analisa o desempenho dessa última instituição, como uma autoridade parceira na implementação de políticas públicas arquivísticas.

Jardim (p. 04, 2018) comenta que a Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, chamada “Lei de Arquivos”, representou importante marco para a criação de diretrizes jurídicas com o propósito de elevar o nível institucional dos arquivos públicos em busca da criação de autoridades arquivísticas.

O conceito de autoridade arquivística, dessa forma, compreenderia a capacidade política e social dos órgãos arquivísticos em tomar decisões capazes de impactar as dinâmicas informacionais dos órgãos ao redor, além de estabelecer o reconhecimento e usufruto dos serviços arquivísticos destinados aos cidadãos. Mas, conforme o autor,

[...] quase trinta anos depois, há indicadores na literatura de que esses atributos previstos na Lei de Arquivos não se plasmaram, em termos gerais, em um efetivo deslocamento das instituições arquivísticas do lócus periférico que ocupam no Estado brasileiro. Como tal, os obstáculos ao acesso às informações governamentais contidas nos arquivos públicos são ainda significativos no Brasil (JARDIM, p. 35, 2019).

A partir dessa perspectiva, este artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa de doutorado em Ciência da Informação, ainda não concluída, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), cujo objetivo geral é o de investigar o papel desempenhado pelo Ministério Público na formulação de políticas públicas arquivísticas. Objetiva-se descrever a atuação do Ministério Público frente à proteção do patrimônio arquivístico. Para isso, buscou-se, nas atas de reunião da

4ª Câmara de Coordenação e Revisão (4ª CCR) do Ministério Público Federal (MPF), do período de 2010-2019, realizar um levantamento dos procedimentos relacionados à temática arquivística, a partir dos seguintes descritores: 'arquivo', 'patrimônio', 'documento', 'acervo', 'preservação' e 'conservação'.

A 4ª CCR do MPF é responsável pela revisão dos procedimentos investigatórios advindos das Procuradorias da República, nas temáticas do meio ambiente e do patrimônio cultural. A análise das atas da 4ª CCR permitiu a verificação de cinquenta e sete procedimentos relacionados à temática arquivística, possibilitando o agrupamento dos procedimentos em oito categorias: preservação e conservação, tombamento, leilão de documentos, transferência e destinação, leilões, extravio, utilização indevida de instalações, segurança do acervo e negativa de acesso.

Feito o agrupamento, passou-se à verificação do desempenho do MPF na atuação e resolução das diligências apontadas e apuradas nos procedimentos de violação do patrimônio cultural, bem como na utilização de instrumentos e no firmamento de parcerias com outros órgãos a fim de prestar auxílio técnico para a fundamentação das deliberações proferidas.

2 O MPF E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A introdução de novas tipologias de direitos referentes a relações sociais e a necessidades humanas caracteriza-se como fenômeno histórico observável desde o nascimento da cultura jurídica ocidental. É comum, a partir de então, compreender o surgimento dos direitos em três dimensões: a primeira, advinda do pensamento liberal burguês do séc. XVIII, que ansiava por uma menor interferência do Estado na economia e na vida dos indivíduos, tendo como principal marca a defesa da propriedade privada; a segunda, típica da disparidade de classes provocada pela revolução industrial do final do séc. XIX, que reivindicava direitos sociais e econômicos a fim de assegurar a "obrigação ética e jurídica de serem estabelecidos padrões mínimos de uma sociedade igualitária" (p. 04-05, ZAVASCKI, 1998); e a terceira e mais complexa, que marca o surgimento dos direitos difusos e coletivos, conhecidos como transindividuais, de titularidade plural, já que não se relacionam diretamente a um sujeito, e têm como objetivo a proteção de causas que impactam grupos de indivíduos, até mesmo em escala global.

Em certo sentido, os direitos difusos e coletivos dizem respeito à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento das comunidades, à qualidade de vida e à conservação do patrimônio histórico e cultural. Neste rol também se enquadram os direitos relacionados ao consumidor e ao meio ambiente, que começam a ganhar força no cenário pós-Segunda Guerra

Mundial, devido ao desenvolvimento tecnológico e à degradação ambiental (WOLKMER, 2013, p. 130).

São os direitos metaindividuais, direitos coletivos e difusos, direitos de solidariedade. A nota caracterizadora desses "novos" direitos é a de que seu titular não é mais o homem individual (tampouco regulam as relações entre os indivíduos e o Estado), mas agora dizem respeito à proteção de categorias ou grupos de pessoas (família, povo, nação), não se enquadrando nem no público, nem no privado. (WOLKMER, 2013, p. 130).

No Brasil, a Carta Magna de 1988 conseguiu trazer em seu bojo um número maior de direitos fundamentais em relação às cartas anteriores, delegando ao Ministério Público a tarefa de velar pela Constituição e zelar pela democracia, por meio da criação de instrumentos jurídicos capazes de contemplar a defesa de matérias que dizem respeito a toda população.

Neste contexto, podemos alocar a defesa do patrimônio arquivístico no bojo dos direitos fundamentais. Por serem marcados pelo traço transindividual, os conflitos relacionados a esta matéria não relacionam indivíduos a indivíduos, mas sim envolvem grupos indefinidos de pessoas, ou seja, a sociedade. Tal situação acarreta, no caso de confirmação de danos, prejuízo não apenas ao responsável pela custódia do objeto, como também à coletividade, ainda que não seja possível definir, de forma objetiva, o número de reais e/ou potenciais lesados.

Ao Ministério Público, por conseguinte, foi delegada a função de guardião da Constituição e defensor do povo, transformando-se no principal expoente na defesa dos novos direitos. Conforme o artigo 129, inciso III da Constituição Federal, dentre outras funções, compete ao Ministério Público promover instrumentos legais, visando a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (BRASIL, 1988).

Especificamente acerca do MPF, suas atribuições visam à defesa dos direitos de tutela coletiva que estejam vinculados a objetos e causas referentes ao âmbito federal. O MPF atua em todo território nacional por meio das Procuradorias da República, que operam por intermédio de seus membros, os Procuradores da República, e seu corpo de servidores. Nas Procuradorias da República ocorrem os processos de autuação e instauração dos instrumentos processuais extrajudiciais, como o procedimento preparatório e o inquérito civil, com vistas à apuração e solução das diligências recebidas por meio de denúncia de cidadãos e de órgão de controle. Esses também podem ocorrer a partir de iniciativa própria dos membros do MPF e do corpo de servidores da instituição. Instaurado o processo extrajudicial, e finalizados os trâmites necessários, a saber: os trabalhos administrativos, as atividades investigativas e a expedição de recomendações para o ajustamento das condutas; cabe ao Procurador da República deliberar acerca do

arquivamento do instrumento. Uma vez decidida a promoção de arquivamento do processo nas procuradorias, esse processo precisa passar por um segundo crivo nas Câmaras de Coordenação e Revisão, a fim de ter o arquivamento chancelado por um órgão superior.

[...] não se pode arquivar na procuradoria representação regularmente protocolada sem se submeter tal arquivamento à apreciação da instância superior revisora (Câmaras ou PFDC). Esta tanto pode entender que, naquele caso determinado, há atribuição do Ministério Público Federal para apurar a irregularidade noticiada pelo representante, discordando, pois, do membro de primeira instância, quanto que, a partir dela, posto que individual, extrai-se a ocorrência de lesão coletiva merecedora de nossa atuação. (GAVROSKI, 2005, p.49).

O MPF apresenta sete câmaras de coordenação e revisão, conforme a temática de atuação. A 4ª. Câmara, conforme mencionado, atua em prol do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. As demais são: 1ª Câmara – Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em geral; 2ª Câmara – Criminal; 3ª Câmara – Consumidor e Ordem Econômica; 5ª Combate à Corrupção; 6ª Câmara – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais; e 7ª Câmara – Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional.

Passemos, a seguir, à análise dos procedimentos presentes nas atas de reunião da 4ª Câmara – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, que é responsável por deliberar, dentre outros assuntos, acerca das questões que envolvem o patrimônio museológico, bibliográfico e arquivístico.

3 PROCEDIMENTOS ARQUIVÍSTICOS NAS ATAS DA 4ª CCR: CASOS NOTÓRIOS

Como mencionado, a defesa do patrimônio arquivístico insere-se como uma das atribuições do MPF ao qual este estudo pretende demonstrar como vem ocorrendo.

Para esta finalidade, esta pesquisa concentrou-se no exame dos procedimentos registrados nas atas de reunião da 4ª Câmara – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, a partir do recorte temporal de dez anos (2010-2019), por meio do qual foi possível identificar um total de 280 atas de reunião.

Após a identificação das atas, partimos para o início da análise dos documentos, a fim de identificar formas de compreendermos o fenômeno que nos propomos a observar. A identificação dos procedimentos ocorreu por meio da busca pelos seguintes descritores: ‘arquivo’, ‘patrimônio’, ‘documento’, ‘acervo’, ‘preservação’, ‘conservação’.

Realizada esta primeira triagem foi possível identificar 57 procedimentos relacionados à defesa do patrimônio arquivístico nas atas da 4ª CCR.

Identificados os procedimentos, o próximo passo foi organizá-los em categorias de acordo com a similaridade das temáticas, o que possibilitou a criação de oito categorias, conforme a Tabela 1 apresenta: 'Preservação e conservação', 'Tombamento', 'Transferência e destinação', 'Leilões', 'Extravio', 'Utilização indevida de instalações', 'Segurança do acervo' e 'Negativa de acesso'.

Tabela 1 - Categorias de assuntos dos procedimentos da 4ª CCR do MPF

Categoria	Nº de procedimentos
Preservação e conservação	35
Tombamento	7
Transferência e destinação	7
Leilões	5
Extravio	2
Utilização indevida de instalações	1
Segurança do acervo	1
Negativa de acesso	1
Total	57

Fonte: Elaborada pelos autores (2021).

Na categoria que apresentou maior volume de procedimentos, a de preservação e conservação, identificamos trinta e cinco representações. Destas, vinte e uma estão relacionadas à preservação e conservação de conjuntos documentais ferroviários.

Tabela 2 - Número de procedimentos relacionados à categoria preservação e conservação

Preservação e conservação	Nº de procedimentos
Conjuntos documentais ferroviários	21
Demais conjuntos documentais	14
Total	35

Fonte: Elaborada pelos autores (2021).

Foi possível notar ainda que dezenove, dos vinte e um procedimentos ligados à preservação e conservação de acervos ferroviários, estão relacionados diretamente ao acervo de uma única instituição, a extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA). É pertinente, pois, compreendermos os motivos que ocasionaram o direcionamento de tantas diligências à RFFSA.

No âmbito das atas analisadas, desde o ano de 2010, foi possível observar uma série de procedimentos objetivando averiguar eventuais irregularidades no tratamento do acervo documental produzido e acumulado pela extinta RFFSA. Essa empresa estatal foi criada com o objetivo de integrar e gerir a malha ferroviária brasileira, adquirindo, ao longo de mais de quarenta anos de atividade, trechos estratégicos, como a Ferrovia Paulista S.A. (FEPASA), empresa pública que englobava a Companhia Paulista de Estradas de Ferro, responsável pelo controle da Estrada de Ferro Araraquara); a Companhia Mogiana de Estradas de Ferro, responsável pelo controle da Estrada de Ferro São Paulo Minas; e a Estrada de Ferro Sorocabana (ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 01).

No ano de 1999, a RFFSA iniciou seu processo de privatização, que seria encerrado apenas em 2007, data em que a empresa foi extinta. Partindo desta informação, é curioso notar que dos dezenove procedimentos relacionados à preservação do acervo da RFFSA, dez apontam o processo de privatização da empresa como o motivo para o início do abandono do acervo documental. Foi também possível notar que quinze processos se referem à malha paulista, ou seja, ao acervo documental produzido e acumulado pela FEPASA. Nesse contexto, é possível compreender a forte presença do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT), que aparece, expressamente, como reclamante em oito das dez representações paulistas.¹

Por força do processo de desestatização, os ativos da RFFSA foram classificados em “bens operacionais” (arrendados às concessionárias de transporte ferroviário de carga) e “bens não operacionais” (demais ativos não arrendados). Foram instituídas comissões de inventários nacionais e regionais para realizar levantamentos dos direitos, obrigações, arquivos documentais e ações judiciais, bem como a execução dos inventários do ativo operacional e não-operacional, incluindo bens móveis e imóveis, interagindo com os órgãos governamentais proprietários desses bens e acervos. De acordo com os inventários realizados no âmbito da extinta RFFSA e citados pelo

¹ Os outros quatro procedimentos referem-se ao acervo documental produzido pela RFFSA, proveniente de estações ferroviárias localizadas em Minas Gerais.

relatório de Gestão RFFSA 2012 – MPF, foi identificado um total 34.356 metros lineares de documentação arquivística. A partir daí, foram desenvolvidos trabalhos de identificação da documentação remanescente, em nível nacional, das áreas financeira, recursos humanos, contabilidade, suprimento de material, arquivo técnico, patrimônio e segurança industrial, visando o recolhimento desse acervo ao Arquivo Nacional e aos órgãos e entidades que absorveram as correspondentes atribuições da extinta RFFSA, dentre eles o Ministério dos Transportes, o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT) e o Departamento de Órgãos Extintos (DEPEX) (BRASIL, 2013, p. 23).

Entre outros desdobramentos acarretados pelos procedimentos relacionados à RFFSA, assistimos à inclusão do Arquivo Público do Estado de São Paulo na resolução das diligências que, por meio de Termo de Compromisso de Conduta (TAC), firmado junto ao MPF e ao Arquivo Nacional em 2012, ficou a cargo de custodiar o Acervo Iconográfico, Sonoro e Audiovisual da RFFSA, sobretudo, a parcela referente aos documentos da extinta FEPASA². Ademais, verificamos ocorrências relacionadas à preservação de acervos documentais em instituições de diversas naturezas, desde arquivos públicos municipais até o Arquivo Nacional.

A segunda categoria mais numerosa de procedimento relaciona-se ao tombamento de acervos documentais, contando com sete representações. Nesse contexto, observamos intensa atuação do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)³. Em um dos procedimentos é também possível observar a atuação do Arquivo Nacional junto ao IPHAN, conforme ocorreu no processo de tombamento do acervo documental custodiado pelo Arquivo Público de Blumenau-SC.

O tombamento de bens pelo IPHAN visa garantir maior proteção e visibilidade dos bens culturais, de modo a destacar a importância de sua integridade e aplicar sanções aos custodiadores por eventuais danos causados. No referido procedimento ocorrido em Blumenau, o IPHAN se manifestou indicando ser desnecessário o tombamento, em nível nacional, deste acervo. Já o Arquivo Nacional, em seu parecer, comunicou que é incumbência de cada ente federado a proteção, preservação e disponibilização dos documentos arquivísticos produzidos em seus âmbitos. Por fim, a decisão de não tomar o acervo do Arquivo Público de Blumenau-SC também

² É válido ressaltar que em termos legais este acervo documental deveria ter ficado sob custódia do Arquivo Nacional por ter sido a RFFSA uma empresa federal, mas, em respeito ao princípio arquivístico da territorialidade, ficou acordado entre envolvidos do processo de intervenção sobre a inventariança da extinta RFFSA que a documentação deveria permanecer no local onde foi produzida, ou seja, os documentos da FEPASA deveriam permanecer no Estado de São Paulo.

³ Procedimento nº 13 – Ata nº 452

encontrou justificativa nos pareceres da assessoria Pericial da 4ª CCR, que realizou vistoria e análise das medidas de conservação adotadas pela instituição e concluiu que as ações eram adequadas e que os bens culturais se encontravam preservados.

Outro procedimento que serve para ilustrar o desenrolar deste tipo de diligência é a respeito do tombamento do Arquivo Público Mineiro (APM)⁴. No procedimento, o IPHAN informa que o interesse histórico e regionalmente limitado do acervo do APM não justifica providências de âmbito nacional. Além disso, menciona que, na página eletrônica do Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA), o acervo do APM se encontra tombado em nível estadual, e que não havia fundamentação suficiente para amparar o processo de tombamento nos termos das orientações de atuação proferidas pelo Grupo de Trabalho (GT) de Patrimônio Cultural do IPHAN.

Em linhas gerais, observamos cinco procedimentos que incluíram o MPF no acompanhamento de processos de tombamento, ainda que, de fato, nenhum dos acervos apontados nas representações tenha sido efetivamente tombado.

Foi também possível verificar a existência de cinco procedimentos relacionados à venda de documentos em leilões. Três destes procedimentos estão relacionados a um leilão de bens e documentos do período imperial, que ocorreu em São Paulo, na Casa da Fazenda do Morumbi, entre 27 e 29 de março de 2010⁵. O leilão contava com 450 lotes de distribuição de peças e foi suspenso por recomendação do MPF, até que o IPHAN e o Arquivo Nacional fiscalizem o material (G1, 2010).

Em reportagem veiculada no portal G1, sob o título “Ministério Público questiona leilão de documento do Brasil Imperial em SP”, o responsável pelo leilão afirmou ter enviado, cerca de dez dias antes desse evento, uma lista ao IPHAN com todos os bens que seriam leiloados e acrescentou que, mesmo depois de leiloados, nada impediria a ação pública posterior no sentido de garantir maior proteção ao patrimônio histórico.

Após apreciação do Arquivo Nacional, apenas um documento, dentre os analisados, foi considerado público. O documento em questão diz respeito ao contrato de casamento entre D. Pedro II com a imperatriz Teresa Cristina, de 1843, e foi entregue ao órgão arquivístico nacional. Posteriormente, em parecer emitido pelo IPHAN, este constatou a ausência de interesse em iniciar

4 Procedimento nº 231 – Ata nº 539.

5 Procedimento nº 235 – Ata nº 367, Procedimento nº 164 – Ata nº 371, Procedimento nº 74 – Ata nº 399

processo de tombamento, ratificando a inexistência de caráter público ou impedimentos para a alienação das demais peças presentes nos lotes.

Os dois outros procedimentos foram para apurar dois leilões, um organizado pela *La Mansarde* – Casa de Cultura, em 2012, e outro denominado "Casa Imperial – Sutilezas e Glamour". Em relação ao primeiro, reconheceu-se o exaurimento do objeto pelo MPF em função da judicialização dos fatos. No que diz respeito ao segundo leilão, foi aberto procedimento preparatório com fins de apurar denúncia encaminhada à PR/SP, em que se constataram, no sítio eletrônico de leilões Miguel Salles Escritório de Artes, alguns bens da época do Brasil Império (1822-1889). Esses bens, a princípio, poderiam pertencer à União, tais como o livro de presença do Palácio de São Cristóvão, que servia de moradia oficial da família imperial (BRASIL, 2018, p. 03). Essas informações foram obtidas após consulta à recomendação expedida pelo MPF no sistema APTUS, em cujo teor foram obtidos maiores detalhes da denúncia e da atuação do MPF.

Foi recomendada pelo MPF a retirada do bem do Lote 260 e dos demais bens possivelmente pertencentes à União e/ou em desacordo com o previsto no Decreto-Lei nº 25/1937, que seriam leiloados nos dias 27 e 28 de Novembro de 2018, às 20h30, no Escritório de Artes Miguel Salles. Recomendou-se também, por ocasião desse evento, a leitura integral e em voz alta do documento de recomendação expedido pelo MPF, bem como sua fixação em local acessível a todos, inclusive com publicação no site dos responsáveis pelo leilão (BRASIL, 2018, p. 03). Esse documento adverte ainda que o não cumprimento dos termos elencados, bem como a ausência de resposta ou resposta negativa, dentro dos prazos assinalados, ensejaria a adoção de medidas judiciais e extrajudiciais que o MPF entendesse necessárias.

Em relação aos procedimentos restantes, pertencentes às categorias menos expressivas em termos quantitativos, destacam-se a atuação ministerial em dois momentos. O primeiro deles refere-se a inquérito civil instaurado no ano de 2010, com a finalidade de apurar medidas para resguardo do local e dos documentos do período da ditadura militar localizados no Palácio da Polícia do município de Santos/SP⁶. Ao processo foi anexada apuração preliminar realizada pela Corregedoria da Polícia Civil, verificando não haver irregularidade capaz de configurar infração administrativa, mesmo assim o conjunto documental foi entregue ao Arquivo Público do Estado de São Paulo, em observância à recomendação motivada pelo caso. Essa recomendação, prevendo a possibilidade de existência de casos semelhantes, ampliou o próprio escopo. Expedida pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em São Paulo, órgão do Ministério Público Federal

⁶ Procedimento nº 102 – Ata nº 488.

(MPF/SP), o documento solicitou à Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP/SP) que comunicasse a todas as Delegacias de Polícia do estado verificar a existência de documentos referentes ao período do regime militar e, caso os encontrassem, fossem encaminhados ao Arquivo Público Estadual. Em nota, o procurador regional dos direitos do cidadão, autor da recomendação, justificou a decisão alegando que, no referido Arquivo Público estadual, tais documentos receberiam tratamento mais adequado, podendo cumprir os preceitos constitucionais de organização e acesso às informações públicas (BRASIL, 2011).

Outro procedimento a ser destacado diz respeito a um ato de improbidade administrativa ocorrido no Arquivo Nacional⁷, noticiado por vários veículos de comunicação. Em 19/7/2016, esse ato provocou a abertura de inquérito civil pela Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro. O inquérito objetivou apurar eventuais utilizações indevidas do auditório desta instituição arquivística, realizadas pelo então Diretor-Geral da instituição, José Ricardo Marques, com a finalidade de promoção de cultos religiosos.

Após a realização das investigações junto ao Arquivo Nacional, o Ministério Público Federal ajuizou a Ação Civil Pública nº 0161758-57.2016.4.02.5101, destacando a possível aplicação das penas do art. 12, incisos II e III, da Lei 8429/92, com o ressarcimento integral dos valores despendidos com os oito eventos religiosos realizados no auditório do Arquivo Nacional (hora de trabalho do servidor, locação de equipamentos audiovisuais empregados, ar-condicionado etc.). Segundo notícia veiculada em 2017 pela revista *Isto É*, José Ricardo Marques foi condenado em primeira instância pela 32ª Vara Federal do Rio de Janeiro a ressarcir o custo dos cultos, no valor de R\$ 24 mil, e a pagar multa de R\$ 36 mil, mas foi absolvido em segunda instância pelo colegiado de desembargadores da 7ª Turma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em decisão unânime (ISTO É, 2017).

4 A ATUAÇÃO DO MPF FRENTE ÀS REPRESENTAÇÕES ARQUIVÍSTICAS

O firmamento de parcerias com o intuito de agilizar o recolhimento de informações e a realização de pareceres técnicos é prerrogativa institucional do MPF (art. 7º, III, da LC n. 75/1993) (BRASIL, 1993), cabendo-lhe também requisitar às autoridades competentes a instauração de procedimentos administrativos, tais como os de apuração de irregularidades, a serem executados pelos serviços públicos de auditoria (Controladoria-Geral da União, Departamento Nacional de Auditoria do SUS). Ao MPF cabe requisitar da administração pública serviços temporários de seus

⁷ Procedimento nº 27 – Ata nº 504.

servidores (destacadamente técnicos com conhecimentos especializados) e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas (art. 8º, III, da LC n. 75/1993) (BRASIL, 1993), sendo que a inexistência de convênios ou termos de cooperação não constituem impedimentos para que o MPF solicite estes serviços (GAVRONSKI, 2005, p. 17).

A partir das prerrogativas acima elencadas, identificamos o IPHAN como o órgão que mais atuou junto à 4ª CCR, no sentido de auxiliar trabalhos e oferecer pareceres técnicos, tendo sido mencionado em dezoito procedimentos. A segunda instituição que mais atuou junto ao MPF foi o Arquivo Nacional, tendo sido mencionado em oito representações. A atuação simultânea dos dois órgãos, IPHAN e Arquivo Nacional, ocorreu em três procedimentos, sendo que em um deles foi possível observar o firmamento de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Outra instituição frequentemente mencionada nas representações foi o CONDEPHAAT, que não atuou como instituição emissora de pareceres técnicos, mas, sim, como parte representante em procedimentos relacionados à preservação e conservação de acervos junto ao MPF.

No total dos cinquenta e sete procedimentos analisados, verificamos a existência de cinquenta e três processos extrajudiciais. Nesses observamos a existência de três classes: o Inquérito Civil em trinta e sete procedimentos (64,9%), o Procedimento Preparatório em dezoito (31,6%) e a Notícia de Fato em dois (3,5%). Teotônio e Teotônio (2012, p. 241) discorre sobre a importância do Procedimento Preparatório e do Inquérito Civil, ponderando que, embora suas proposituras não sejam obrigatórias para a abertura de Ação Civil Pública, uma vez que estes instrumentos precaucionais buscam arregimentar subsídios e elementos de comprovação indiciária, ainda assim serviriam para demonstrar a “justa causa” para o potencial ingresso da demanda frente ao Poder Judiciário. Em definição, o Procedimento Preparatório é um instrumento instaurado para apurar notícias de irregularidades quando os fatos ou a autoria dos fatos não estão claros ou quando não é evidente que a atribuição da investigação é do Ministério Público Federal. Já o Inquérito Civil, este pode ser visto como um instrumento mais robusto, instaurado quando há fortes indícios de que um direito coletivo, um direito social ou individual indisponível (relativo a meio ambiente, saúde pública e patrimônio público, por exemplo) foi lesado ou sofre risco de lesão, podendo o conflito ser resolvido no âmbito restrito do MPF, por meio de recomendação ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ou utilizar instrumento para o ajuizamento do conflito em Ação Civil Pública.

O inquérito civil, de instauração facultativa, desempenha relevante função instrumental. Constitui meio destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção que

possam fundamentar a atuação processual do Ministério Público. O inquérito civil, em suma, configura um procedimento preparatório, destinado a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública. Com ele, frustra-se a possibilidade, sempre eventual, de instauração de lides temerárias (GAVRONSKI, 2005, p. 39).

No tocante às deliberações presentes nos procedimentos, observamos que 45 deliberações (78,9%) determinaram o arquivamento dos processos; 7 deliberações (12,3%) determinaram o declínio de atribuição, ou seja, a apreciação da ocorrência por outro órgão; 4 deliberações (7%) determinaram a não homologação do arquivamento; e 1 deliberação (1,8%) teve o declínio de atribuição negado.

A decisão de homologar o arquivamento de um processo representa o exaurimento dos fatos descritos e investigados. Quando o colegiado da 4ª CCR decide pelo não arquivamento, os autos retornam à Procuradoria de origem para que se verifiquem e se resolvam as pendências apontadas pela câmara. Uma vez resolvidas as pendências, os autos voltam para análise na câmara a fim de terem o arquivamento homologado.

[...] não se pode arquivar na procuradoria representação regularmente protocolada sem se submeter tal arquivamento à apreciação da instância superior revisora (Câmaras ou PFDC) [...] como se vê, há especial preocupação desse, que é o maior doutrinador brasileiro em se tratando de Ministério Público, em evitar que o membro de primeira instância archive representações que foram a ele apresentadas sem submeter sua decisão ao órgão superior para revisão (GAVRONSKI, 2005, p. 54).

Em sete procedimentos observamos a ocorrência de declínio de atribuição ao Ministério Público Estadual (MPE). Isto ocorre quando o MPF julga inexistente a ocorrência de indícios de interesse federal nos fatos narrados, por entender que o objeto está revestido estritamente de interesse municipal e/ou estadual (arts. 8º, 9º, da LC nº 140/2011, 26 e 30, da CF). Em razão disso, o MPF encaminha os autos para o MPE, realizando o declínio de atribuição e entregando a responsabilidade do andamento do processo a esse último órgão.

A partir de nosso recorte de fontes, também foi possível verificar a expedição de treze recomendações pelo MPF. Gavronski (2005, p. 85) explica que a recomendação constitui importante ferramenta de atuação, mesmo que seu conteúdo não apresente obrigatoriedade de execução nem vise a aplicação de sanções. As recomendações seriam instrumentos menos brandos, visando a economicidade processual, com vistas a alertar os envolvidos a respeito das constatações de irregularidades apuradas que, caso não sanadas, poderão, aí sim, configurar fundamento para a abertura de ações de responsabilização passíveis de aplicação de penas.

Nos termos da lei (art. 6º, XX, LC 75/93), a recomendação tanto pode destinar-se à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública quanto ao respeito aos interesses e direitos cuja defesa cabe ao Ministério Público Federal promover, ou seja, direciona-se

igualmente ao poder público e aos particulares, sempre de forma vinculada às atribuições do órgão ministerial que expede a referida recomendação (GAVROSKI, 2005, p. 85).

Foi possível, ainda, verificar o ajuizamento de dois processos. Um referente à precariedade das instalações que abrigam o Arquivo Público da Bahia⁸, em 2013, e o outro referente aos atos de improbidade administrativa, por parte do ex-Diretor-Geral do Arquivo Nacional do Rio de Janeiro⁹. O ajuizamento de ações por parte do MPF permite a inclusão da esfera judiciária nos casos com vistas ao cumprimento de prazos obrigatórios para assertiva de condutas comprovadamente constatadas, ficando sujeitas a responsabilidades penais, civis e administrativas; cabendo todas as prerrogativas existentes do processo judicial, como o direito de ampla defesa e a solicitação de recursos às sentenças.

Por último, e sob um ponto de vista geográfico, notou-se que há uma concentração dos procedimentos na região sudeste do país, sobretudo, no estado de São Paulo, com 27 procedimentos (47,36%), e nos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, ambos com 8 procedimentos (14,03%).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre as atribuições do MPF está seu comprometimento de defesa de todo e qualquer direito que ameace ou seja potencial causador de lesão ao interesse coletivo. Basicamente, estamos tratando de uma extensa gama de direitos, como: desrespeito à cultura e aos direitos de minorias, ameaças e lesões ao meio ambiente, desvio de recursos destinados à programas sociais, má eficiência na aplicação de políticas públicas, negligências relacionadas à preservação do patrimônio público e cultural e outros.

Devido a esta extensa gama de interesses que envolvem conhecimentos técnicos muito além do âmbito jurídico, e por não haver núcleos periciais com quadro de servidores especializados que contemplem todas as áreas culturais, uma alternativa e prerrogativa legal seria o estabelecimento de parcerias do MPF com outros órgãos, a fim de receber orientação técnica (GAVROSKI, 2005, p. 08).

Em nosso caso, foi possível observar o MPF solicitando o auxílio de órgãos como IPHAN e Arquivo Nacional, com o propósito de embasar os procedimentos referentes à preservação e conservação de documentos e tombamento de acervos. Neste quesito, percebemos uma atuação do MPF voltada à interdisciplinaridade e a interações com outras instituições.

⁸ Procedimento nº 34 – Ata nº 384.

⁹ Procedimento nº 27 – Ata nº 504.

De maneira geral, foi verificado que a atuação do MPF em relação à temática pesquisada ocorre por meio do viés investigativo e recomendatório, sendo que poucas as vezes precisou se valer do ajuizamento dos processos, que carrega consigo potencial caráter sancionatório para a resolução das diligências verificadas. O ajuizamento de processos, que tem como efeito a propositura de Ação Civil Pública, mostra-se como exceção, em contraposição à utilização dos instrumentos internos, como o Procedimento Preparatório e o Inquérito Civil. Ora, fazendo um paralelo com a área criminal em que a Polícia Federal apura e conduz o Inquérito Policial para a resolução das diligências pertencentes ao seu âmbito, o Ministério Público, por sua vez, utiliza o Procedimento Preparatório e o Inquérito Civil como os principais instrumentos destinados a averiguar e tomar providências referentes aos direitos coletivos. A baixa taxa de ajuizamento dos conflitos indica que o envolvimento judicial muitas vezes não é necessário, já que as diligências podem ser resolvidas no domínio dos instrumentos internos do órgão, contribuindo para a celeridade e a missão institucional do MPF.

Acerca da atuação de um processo no MPF, esta pode ocorrer por meio de iniciativa própria do órgão ou por representação de cidadãos e entidades diversas. Em relação a essa última possibilidade, verificamos o CONDEPHAAT como instituição que mais representou junto ao MPF, no sentido de fomentar investigações acerca da defesa do patrimônio arquivístico.

Aliás, dentro do recorte temporal da pesquisa, é notório registrar que a maior parte dos procedimentos identificados se refere à preservação e conservação do acervo documental ferroviário da extinta RFFSA, empresa estatal responsável pela gestão da malha ferroviária brasileira. Entre os desdobramentos causados pelas representações de abandono documental frente ao MPF, foi providenciado o tratamento dos acervos técnicos, bibliográficos, documentais, particularmente o de pessoal administrativo, recolhendo-os ao Arquivo Nacional e aos órgãos e entidades que absorveram as atribuições da extinta RFFSA, entre eles o Ministério dos Transportes, o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT) e o Departamento de Órgãos Extintos (DEPEX). No caso da malha paulista gerenciada pela FEPASA, empresa pertencente ao conglomerado da RFFSA, o Arquivo Público de São Paulo ficou responsável pela documentação mediante TAC.

Registra-se também o papel da mídia na cobertura de casos envolvendo alguns procedimentos, como as notícias de ocorrência de leilões e denúncia de improbidade administrativa por parte do ex-diretor do Arquivo Nacional, que motivou a abertura de Inquérito Civil e o ajuizamento do caso.

Por fim, as informações e os dados apresentados neste artigo serviram para evidenciar como ocorre a atuação do MPF no tocante à prerrogativa constitucional de defesa do patrimônio arquivístico. Identifica-se o MPF como um importante agente para salvaguarda dos direitos fundamentais de interesse coletivo, incluindo neste rol de direitos o dever das pessoas e dos órgãos públicos para com a proteção especial a documentos de arquivos. Ao considerar a abrangência de atribuições do MPF, pode-se reputar, deliberadamente ou não, certo *status* de autoridade arquivística a esse órgão, ou pelo menos de potencial parceiro com as autoridades arquivísticas, uma vez que a constatação de imperícias arquivísticas apontadas por meio de seus instrumentos investigatórios podem ensejar desde simples recomendações à penalidades e sanções decorrentes de condenações frente ao Poder Judiciário. Talvez o poder sancionador que falte a algum órgão de atividade-fim estritamente arquivística, como é o caso do Arquivo Nacional, já esteja sendo compensado, de certa forma, pelo MPF, mesmo que ainda haja certo grau de desconhecimento, tanto por parte da comunidade acadêmica quanto da comunidade profissional, acerca dessa dimensão e da potencial contribuição deste tipo de atuação para a efetivação de políticas arquivísticas.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Catálogo Rede Ferroviária Federal**. 2013. Disponível em: http://200.144.6.120/uploads/acervo/iconografico/catalogos/catalogo_rede_ferroviaria_federal.pdf. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Inventariança da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/relatorio_de_gestao_rffsa_2012.pdf. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **MPF/SP recomenda envio de documentos sobre a dívida ao Arquivo do Estado**. 2011. Disponível em: <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/3072277/mpf-sp-recomenda-envio-de-documentos-sobre-a-ditadura-ao-arquivo-do-estado>. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. Procuradoria da República em São Paulo. **Recomendação MPF/SP nº 51/2018**. 2018. Disponível em: <http://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/protected/download? sistema=portal&modulo=0&id=35098871&tipoArquivo=application/pdf&nomeArquivo=35098871.pdf>. Acesso em: 25 maio. 2020.

G1. **Ministério Público questiona leilão de documento do Brasil Imperial em SP**. São Paulo, 28 de abr. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2010/04/ministerio-publico-questiona-leilao-de-documento-do-brasil-imperial-em-sp.html>. Acesso em: 18 nov. 2020.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Manual de atuação em tutela coletiva para o Ministério Público Federal**. Brasília. 2005. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/noticias-1/manuais-e-cartilhas/publicacoes-diversas/Manual_Atualizacao_Tutela_Coletiva_MPF.pdf. Acesso em: 21 jun. 2020.

JARDIM, José Maria. Governança arquivística: contornos para uma noção. **Acervo**, v. 31, n. 3, p. 31-45, 2018. Disponível em: <http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/987/994>. Acesso em: 21 jun. 2020.

ISTO É. **Ex-diretor do Arquivo Nacional é condenado por culto evangélico na instituição**. Rio de Janeiro, 24 de nov. 2017. Disponível em: <https://istoe.com.br/ex-diretor-do-arquivo-nacional-e-condenado-por-culto-evangelico-na-instituicao/>. Acesso em: 07 dez. 2020.

TEOTÔNIO, Paulo José Freire; TEOTÔNIO, Silvio Henrique Freire. O procedimento preparatório e as medidas cautelares na ação civil pública. **Revista Paradigma**, n. 21, 2012. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/205/205>. Acesso em: 22 jan. 2021.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos**. **Revista Jurídica**, v. 2, n. 31, p. 121-148, 2013. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/593>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos**. id/496859, 1995. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/revfacdir/article/download/69745/39291>. Acesso em: 04 jan. 2021.

NOTAS DE AUTORIA

Bruno Gomes da Silveira

Possui graduação em Arquivologia pela Universidade Federal do Espírito Santo (2015), mestrado pela Universidade Federal de Minas Gerais (2017). É doutorando na Universidade Federal de Minas Gerais e arquivista na Universidade Federal de Rondônia.

Link Currículo Lattes - <http://lattes.cnpq.br/1708490719288776>

Renato Pinto Venâncio

Possui doutorado pela Universidade de Paris IV - Sorbonne (1993) e pós-

doutorado pela Universidade de São Paulo (2005). É professor do Curso de Arquivologia, Escola de Ciência da Informação, na Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG.

Link Currículo Lattes - <http://lattes.cnpq.br/5140588181933697>