ENCCLA 2026

Ação 09/2026 - Integridade e transparência no mercado de artes e antiguidades: fortalecimento da regulação e do controle para prevenção à lavagem de dinheiro e à corrupção

Mapeamento do mercado de arte e antiguidades e identificação de vulnerabilidades à lavagem de dinheiro

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL
Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização
Coordenação-Geral de Autorização e Fiscalização
Coordenação de Circulação de Bens Culturais

MAPEAMENTO DO MERCADO DE ARTE E ANTIGUIDADES

e identificação de vulnerabilidades à lavagem de dinheiro

Produto 4 do plano de trabalho da Ação 09/2026
Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

Eixo 3 · Integridade, transparência e controle para enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro

Coordenação da Ação: Polícia Federal
Coordenação técnica do Produto 4: IPHAN

Brasília · setembro de 2026

Este documento é o mapeamento do mercado de arte e antiguidades e a identificação de vulnerabilidades à lavagem de dinheiro que o IPHAN, na condição de coordenador técnico do Produto 4 do plano de trabalho da Ação 09/2026 da ENCCLA, submete ao Grupo de Trabalho da Ação.

Sumário

Síntese 4
Índice de quadros e figuras 6
Quadro de Siglas 8
Glossário de termos 9
1 Apresentação 11
2 Método e fontes 14
3 O que já se estudou sobre este mercado 16

PARTE I
4 Quem atua no mercado de arte e antiguidades 17
5 Os deveres de informação incidentes sobre o setor 18
6 A dimensão do mercado 26

PARTE II
7 Como o mercado funciona 35
8 A formação do preço e o alvo do controle 36

PARTE III
9 A fragmentação da informação como fator estrutural 38
10 As vulnerabilidades identificadas 42
11 Segmentação do mercado e peso relativo dos segmentos 45
12 Os fatores estruturais de risco 47

PARTE IV
13 Boas práticas de mitigação 51
14 Agenda de perguntas e encaminhamentos 53
15 Conclusão 56
Referências 60

Síntese

Este documento é o mapeamento do mercado brasileiro de arte e antiguidades e a identificação das vulnerabilidades que nele podem favorecer práticas de ocultação ou dissimulação patrimonial. Constitui o Produto 4, de coordenação técnica do IPHAN, do plano de trabalho da Ação 09/2026 da ENCCLA, coordenada pela Polícia Federal.

A constatação central

O mercado brasileiro de arte e antiguidades está sujeito, desde 1998, ao regime de prevenção à lavagem de dinheiro, regulamentado para o setor em 2016, com deveres que alcançam a pessoa física e a jurídica, a atividade permanente e a eventual, a venda direta e a intermediada, o estabelecimento e o mercado informal. O que este mapeamento examinou não foi, portanto, a ausência de regime, e sim a distância entre a amplitude do dever e a possibilidade de verificar quem o cumpre. Essa distância tem três componentes.

1 — Os registros que descrevem o universo de obrigados não se comunicam entre si, e o cadastro setorial alcança quem se cadastrou e distingue apenas negociante de leiloeiro; disso decorre que o universo não é integralmente conhecido.

2 — Parte dos obrigados não é identificável por registro algum. A norma alcança a intermediação eventual e a venda direta pelo autor sem que exista registro externo que as revele.

3 — O canal pelo qual o setor deveria produzir informação não a produz. Os quatro casos brasileiros registrados internacionalmente chegaram às autoridades por uma condenação, um mandado de busca e duas colaborações premiadas; nenhum por comunicação do setor.

O setor, na medida em que as fontes permitem

O cadastro setorial registra 3.401 agentes em situação ativa, sendo 3.171 negociantes e 230 leiloeiros. Seis em cada dez inscrições correspondem a pessoas físicas, o que desfaz a suposição de que o setor obrigado se resuma ao comércio estabelecido. A concentração geográfica é acentuada e convive com capilaridade: 76,5% dos agentes ativos estão em São Paulo e no Rio de Janeiro, e há inscritos em mais de trezentos municípios. As estatísticas econômicas oficiais fixam um limite, e não uma dimensão, porque o setor se distribui em subclasses de classes residuais que somam mais de 257 mil empresas. A única estimativa de tamanho disponível, R$ 2,9 bilhões em 2023, provém do próprio setor, apoia-se em cerca de metade sobre a série de exportações, cuja composição interna não é conhecida, e deve ser lida como ordem de grandeza, não como medida.

O alvo do controle

A opacidade valorativa é característica constitutiva do mercado de arte, e não anomalia corrigível por transparência: em obra única, o preço não oferece parâmetro externo de verificação. A norma setorial dirige o controle à estrutura relacional da operação — partes, beneficiário final, origem dos recursos, meio de pagamento e arquitetura societária —, e é nela, não no valor declarado, que a supervisão e os indicadores de alerta encontram base. A exceção é a operação transfronteiriça, único ponto em que a declaração de valor é ato obrigatório com registro público correspondente.

As seis vulnerabilidades identificadas

Vinculadas ao mercado — V1 · A distância entre a obrigação e a possibilidade de identificar o obrigado. V6 · A declaração de valor na operação transfronteiriça.

Vinculadas aos objetos — V2 · O alvo do controle no segmento de obra única. V3 · A ausência de cadeia de domínio e a concentração privada do saber de autenticidade.

Vinculadas aos participantes — V4 · A identidade do vendedor na consignação. V5 · A adesão do setor ao dever de comunicar.

Na taxonomia da Metodologia Nacional de Avaliação de Riscos, o que aqui se identifica corresponde ao evento de risco. A mensuração de impacto e de probabilidade, o confronto com os mitigadores e a apuração da vulnerabilidade ponderada competem ao órgão regulador, no âmbito da sua avaliação setorial.

Os cinco fatores estruturais

Os fatores que explicam por que essas vulnerabilidades existem e persistem são de duas ordens, e a distinção determina a quem se dirige o tratamento. Do próprio mercado: F1, a natureza do objeto e a formação do valor; F2, a opacidade da cadeia de domínio; F3, a dispersão do mercado e a informalidade admitida. Do modo como o Estado observa o setor: F4, a indefinição conceitual do objeto para fins de comércio; F5, a dispersão da informação entre registros que não se comunicam. Os fatores da primeira ordem condicionam o desenho de qualquer instrumento de detecção; os da segunda dirigem-se ao desenho normativo e aos fluxos de informação entre os órgãos, e não aos agentes do mercado.

O tratamento e a agenda

As boas práticas de mitigação são organizadas por fator estrutural e postas em correspondência com os Resultados Esperados aprovados para a Ação. O Resultado R3, de revisão normativa, recebe correspondência delimitada, e não ampla: a análise não indica que a resposta principal seja normativa, e as duas providências normativas que ela identifica são de escopo estreito. Propõe-se como indicador de acompanhamento a evolução do volume e da qualidade das comunicações do setor, cuja medição exige linha de base — razão pela qual o levantamento do estado atual é parte do tratamento. A agenda formula seis perguntas que o mapeamento não pode responder por si, quatro delas sobre matéria de outros órgãos, e reproduz o instrumento de escuta do setor, construído a partir dos deveres inventariados e das vulnerabilidades identificadas.

O que o mapeamento não faz

Não formula conclusões sobre casos concretos, não atribui responsabilidades individuais, não mensura risco e não classifica agentes. Os dados administrativos do cadastro entram de forma agregada, sem informação individualizada de agente supervisionado. A etapa seguinte é a avaliação setorial de riscos do órgão regulador, já em curso, da qual decorrerão, em momento posterior, a matriz de risco e o critério de seleção do fiscalizado.

Índice de quadros e figuras

A localização é indicada pela seção, e não pela página, para que a referência permaneça válida entre as versões do documento. O Quadro de Siglas e o Glossário de termos, por serem aparato de consulta, não integram a série numerada.

Quadros

Quadro	Seção
Quadro 1 — Categorias de agentes e sua identificação nos registros públicos	4 Quem atua no mercado de arte e antiguidades
Quadro 2 — Decomposição do rol de pessoas obrigadas	5 Os deveres de informação incidentes sobre o setor
Quadro 3 — Deveres perante o IPHAN, com prazo, fundamento e sanção	5.1 Deveres perante o IPHAN (patrimoniais)
Quadro 4 — Rol de bens sujeitos à relação semestral e à comunicação de leilão	5.1 Deveres perante o IPHAN (patrimoniais)
Quadro 5 — Deveres de prevenção à lavagem de dinheiro incidentes sobre o setor	5.2 Deveres perante o IPHAN (PLD/FTP)
Quadro 6 — Controles de circulação de bens culturais	5.3 Os controles de circulação de bens culturais
Quadro 7 — Outras incidências públicas sobre os agentes do mercado	5.4 Outras incidências sobre os agentes
Quadro 8 — Empresas ativas nas classes CNAE que contêm o mercado de arte e antiguidades	6 A dimensão do mercado
Quadro 9 — O universo cadastrado, por recorte	6 A dimensão do mercado
Quadro 10 — Série da comunicação anual de não ocorrência, 2018 a 2026	6 A dimensão do mercado
Quadro 11 — Segmentação do mercado e elementos de peso relativo	11 Segmentação do mercado e peso relativo dos segmentos
Quadro 12 — Vulnerabilidades, fatores estruturais e destinatários da providência	12 Os fatores estruturais de risco

Figuras

Figura	Seção
Figura 1 — Os deveres de informação incidentes sobre o setor	5 Os deveres de informação incidentes sobre o setor
Figura 2 — O universo cadastrado no CNART	6 A dimensão do mercado
Figura 3 — Exportações brasileiras de obras de arte, 2019–2024	6 A dimensão do mercado
Figura 4 — Composição do valor exportado, primeiro semestre de 2025	6 A dimensão do mercado
Figura 5 — Faturamento dos leilões de arte e o que as fontes não informam	6 A dimensão do mercado
Figura 6 — Leilões de arte, 2024: onde está o volume e onde está o valor	6 A dimensão do mercado
Figura 7 — Onde a informação sobre uma operação se forma, se registra ou se perde	7 Como o mercado funciona
Figura 8 — O lote anunciado: três registros, três perguntas	9.2 A dispersão da informação entre registros

Figura	Seção
Figura 9 — Dois sistemas de detecção, com finalidades distintas	9.4 Como a detecção efetivamente ocorre
Figura 10 — A legitimação pela circulação	9.5 O ponto de interseção entre as duas finalidades
Figura 11 — Fatores estruturais e vulnerabilidades	12 Os fatores estruturais de risco

Quadro de Siglas

Sigla	Significado
ABACT	Associação Brasileira de Arte Contemporânea
ApexBrasil	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
CEMPRE	Cadastro Central de Empresas, do IBGE
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNART	Cadastro Nacional de Negociantes de Obras de Arte e Antiguidades
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COCBC	Coordenação de Circulação de Bens Culturais
CONCLA	Comissão Nacional de Classificação, responsável pela CNAE
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
DREI	Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
GAFI	Grupo de Ação Financeira Internacional (Financial Action Task Force — FATF)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBPC	Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural, denominação do IPHAN entre 1990 e 1994
IBRAM	Instituto Brasileiro de Museus
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MinC	Ministério da Cultura
PLD/FTP	Prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa
SH	Sistema Harmonizado, nomenclatura internacional de codificação de mercadorias, empregada nas estatísticas de comércio exterior
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIDROIT	Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado

A forma PLD/FTP segue o art. 79 do Regimento Interno do IPHAN e o plano de trabalho da Ação. A forma PLD/FT ocorre neste documento somente em transcrição da Avaliação Nacional de Riscos de 2021.

Glossário de termos

Reúnem-se aqui os termos do mercado de arte e antiguidades e da disciplina de prevenção empregados neste documento, nas acepções em que ele os utiliza. O quadro tem função de consulta e não substitui as definições e as delimitações desenvolvidas nas seções correspondentes.

Termo	Significado
Mercado primário	A primeira venda de uma obra, do produtor ao primeiro comprador, em regra por meio da galeria que representa o artista e por vezes diretamente. A origem do objeto é conhecida por definição.
Mercado secundário	O das revendas, em que a obra já teve proprietário e volta a circular por galeria, leiloeiro ou intermediário. A história do objeto e a identidade do vendedor dependem de documentação e de verificação.
Consignação	Contrato típico do mercado secundário e dos leilões, em que o proprietário entrega a obra a quem a vende em nome próprio. Arranjo lícito e corrente, amparado em razões legítimas de privacidade comercial, que desloca para o consignatário a guarda da informação sobre quem se desfaz do bem.
Proveniência	O histórico de origem e de propriedade de uma obra, reunido em documentos. Não há no país registro público de obras nem obrigação geral de comprovação de proveniência para a venda.
Cadeia de domínio	O registro que acompanha a sucessão de proprietários de uma obra. Não existe no Brasil: cada transação é um evento isolado, e a lacuna na cadeia de titularidade, que em outros ordenamentos é indício, aqui é a regra.
Devida diligência	O conjunto de verificações que o agente obrigado realiza sobre a identidade das partes, o beneficiário final e a história do objeto, antes e durante a operação. Designa, neste documento, a verificação praticada pelo setor, e não a supervisão exercida pelo órgão regulador.
Catálogo raisonné	Inventário crítico e sistemático da obra de um artista, empregado como referência de autenticidade e de atribuição. O número existente no país é reduzido.
Mercado cinza	Noção da criminologia dos bens culturais segundo a qual os circuitos lícito e ilícito compartilham atores, práticas e infraestrutura, de modo que a fronteira entre eles é gradiente, e não linha: a ilicitude não é atributo de agentes, mas propriedade de operações e de trechos da cadeia.
Ambiente de mercado	O espaço em que a atividade se realiza — a feira, o evento, a plataforma eletrônica. Não é, por essa só condição, o agente regulado: regulado é quem vende ou intermedeia naquele espaço.
Obra única e múltiplo	Obra sem exemplar idêntico com que se compare, e obra produzida em série limitada, como a gravura. A distinção determina se existe parâmetro comparável de valor e, por consequência, se o indicador de preço é aplicável.
Beneficiário final	A pessoa natural em nome de quem a operação é realizada ou que dela detém o controle. Integra o objeto do controle determinado pela norma setorial.
Evento de risco	Na Metodologia Nacional de Avaliação de Riscos, a unidade de análise que o supervisor identifica no seu setor. É a essa categoria que correspondem as vulnerabilidades identificadas neste mapeamento.
Vulnerabilidade ponderada	Na mesma metodologia, o resíduo apurado após o confronto do evento de risco com os seus mitigadores. Mede a suficiência dos mitigadores considerados, e não a materialidade do setor.
Materialidade	O peso de um setor obrigado — pelo valor movimentado, pelo volume de operações ou pelo número de agentes — considerado na determinação do nível adequado de regulação e supervisão. Os elementos para apurá-la neste setor em termos comparáveis aos dos demais dependem de dados de titularidade de outros órgãos, conforme a pergunta 5 da seção 14.1.
Supervisão baseada no risco	Modelo em que a intensidade da fiscalização e a seleção do fiscalizado decorrem da avaliação de risco do setor, e não de critério uniforme.

Termo	Significado
Classe e subclasse da CNAE	Níveis da Classificação Nacional de Atividades Econômicas. A estatística oficial publica dados até o nível da classe; as subclasses de interesse deste setor só se isolam mediante processamento dos dados abertos do cadastro de pessoas jurídicas.
Classe residual	Classe da CNAE que reúne atividades não especificadas anteriormente. As três subclasses em que o setor se distribui situam-se dentro de classes residuais.
Informe prévio de leilão	A comunicação que o leiloeiro ou agente de leilão dirige ao IPHAN com antecedência mínima de dez dias. Tem natureza de monitoramento, não de autorização: o registro de que o órgão tomou conhecimento e não identificou restrição constitui ciência, e não chancela da operação, autenticação nem atestado de licitude.
Comunicação de não ocorrência	A informação anual que o agente obrigado presta quando nada teve a comunicar ao COAF no ano anterior. Atesta que nada houve a comunicar, não que houve verificação.

Glossário de termos — acepções empregadas neste documento.

1 Apresentação

1. Este documento é o mapeamento do mercado brasileiro de arte e antiguidades e a identificação das vulnerabilidades que nele podem favorecer práticas de ocultação ou dissimulação patrimonial, com indicação dos fatores estruturais de risco e das boas práticas de mitigação. Constitui o Produto 4, de coordenação técnica do IPHAN, do plano de trabalho da Ação 09/2026 da ENCCLA, "Integridade e transparência no mercado de artes e antiguidades: fortalecimento da regulação e do controle para prevenção à lavagem de dinheiro e à corrupção", coordenada pela Polícia Federal.

2. Precede-o o levantamento correspondente à Tarefa 7 do mesmo plano, o levantamento sobre o mercado previsto para 30 de julho, entregue ao Grupo de Trabalho em 10 de agosto de 2026 e circulado aos seus integrantes em 13 de agosto, cujo conteúdo é aqui retomado e desenvolvido. As seções 1, 2 e 4 a 7 correspondem, com atualizações, ao que então se apresentou; a hipótese de subnotificação e o instrumento de escuta, ali anunciados, estão desenvolvidos nas seções 10.4 (Vulnerabilidades vinculadas aos participantes), 10.5 (O alcance do método e a percepção do setor) e 14.2 (O instrumento de escuta do setor). As seções 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 são próprias deste mapeamento.

3. O levantamento identifica seis categorias de agentes em atividade no mercado brasileiro, além dos ambientes em que essa atividade se realiza, e inventaria os deveres de informação a que os agentes estão sujeitos, distribuídos por quatro regimes normativos e operados por órgãos diversos. As seções seguintes apresentam esse mapa, a dimensão que as fontes disponíveis permitem estimar, as dinâmicas em exame e o instrumento pelo qual se pretende ouvir o próprio setor.

O plano de trabalho da Ação

4. O plano de trabalho da Ação, aprovado em 6 de abril de 2026, organiza-se em reuniões, tarefas e produtos. As tarefas são as entregas datadas, atribuídas a órgãos determinados.

5. 1 — Apresentação do IPHAN sobre a regulamentação, os procedimentos de fiscalização e um caso de fiscalização, em 22 de abril.

6. 2 — Apresentação do COAF sobre o quantitativo e a qualidade das comunicações do setor, em 22 de abril.

7. 3 — Apresentação da Polícia Federal sobre investigações com apreensão de obras de arte, em 22 de abril.

8. 4 — Mapeamento de vulnerabilidades relacionadas à regulação, à fiscalização e à articulação entre as autoridades, com consolidação pela Polícia Federal, em 22 de maio.

9. 5 — Levantamento de legislação e práticas estrangeiras, em 30 de junho.

10. 6 — Compilação de propostas de alterações normativas e de procedimentos de fiscalização, em 30 de junho.

11. 7 — Levantamento sobre o mercado de arte e antiguidades, sob coordenação técnica do IPHAN, em 30 de julho.

12. 8 — Workshop com estudiosos, operadores do direito e representantes institucionais, em agosto.

13. 9 — Consolidação e redação dos produtos, que o plano também numera como Tarefa 7, até 20 de setembro.

14. Os produtos numerados no plano são os resultados que a Ação submete ao Gabinete de Gestão Integrada e à Reunião Plenária: 2, o workshop sobre lavagem de dinheiro no mercado de arte, realizado em 20 de agosto; 3, o estudo comparado simplificado internacional; e 4, este mapeamento.

O lugar do IPHAN

15. O IPHAN é autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura e integra a Ação na condição de órgão regulador do mercado de arte e antiguidades para fins de prevenção à lavagem de dinheiro, nos termos do art. 9º, parágrafo único, XI, da Lei nº 9.613/1998. Nessa condição, compete-lhe estabelecer a forma de cumprimento dos deveres de prevenção pelo setor, manter o cadastro nacional dos negociantes e aplicar as sanções administrativas pelo descumprimento, atribuições exercidas, no plano interno, pela Coordenação de Circulação de Bens Culturais e pelas Superintendências Estaduais do Instituto.

16. Delimita-se o alcance dessa condição, pois o IPHAN é regulador em sentido amplo, e para as finalidades específicas de preservação do patrimônio cultural e de prevenção à lavagem de dinheiro: define regras legalmente previstas a serem observadas pelo setor e as faz cumprir. Não lhe compete estabelecer critérios para a definição de valores financeiros de obras de arte e antiguidades, disciplinar o exercício da atividade empresarial nem adotar medidas de defesa da concorrência, atribuições que seriam de um regulador em sentido estrito. Tampouco autentica obras, apreende, investiga ou controla fronteira, atribuições de outros órgãos.

O conteúdo indicado pelo plano

17. O plano de trabalho da Ação 09/2026 atribuiu ao IPHAN a coordenação técnica do Produto 4 e descreve o seu conteúdo em três componentes: a identificação dos principais atores do mercado de arte e antiguidades no Brasil, a descrição das dinâmicas de funcionamento do setor e a análise das principais vulnerabilidades que podem favorecer práticas de ocultação ou dissimulação patrimonial, com destaque para a lavagem de dinheiro. Indica ainda que o documento aponte fatores estruturais de risco e boas práticas de mitigação.

A quem se destina e para que serve

18. Os destinatários previstos são o IPHAN, o COAF, a Receita Federal, a Polícia Federal, os Ministérios Públicos, os órgãos de controle e os formuladores de políticas públicas. A aplicabilidade esperada é dupla: subsidiar o diagnóstico institucional da Ação e fundamentar tecnicamente propostas de aprimoramento normativo e institucional voltadas à prevenção à lavagem de dinheiro no setor. Os indicadores de implementação fixados são a entrega do relatório ao Grupo de Trabalho, a sua validação pelos membros e o número de vulnerabilidades e fatores de risco identificados.

19. Os trabalhos deslocaram o peso entre as duas aplicabilidades. Os objetivos da Ação derivam de obrigações legais já vigentes, e a hipótese de que o aprimoramento normativo fosse a resposta principal não encontrou sustentação no que se apurou: os deveres existem, alcançam o setor com amplitude e estão regulamentados desde 2016; o que não existe é a abordagem baseada no risco na supervisão desses deveres. Este mapeamento serve, por isso, prioritariamente a subsidiar a avaliação setorial de riscos e a supervisão baseada no risco, cujo desenvolvimento cabe ao órgão regulador, e ao aprimoramento normativo apenas onde a análise o indicar, na forma da seção 13 (Boas práticas de mitigação).

20. O mapeamento não se destina a formular conclusões sobre casos concretos nem a atribuir responsabilidades individuais. Seu objeto é qualificar a informação disponível sobre o setor, para que as decisões posteriores, de natureza normativa, de supervisão ou de persecução, sejam tomadas com melhor base pelas autoridades competentes em cada esfera.

Os pressupostos de elaboração

21. Cinco pressupostos orientam o trabalho e explicam escolhas que se encontrarão ao longo do documento.

22. O mapeamento estabelece primeiro quem são os agentes e a que estão obrigados; só depois formula hipóteses sobre vulnerabilidades.

23. Toda afirmação apoia-se em norma, em estatística oficial ou em estudo setorial identificado, de modo que qualquer leitor possa refazer o percurso. Os dados administrativos do IPHAN entram de forma agregada, sem informação individualizada de agentes supervisionados.

24. Parte relevante do que se precisa saber existe apenas com quem opera o mercado: como as rotinas efetivamente funcionam, o que os agentes conhecem de seus deveres e o que os impede de cumpri-los. O método documental aqui adotado não alcança esse elemento, e a seção 10.5 registra onde ele incide e como pode ser obtido.

25. Uma dificuldade pode decorrer do desenho da norma, da articulação entre os órgãos ou da capacidade instalada de cada um. A distinção serve para que cada dificuldade seja endereçada a quem detém, pela legislação e pelos atos normativos aplicáveis, a competência para tratá-la.

26. As boas práticas que o mapeamento indica são apresentadas, quando cabível, em correspondência com os Resultados Esperados aprovados na XXIII Reunião Plenária da ENCCLA. Esses resultados foram fixados antes do diagnóstico setorial; onde este não os confirma, o mapeamento o registra.

2 Método e fontes

27. Este mapeamento combina seis fontes, de naturezas diversas.

28. O repertório normativo aplicável — as normas que criam os deveres de informação do setor, transcritas na seção 5 (Os deveres de informação incidentes sobre o setor).

29. As estatísticas econômicas oficiais — a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), mantida pela CONCLA/IBGE, e o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), do IBGE, que publica o número de empresas por classe de atividade. Ambos são utilizados na seção 6 (A dimensão do mercado).

30. Os estudos setoriais disponíveis, três, todos com coordenação da Act Arte. A 7ª Pesquisa Setorial do Mercado de Arte no Brasil 2024, realizada pela ABACT em parceria com a ApexBrasil no âmbito do projeto setorial Latitude, publicada em janeiro de 2025. O Relatório de Exportações de Arte do Brasil, de setembro de 2025, que cobre de 2023 ao primeiro semestre de 2025. E o Relatório de Leilões de Arte do Brasil, produzido com o iArremate a partir de informações daquele portal e de fontes secundárias, de dezembro de 2025, que cobre de 2021 ao primeiro semestre de 2025.

31. A base administrativa do IPHAN — o Cadastro Nacional de Negociantes de Obras de Arte e Antiguidades (CNART), instituído com fundamento nos arts. 26 e 27 do Decreto-Lei nº 25/1937 e regulamentado pela Instrução Normativa IPHAN nº 01/2007, dispositivos transcritos na seção 5.1 (Deveres perante o IPHAN, patrimoniais). Dele se extraiu, em 11 de setembro de 2026, o Relatório de Leiloeiros/Negociantes, tratado de forma agregada, cujos resultados constam da seção 6; o documento não utiliza dado individualizado de agente supervisionado.

32. As apresentações institucionais já realizadas na Ação — as exposições do IPHAN, do COAF e da Polícia Federal à 2ª Reunião do Grupo de Trabalho, em 28 de abril de 2026, correspondentes às Tarefas 1, 2 e 3 do plano. São tomadas como insumo.

33. O diagnóstico institucional de 2018 — um dos quatro documentos técnicos de consultoria individual contratada pela UNESCO para o Ministério da Cultura (contrato SA-1847/2018, PRODOC 914BRZ4013), concluídos entre novembro de 2018 e janeiro de 2019. É produção de consultoria, não ato do Ministério ou do IPHAN, e antecede a disciplina atual de prevenção; é usado nas seções 9 (A fragmentação da informação como fator estrutural) e 12 (Os fatores estruturais de risco) como registro datado daquele momento, não como diagnóstico do estado atual.

34. O alcance deste mapeamento tem três limites.

35. 1 — De classificação econômica. As estatísticas oficiais não publicam dados no nível de subclasse, e o setor distribui-se em subclasses residuais, de modo que não é isolável sem processamento dedicado dos dados abertos do cadastro de pessoas jurídicas.

36. 2 — De cobertura. Os registros disponíveis alcançam o mercado formal e declarado. Permanecem fora do exame direto o comércio informal, as vendas entre particulares, as operações realizadas em praças estrangeiras e os bens mantidos em armazéns alfandegados no exterior.

37. 3 — De método. Apura-se o que os registros, as normas e os estudos permitem estabelecer, e não se alcança a percepção dos próprios agentes sobre as suas obrigações, matéria tratada na seção 10.5.

38. Os três limites condicionam o que se pode afirmar sobre o setor e, por consequência, o alcance das vulnerabilidades da seção 10 (As vulnerabilidades identificadas). Dois deles têm superação desenhada: o processamento dos dados abertos do cadastro de pessoas jurídicas nas subclasses 4785-7/01, 4789-0/03 e 8299-7/04, com cotejo contra a base cadastral setorial, e o cruzamento entre a

subclasse de leiloeiros e as matrículas publicadas pelas Juntas Comerciais, providências que a seção 14 (Agenda de perguntas e encaminhamentos) formula como encaminhamentos, com responsável e previsão, no ciclo de supervisão do órgão regulador. O terceiro limite tem instrumento próprio. O formulário da seção 14.2 tem aplicação prevista pelo fluxo de fiscalização, na forma da seção 10.5.

3 O que já se estudou sobre este mercado

39. Esta seção reúne o que a literatura estabeleceu sobre mercados de arte e sobre o mercado brasileiro, para delimitar quais características do setor são constitutivas, e não anomalias corrigíveis, e quais implicações daí decorrem para o desenho do controle.

3.1 A formação do preço e a opacidade valorativa

40. A constituição do mercado de arte como objeto de estudo deve-se, em larga medida, à obra de Raymonde Moulin (1967), que demonstrou que a formação do preço nesse mercado não obedece a mecanismos de equilíbrio entre oferta e demanda de bens substituíveis, mas a processos de reconhecimento e de legitimação nos quais intervêm críticos, curadores, instituições e negociantes. A unicidade do objeto e a ausência de comparáveis retiram do preço a função informacional que ele exerce em mercados líquidos. Olav Velthuis (2005) desenvolveu o argumento ao analisar as práticas de precificação em galerias, mostrando que os preços carregam significados simbólicos, sinalizam a posição do artista e obedecem a regras informais estáveis.

41. Ambos convergem no ponto que interessa a este mapeamento: a opacidade valorativa não é anomalia corrigível por transparência, mas característica constitutiva do funcionamento do setor. Daí a consequência prática desenvolvida na seção 8 (A formação do preço e o alvo do controle): o esforço de detecção tende a ser mais eficaz quando dirigido à estrutura da operação do que ao preço isoladamente considerado.

3.2 O mercado brasileiro nos estudos disponíveis

42. No Brasil, a formação histórica do mercado e a relação entre arte, elites e distinção foram tratadas por José Carlos Durand, e a dinâmica contemporânea do campo por Maria Lúcia Bueno e Ana Letícia Fialho. A produção setorial mais sistemática e recente, contudo, não é acadêmica, e sim associativa: as pesquisas periódicas do segmento contemporâneo constituem a principal série de dados sobre galerias no país, e são utilizadas na seção 6.

3.3 A criminologia dos bens culturais e o mercado cinza

43. A criminologia dos bens culturais consolidou-se em torno do estudo do tráfico de antiguidades. Simon Mackenzie, Neil Brodie e Donna Yates descrevem a cadeia que liga saqueadores, intermediários e mercados de destino, e sustentam que os circuitos lícito e ilícito não são compartimentos separados: compartilham atores, práticas e infraestrutura, de modo que a fronteira entre eles é gradiente, e não linha. Daí a noção de mercado cinza, em que a ilicitude não é atributo de agentes, mas propriedade de operações e de trechos da cadeia.

44. No campo jurídico brasileiro, Fausto Martin De Sanctis examinou a lavagem por meio de obras de arte a partir de casos submetidos à jurisdição federal, com ênfase nos mecanismos de ocultação e nas dificuldades probatórias, perspectiva do caso já formado, enquanto este mapeamento se situa em momento anterior, o da estrutura informacional que precede a formação do caso.

PARTE I

Os atores e os deveres

4 Quem atua no mercado de arte e antiguidades

45. Duas noções precedem a descrição dos agentes. O mercado primário é o da primeira venda de uma obra, do produtor ao primeiro comprador, em regra por meio da galeria que representa o artista e por vezes diretamente. O mercado secundário é o das revendas, em que a obra já teve proprietário e volta a circular por galeria, leiloeiro ou intermediário. A distinção determina o que se sabe sobre o objeto. No mercado primário, a origem é conhecida por definição; no secundário, a história do objeto e a identidade do vendedor dependem de documentação e de verificação.

46. Pelo menos seis categorias de agentes atuam no mercado brasileiro de arte e antiguidades. Os artistas e artesãos produzem as obras e podem vendê-las diretamente ao comprador, no ateliê ou por meios digitais, sem intermediação de galeria. As galerias de arte atuam nos dois mercados: vendem obras dos artistas que representam e revendem obras com história. Os antiquários e negociantes de antiguidades comerciam objetos antigos, como mobiliário, imaginária religiosa, prataria, livros raros e manuscritos. Os leiloeiros oficiais são profissionais de fé pública, matriculados nas Juntas Comerciais, que vendem por conta de terceiros em pregão público, presencial ou eletrônico. Os marchands e intermediários aproximam compradores e vendedores fora de estabelecimento aberto ao público, em categoria ampla que vai do profissional de atuação constante ao particular que intermedeia uma venda isolada. Somam-se a esses os colecionadores, que compram e, ao revender, ingressam no mercado secundário.

47. Os agentes estão nos ambientes de mercado, os espaços em que a atividade se realiza: as feiras e eventos, que concentram em poucos dias grande volume de expositores e transações, e as plataformas eletrônicas, que reúnem leilões e vendas em meio digital e prestam a infraestrutura dos pregões. A distinção organiza o restante do documento. O ambiente de mercado não é, por essa só condição, o agente regulado; regulado é quem vende ou intermedeia naquele espaço. O organizador do evento e a plataforma passariam a integrar o rol de obrigados se eles mesmos praticassem a comercialização ou a intermediação, hipóteses que a norma transcrita na seção 5 alcança expressamente. A promoção de feiras, exposições e eventos similares é, por sua vez, atividade sujeita aos deveres da Lei nº 9.613/1998 (art. 9º, parágrafo único, XV), regulada pelo COAF na ausência de órgão regulador próprio (art. 14, § 1º), na forma da Resolução COAF nº 40, de 22 de novembro de 2021, e a Avaliação Nacional de Riscos de 2021 lista "feiras e eventos artísticos" como setor obrigado à parte, prescrevendo-lhe a elaboração de marco regulatório. Na mesma feira, portanto, o organizador responde a um regime e os expositores a outro, ponto retomado entre os fatores estruturais, na seção 12.

48. Fora do rol de quem comercializa ou intermedeia, outros participantes produzem informação sobre os bens: museus públicos e privados, instituições religiosas, universidades, seguradoras, transportadoras especializadas, restauradores e peritos. Quase nada dessa informação chega ao Estado de forma estruturada. Interessam a este mapeamento como detentores de documentação sobre a obra, matéria da seção 7 (Como o mercado funciona).

Como cada categoria aparece nos registros públicos

49. Três registros identificam empresas e profissionais no Brasil. O CNPJ é o cadastro federal das pessoas jurídicas; ao se inscrever, cada empresa declara sua atividade segundo a CNAE, tabela oficial

em que cada atividade recebe um código, organizada em classes que se subdividem em subclasses. As Juntas Comerciais são os órgãos estaduais de registro do comércio, onde se arquivam os atos das empresas e se concede a matrícula do leiloeiro oficial, registro profissional de pessoa física.

Categoria	Registros públicos
Artistas e artesãos	Podem inscrever-se no CNPJ, em subclasses de produção artística ou artesanal; parte atua como pessoa física, sem registro empresarial
Galerias	CNPJ, em geral na subclasse 4789-0/03 — comércio varejista de objetos de arte —, pertencente à classe 4789-0, comércio varejista de outros produtos novos não especificados anteriormente
Antiquários e negociantes	CNPJ, subclasse 4785-7/01 — comércio varejista de antiguidades —, pertencente à classe 4785-7, comércio varejista de artigos usados, que abrange também sebos e brechós
Leiloeiros oficiais	Pessoas naturais matriculadas nas Juntas Comerciais, nos termos do Decreto nº 21.981/1932 e da Instrução Normativa DREI nº 52/2022, cujo art. 46 fixa a matrícula como condição do exercício da profissão. O art. 75, I, da mesma Instrução proíbe ao leiloeiro, sob pena de destituição, integrar sociedade de qualquer espécie — ressalvada a sociedade de gestão de bens próprios ou de participações, na redação da Instrução Normativa DREI nº 88/2022 — e exercer o comércio em nome próprio ou alheio; o art. 58 faculta-lhe o registro como empresário individual, com inscrição no CNPJ. As matrículas são públicas por estado, sem consolidação nacional
Marchands e intermediários	Identificáveis quando atuam de forma empresarial ou pública; sem registro que os identifique quando a intermediação é eventual e não há emissão de documento fiscal
Colecionadores	Sem registro específico; identificáveis apenas se atuam de forma empresarial
Ambientes de mercado: feiras, eventos e plataformas eletrônicas	Organizadores e plataformas inscritos no CNPJ, em subclasses diversas conforme a atividade declarada; expositores identificáveis por edição, a partir dos catálogos. Universo não consolidado

Quadro 1 — Categorias de agentes e sua identificação nos registros públicos.

50. O quadro registra o problema central deste mapeamento. Duas categorias, a dos artistas e artesãos que vendem diretamente e a dos intermediários eventuais, não possuem registro algum que as identifique, a priori, nessa condição. As três categorias que aparecem no CNPJ o fazem em subclasses situadas dentro de classes residuais, isto é, classes que reúnem atividades não especificadas em outro lugar.

51. A leitura do quadro revela, contudo, um ponto que merece destaque. No caso das galerias e dos antiquários, a subclasse declarada no CNPJ é, ela mesma, prova da obrigação. A declaração de atividade econômica não é produzida pelo Estado: é o agente que, ao inscrever-se, informa que comercializa objetos de arte ou antiguidades. Quem declarou a subclasse 4789-0/03 ou a 4785-7/01 afirmou exercer atividade alcançada pela norma transcrita na seção 5 e está, por consequência, obrigado ao cadastro no CNART e aos deveres de prevenção. O cotejo entre a relação de inscritos naquelas subclasses e a base do CNART é, portanto, verificação de conformidade apoiada em declaração do obrigado, não em presunção da administração. É esse cotejo que a extração dos dados abertos do CNPJ, indicada na seção 6 e encaminhada na seção 14, permitirá realizar.

5 Os deveres de informação incidentes sobre o setor

52. Os deveres que recaem sobre o mercado de arte e antiguidades têm quatro origens, foram criados em momentos diversos e são operados por órgãos distintos. Esta seção os separa por origem: os deveres patrimoniais prestados perante o IPHAN; os deveres de prevenção à lavagem de dinheiro, também prestados perante o IPHAN; os controles de circulação de bens culturais, matéria conexa; e

as demais incidências, a cargo de outros órgãos. Encerra com duas notas sobre a articulação entre essas camadas.

53. Antes dos quadros, o dispositivo que abre o conjunto. A Lei nº 9.613/1998 define quem está sujeito aos deveres de prevenção e nomeia expressamente o setor:

> *"Art. **9º Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas físicas e jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não**: [...] Parágrafo único. Sujeitam-se às mesmas obrigações: [...] XI – **as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem** jóias, pedras e metais preciosos, **objetos de arte e antigüidades**." (grifos nossos)*

54. No plano internacional, as Recomendações do GAFI não identificam os profissionais dos mercados de bens culturais entre as atividades e profissões não financeiras designadas, embora exijam que as jurisdições identifiquem os riscos e adotem medidas mitigadoras onde forem maiores. O relatório do GAFI sobre o setor, de fevereiro de 2023, registra que algumas jurisdições estenderam a esses profissionais obrigações de prevenção por decisão própria (parágrafos 16 e 17, p. 8-9). O Brasil está entre elas desde 1998, com regulamentação setorial em 2016. A questão em exame nesta Ação não é, portanto, a ausência de regime aplicável ao setor, mas o desenvolvimento da supervisão baseada no risco sobre um regime que já existe.

55. No plano nacional, a Avaliação Nacional de Riscos de 2021 classificou o comércio de artes e antiguidades com vulnerabilidade ponderada baixa e lhe atribuiu, como ação prioritária, a "conscientização da relevância das medidas de PLD/FT no setor, implementação de medidas para mitigação das dificuldades na definição do valor das obras de arte e na comprovação de sua autenticidade" (relatório, cap. 6, p. 90), enquanto à generalidade dos demais setores obrigados ali examinados prescreveu a implementação de processo de supervisão baseada no risco. Este mapeamento atualiza e detalha, no âmbito do setor, o diagnóstico ali consolidado, e serve de insumo para que o órgão regulador alinhe o setor ao padrão determinado aos demais. É também a conclusão do relatório do GAFI de 2023: cada país deve avaliar o tamanho e os riscos do seu mercado e, sendo o setor material, usar essa compreensão para determinar o nível adequado de regulação e supervisão, com abordagem baseada no risco (parágrafo 112, p. 41). A classificação de 2021 não dispensa a avaliação setorial de riscos, e é essa avaliação, e não este mapeamento, a instância competente para confirmá-la ou revisá-la.

56. Da inclusão nesse rol decorrem duas consequências, que percorrem toda a seção: os deveres dos arts. 10 e 11 da Lei incidem sobre o setor, e o IPHAN é o órgão regulador a quem cabe estabelecer a forma do seu cumprimento e aplicar as sanções do art. 12.

57. No plano setorial, a extensão desse alcance está fixada em duas normas. O art. 2º da Instrução Normativa IPHAN nº 01/2007, na redação da Instrução Normativa nº 01/2017, e o art. 1º da Portaria IPHAN nº 396/2016 empregam fórmula de mesmo teor, diferindo apenas na ordem de dois de seus elementos, e deliberadamente ampla:

> *"As pessoas físicas ou jurídicas que comercializem objetos de Antiguidades ou Obras de Arte de Qualquer Natureza, de forma direta ou indireta, inclusive mediante recebimento ou cessão em consignação, importação ou exportação, posse em depósito, intermediação de compra ou venda, comércio eletrônico, leilão, feiras ou mercados informais, em caráter permanente ou eventual, de forma principal ou acessória, cumulativamente ou não [...]." (Portaria IPHAN nº 396/2016, art. 1º)*

58. Decomposta, a fórmula revela a extensão do rol de pessoas obrigadas, que o Quadro 2 apresenta elemento por elemento.

Elemento da fórmula	O que alcança
Pessoas físicas ou jurídicas	Empresas e indivíduos, indistintamente
De forma direta ou indireta	Quem vende em nome próprio e quem atua por conta de terceiro
Recebimento ou cessão em consignação	Consignatário e consignante
Importação ou exportação	Operações transfronteiriças, nas duas direções
Posse em depósito	Guarda de bens de terceiros para fins de comércio
Intermediação de compra ou venda	Marchands, agentes e intermediários eventuais
Comércio eletrônico	Vendas em ambiente digital, próprias ou em plataforma de terceiros
Leilão	Leiloeiros e agentes de leilão
Feiras ou mercados informais	Expositores e vendedores em eventos e em ambientes sem estabelecimento
Em caráter permanente ou eventual	Atividade contínua e operação isolada
De forma principal ou acessória	Quem se dedica ao comércio de arte exclusivamente e quem o pratica ao lado de outra atividade
Cumulativamente ou não	Qualquer combinação das hipóteses acima

Quadro 2 — Decomposição do rol de pessoas obrigadas, conforme o art. 1º da Portaria IPHAN nº 396/2016 e o art. 2º da IN IPHAN nº 01/2007.



Figura 1 — Os deveres de informação incidentes sobre o setor. Síntese dos Quadros 3, 5, 6 e 7, com os três regimes de exigibilidade apurados na terceira nota da seção 5.5.

59. A redação é expressa: alcança a pessoa física e a jurídica, a atividade principal e a acessória, a permanente e a eventual, a venda direta e a intermediada, o estabelecimento e o mercado informal. Esse alcance sustenta a leitura dos quadros seguintes, e dele decorre a distância, examinada na seção 10, entre a amplitude do dever e a possibilidade prática de verificar quem o cumpre.

5.1 Deveres perante o IPHAN (patrimoniais)

60. Reúnem-se aqui os deveres pelos quais o IPHAN conhece o setor. Nascem do Decreto-Lei nº 25/1937, foram regulamentados pela Instrução Normativa IPHAN nº 01/2007 e tiveram parte de suas sanções fixadas pela Portaria IPHAN nº 80/2017.

Dever	Quem deve	Prazo	Base normativa	Sanção prevista
Cadastrar-se no CNART	Todos os que comercializam obras de arte e antiguidades, pessoa física ou jurídica	Ao iniciar a atividade	DL nº 25/1937, art. 26; IN nº 01/2007, art. 2º; Lei nº 9.613/1998, art. 10, IV; Portaria nº 396/2016, art. 2º	Multa de R$ 2.000 a R$ 10.000 (Portaria nº 80/2017, art. 2º, I)
Manter o cadastro atualizado	Os inscritos no CNART	Sempre que houver alteração	Lei nº 9.613/1998, art. 10, IV; IN nº 01/2007, art. 2º-A, parágrafo único	Multa de R$ 2.000 (art. 2º, II)
Apresentar relação descritiva dos bens à venda, em estoque ou reserva	Os inscritos que comercializem os bens listados no art. 3º da IN nº 01/2007	Semestral	DL nº 25/1937, art. 26; IN nº 01/2007, art. 3º	Sem tipificação sancionatória própria na Portaria nº 80/2017
Comunicar previamente a realização de leilão	Leiloeiros e agentes de leilão	Antecedência mínima de 10 dias	DL nº 25/1937, art. 27; IN nº 01/2007, art. 3º, §§ 1º e 2º	Multa de 50% sobre o valor dos objetos vendidos (art. 2º, XI)

Quadro 3 — Deveres perante o IPHAN, com prazo, fundamento e sanção.

61. Os dois últimos deveres não alcançam todo e qualquer objeto. Incidem sobre os bens descritos nos dez incisos do art. 3º da Instrução Normativa nº 01/2007, que delimitam o que se entende, para esse efeito, por antiguidades, obras de arte de qualquer natureza, manuscritos e livros antigos ou raros. O Quadro 4 sintetiza esse rol, cuja amplitude é, em si, um dado do levantamento; o texto integral dos incisos é o que se aplica.

Inciso	Categoria de bens
I	Obras de artes plásticas e visuais, produzidas no Brasil ou no estrangeiro até 1970, inclusive, de autoria consagrada pela historiografia da arte
II	Obras, iconografia e antiguidades produzidas no Brasil até 1900, ou estrangeiras que se integraram à cultura brasileira no mesmo período
III	Bens etnográficos com mais de cinquenta anos, sem limite cronológico quando referentes a populações extintas
IV	Conjuntos e coleções arquivísticas de interesse para a história do Brasil
V	Documentos e manuscritos relativos à história do Brasil
VI	Filmes brasileiros produzidos até 1930
VII	Registros sonoros de radiodifusão produzidos até 1930
VIII	Registros sonoros resultantes de pesquisa científica
IX	Livros antigos ou raros, incluídos a Brasiliana, a Brasiliense, os incunábulos e os periódicos de valor histórico
X	Exemplares que apresentem marcas de colecionismo de relevância histórica

Quadro 4 — Rol de bens sujeitos à relação semestral e à comunicação de leilão, em síntese dos incisos do art. 3º da IN IPHAN nº 01/2007.

62. Dois dos deveres do Quadro 3 nascem de dispositivos editados em 1937 e ainda vigentes, que se transcrevem por serem a origem das obrigações subsequentes:

> *"Art. 26. Os negociantes de antiguidades, de obras de arte de qualquer natureza, de manuscritos e livros antigos ou raros são obrigados a um registro especial no Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, cumprindo-lhes outrossim apresentar semestralmente ao mesmo relações completas das coisas históricas e artísticas que possuírem."*

> *"Art. 27. Sempre que os agentes de leilões tiverem de vender objetos de natureza idêntica à dos mencionados no artigo anterior, deverão apresentar a respectiva relação ao órgão competente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, sob pena de incidirem na multa de cincoenta por cento sôbre o valor dos objetos vendidos."*

Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, na grafia original.

63. O registro especial do art. 26 é o que hoje se materializa no CNART, sistema eletrônico instituído pela Instrução Normativa nº 01/2007 e mantido pelo IPHAN, a base administrativa oficial específica do setor no país. Quanto ao art. 27, cabe uma precisão. A comunicação prévia de leilão tem natureza de monitoramento, não de autorização: o IPHAN toma conhecimento dos lotes ofertados e pode manifestar-se sobre bens sujeitos a proteção legal. O registro de que o órgão tomou conhecimento do informe e não identificou restrição sobre os lotes constitui ciência, e não configura chancela da operação, autenticação nem atestado de licitude.

5.2 Deveres perante o IPHAN (PLD/FTP)

64. Os deveres reunidos neste bloco também são prestados perante o IPHAN, mas têm outra origem e outra finalidade. São obrigações que a Lei nº 9.613/1998 impõe a quem opera no setor, detalhadas pela Portaria IPHAN nº 396/2016, e nelas o Instituto atua como órgão regulador do segmento, a quem compete definir a forma de cumprimento e sancionar o descumprimento.

Dever	Quem deve	Prazo	Base normativa	Sanção prevista
Adotar procedimentos e controles internos de prevenção	Todos os obrigados	Permanente	Lei nº 9.613/1998, art. 10, III; Portaria nº 396/2016, art. 3º	Multa de R$ 2.000 (Portaria nº 80/2017, art. 2º, III)
Identificar clientes e manter cadastro deles	Todos os obrigados	Nas operações de valor igual ou superior a R$ 10.000	Lei nº 9.613/1998, art. 10, I; Portaria nº 396/2016, art. 4º	Multa de R$ 2.000 a R$ 10.000 (art. 2º, IV); advertência se mantido de forma irregular (art. 2º, V)
Manter registro das operações	Todos os obrigados	Nas operações de valor igual ou superior a R$ 10.000	Lei nº 9.613/1998, art. 10, II; Portaria nº 396/2016, art. 5º	Multa de R$ 2.000 a R$ 10.000 (art. 2º, VI); advertência se irregular (art. 2º, VII)
Comunicar ao COAF operações em espécie e operações suspeitas	Todos os obrigados	24 horas, sem dar ciência ao cliente	Lei nº 9.613/1998, art. 11, II; Portaria nº 396/2016, arts. 6º, 7º e 8º	Multa de 10% a 25% do valor das operações não comunicadas (art. 2º, VIII)
Comunicar a não ocorrência anual	Todos os obrigados que nada tenham tido a comunicar ao COAF no ano anterior	No primeiro mês do ano subsequente, pelo CNART	Lei nº 9.613/1998, art. 11, III; Portaria nº 396/2016, art. 9º; IN nº 01/2007, art. 2º-B	Multa de R$ 2.000 a R$ 10.000 (art. 2º, IX)
Não dar ciência da comunicação a quem quer que seja	Todos os obrigados	Permanente	Lei nº 9.613/1998, art. 11, II; Portaria nº 396/2016, art. 8º	Multa de R$ 2.000 (art. 2º, X)
Conservar o cadastro de clientes, o registro das operações e o histórico das comunicações	Todos os obrigados	Cinco anos contados da conclusão da operação	Lei nº 9.613/1998, art. 10, § 2º; Portaria nº 396/2016, art. 10	Sem tipificação sancionatória própria na Portaria nº 80/2017
Atender a requisições de informação sobre clientes e transações	Todos os obrigados	A qualquer tempo	Lei nº 9.613/1998, art. 10, V; Portaria nº 396/2016, art. 11	Sem tipificação sancionatória própria na Portaria nº 80/2017

Quadro 5 — Deveres de prevenção à lavagem de dinheiro incidentes sobre o setor.

5.3 Os controles de circulação de bens culturais

65. O bloco seguinte não integra o regime de prevenção à lavagem de dinheiro, mas incide sobre os mesmos agentes e sobre os mesmos bens: quem comercializa obras de arte e antiguidades lida também com as restrições legais à saída desses bens do país.

Instrumento	Base normativa	O que produz
Manifestação sobre a existência de restrição legal à saída de bens	DL nº 25/1937 — organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, alcançando os bens tombados; Lei nº 3.924/1961 — dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos, cujos bens pertencem à União; Lei nº 4.845/1965 — proíbe a saída, para o exterior, de obras de arte e ofícios produzidos no país até o fim do período monárquico; Lei nº 5.471/1968 — dispõe sobre a exportação de livros antigos e conjuntos bibliográficos brasileiros	Controle da saída definitiva de bens culturais do país
Autorização de saída temporária	Portaria IBPC nº 262/1992 — disciplina a saída temporária de bens culturais do país	Controle da saída e do retorno de bens culturais acautelados

Quadro 6 — Controles de circulação de bens culturais, matéria conexa, com a ementa de cada norma.

66. O fundamento desta matéria não decorre do regime internacional de prevenção à lavagem de dinheiro; o relatório do GAFI de 2023 declara expressamente que a restituição e a repatriação de bens culturais estão fora do seu escopo (parágrafo 13, p. 8). A base é o Decreto-Lei nº 25/1937, a Lei nº 3.924/1961 e a Lei nº 4.845/1965, somados à Convenção da UNESCO sobre as medidas a serem adotadas para proibir e impedir a importação, exportação e transferência de propriedade ilícitas dos bens culturais, de 1970, promulgada pelo Decreto nº 72.312/1973, e à Convenção do UNIDROIT sobre bens culturais furtados ou ilicitamente exportados, de 1995, promulgada pelo Decreto nº 3.166/1999.

5.4 Outras incidências sobre os agentes

67. Fecha o inventário um bloco de incidências que não são do IPHAN nem versam sobre bens culturais, mas alcançam a atividade e produzem informação de que este levantamento se vale. Duas delas explicam por que a emissão de documento fiscal e a matrícula profissional aparecem, ao longo do documento, como marcadores de quem é ou não identificável nos registros públicos.

Instrumento	Base normativa	O que produz
Controle aduaneiro	Decreto-Lei nº 37/1966; Decreto nº 6.759/2009 (Regulamento Aduaneiro)	Verificação física e documental na fronteira, pela Receita Federal
Matrícula e disciplina dos leiloeiros	Decreto nº 21.981/1932; IN DREI nº 52/2022, arts. 46 e 75	Habilitação profissional, vedações ao exercício e responsabilização, pelas Juntas Comerciais
Inscrição cadastral e emissão de documento fiscal	Legislação tributária federal, estadual e municipal	Registro da existência e da atividade declarada do agente, e da operação realizada, perante as administrações tributárias

Quadro 7 — Outras incidências públicas sobre os agentes do mercado.

5.5 Três notas sobre a arquitetura normativa

68. A primeira nota é de leitura. A Portaria IPHAN nº 396/2016 é a norma que costura os dois primeiros blocos: o art. 1º delimita a quem tudo se aplica, o art. 2º remete ao cadastro no CNART, os arts. 3º a 5º disciplinam os controles internos, a identificação de clientes e o registro de operações, e os arts. 6º e 7º fixam os critérios das comunicações.

69. A segunda é de arquitetura. O art. 26 do Decreto-Lei nº 25/1937, transcrito acima, criou duas obrigações na mesma frase, o registro especial e a apresentação semestral das relações completas de

bens. A elas somaram-se, sete décadas depois, os deveres de prevenção da Lei nº 9.613/1998, regulamentados para o setor pela Portaria IPHAN nº 396/2016 e com as infrações tipificadas pela Portaria IPHAN nº 80/2017.

70. O conjunto não foi concebido de uma vez, e a sua articulação é matéria em exame permanente pelo órgão regulador, a quem compete a disciplina dos deveres do setor. O que interessa a este mapeamento é o efeito prático da estratificação: os deveres do Quadro 3 e os do Quadro 5 têm origens, finalidades e regimes de exigibilidade distintos, e um mesmo agente pode cumprir integralmente um bloco e desconhecer o outro. É elemento a considerar em qualquer ação de orientação dirigida ao setor, na forma da seção 13.

71. A terceira nota é de exigibilidade. Três dos doze deveres inventariados nesta seção não têm infração administrativa tipificada na Portaria IPHAN nº 80/2017, na forma anotada nos Quadros 3 e 5, e a consequência não é a mesma nos três.

72. Dois deles são deveres do art. 10 da Lei nº 9.613/1998: a conservação, por cinco anos contados da conclusão da operação, do cadastro de clientes, do registro das operações e do histórico das comunicações (§ 2º), e o atendimento às requisições de informação sobre clientes e transações (inciso V). O art. 12 da mesma Lei, na redação da Lei nº 12.683/2012, comina a quem deixe de cumprir as obrigações dos arts. 10 e 11, cumulativamente ou não e pelas autoridades competentes, advertência, multa, inabilitação temporária de até dez anos para o exercício do cargo de administrador e cassação ou suspensão da autorização para o exercício de atividade, operação ou funcionamento. Quanto ao atendimento a requisições, a hipótese é expressa: o § 2º, III, do art. 12 comina multa a quem deixar de atender, no prazo estabelecido, a requisição formulada nos termos do inciso V do art. 10. Quanto à conservação, a exigibilidade decorre do caput do art. 12, que alcança as obrigações dos arts. 10 e 11, observado que as hipóteses de dosimetria dos seus parágrafos remetem aos incisos I a IV do art. 10, e não ao seu § 2º.[1] Em nenhum dos dois casos a ausência de tipificação setorial torna o dever inexigível: a Portaria nº 80/2017 detalha infrações no âmbito do setor, não institui a sanção. O art. 4º, IV, da Lei nº 9.784/1999 fixa, ademais, entre os deveres gerais do administrado perante a Administração, o de prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos, embora sem cominar sanção própria; e o prazo quinquenal de conservação tem a mesma extensão do prazo de prescrição da ação punitiva da Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia (Lei nº 9.873/1999, art. 1º), conservando-se o registro pelo período em que a infração ainda pode ser apurada.

73. O terceiro é de outra ordem. A apresentação semestral da relação descritiva dos bens à venda, em estoque ou reserva é dever patrimonial, nascido do art. 26 do Decreto-Lei nº 25/1937 e regulamentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 01/2007, e não decorre dos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.613/1998, de modo que o art. 12 desta não o alcança. O art. 26 não comina sanção — ao contrário do art. 27, que fixa multa de cinquenta por cento sobre o valor dos objetos vendidos para a omissão do informe de leilão — e a Portaria nº 80/2017 não o tipifica. É, entre os três, a única lacuna de tipificação, e a sua correção é matéria de proteção do patrimônio, na competência que o próprio Decreto-Lei atribui ao Instituto, na forma da seção 13.4.

6 A dimensão do mercado

74. O dimensionamento do setor é condição da avaliação de risco. Esta seção apresenta o que as fontes disponíveis permitem afirmar sobre o número de agentes e sobre o valor movimentado, e o que elas não permitem.

[1] A gradação da sanção aplicável ao descumprimento desse dever observa os parágrafos do art. 12 da Lei nº 9.613/1998 e se define no caso concreto.

As estatísticas econômicas oficiais

75. O Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), do IBGE, publica o número de empresas e outras organizações ativas por classe de atividade econômica. Em 2024, as três classes em que se distribuem os agentes deste mercado apresentavam os números do Quadro 8, na mesma ordem do Quadro 1.

Classe CNAE	Empresas em 2024	Categorias do mercado de arte nela contidas
47.89-0 — Comércio varejista de outros produtos novos não especificados anteriormente	177.590	Galerias de arte (subclasse 4789-0/03), ao lado de dezenas de outros comércios varejistas
47.85-7 — Comércio varejista de artigos usados	4.901	Antiquários (subclasse 4785-7/01), ao lado de sebos, brechós e outros comércios de usados
82.99-7 — Atividades de serviços prestados principalmente às empresas não especificadas anteriormente	74.772	Contém a subclasse 8299-7/04, denominada “leiloeiros independentes”, ao lado de diversos serviços empresariais

Quadro 8 — Empresas ativas nas classes CNAE que contêm o mercado de arte e antiguidades. Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), 2024, tabela 9418.

76. Esses números são um limite, não uma dimensão. As três classes somam mais de 257 mil empresas, e o mercado de arte e antiguidades é fração pequena desse total. A estatística oficial publica dados até o nível da classe; as subclasses de interesse (4785-7/01, 4789-0/03 e 8299-7/04) só podem ser isoladas mediante processamento dedicado dos dados abertos do CNPJ, publicados pela Receita Federal. Essa extração excede o alcance deste mapeamento e é formulada como encaminhamento na seção 14; realizada, permitirá cotejar o universo econômico formal com a base cadastral do IPHAN.

77. A terceira linha do quadro põe em confronto dois registros de naturezas distintas. A matrícula na Junta Comercial é o ato que habilita ao exercício da profissão de leiloeiro (Instrução Normativa DREI nº 52/2022, art. 46). A mesma Instrução veda ao leiloeiro exercer o comércio e integrar sociedade de qualquer espécie, ressalvada a sociedade de gestão de bens próprios ou de participações (art. 75, I, e parágrafo único, na redação da Instrução Normativa DREI nº 88/2022). Faculta-lhe, porém, o registro como empresário individual na Junta em que estiver matriculado (art. 58), hipótese em que há inscrição no CNPJ. A subclasse 8299-7/04, por sua vez, é classificação de atividade econômica: registra o que o inscrito no CNPJ declara fazer, sem conferir nem substituir a habilitação profissional. Os dois registros não se comunicam. A inscrição na subclasse não indica, por si, a existência da matrícula, nem a matrícula implica inscrição no CNPJ.

78. Disso resulta uma pergunta que a seção 14 formula e que só o cruzamento entre registros responderá: quem são as empresas que declaram a subclasse 8299-7/04. Podem ser leiloeiros matriculados que se inscreveram no CNPJ, empresas que organizam pregões sem serem elas mesmas leiloeiras, ou agentes que operam sob a denominação sem a matrícula que a habilita. A última hipótese envolveria exercício irregular da profissão, matéria das Juntas Comerciais e não do IPHAN. A verificação é possível pelo cruzamento entre os dados abertos do CNPJ e as matrículas publicadas pelas Juntas, e integra também as perguntas da seção 14.2.

O universo cadastrado no órgão regulador setorial

79. Ao lado das estatísticas econômicas, existe registro específico do setor: o Cadastro Nacional de Negociantes de Obras de Arte e Antiguidades, mantido pelo IPHAN desde 2007 e fundado nos arts. 26 e 27 do Decreto-Lei nº 25/1937. É a base administrativa oficial dedicada ao setor no país, e a sua

leitura agregada, realizada em 11 de setembro de 2026, permite descrever o universo que se cadastrou.

80. A base registra 3.695 inscrições identificadas, desconsiderado um registro sem nome e sem documento. Dessas, 3.401 correspondem a agentes do mercado em situação ativa, sendo 3.171 negociantes e 230 leiloeiros. As demais são contas de acesso institucional e registros inativos de negociantes e leiloeiros, que não integram o universo aqui descrito.

Recorte	Números	Observação
Universo regulado ativo	3.401	3.171 negociantes e 230 leiloeiros
Natureza do inscrito	2.059 pessoas físicas e 1.342 pessoas jurídicas	Natureza inferida do documento informado, CPF ou CNPJ. 61% do universo ativo é pessoa física; os 230 leiloeiros estão inscritos como pessoa física, o que corresponde à natureza da matrícula, concedida à pessoa natural (IN DREI nº 52/2022, arts. 46 e 75, I)
Concentração por unidade da federação do endereço informado	São Paulo 46,1% · Rio de Janeiro 30,4%	Somados, 76,5% do universo ativo. Seguem-se Paraná 4,9%, Minas Gerais 4,4% e Distrito Federal 2,3%
Concentração municipal, pelo endereço informado	62,7% em duas capitais	São Paulo e Rio de Janeiro, sobre o universo ativo; os demais inscritos ativos distribuem-se por 330 outros municípios, com dois registros sem município informado
Inscritos estrangeiros	33	Registro relevante para o exame das condições de acesso aos canais eletrônicos

Quadro 9 — O universo cadastrado, por recorte. Fonte: CNART, Relatório de Leiloeiros/Negociantes emitido em 11 de setembro de 2026, sem parâmetro de busca, agregado pela Coordenação.

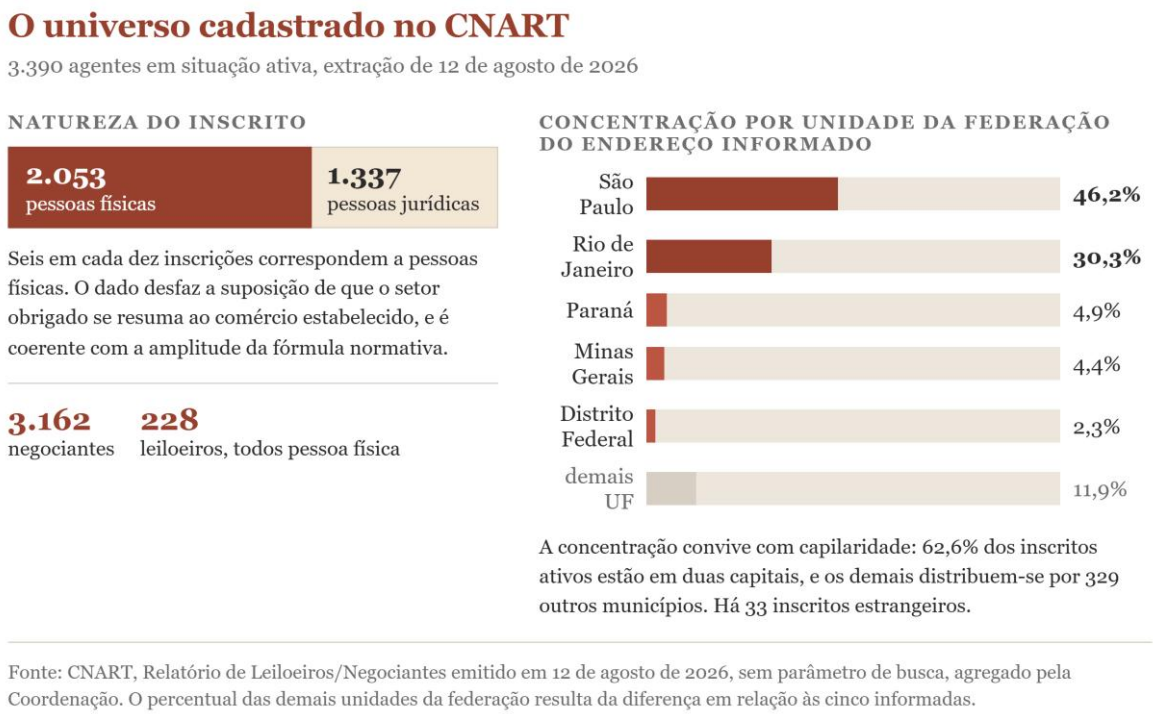


Figura 2 — O universo cadastrado no CNART. Fonte: CNART, Relatório de Leiloeiros/Negociantes emitido em 11 de setembro de 2026, agregado pela Coordenação. O percentual das demais unidades da federação resulta da diferença em relação às cinco informadas.

81. Desses números resultam três constatações. A primeira é que a maioria dos agentes cadastrados não é empresa: seis em cada dez inscrições correspondem a pessoas físicas. O dado desfaz uma suposição de que o setor obrigado se resuma ao comércio estabelecido, e é coerente com a amplitude da fórmula normativa transcrita na seção 5.

82. A segunda é que a concentração geográfica é acentuada e convive com capilaridade: três quartos dos agentes ativos estão em dois estados e quase dois terços em duas capitais, mas há inscritos em mais de trezentos municípios.

83. A terceira é de limite. O cadastro alcança quem se cadastrou, e a medida da diferença entre o universo de obrigados e o universo de inscritos depende do cotejo com o universo econômico formal, descrito acima, que só é possível mediante o processamento de microdados.

84. Um dado sobre a atualidade da base foi obtido em agosto de 2026. Comunicação dirigida à totalidade dos endereços eletrônicos válidos do setor regulado constantes do extrato anterior, de 12 de agosto permitiu aferir, por esse canal, a atualidade do campo. Dos 2.681 endereços aos quais se expediu a comunicação, 277 resultaram permanentemente inalcançáveis, 10,3% do total expedido, com defasagem uniforme entre negociantes e leiloeiros e entre as unidades da federação. O alcance do achado é limitado. Endereço eletrônico que não recebe a mensagem indica campo desatualizado, não agente inexistente, e o cadastro registra também telefone e endereço, que não foram acionados. A mitigação está em curso: a nova versão do cadastro, em desenvolvimento, prevê a identificação do usuário pela plataforma de acesso digital do Governo Federal, a validação da inscrição no CNPJ junto à Receita Federal e a recepção estruturada dos informes de leilão e dos bens neles identificados.

A prática declaratória do setor

85. O regime de prevenção produz, no próprio órgão regulador, dado administrativo sobre a prática declaratória dos obrigados. A comunicação anual de não ocorrência, devida por todos os que nada

tenham tido a comunicar ao COAF no ano anterior e prestada pelo CNART no primeiro mês do ano subsequente (Lei nº 9.613/1998, art. 11, III; Portaria IPHAN nº 396/2016, art. 9º; IN nº 01/2007, art. 2º-B), existe em série desde 2017.

86. A série, apurada nos relatórios do sistema e consolidada pela Coordenação no exercício da competência de acompanhamento que lhe cabe como órgão regulador do setor, cobre os exercícios de 2018 a 2026. O exercício de 2017, primeiro de operação do sistema, registra uma única comunicação e é apresentado à parte, por não comportar comparação com os demais.

Exercício	Comunicações recebidas	Inscritos que não comunicaram	Universo	Proporção
2018	1.017	923	1.940	52%
2019	1.070	1.124	2.194	49%
2020	2.230	67	2.297	97%
2021	2.675	69	2.744	97%
2022	1.098	1.745	2.843	39%
2023	1.168	1.737	2.905	40%
2024	1.028	2.008	3.036	34%
2025	1.202	2.003	3.205	38%
2026	1.122	2.222	3.344	34%

Quadro 10 — Série da comunicação anual de não ocorrência, 2018 a 2026. Fonte: CNART, relatórios de não ocorrência por exercício, consolidados pela Coordenação. O universo corresponde à soma das duas colunas anteriores e pode conter, em proporção não determinada, perfis de acesso institucional; a proporção é, por isso, levemente subestimada.

87. A série tem duas leituras. A primeira é de nível: nos exercícios recentes, a comunicação é prestada por cerca de um terço dos inscritos, e os dois terços restantes do universo cadastrado não constam como declarantes em cada um dos exercícios recentes.

88. A segunda é de variação, e é a que mais interessa à identificação das vulnerabilidades. Nos exercícios de 2020 e 2021, a proporção alcançou 97%, contra 52% e 49% nos dois anos anteriores e entre 34% e 40% em todos os posteriores. A elevação é de tal ordem que não se explica por flutuação do universo, e coincide com período de ação de orientação dirigida ao setor. A série demonstra, assim, que o cumprimento integral do dever é praticável pelo setor obrigado, tendo ocorrido em dois exercícios consecutivos, e que a sua queda posterior não decorre de impossibilidade material.

89. Três limites de leitura acompanham a série. A comunicação de não ocorrência atesta que nada houve a comunicar, não que houve verificação, de modo que série alta é compatível tanto com setor sem operação atípica quanto com setor que não a reconhece. O universo de cada exercício é o de inscritos, não o de obrigados, e a diferença entre ambos é a tratada na seção 10.2. E a série mede adesão a dever declaratório periódico, não a produção de comunicação substantiva, que é objeto do dado referido a seguir.

90. Ao lado dela, o quantitativo e a qualidade das comunicações efetivamente recebidas do setor foram objeto da exposição do COAF à 2ª Reunião do Grupo de Trabalho, em 28 de abril de 2026, correspondente à Tarefa 2 do plano de trabalho. O dado é de titularidade daquele Conselho, a quem compete divulgá-lo, e não se reproduz aqui.

91. Os dois conjuntos medem coisas distintas, e ambos interessam. A série de não ocorrência mede a adesão ao dever de prestar informação periódica ao órgão regulador, e tem limite próprio de lei-

tura: a comunicação de não ocorrência atesta que nada houve a comunicar, não que houve verificação, de modo que série alta e estável é compatível tanto com setor sem operação atípica quanto com setor que não a reconhece. O dado do COAF mede a produção de comunicação substantiva. Lidos em conjunto, e cotejados com o universo ativo descrito acima, delimitam a vulnerabilidade tratada na seção 10.4.

Os estudos setoriais

92. Entre os estudos localizados, apenas o segmento das galerias de arte contemporânea dispõe de levantamento periódico sobre si. A 7ª Pesquisa Setorial do Mercado de Arte no Brasil 2024, coordenada pela Act Arte e realizada pela ABACT em parceria com a ApexBrasil no âmbito do projeto setorial Latitude, convidou 101 galerias e obteve 76 respostas, 60 integrais e 16 parciais, 70% mais que as 45 da edição de 2018. Entre as respondentes, 68% declararam-se associadas à ABACT, e 26% das galerias de mercado primário declararam não ser associadas, indicação de contingente relevante fora do alcance direto da entidade.

93. A mesma pesquisa mostra, entre as galerias associadas à ABACT, o deslocamento em direção à revenda. Em 2023, 40% das associadas obtinham menos de um quarto da receita com revendas, proporção que era de 61% em 2018, e as associadas em que a revenda responde por mais de três quartos da receita passaram de 13% para 20%. A revenda é o ambiente da consignação e da verificação de proveniência, onde as perguntas deste levantamento se concentram.

94. A 7ª Pesquisa Setorial permite estimar a dimensão econômica do setor. Dimensionou o mercado brasileiro de arte em R$ 2,9 bilhões, ou cerca de US$ 580 milhões, em 2023 — 0,89% do mercado global, segundo a mesma fonte. O valor é construído sobre três pilares complementares, o consumo interno, as exportações e os resultados de leilões, e exclui expressamente as transações entre pessoas físicas. Não se localizou outra estimativa de tamanho do setor em fonte identificada, e esta provém do próprio setor, não de estatística oficial.

95. Duas qualificações acompanham a estimativa, ambas necessárias ao uso que dela se faça. A primeira é de origem, já assinalada: o valor provém do próprio setor, não de estatística oficial, e não se localizou segunda estimativa com que confrontá-lo. A segunda é de composição. Dos três pilares sobre os quais o valor se constrói, o das exportações corresponde, em 2023, a US$ 269 milhões, ou aproximadamente R$ 1,3 bilhão pela paridade implícita na própria fonte, de cerca de R$ 5,00 por dólar, e o dos leilões, pela mesma fonte, a R$ 57 milhões; o comércio exterior responde, assim, por cerca de metade da estimativa, e o consumo interno, por resíduo, pelos cerca de R$ 1,5 bilhão restantes. Esse pilar é construído sobre as posições 9701 a 9703 do capítulo 97 e a subposição 4911.91 do capítulo 49 do Sistema Harmonizado, cuja composição interna não é conhecida: a série não distingue a operação definitiva da movimentação temporária de bens para exposição, feira ou consignação no exterior, que retorna ao país, nem o bem produzido no Brasil do bem em trânsito por praça brasileira. É essa a pergunta 2 da seção 14.1. Enquanto ela não for respondida, a estimativa deve ser lida como ordem de grandeza, e não como medida, e a materialidade do setor em relação aos demais setores obrigados não pode ser afirmada com base nela.

96. O Relatório de Exportações de Arte do Brasil, de setembro de 2025, detalha o pilar do comércio exterior com série de seis anos. As exportações brasileiras de obras de arte somaram US$ 395 milhões em 2019, caíram a US$ 63 milhões em 2020 e recuperaram-se progressivamente: US$ 177 milhões em 2021, US$ 217 milhões em 2022, US$ 269 milhões em 2023 e US$ 288 milhões em 2024. A participação brasileira no fluxo global passou de 0,85% em 2023 para 1,06% em 2024, em sentido contrário ao do mercado internacional, cujas exportações recuaram 14,1% no mesmo período. O patamar de 2019 ainda não foi recuperado.

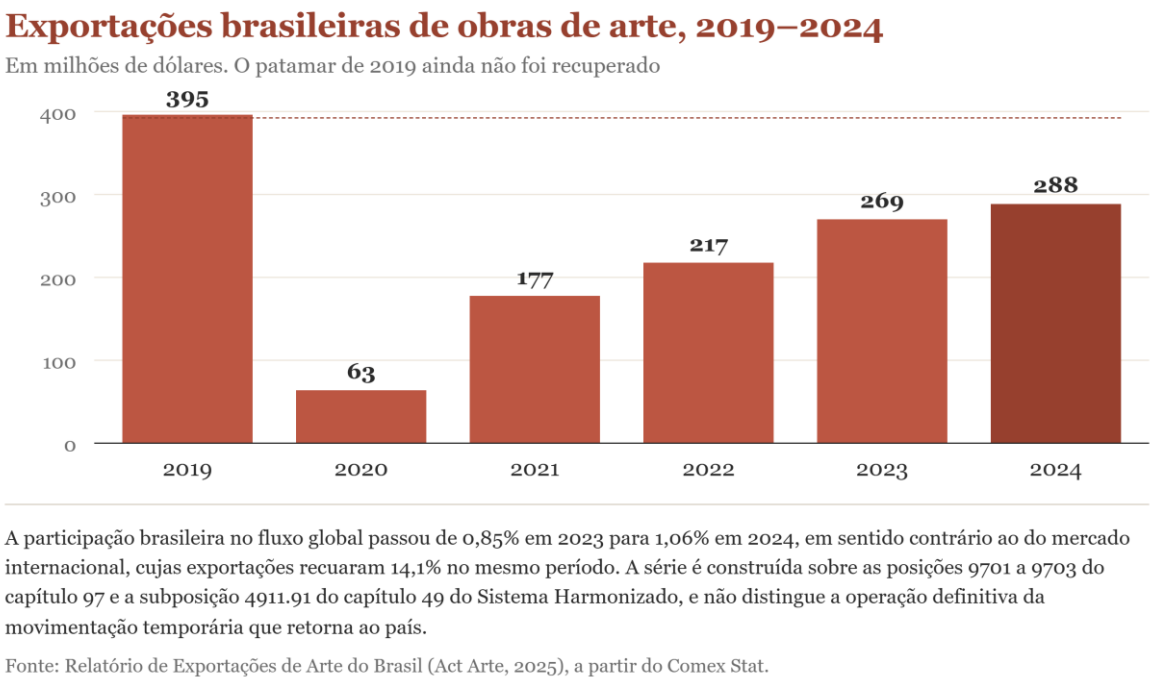


Figura 3 — Exportações brasileiras de obras de arte, 2019–2024. Fonte: Relatório de Exportações de Arte do Brasil (Act Arte, 2025), a partir do Comex Stat.

97. O mesmo relatório informa a composição do valor exportado no primeiro semestre de 2025: pintura responde por 65%, escultura por 32% e fotografia por 3%, sendo residuais as demais categorias. O dado indica que o fluxo internacional declarado se concentra em objetos de obra única, segmento em que, conforme a seção 8, não há parâmetro comparável de valor.

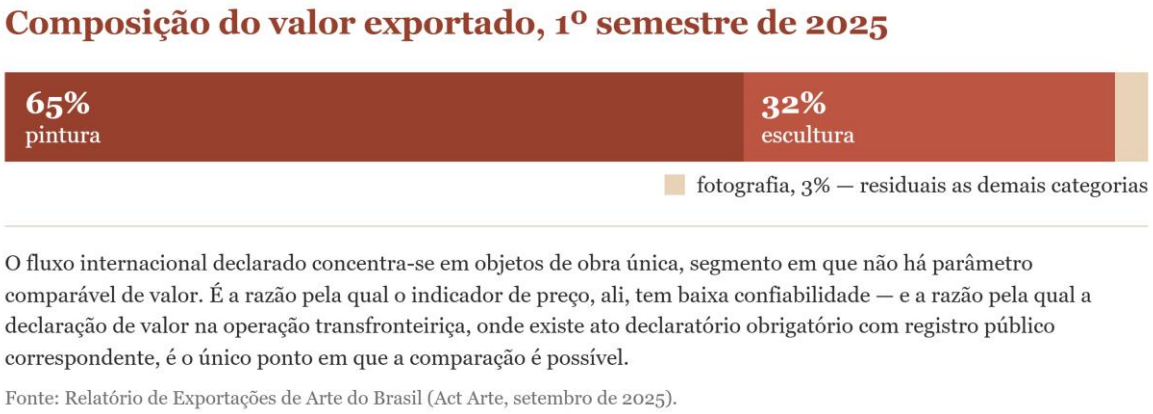


Figura 4 — Composição do valor exportado, primeiro semestre de 2025. Fonte: Relatório de Exportações de Arte do Brasil (Act Arte, setembro de 2025).

98. No segmento de leilões, o Relatório de Leilões de Arte do Brasil, publicado pela Act Arte com o iArremate em dezembro de 2025 a partir de informações daquele portal e de fontes secundárias, e que a fonte apresenta como "o primeiro relatório da Act Arte dedicado exclusivamente ao mercado de leilões de arte no Brasil", registra estabilidade de faturamento com mudança de composição. O total anual passou de R$ 96 milhões em 2021 para R$ 93 milhões em 2024, e o primeiro semestre de 2025 alcançou R$ 45 milhões, com aumento de 38% no número de lotes. Em 2024, o montante negociado cresceu 18% com volume de lotes praticamente estável, o que elevou o valor médio por

lote a R$ 11.370, o mais alto da série; o relatório associa o movimento à disposição dos consignantes de ofertar obras de maior relevância. As duas publicações da mesma casa divergem quanto ao valor de 2023: a 7ª Pesquisa Setorial, com base no portal Catálogo das Artes e excluindo as categorias de antiguidades, registra R$ 57 milhões; o Relatório de Leilões, com base no iArremate e em fontes secundárias, R$ 79 milhões. A diferença decorre de bases e escopos distintos e é, ela mesma, um achado: a dimensão do segmento de leilões não é conhecida com precisão nem pelos estudos que o setor produz sobre si, o que reforça a necessidade do dado administrativo.

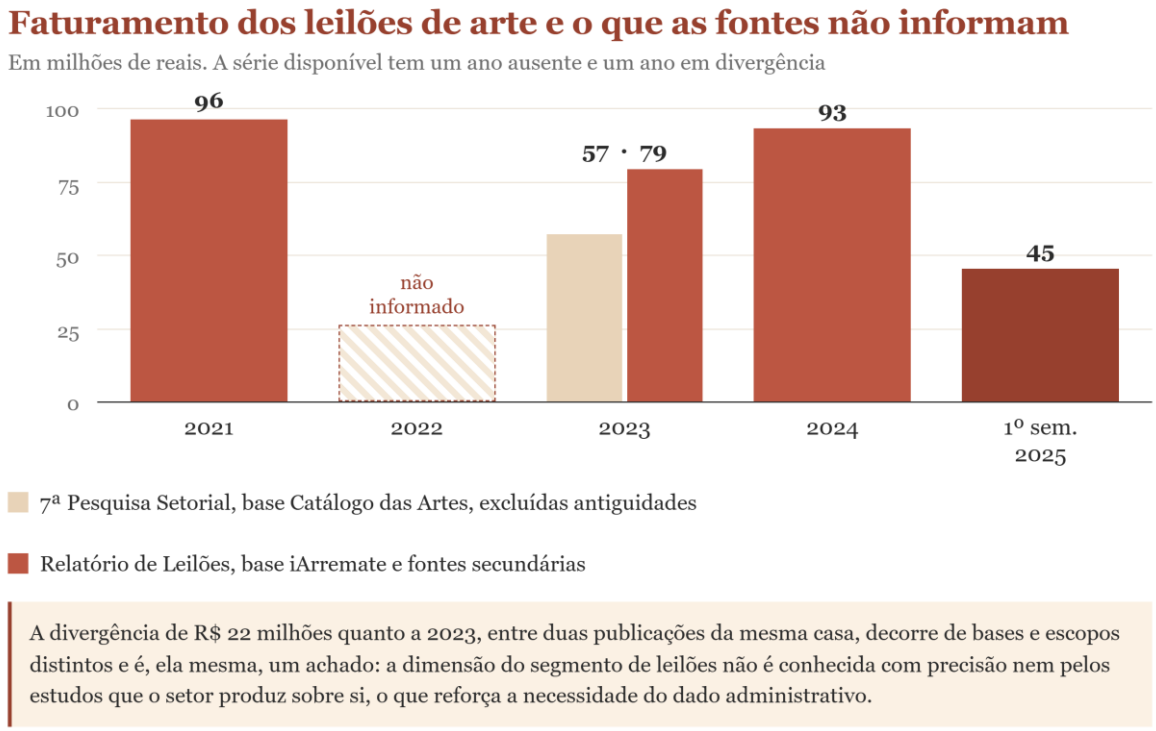


Figura 5 — Faturamento dos leilões de arte e o que as fontes não informam. Fontes: 7ª Pesquisa Setorial (base Catálogo das Artes) e Relatório de Leilões de Arte do Brasil (base iArremate e fontes secundárias). O exercício de 2022 não é informado por nenhuma das fontes consultadas.

99. Um dado adicional do mesmo relatório interessa ao desenho da supervisão, a distribuição por faixa de preço. Em 2024, os lotes acima de R$ 100 mil responderam por cerca de 2% do volume vendido e por 42% do valor negociado; os lotes de até R$ 10 mil somaram 82% do volume e 17% do valor. A concentração do valor em fração pequena das operações sugere que o esforço de acompanhamento tende a ser mais eficiente quando orientado por faixa de valor, indicação a confirmar com dado administrativo no ciclo de supervisão do órgão regulador.



Figura 6 — Leilões de arte, 2024: onde está o volume e onde está o valor. Fonte: Relatório de Leilões de Arte do Brasil (Act Arte e iArremate, dezembro de 2025). As faixas intermediárias não constam da fonte e resultam da diferença entre as duas faixas informadas e o total.

PARTE II

As dinâmicas de funcionamento

7 Como o mercado funciona

100. O plano de trabalho indica, entre os componentes do mapeamento, a descrição das dinâmicas de funcionamento do setor. Esta seção reúne o que o IPHAN já registrou sobre as características desse mercado no Manual de Procedimentos para Fiscalização de Comércio e Leilões de Obras de Arte e Antiguidades e desenvolve os quatro pontos em que a informação sobre uma operação se forma, se registra ou se perde.

101. O Manual relaciona, entre as características do mercado desses bens:

102. a ausência de cadeia de domínio, isto é, de registro que acompanhe a sucessão de proprietários de uma obra;

103. a diversidade de metodologias de definição do valor monetário, variáveis conforme a finalidade da avaliação, seja para alienação, aquisição, seguro ou penhora;

104. a dificuldade de precificação objetiva tal como aplicável a outros tipos de bens, a exemplo de veículos e imóveis;

105. a incipiência e a fragilidade das práticas correntes de certificação de origem, autenticidade e autoria, e o reduzido número de catálogos raisonnés;

106. a complexidade envolvida nas peritagens e a disseminação de falsos, contrafações, cópias e réplicas;

107. a relativa facilidade de transporte e os altos valores envolvidos;

108. a dispersão e a informalidade do mercado, concentrado em São Paulo e no Rio de Janeiro, e a disseminação do comércio eletrônico.

109. A dificuldade de precificação objetiva não se confunde com arbitrariedade do preço nem com ausência de método. O que se reconhece é a pluralidade de metodologias legítimas, cada uma vinculada a uma finalidade, e a inexistência de parâmetro comparável ao de bens padronizados.

110. Sobre esse fundo assentam-se os quatro pontos.

111. As formas de venda — venda direta pelo artista, venda em galeria, revenda, leilão presencial ou eletrônico e feiras. Cada caminho envolve agentes diferentes e produz documentação diferente; conhecer a distribuição das operações entre eles é condição para saber onde concentrar atenção.

112. A consignação — contrato típico do mercado secundário e dos leilões, em que o proprietário entrega a obra a quem a vende em nome próprio. É arranjo lícito e corrente, amparado em razões legítimas de privacidade comercial, e interessa ao mapeamento porque desloca para o consignatário a guarda da informação sobre quem se desfaz do bem.

113. Os meios de pagamento — transferência eletrônica e Pix, contrato de câmbio nas operações internacionais, parcelamentos, permutas e pagamento em espécie. Cada meio deixa rastro próprio, e o pagamento em espécie a partir de R$ 10.000 é o que aciona o dever de comunicação. Mapear os meios usuais em cada segmento equivale a mapear a rastreabilidade disponível.

114. A documentação da obra — proveniência, notas e recibos, catálogos e certificados de autenticidade, laudos de restauro e de perícia, apólices e registros de transporte. Não há no país registro público de obras nem obrigação geral de comprovação de proveniência para a venda, e o conhecimento sobre autenticidade concentra-se em especialistas do mercado. Parte dessa documentação fica com seguradoras, transportadoras, restauradores e peritos, fora do circuito comercial. Saber que documentação circula de fato, e por quanto tempo é conservada, é por isso parte do mapeamento.



Figura 7 — Onde a informação sobre uma operação se forma, se registra ou se perde.

8 A formação do preço e o alvo do controle

115. Não há cotação pública de obras de arte. No mercado primário, o preço é fixado pela galeria em função da trajetória do artista; no secundário e nos leilões, por estimativa do vendedor ou do leiloeiro, apoiada no histórico disperso de vendas anteriores. Em obra única, a indeterminação decorre da natureza do objeto, que não tem exemplar idêntico com que se compare. Como registrado na seção 3, a sociologia do mercado de arte sustenta que, nesse ambiente, o preço não mede valor preexistente, mas se constitui na transação, ao lado da proveniência, da atribuição de autoria e da chancela institucional.

8.1 O objeto de controle é a estrutura da operação

116. Este ponto não é escolha metodológica deste mapeamento; é o que a norma determina. Os arts. 4º, 5º e 7º, X, da Portaria IPHAN nº 396/2016 dirigem os deveres do setor à identificação das partes, ao registro das operações e à observação da compatibilidade entre a operação e o perfil de quem a realiza. O objeto de controle é, portanto, a estrutura relacional da operação, não o preço: partes, beneficiário final, origem dos recursos, meio de pagamento e arquitetura societária. A infração administrativa correspondente é a ausência de ação concreta de prevenção, apurada contra os arts. 2º a 13 daquela Portaria e sancionada pelo art. 2º da Portaria IPHAN nº 80/2017.

117. Daí decorre a delimitação de competência que percorre este mapeamento. A apuração da lavagem de dinheiro compete à unidade de inteligência financeira e aos órgãos de persecução penal. Ao órgão regulador setorial cabe verificar se e como o agente obrigado realiza, nas suas transações, as ações de prevenção que a norma lhe impõe. É essa verificação, e não o juízo sobre a ocorrência do ilícito, que constitui o objeto da supervisão administrativa.

8.2 Observação sobre a metodologia internacional de indicadores de preço

118. A observação que segue é de método e tem alcance delimitado. O relatório do GAFI de 2023 é a referência internacional sobre o setor, e este mapeamento o adota como estrutura de análise das vulnerabilidades, na forma da seção 10.1, e como fonte dos casos e das boas práticas das seções 9.4, 9.5 e 13. O ponto aqui examinado é um só, o tratamento do preço como indicador, e o exame se faz para calibrar a aplicação do padrão às condições do mercado brasileiro, não para afastá-lo.

119. O relatório do Grupo de Ação Financeira Internacional sobre o mercado de arte e antiguidades, de fevereiro de 2023, trata a subjetividade do preço como vulnerabilidade do setor e sugere seu acompanhamento por indicadores de preço incompatível com o valor de mercado. Oferece-se aqui leitura complementar, em três passos.

120. O primeiro é de consistência interna do relatório. A asserção de que os preços do setor são subjetivos aparece três vezes, nos parágrafos 33, 51 e 57 (p. 14, 19 e 21), sem indicação de fonte, dado ou caso; o parágrafo 33 a fundamenta na unicidade dos objetos e na ausência de mercado transparente e líquido, isto é, em raciocínio, não em evidência. Nos casos reunidos pelo relatório em que o preço figura como elemento da detecção, esta se deu por comparação com referências disponíveis, e não pela ausência de parâmetro: os preços praticados por galerias e publicados pela associação de artistas, no caso de sobrepreço a cerca de US$ 30 mil por obra contra até US$ 2 mil de referência (Box 10, p. 25), e o valor declarado ao fisco ou à alfândega, nos casos brasileiros (Boxes 3 e 9, p. 15-16 e 24).

121. O segundo é de precisão conceitual. A doutrina institucional brasileira formula melhor a mesma dificuldade. O Manual de Procedimentos para Fiscalização de Comércio e Leilões de Obras de Arte e Antiguidades registra a diversidade de metodologias de definição de valor monetário, variáveis conforme a finalidade, seja alienação, aquisição, seguro ou penhora, e a dificuldade de precificação objetiva tal como aplicável a outros bens. Valor dependente da finalidade é atributo relacional, não subjetividade.

122. O terceiro é operacional. Nos segmentos com obras comparáveis, como múltiplos e gravuras, há faixas de preço razoáveis, e desvios expressivos constituem alerta pertinente. Onde a obra é única, não há parâmetro externo disponível, e um indicador construído sobre valor de mercado tende a produzir resultados de baixa confiabilidade. A objeção não é integral: o vício não está em dispor de parâmetro, mas em universalizá-lo.

PARTE III

As vulnerabilidades

9 A fragmentação da informação como fator estrutural

123. As seções 4 a 8 descreveram os agentes, os deveres, a dimensão do setor e as suas dinâmicas de funcionamento. Formula-se agora o fator que atravessa as vulnerabilidades da seção 10.

9.1 O critério de distinção adotado

124. Este mapeamento distingue duas ordens de constatação, segundo o destinatário da providência que cada uma comporta. Vulnerabilidade é o ponto do funcionamento do mercado que pode favorecer a ocultação ou a dissimulação patrimonial, e cujo tratamento se dirige aos agentes ou à disciplina da atividade. Fator estrutural é a característica duradoura que explica por que essas vulnerabilidades existem e persistem, e cujo tratamento se dirige ao desenho normativo ou à organização dos registros públicos.

125. A distinção organiza a leitura das seções 10 e 12 e evita que se atribua ao mercado o que decorre da forma como o Estado o observa, ou o contrário.

9.2 A dispersão da informação entre registros

126. Informação sobre o mercado de arte e antiguidades existe, produzida por caminhos diversos. Há cadastro nacional dos negociantes desde 2007, cujo universo, 3.401 agentes em situação ativa, está descrito na seção 6. Há pesquisas setoriais periódicas, produzidas pelo setor sobre as galerias, as exportações e os leilões, utilizadas nas seções 6 e 11. Há estatísticas econômicas oficiais que alcançam as classes de atividade em que o setor se distribui, e há registro do fluxo internacional declarado no sistema de comércio exterior. Há, ainda, diagnósticos anteriores sobre o combate ao tráfico ilícito de bens culturais, referidos na seção 2, que versam sobre matéria conexa e distinta.

127. Esses registros não se comunicam entre si de modo sistemático, e a razão não é comportamental. Cada um foi instituído em momento distinto, por norma distinta e para finalidade distinta, no âmbito de competências que a legislação distribuiu entre órgãos diversos. O cadastro setorial existe para o conhecimento dos agentes pelo órgão regulador; as estatísticas econômicas, para a descrição da atividade produtiva; o registro de comércio exterior, para o controle aduaneiro e a estatística de balança; o sistema de comunicações, para a inteligência financeira. Nenhum foi concebido para conversar com os demais, e a sua integração depende de articulação entre os órgãos titulares, não de decisão isolada de qualquer deles.

128. O caso do leilão demonstra o efeito. Três registros incidem sobre o mesmo objeto e respondem a perguntas diferentes: o cadastro setorial informa quem oferta; as bases de bens procurados, no plano federal o Banco de Bens Culturais Procurados, do IPHAN, e o Cadastro de Bens Musealizados Desaparecidos, do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), ao lado de bases estaduais e internacionais, informam se o bem é procurado; e os inventários de bens acautelados e/ou musealizados informam se ele está sob proteção ou integra acervo de museu. O lote anunciado é o ponto em que as três perguntas se cruzam, e onde a ausência de comunicação entre as bases se converte em margem de desconhecimento. Cada base identifica o bem por critérios próprios, e não há identificador comum que permita reconhecer, entre registros distintos, que se trata do mesmo objeto. Fora do leilão,

o mesmo se observa: o cadastro setorial não se cruza com o universo econômico formal, e o dado do comércio exterior não se relaciona com o cadastro.



Figura 8 — O lote anunciado: três registros, três perguntas.

129. A articulação entre os órgãos federais da área cultural tem instrumento próprio. O Acordo de Cooperação Técnica IPHAN–IBRAM nº 04/2024 ampara as ações integradas das duas autarquias, e o protocolo conjunto IBRAM–IPHAN–MinC de compartilhamento de informações na prevenção e combate ao tráfico ilícito de bens culturais, editado em julho de 2025 como Ata de Decisão Coordenada na forma do art. 49-A da Lei nº 9.784/1999, disciplina dez procedimentos de observância obrigatória nas rotinas dos dois Institutos, com o Ministério da Cultura como coordenador; duas portarias conjuntas, sobre compartilhamento de informações e sobre movimentação de bens culturais, estão em elaboração. Entre o cadastro setorial, as bases econômicas e o sistema de comunicações da inteligência financeira não se localizou instrumento equivalente.

9.3 Por que a fragmentação é fator de risco

130. A dispersão descrita produz efeito que interessa diretamente ao objeto deste mapeamento. Um objeto ou uma operação que apareça em um registro e não em outro permanece parcialmente descrito, e a reconstituição do seu percurso depende de cotejo entre bases de titularidade distinta, que não está estabelecido como rotina interinstitucional. Amplia-se, com isso, a margem em que a origem de um bem ou de um valor pode permanecer desconhecida, sem que disso decorra ilícito de quem opera os registros.

131. O fator é, portanto, de natureza institucional, não de conduta. A sua correção não se dirige aos agentes do mercado, que cumprem ou descumprem deveres determinados, mas ao desenho dos fluxos de informação entre os órgãos que detêm partes do quadro. Nessa condição ele é retomado na seção 12, e por essa razão não figura entre as vulnerabilidades da seção 10.

9.4 Como a detecção efetivamente ocorre

132. Um dado de experiência interessa à identificação das vulnerabilidades e exige delimitação prévia, para não induzir conclusão incorreta. Há no setor dois sistemas de detecção, com finalidades distintas. O primeiro dirige-se à circulação irregular de bens culturais protegidos e opera por identificação do objeto; o segundo dirige-se à prevenção à lavagem de dinheiro e opera por identificação da operação e das partes. Um não substitui o outro, e o desempenho de um não mede a eficácia do outro.

133. No primeiro sistema, as portas de entrada estão normatizadas: os dez procedimentos do protocolo conjunto referido na seção 9.2 vão do informe prévio de leilão e da consulta sobre restrição legal à saída à notícia de suspeita, ao informe de roubo, furto ou desaparecimento e à demanda da Polícia Federal ou da Receita Federal sobre bem retido. Em oito deles, a operação de análise é a mesma: verificar o enquadramento legal do bem e a sua ocorrência nas bases de bens procurados. As ocorrências de identificação de bem protegido em situação de comercialização, contudo, originam-se majoritariamente de denúncia, identificada ou anônima, por vezes proveniente de agentes do mercado, de proprietários ou de outros órgãos acauteladores, e não de varredura sistemática do mercado nem de amostragem, o que indica que a detecção depende de informação trazida de fora, e não de rotina de verificação ativa.

134. Quanto ao segundo sistema, o de prevenção à lavagem, os elementos disponíveis são de outra ordem e constam da seção 10, na vulnerabilidade relativa à adesão do setor ao dever de comunicar. Da experiência do primeiro sistema não se extrai conclusão sobre o desempenho do segundo: são instrumentos com objeto, dever e destinatário distintos.

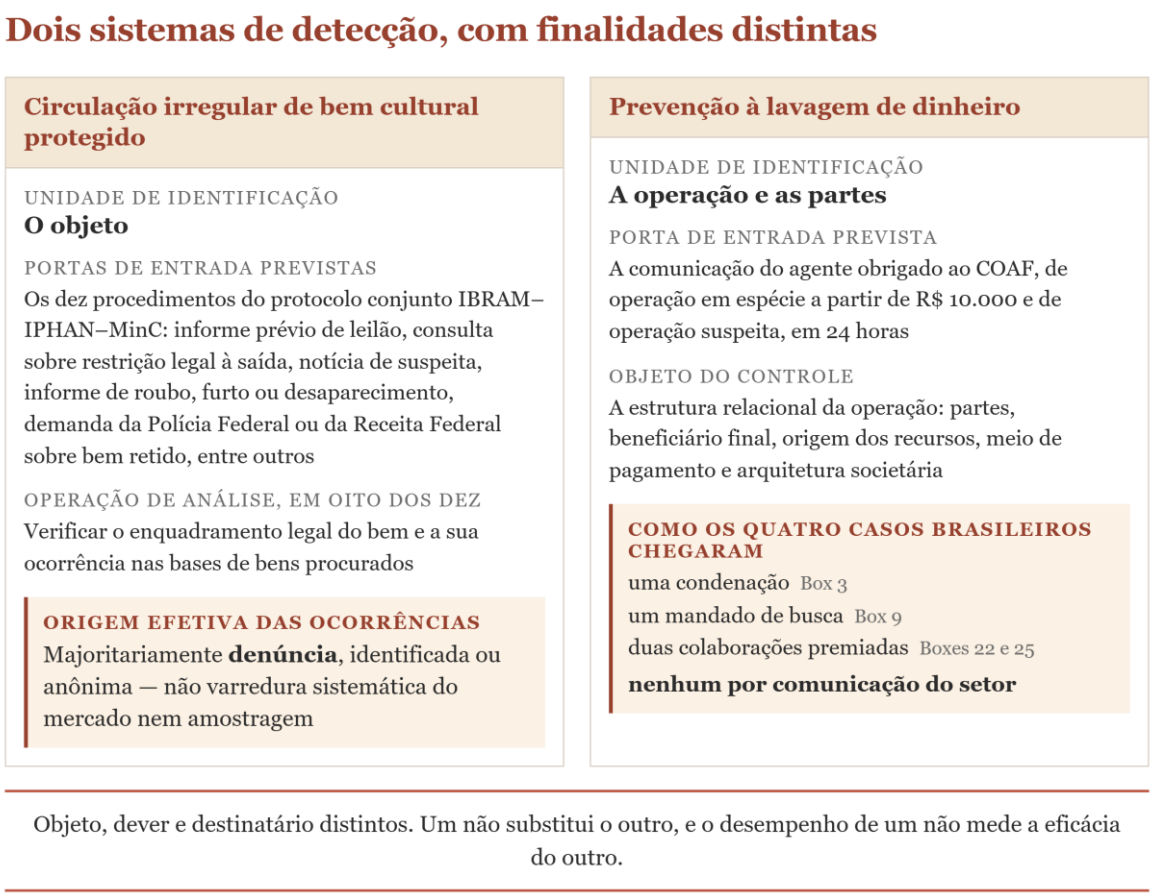


Figura 9 — Dois sistemas de detecção, com finalidades distintas.

135. O relatório do GAFI de 2023 registra quatro casos com fatos ocorridos no Brasil, três relatados pelo Brasil e um pelos Estados Unidos, todos referentes à segunda finalidade, a prevenção à lavagem. No primeiro (Box 3, p. 15-16), obras pertencentes a ex-dirigente de instituição financeira condenado por crimes contra o sistema financeiro foram localizadas em depósito no exterior, com faturas que declaravam valores irrisórios em face do valor real. No segundo (Box 9, p. 24), foram apreendidas 131 obras na residência de pessoa politicamente exposta, em caso de corrupção, com declaração ao fisco muito abaixo do valor estimado e parte do acervo mantida na reserva técnica de uma galeria. No terceiro (Box 22, p. 49), dois galeristas confessaram, em colaboração premiada, a simulação de vendas com metade do pagamento em espécie e notas fiscais que não refletiam o total pago. No quarto (Box 25, p. 50), lavador profissional confessou, também em colaboração premiada, ter usado três galerias para emitir notas fiscais falsas de vendas superfaturadas a cidadãos estrangeiros, cujos dados obteve de um corretor de câmbio, para justificar depósitos em espécie na conta de empresa de fachada. Em nenhum dos quatro o conhecimento do fato decorreu de comunicação do setor: os gatilhos foram uma condenação, um mandado de busca e duas colaborações. No terceiro caso, os galeristas reconheceram que deveriam ter comunicado às autoridades.

9.5 O ponto de interseção entre as duas finalidades

136. As duas finalidades tratadas na seção anterior são distintas, mas há um ponto em que, por hipótese de trabalho aqui declarada, incidem sobre o mesmo fato: a legitimação pela circulação. Um objeto de origem duvidosa não se legitima por um ato, mas pela passagem sucessiva por canais lícitos, a exposição, o catálogo, o leilão, a nota fiscal, o certificado. Cada passagem acrescenta aparência de regularidade, e o objeto que entra sem origem conhecida sai com histórico documentado. A hipótese registra também o que se ignora: se os mesmos agentes operam nos dois circuitos e com que frequência; se o bem protegido circula pelos mesmos canais do bem de alto valor sem proteção; e se os instrumentos de registro produzem o rastro que se lhes atribui.

137. O relatório do GAFI descreve o mecanismo em três registros: a exposição em museu por empréstimo de negociante pode conferir credibilidade a peça de proveniência desconhecida e elevar seu valor (parágrafo 35, p. 14); a mera apresentação em casa de leilão confere aparência de origem regular, ainda que o lote seja retirado da venda (parágrafo 38, p. 15); e traficantes atribuem valores artificialmente baixos a objetos autênticos, que acumulam valor e autenticidade a cada troca de mãos, enquanto peças inautênticas ingressam com valores inflados (parágrafo 74, p. 29).



Figura 10 — A legitimação pela circulação, hipótese de trabalho declarada nesta seção.

138. A consequência para o desenho do controle é delimitada. O registro da passagem de um objeto pelos canais formais serve às duas finalidades, ainda que por operações distintas: na proteção do patrimônio, permite verificar se bem protegido está sendo comercializado irregularmente; na prevenção à lavagem, permite reconstituir a cadeia de transmissões e os valores nela declarados. Não é um instrumento que atende a dois fins, mas um mesmo dado que responde a duas perguntas. Por isso os instrumentos de circulação, tratados na seção 5.3 como matéria conexa, interessam a este mapeamento.

139. Do mesmo ponto de interseção decorre hipótese que merece registro. Bem integrante de acervo público inventariado que venha a ser ofertado em leilão não configura irregularidade de comércio, e sim desvio de bem público, matéria de proteção do patrimônio e de persecução penal, alheia ao regime de prevenção à lavagem. A hipótese não é detectável pelos instrumentos de supervisão do comércio, que verificam o agente, não a titularidade do objeto. A sua detecção depende do confronto entre os inventários dos acervos acautelados e/ou musealizados e a oferta anunciada no mercado, verificação que o protocolo conjunto referido na seção 9.2 já prevê no informe prévio de leilão, na medida da cobertura do Inventário Nacional dos Bens Culturais Musealizados, em implementação por etapas. Registra-se aqui, e não entre as vulnerabilidades da seção 10, porque a apuração da hipótese compete às autoridades de persecução, não ao supervisor do comércio.

10 As vulnerabilidades identificadas

10.1 Nota de método e de vocabulário

140. As vulnerabilidades são apresentadas segundo a estrutura do relatório do GAFI de 2023, que as distribui entre as vinculadas ao mercado, as vinculadas aos objetos e as vinculadas aos participantes. Cada uma recebe código e nome, para permitir remissão nos trabalhos subsequentes da Ação, e é ancorada ao segmento ou canal em que se manifesta, conforme a segmentação da seção 11 (Segmentação do mercado e peso relativo dos segmentos).

141. Uma advertência de vocabulário é necessária ao aproveitamento posterior deste mapeamento. O plano de trabalho da Ação emprega o termo vulnerabilidade em acepção corrente, os pontos do

funcionamento do setor que podem favorecer a ocultação ou a dissimulação patrimonial, e é nessa acepção que este mapeamento o utiliza. A Metodologia Nacional de Avaliação de Riscos, adotada nas avaliações setoriais realizadas pelos órgãos reguladores, emprega o mesmo termo em acepção técnica distinta: ali, vulnerabilidade é o resíduo apurado após o confronto do evento de risco com os seus mitigadores. Na taxonomia daquela metodologia, o que este mapeamento identifica corresponde antes ao evento de risco, a unidade de análise que o supervisor identifica no seu setor, do que à vulnerabilidade em sentido técnico.

142. O registro tem finalidade prática. Este mapeamento identifica e descreve. A mensuração de impacto e de probabilidade, o confronto com os mitigadores e a apuração da vulnerabilidade ponderada são etapas de competência de cada órgão regulador, no âmbito da sua avaliação setorial, e não se realizam aqui. Pela mesma razão, a menção a práticas de mitigação, nos itens em que consta, significa apenas o registro das medidas conhecidas e disponíveis, sem juízo sobre a sua existência efetiva, alcance ou eficácia, juízo que integra a etapa de mensuração.

143. Adota-se, ainda, uma distinção que o relatório internacional não faz e que a experiência administrativa recomenda: separar as vulnerabilidades pela natureza da consequência. Sinal de atenção, infração administrativa e indício de ilícito penal têm destinatários e providências distintos, e tratá-los na mesma lista produz confusão operacional.

144. Arrolam-se como vulnerabilidades os pontos do funcionamento do mercado que podem favorecer a ocultação ou a dissimulação patrimonial, no critério fixado na seção 9.1. As exclusões são deliberadas e reúnem-se aqui, para que a extensão da lista seja lida com o seu critério. Não se arrolam:

145. as limitações dos registros disponíveis, que descrevem o alcance da observação e não prática do mercado, e constam da seção 2 entre os limites do método;

146. a dispersão da informação entre registros que não se comunicam, cujo tratamento se dirige ao desenho dos fluxos entre os órgãos e que por isso figura entre os fatores estruturais, na seção 12;

147. a hipótese de oferta em leilão de bem integrante de acervo público inventariado, cuja apuração compete às autoridades de persecução, na forma da seção 9.5;

148. e os temas salientes no debate internacional sem materialidade identificada no mercado brasileiro: os ativos digitais, o financiamento colateralizado por obras de arte e o financiamento do terrorismo por meio de bens culturais de zonas de conflito.

149. O número de itens da lista não mede, por isso, a exposição do setor: mede o que, entre as constatações do mapeamento, comporta providência dirigida aos agentes ou à disciplina da atividade. Os códigos V1 a V6 servem à remissão nos trabalhos subsequentes e não indicam ordem de posição nem de gravidade. O Quadro 12, ao final da seção 12, apresenta o conjunto das vulnerabilidades e dos fatores em correspondência.

10.2 Vulnerabilidades vinculadas ao mercado

150. V1 · A distância entre a obrigação e a possibilidade de identificar o obrigado — os deveres alcançam expressamente a intermediação, a pessoa física, o mercado informal e a atividade eventual, conforme a fórmula transcrita na seção 5. Não existe, contudo, registro externo pelo qual identificar quem exerce essa atividade sem estabelecimento e sem emissão de documento fiscal. Manifesta-se nos segmentos de marchands e intermediários eventuais e de venda direta pelo autor, os dois segmentos que a seção 11 registra sem fonte disponível. A verificação da regularidade do exercício da atividade econômica em si não é atribuição do IPHAN e situa-se nas esferas

tributária e de persecução. Não se registra prática de mitigação disponível dirigida a este ponto. Natureza: lacuna de desenho, cujo tratamento exige amadurecimento normativo.

151. V6 · A declaração de valor na operação transfronteiriça — dois dos quatro casos brasileiros registrados pelo relatório do GAFI de 2023 têm por elemento comum a divergência entre o valor declarado e o valor estimado do bem: no primeiro, faturas que declaravam valores irrisórios em face do valor real, relativas a obras localizadas em depósito no exterior (Box 3, p. 15-16); no segundo, declaração ao fisco muito abaixo do valor estimado do acervo apreendido (Box 9, p. 24). A operação transfronteiriça é o ponto em que a indeterminação do valor descrita na seção 8 encontra ato de declaração obrigatório e registro público correspondente, o do comércio exterior, e em que a comparação é, por isso, possível: não contra cotação de mercado, que não existe, mas contra o valor declarado pelo próprio interessado em outros atos e contra o retorno ou não do bem ao país. Manifesta-se no fluxo internacional declarado e nos segmentos que dele participam, as galerias e os leilões com operação de exportação, e alcança os bens mantidos em armazéns alfandegados no exterior, expressamente fora da cobertura direta deste mapeamento na forma da seção 2. Prática de mitigação registrada: o controle aduaneiro documental e físico a cargo da Receita Federal, na forma do Quadro 7, e a distinção, na série de comércio exterior, entre operação definitiva e movimentação temporária, objeto da pergunta 2 da seção 14.1. Natureza: sinal de atenção quanto ao desenho do controle; a apuração de eventual subvaloração é matéria tributária e de persecução, e não do supervisor do comércio.

10.3 Vulnerabilidades vinculadas aos objetos

152. V2 · O alvo do controle no segmento de obra única — o acompanhamento centrado no preço tende a produzir baixa eficácia onde não há parâmetro comparável, conforme a seção 8. Manifesta-se com maior intensidade no mercado primário e na revenda de obra única, e incide menos nos segmentos com comparáveis, como múltiplos e gravuras. Prática de mitigação registrada: os indicadores dirigidos à estrutura da operação, que são os determinados pela norma setorial. Natureza: questão de desenho do instrumento de detecção.

153. V3 · A ausência de cadeia de domínio e a concentração privada do saber de autenticidade — não há no país registro público que acompanhe a sucessão de proprietários de uma obra, e proveniência, atribuição e expertise concentram-se no mercado. Some-se o mecanismo de legitimação pela circulação descrito na seção 9.5. Manifesta-se em todos os segmentos do mercado secundário. Prática de mitigação registrada: as bases de bens procurados disponibilizadas aos participantes do mercado, que o relatório do GAFI registra entre as boas práticas internacionais (parágrafo 107, p. 40). A eficácia da consulta a uma base de bens procurados depende, contudo, da qualidade descritiva do registro, e não da capacidade do sistema: registro sumário torna a busca dependente de coincidência de redação. Natureza: condição estrutural do setor.

10.4 Vulnerabilidades vinculadas aos participantes

154. V4 · A identidade do vendedor na consignação — na forma de venda mais usual para obras de valor, o proprietário não figura na operação. Os deveres de identificação exigem que essa informação exista e seja conservada pelo consignatário; o grau de verificação e de retenção efetivamente praticado não é apurável por via documental e integra a matéria indicada na seção 10.5. Manifesta-se nos segmentos de leilões e de revenda em galeria. Prática de mitigação registrada: os deveres de identificação do cliente, de registro das operações e de conservação dos registros, na forma dos arts. 4º, 5º e 10 da Portaria IPHAN nº 396/2016, que exigem que a informação sobre o consignante exista e seja conservada. Natureza: infração administrativa quando verificada a ausência de rotina.

155. V5 · A adesão do setor ao dever de comunicar — o dever de comunicar operações suspeitas e operações em espécie existe desde 1998 e foi regulamentado para o setor em 2016. A série da comunicação anual de não ocorrência, apresentada na seção 6, registra adesão de cerca de um terço dos inscritos nos exercícios recentes, depois de ter alcançado 97% em 2020 e 2021: a variação demonstra que o cumprimento integral é praticável pelo setor obrigado e que a queda posterior não decorre de impossibilidade material. Os quatro casos brasileiros registrados internacionalmente, descritos na seção 9.4, chegaram ao conhecimento das autoridades por outras vias que não a comunicação do setor: uma condenação, um mandado de busca e duas colaborações premiadas. Manifesta-se em todos os segmentos obrigados. Prática de mitigação registrada: a ação de orientação dirigida ao setor, com que coincidem os dois exercícios de adesão integral, retomada entre as práticas da seção 13.2. Natureza: infração administrativa quando individualizada; a apuração compete ao órgão regulador setorial.

10.5 O alcance do método e a percepção do setor

156. A identificação acima decorre do exame de normas, de registros administrativos e de estudos disponíveis. É o que o método documental permite estabelecer.

157. Há, contudo, um elemento que esse método não alcança e que a análise do setor requer: a percepção dos agentes sobre as suas obrigações e sobre as fragilidades que reconhecem na sua atividade, o que conhecem dos deveres a que estão sujeitos, o que os dificulta, que rotinas praticam e o que proporiam. É informação que não consta de registro público e que só pode ser obtida junto a quem opera o mercado.

158. A sua coleta sistemática excede o alcance de um mapeamento de mercado. Exige instrumento próprio, aplicação junto às entidades representativas e aos agentes, prazo de devolutiva e tratamento das respostas, etapas cuja condução compete ao órgão regulador do setor, no âmbito do seu ciclo de supervisão. A Metodologia Nacional de Avaliação de Riscos recomenda expressamente que a construção da avaliação de cada setor se faça, sempre que possível, com a participação do setor privado.

159. O que este mapeamento entrega, quanto a esse ponto, é duplo. Primeiro, a delimitação: registra quais questões dependem da percepção do setor e onde elas incidem sobre as vulnerabilidades identificadas, sendo os itens relativos à identidade do vendedor na consignação e à adesão ao dever de comunicar os que mais dela dependem. Segundo, o instrumento: o formulário reproduzido na seção 14.2 foi construído a partir dos deveres inventariados na seção 5 e das vulnerabilidades desta seção. O instrumento passa a ser aplicado pelo órgão regulador no âmbito do seu ciclo de supervisão, nas condições indicadas acima, e os seus resultados serão consumidos pela avaliação setorial de riscos.

11 Segmentação do mercado e peso relativo dos segmentos

160. A identificação das vulnerabilidades requer a medida de cada segmento em que elas se manifestam. Esta seção reúne, a partir das fontes das seções 6 e 7, os elementos disponíveis para essa ponderação e registra onde eles inexistem.

161. O Quadro 11 distingue o peso pelo número de agentes e o peso pelo valor movimentado, que não coincidem. Os dados provêm da base cadastral do Instituto, das estatísticas econômicas oficiais e dos estudos setoriais; onde não há fonte, isso é registrado.

Segmento	Agentes	Valor movimentado	Fontes e observações
Galerias	Não isolável por campo do cadastro; os 3.171 negociantes do Quadro 9 abrangem galerias e antiquários	Não consolidado; a pesquisa setorial alcança o segmento contemporâneo	Subclasse 4789-0/03; 7ª Pesquisa Setorial (101 convidadas, 76 respondentes; 68% das respondentes associadas à ABACT). Revenda em crescimento entre as associadas à ABACT: de 13% para 20% daquelas com mais de ¾ da receita em revendas
Antiquários e negociantes de antiguidades	Não isolável do total de negociantes cadastrados, por ausência de campo de segmento	Sem levantamento setorial	Subclasse 4785-7/01. Ausência de pesquisa periódica é, em si, dado relevante
Leiloeiros e leilões	230 leiloeiros cadastrados (Quadro 9), todos pessoa física	R$ 93 milhões em 2024; R$ 45 milhões no 1º semestre de 2025	Relatório de Leilões (Act Arte/iArremate; base iArremate e fontes secundárias). Segmento com série de valor nas fontes consultadas; ver, na seção 6, a divergência com a Pesquisa Setorial quanto a 2023. Concentração: 2% dos lotes = 42% do valor; 82% dos lotes = 17% do valor
Plataformas eletrônicas	Universo não consolidado	Não consolidado	Ambiente de mercado; a atividade é observável em catálogo
Marchands e intermediários	Não identificáveis quando a intermediação é eventual	Sem registro	Segmento sem fonte disponível — ver a vulnerabilidade relativa à distância entre a obrigação e a possibilidade de identificar o obrigado
Artistas e artesãos em venda direta	Não identificáveis nessa condição	Sem registro	Segmento sem fonte disponível
Colecionadores	Sem registro específico; identificáveis apenas se atuam de forma empresarial	Sem registro	Ingressam no mercado secundário ao revender; não constituem segmento de oferta autônomo nas fontes consultadas
Feiras e eventos	Organizadores identificáveis; expositores por edição	Não consolidado	Ambiente de mercado
Fluxo internacional declarado	—	US$ 288 milhões em 2024, com participação de 1,06% no fluxo global	Relatório de Exportações (Act Arte, 2025), a partir do Comex Stat; série construída sobre as posições 9701 a 9703 do capítulo 97 e a subposição 4911.91 do capítulo 49 do Sistema Harmonizado, mesmo universo de códigos da Pesquisa Setorial. No 1º semestre de 2025: pintura 65%, escultura 32%, fotografia 3% do valor

Quadro 11 — Segmentação do mercado e elementos de peso relativo. Elaboração própria a partir das fontes indicadas.

11.1 O que a segmentação revela

162. Da tabela resultam três constatações, pertinentes à identificação das vulnerabilidades.

163. A primeira é que o peso por número de agentes e o peso por valor não coincidem. No segmento de leilões, que dispõe de série de valor nas fontes consultadas, dois por cento dos lotes respondem

por quarenta e dois por cento do montante negociado. Segue-se que a ponderação por número de agentes e a ponderação por valor precisam ser mantidas separadas na avaliação setorial.

164. A segunda é que a disponibilidade de informação é inversamente proporcional à dificuldade de alcance. Os segmentos mais organizados, galerias de arte contemporânea e leilões, são os que produzem informação sobre si; os menos alcançáveis, intermediação eventual e venda direta pelo autor, não têm fonte alguma. A distribuição não é aleatória e condiciona a leitura do setor.

165. A terceira é que a base cadastral, embora seja o registro administrativo oficial específico do setor no país e permita o retrato do Quadro 9, não coleta a informação de segmento. O formulário de inscrição pergunta a atividade apenas à pessoa física, e a pergunta que faz é outra: se o inscrito possui registro de leiloeiro na junta comercial do estado. Quem não o possui declara-se negociante de antiguidades, obras de arte, livros antigos ou raros e manuscritos, opção única que reúne galerias, antiquários, livreiros, marchands e plataformas. Da pessoa jurídica, que responde por 39% do universo ativo, não se coleta informação alguma de atividade: os campos de inscrição são o CNPJ, a razão social e o nome fantasia.

166. O cadastro distingue, portanto, a condição perante o registro do comércio, e não o segmento de mercado. A denominação do inscrito indica a atividade em parte das pessoas jurídicas e em quase nenhuma das pessoas físicas, que são a maioria. Dois caminhos se abrem, de custos distintos. Para as pessoas jurídicas, a subclasse da classificação nacional de atividades econômicas declarada por cada uma é recuperável a partir do número de inscrição no cadastro de pessoas jurídicas, obrigatório na inscrição, de modo que a segmentação desse contingente não depende de alteração do sistema. Para as pessoas físicas não há equivalente, e a segmentação depende de campo próprio, a ser acrescentado entre as opções da etapa de atividade que o formulário já apresenta. O aprimoramento do cadastro em curso prevê a consulta direta à base federal de inscrição a partir do documento informado, o que atende ao primeiro caminho.

12 Os fatores estruturais de risco

167. O plano de trabalho indica que o mapeamento aponte, além das vulnerabilidades, os fatores estruturais de risco. A distinção organiza o desfecho: vulnerabilidades são os pontos por onde o risco pode passar; fatores estruturais são as características duradouras do setor que explicam por que essas vulnerabilidades existem e persistem. As boas práticas da seção 13 respondem aos fatores, e não a cada vulnerabilidade isoladamente.

168. F1 · A natureza do objeto e a formação do valor — obras de arte e antiguidades são bens únicos ou de baixa substitutibilidade, com pluralidade de metodologias legítimas de definição de valor conforme a finalidade da avaliação, e sem parâmetro objetivo comparável ao de bens padronizados. Somam-se a facilidade de transporte e os altos valores unitários. É fator constitutivo do setor, não corrigível, e condiciona o desenho de qualquer instrumento de detecção, conforme a seção 8.

169. F2 · A opacidade da cadeia de domínio — não há registro público que acompanhe a sucessão de proprietários de uma obra, nem obrigação geral de comprovação de proveniência para a venda: cada transação é um evento isolado, e a lacuna na cadeia de titularidade, que em outros ordenamentos é indício, aqui é a regra. A certificação de origem, autenticidade e autoria é incipiente e apoiada em juízo privado, com reduzido número de catálogos raisonnés e complexidade nas peritagens. Daí decorre o mecanismo de legitimação pela circulação descrito na seção 9.5, ao qual se ligam as vulnerabilidades relativas à identidade do vendedor na consignação e à adesão do setor ao dever de comunicar.

170. F3 · A dispersão do mercado e a informalidade admitida — o setor combina agentes altamente organizados e agentes que operam sem estabelecimento, sem publicidade e sem documento fiscal, todos alcançados pela mesma obrigação. A concentração geográfica é acentuada, com três quartos dos agentes ativos cadastrados em duas unidades da federação e quase dois terços em duas capitais, e convive com presença capilar em mais de trezentos municípios. Desse fator decorrem a distância entre a obrigação e a possibilidade de identificar o obrigado e a ausência de cadeia de domínio.

171. F4 · A indefinição conceitual do objeto para fins de comércio — o diagnóstico institucional elaborado em 2018 no âmbito da consultoria referida na seção 2 identificou, entre os entraves à normatização da matéria no país, a ausência de conceito legal nacional de bem cultural e de obra de arte para fins de proteção e de comércio lícito. A consequência alcança diretamente este mapeamento: as tipologias do art. 3º da Instrução Normativa nº 01/2007, reproduzidas no Quadro 4, delimitam o que se sujeita à relação semestral e ao informe de leilão, mas não constituem definição geral aplicável às demais obrigações, nem coincidem com as categorias empregadas pelos registros econômicos ou pelos estudos setoriais. Objetos idênticos podem, assim, receber tratamento distinto conforme o registro em que apareçam.

172. F5 · A dispersão da informação entre registros que não se comunicam — o que se sabe sobre o setor está distribuído entre registros mantidos por órgãos distintos, com finalidades distintas e sem fluxos regulares de compartilhamento, na forma descrita na seção 9. Cada base identifica o bem por critérios próprios, sem identificador comum, de modo que o mesmo objeto pode constar de duas bases sob descrições divergentes, ou de nenhuma. Não é característica do mercado, mas do modo como o Estado o observa, e a sua correção dirige-se ao desenho dos fluxos de informação entre os órgãos titulares dos registros. A dispersão alcança a própria regulação: na mesma feira, o organizador responde ao regime do art. 9º, parágrafo único, XV, da Lei nº 9.613/1998, sob o COAF e a Resolução COAF nº 40/2021, e os expositores ao do inciso XI, sob o IPHAN.

173. Os fatores não são independentes. A natureza do objeto e a formação do valor tornam a proveniência o principal elemento de verificação, e é ela que a opacidade da cadeia de domínio impede reconstituir. A dispersão do mercado e a informalidade admitida ampliam o número de pontos em que essa verificação deveria ocorrer, e a indefinição conceitual do objeto faz com que nem sempre se saiba, de antemão, que objetos estão sujeitos a qual regime. A dispersão da informação entre registros, por fim, impede que o conjunto seja lido a tempo. As boas práticas da seção 13 são apresentadas, por isso, em sequência, e não como medidas alternativas.

174. O Quadro 12 reúne o conjunto, para leitura conjunta das seções 10, 11 e 12: cada vulnerabilidade, os fatores de que decorre, o segmento ou canal em que se manifesta, a natureza da consequência e o destinatário da providência.

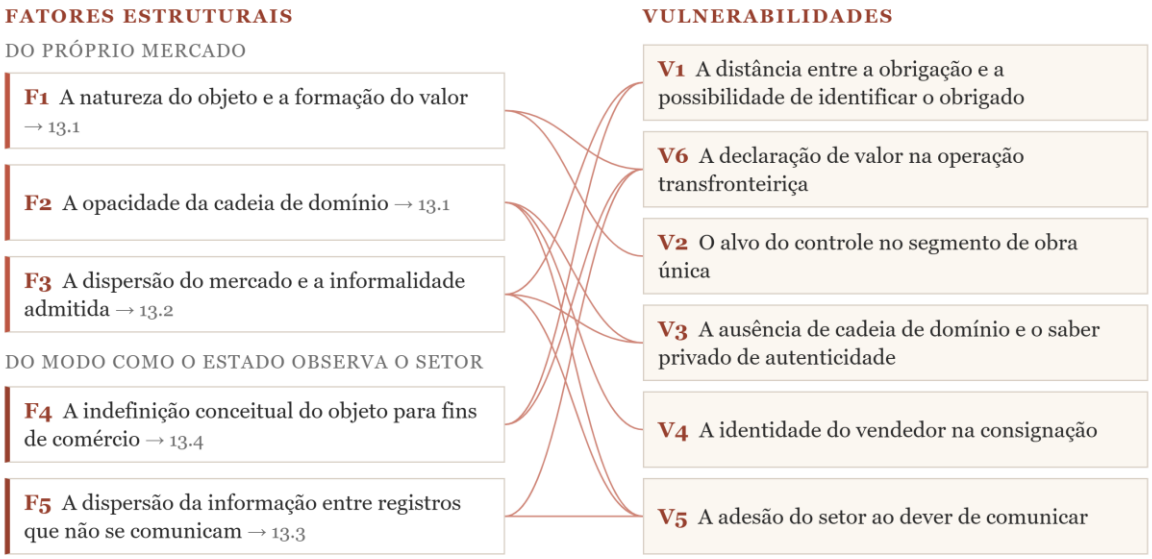
Vulnerabilidade	Fatores de origem	Segmento ou canal	Natureza da consequência	Destinatário da providência
V1 · A distância entre a obrigação e a possibilidade de identificar o obrigado (mercado)	F3, F4	Marchands e intermediários eventuais; venda direta pelo autor — os dois segmentos sem fonte disponível no Quadro 11	Lacuna de desenho	Órgão regulador, em amadurecimento normativo; a regularidade do exercício da atividade, às esferas tributária e de persecução
V6 · A declaração de valor na operação transfronteiriça (mercado)	F1, F4, F5	Fluxo internacional declarado; galerias e leilões com operação de exportação; bens em armazém alfandegado no exterior	Sinal de atenção quanto ao desenho do controle	Receita Federal e órgãos de persecução; ao regulador, o encaminhamento da pergunta 2 da seção 14.1
V2 · O alvo do controle no segmento de obra única (objetos)	F1	Mercado primário e revenda de obra única; incide menos nos segmentos com comparáveis, múltiplos e gravuras	Desenho do instrumento de detecção	Órgão regulador, na calibragem dos indicadores de alerta
V3 · A ausência de cadeia de domínio e a concentração privada do saber de autenticidade (objetos)	F2, F3	Todos os segmentos do mercado secundário	Condição estrutural do setor	Setor, na devida diligência sobre proveniência; órgãos acauteladores, na qualidade descritiva das bases de bens procurados
V4 · A identidade do vendedor na consignação (participantes)	F2	Leilões e revenda em galeria	Infração administrativa quando verificada a ausência de rotina	Órgão regulador, no fluxo de fiscalização
V5 · A adesão do setor ao dever de comunicar (participantes)	F2, F3, F5	Todos os segmentos obrigados	Infração administrativa quando individualizada	Órgão regulador setorial, na apuração

Quadro 12 — Vulnerabilidades, fatores estruturais e destinatários da providência. Elaboração própria a partir das seções 9.1, 10, 11 e 12.

175. As linhas seguem a ordem das subseções 10.2 a 10.4, e não a dos códigos: V1 e V6 são vinculadas ao mercado, V2 e V3 aos objetos, V4 e V5 aos participantes. Nenhum fator responde por uma só vulnerabilidade, e quatro das seis vulnerabilidades decorrem de mais de um fator, o que sustenta a apresentação das boas práticas em sequência, e não a cada vulnerabilidade isoladamente. F2 e F3 são os fatores de maior alcance, cada um presente em três das seis; F1 condiciona as duas em que o valor é o elemento em exame; e F4 e F5, os dois fatores cuja correção não se dirige ao mercado, alcançam V1, V5 e V6, aquelas em que a informação deveria estar disponível ou circular entre órgãos.

Fatores estruturais e vulnerabilidades

Nenhum fator responde por uma só vulnerabilidade; quatro das seis vulnerabilidades decorrem de mais de um fator



F2 e F3 são os fatores de maior alcance, cada um presente em três das seis vulnerabilidades. F1 condiciona as duas em que o valor é o elemento em exame. F4 e F5, os dois fatores cuja correção não se dirige ao mercado, alcançam V1, V5 e V6, aquelas em que a informação deveria estar disponível ou circular entre órgãos. As boas práticas da seção 13, indicadas ao lado de cada fator, respondem aos fatores em sequência, e não a cada vulnerabilidade isoladamente.

Figura 11 — Fatores estruturais e vulnerabilidades, em correspondência com o Quadro 12.

PARTE IV

Tratamento e encaminhamento

13 Boas práticas de mitigação

176. O plano de trabalho indica que o mapeamento aponte boas práticas de mitigação. Esta seção as reúne, organizadas por fator estrutural, e as apresenta, quando cabível, em correspondência com os Resultados Esperados aprovados para a Ação na XXIII Reunião Plenária da ENCCLA.

177. Boas práticas de mitigação são medidas conhecidas e aplicadas, no país ou no exterior, capazes de reduzir a exposição identificada. Não se confundem com o plano de supervisão de qualquer dos órgãos: a decisão sobre quais medidas adotar, em que ordem e com que recursos é de cada autoridade competente. As práticas abaixo são apresentadas como repertório disponível ao Grupo de Trabalho, com indicação da fonte que as registra.

178. Os Resultados Esperados aprovados para esta Ação na XXIII Reunião Plenária da ENCCLA (Brasília, 24 a 27 de novembro de 2025) são, em síntese: R1, aumento quantitativo e qualitativo das comunicações do setor; R2, integração de sistemas e cruzamento de dados entre os órgãos; R3, revisão normativa, com critérios objetivos de comunicação e redução de lacunas regulatórias; R4, produção de materiais educativos e campanhas de conscientização; R5, disseminação de práticas de devida diligência e de verificação de proveniência; R6, estabelecimento de fluxos regulares de compartilhamento de informação entre os órgãos. Foram fixados antes do diagnóstico setorial, e a correspondência indicada a seguir vale onde a análise a sustenta. O R3 recebe correspondência delimitada, na seção 13.4. Os quatro blocos seguintes respondem aos fatores estruturais da seção 12: o primeiro a F1 e F2, o segundo a F3, o terceiro a F5 e o quarto à exigibilidade dos deveres e à identificação do obrigado; a F4, a indefinição conceitual do objeto para fins de comércio, não corresponde providência formulada, pelas razões do item d da seção 13.4. A análise não indica que a resposta principal seja normativa: os deveres existem e alcançam o setor com amplitude, conforme a seção 5, e a revisão normativa ampla, onde couber, é matéria do órgão regulador, posterior à avaliação setorial de riscos e à formação da base empírica que a fundamente. Há, contudo, providências de escopo estreito que a própria análise identifica e que independem daquela avaliação, porque não dependem de mensuração de risco para serem formuladas.

13.1 Quanto à natureza do objeto e à opacidade da cadeia de domínio (F1 e F2) · Resultado Esperado R5

179. a — disseminação de práticas de devida diligência sobre proveniência, com apoio nos códigos de ética setoriais internacionais já existentes, entre os quais o código da UNESCO para negociantes de bens culturais e o do Conselho Internacional de Museus;

180. b — disponibilização de bases de bens procurados aos participantes do mercado, para facilitar a verificação prévia, prática que o relatório do GAFI de 2023 registra entre as boas práticas internacionais (parágrafo 107, p. 40) e que corresponde à função do Banco de Bens Culturais Procurados mantido no país;

181. c — guarda de bens apreendidos por instituições museológicas com condições adequadas de conservação, prática que o mesmo relatório registra entre as boas práticas (parágrafo 110, p. 40) e ilustra com caso brasileiro (Box 9, p. 24);

182. d — calibragem dos indicadores de alerta segundo a natureza do objeto, reservando indicadores de preço aos segmentos com comparáveis e privilegiando, no segmento de obra única, a estrutura da operação, como determina a norma setorial brasileira.

13.2 Quanto à dispersão do mercado e à informalidade admitida (F3) · Resultados R4 e R5

183. a — orientação ativa e periódica aos agentes obrigados, pelos canais de notificação já constituídos junto ao cadastro, em linguagem própria do mercado de arte, sobre quem deve comunicar, o que, quando e como;

184. b — material de conformidade específico por segmento, considerando que galerias, leiloeiros e antiquários operam em condições distintas;

185. c — atuação das entidades representativas como multiplicadoras da orientação junto aos seus associados, prática que a Metodologia Nacional de Avaliação de Riscos também recomenda ao indicar a construção da avaliação de cada setor com o setor privado;

186. d — devolutiva periódica ao setor sobre o uso e a utilidade das informações prestadas, para que o obrigado perceba a finalidade do dever que cumpre.

13.3 Quanto à dispersão da informação entre órgãos (F5) · Resultados R1, R2 e R6

187. a — cotejo entre as bases de registro econômico e os cadastros setoriais específicos, para dimensionamento do universo de obrigados;

188. b — integração entre os sistemas de informação dos órgãos com atuação sobre o setor, de modo que o dado prestado uma vez seja aproveitado mais de uma vez;

189. c — estabelecimento de fluxos regulares de compartilhamento de informação sobre o setor entre os órgãos que integram esta Ação, matéria a que o Resultado Esperado R6 se dirige expressamente e que tem precedente na área cultural, o protocolo conjunto IBRAM–IPHAN–MinC referido na seção 9;

190. d — recepção das informações de inventário e de circulação em formato tratável, condição para que os registros existentes se tornem analisáveis em conjunto.

13.4 Quanto à exigibilidade dos deveres e à identificação do obrigado · Resultado Esperado R3

191. a — tipificação da infração correspondente ao descumprimento do dever de apresentação semestral da relação descritiva dos bens à venda, em estoque ou reserva, única dos deveres inventariados na seção 5 que não encontra sanção nem no ato que a institui nem na Portaria nº 80/2017, na forma da terceira nota da seção 5.5; trata-se de dever patrimonial, fundado no art. 26 do Decreto-Lei nº 25/1937, cuja tipificação é da competência do Instituto e independe da avaliação setorial de riscos;

192. b — registro expresso, nos atos de orientação ao setor e nos procedimentos de fiscalização, de que a conservação de registros por cinco anos e o atendimento a requisições de informação, embora não tipificados na Portaria nº 80/2017, são deveres do art. 10 da Lei nº 9.613/1998 e sancionáveis na forma do art. 12 da mesma Lei — no caso do atendimento a requisições, por hipótese expressa do seu § 2º, III —, providência que não demanda alteração normativa e apenas explicita o enquadramento aplicável;

193. c — inclusão, no cadastro setorial em desenvolvimento, de campo de segmento ou de atividade do inscrito, cuja ausência a seção 11.1 registra e que hoje impede recuperar do relatório de

inscritos a categoria de cada agente, de modo que os 3.171 negociantes reúnem galerias, antiquários, livreiros e demais comerciantes sem distinção;

194. d — quanto à distância entre a obrigação e a possibilidade de identificar o obrigado, descrita na seção 10.2, e quanto à indefinição conceitual do objeto para fins de comércio, descrita na seção 12, o mapeamento não formula proposta normativa: as duas matérias exigem amadurecimento, e a base empírica que o sustentaria é justamente a que os encaminhamentos da seção 14.3 produzem.

195. As três primeiras providências são internas ao Instituto e não dependem da avaliação setorial de riscos; a última reserva-se à base empírica que os encaminhamentos da seção 14.3 produzirão. A distinção é o que separa, aqui, o que se propõe do que se reserva.

13.5 Indicador de acompanhamento

196. Propõe-se, como indicador objetivo de acompanhamento das medidas que vierem a ser adotadas, a evolução do volume e da qualidade das comunicações do setor ao longo do período, medida que dialoga diretamente com o Resultado Esperado R1 e permite avaliar efeito com dado verificável.

197. Duas cautelas acompanham o indicador. A primeira é de competência: a adoção de cada medida depende de decisão da autoridade a que a matéria pertence e das condições normativas, orçamentárias e de sistemas então existentes; este mapeamento indica repertório e não formula compromisso. A segunda é de método: a medição de efeito exige linha de base anterior à ação, sem a qual não se poderá demonstrar resultado, razão pela qual o levantamento do estado atual, realizado neste mapeamento, é parte do tratamento.

14 Agenda de perguntas e encaminhamentos

14.1 Perguntas que este mapeamento formula e não pode responder isoladamente

198. 1 — Qual o universo econômico formal do setor, por subclasse da CNAE e por unidade da federação, e como se relaciona com o cadastro setorial mantido pelo Instituto.

199. 2 — Qual a composição interna do fluxo de exportação das posições do Sistema Harmonizado que compõem a série de exportações de arte (capítulo 97 e subposição 4911.91), distinguindo operações definitivas de movimentações temporárias.

200. 3 — O que os agentes obrigados conhecem, o que os dificulta e o que propõem quanto aos seus deveres, matéria que depende de coleta junto ao setor, na forma da seção 10.5.

201. 4 — Qual a materialidade atribuída ao setor, em relação aos demais setores obrigados, na Avaliação Nacional de Riscos de 2021, e com que dados ela foi apurada — para que a atualização setorial se faça em termos comparáveis.

202. 5 — Quem são as empresas que declaram a subclasse 8299-7/04 e qual a sua relação com as matrículas de leiloeiro concedidas pelas Juntas Comerciais.

203. A pergunta 2 versa sobre matéria da Receita Federal e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; a 5, sobre matéria das Juntas Comerciais e do DREI. São formuladas como perguntas que o mapeamento setorial não pode responder por si, sem atribuição de tarefa a qualquer órgão.

14.2 O instrumento de escuta do setor

204. O terceiro limite do método, declarado na seção 2 e desenvolvido na seção 10.5, tem aqui a sua resposta. O formulário que segue é o instrumento pelo qual o mapeamento se propõe a alcançar o que o exame documental não alcança: a percepção dos agentes sobre as suas obrigações, as rotinas

que praticam e o que os impede de cumpri-las. Foi construído a partir dos deveres inventariados na seção 5 e das vulnerabilidades da seção 10, e os seus blocos correspondem ao que o levantamento deixou em aberto: o universo que o setor conhece, o que sabe dos seus deveres, o que pratica, o que o dificulta e o que propõe. É, nessa medida, um resultado provisório do levantamento, o inventário do que ainda não se sabe, e um dos seus encaminhamentos mais concretos: a sua aplicação pelo órgão regulador, no fluxo de fiscalização e no ciclo de supervisão, consta da seção 14.3 (Encaminhamentos).

205. Um mesmo formulário destina-se aos agentes do mercado, respondendo em nome próprio, e às entidades representativas, respondendo em nome de seus associados: o Bloco 0 identifica a natureza do respondente e as demais perguntas trazem, entre parênteses, a orientação específica para cada caso quando necessário. É submetido ao Grupo de Trabalho para conhecimento e para os acréscimos que os órgãos entendam necessários às suas necessidades de informação.

Bloco 0 · Identificação do respondente

Nº	Pergunta
0.1	Esta resposta é prestada: (a) por agente do mercado, em nome próprio — pessoa física ou empresa; (b) por entidade representativa, em nome de seus associados; (c) por especialista, pesquisador ou profissional que atua junto ao setor.
0.2	Em que segmentos atua ou que segmentos representa? (mercado primário; mercado secundário; antiguidades; leilões; plataformas eletrônicas; intermediação; venda direta pelo autor; feiras e eventos)
0.3	Em que unidades da federação atua ou está presente?
0.4	Há quanto tempo atua no setor, ou desde quando a entidade existe?
0.5	Se leiloeiro: além da matrícula na Junta Comercial, possui inscrição no CNPJ para a atividade? Em que subclasse da CNAE? Há empresa distinta que organiza os pregões?

Bloco 1 · O universo que o respondente conhece

Nº	Pergunta
1.1	Quantos agentes atuam no segmento que conhece de perto? (Entidade: número de associados. Agente: estimativa de agentes atuantes na sua praça.)
1.2	Como esses agentes se distribuem geograficamente?
1.3	Que proporção dos agentes do segmento estima estar fora de qualquer entidade representativa — e onde esse contingente atua?
1.4	Conhece levantamento, pesquisa ou base de dados sobre o seu segmento, ainda que parcial ou não publicada, que o Grupo de Trabalho deveria consultar?
1.5	Na sua percepção, que peso têm hoje, no segmento, as vendas realizadas fora de estabelecimento — por intermediação pessoal, redes sociais ou plataformas?

Bloco 2 · Percepção sobre as obrigações legais

Nº	Pergunta
2.1	Para cada obrigação abaixo, indique o grau de conhecimento (desconheço / conheço parcialmente / conheço e cumpro; entidades podem responder pela percepção do conjunto dos associados): cadastro no CNART; atualização do cadastro; relação semestral de bens à venda ou em estoque; comunicação prévia de leilão ao IPHAN; identificação de clientes; registro das operações; comunicação ao COAF de pagamento em espécie igual ou superior a R$ 10 mil; comunicação ao COAF de operação suspeita; comunicação anual de não ocorrência ao IPHAN; adoção de controles internos de prevenção; vedação de dar ciência da comunicação ao cliente; conservação do cadastro de clientes, do registro das operações e do histórico das comunicações por cinco anos; atendimento a requisições de informação sobre clientes e transações.
2.2	Por quais fontes o segmento se informa sobre essas obrigações? (entidade; contador; advogado; IPHAN; imprensa especializada; colegas de atividade; não se informa)
2.3	Quais são as três maiores dúvidas práticas sobre o quê, quando e como comunicar?
2.4	Na sua percepção, essas obrigações alcançam também o artista ou artesão que vende diretamente a sua própria obra? E o intermediário que atua de forma eventual?
2.5	Já recebeu alguma orientação oficial do IPHAN sobre esses deveres? Em que forma e com que utilidade?

Bloco 3 · Práticas efetivamente adotadas

Nº	Pergunta
3.1	Na revenda e na consignação, como se verifica a história da obra e a identidade de quem a entrega à venda?
3.2	Que documentos são solicitados ao consignante, e por quanto tempo os registros são conservados?
3.3	Existe rotina escrita de verificação — política interna, checklist, contrato-padrão — ou a conferência é feita caso a caso?
3.4	Que meios de pagamento são usuais no segmento, e em que proporção aproximada? (transferência ou Pix; cartão; parcelamento direto; permuta; espécie; câmbio, nas operações internacionais)
3.5	Como circula, no segmento, o conhecimento sobre autenticidade e proveniência? A quem se recorre em caso de dúvida?

Bloco 4 · Barreiras ao cumprimento

Nº	Pergunta
4.1	Quais dessas obrigações são as mais difíceis de cumprir, e por quê? (custo; complexidade da regra; falta de orientação; dificuldade com o sistema; insegurança quanto ao efeito)
4.2	A ausência de retorno sobre o uso das informações prestadas desestimula o cumprimento?
4.3	O que causa mais insegurança: identificar a operação que deve ser comunicada, o procedimento de comunicar, ou as consequências de comunicar?
4.4	Há algum aspecto do cumprimento que prejudique a atividade comercial ou a relação com o cliente? Qual?

Bloco 5 · Propostas do setor

Nº	Pergunta
5.1	O que tornaria o cumprimento mais simples e mais útil? (guias práticos; canal de dúvidas; treinamento; sistema mais amigável; prazos diferentes; formulários mais curtos)
5.2	Que apoio o segmento espera do IPHAN e dos demais órgãos?
5.3	A entidade ou a empresa aceitaria atuar como multiplicadora de orientação junto a associados e parceiros?
5.4	Que perguntas faltam neste formulário?

14.3 Encaminhamentos

206. a — Aprovada a versão pela instância competente do IPHAN, submete-se o produto ao Grupo de Trabalho da Ação 09/2026, para validação pelos membros, na forma prevista nos indicadores de implementação do plano de trabalho.

207. b — Solicita-se aos órgãos colaboradores manifestação sobre o recorte adotado, as categorias de agentes identificadas e as vulnerabilidades da seção 10, inclusive para que apontem aquelas que a experiência de cada um recomende examinar e que aqui não estejam contempladas.

208. c — Solicita-se a indicação dos fluxos de informação sobre o mercado já produzidos ou recebidos por cada órgão, elemento necessário à verificação do fator relativo à dispersão da informação entre bases que não se comunicam.

209. d — Propõem-se, como encaminhamentos decorrentes dos limites indicados na seção 2, a cargo do órgão regulador do setor no seu ciclo de supervisão e com previsão de realização ao longo de 2027: 1. o processamento dos dados abertos do CNPJ nas subclasses 4785-7/01, 4789-0/03 e 8299-7/04 e o seu cotejo com o cadastro setorial, para dimensionar o universo de obrigados; 2. o cruzamento entre a subclasse 8299-7/04 e as matrículas de leiloeiro concedidas pelas Juntas Comerciais, em articulação com o DREI; 3. a extração periódica e padronizada do cadastro setorial, com os recortes do Quadro 9 e a série das comunicações de não ocorrência; 4. a aplicação do formulário da seção 14.2 pelo fluxo de fiscalização, na forma da seção 10.5. As perguntas 2, 4, 5 e 6 da seção 14.1, de competência de outros órgãos, são indicadas ao Grupo de Trabalho para o encaminhamento que entender cabível, observado que a pergunta 6 tem no item 2 acima o seu encaminhamento no âmbito do Instituto.

210. e — As boas práticas da seção 13 constituem repertório disponível, cuja adoção depende, em cada caso, de decisão da autoridade a que a matéria pertence; a sua apresentação neste mapeamento tem por finalidade subsidiar essa decisão, e não antecipá-la.

211. f — Este mapeamento identifica e descreve; não mensura risco nem classifica agentes, atividades que competem a cada órgão regulador no âmbito da sua avaliação setorial, na forma da nota de vocabulário da seção 10.1. O órgão regulador consumirá este produto em ciclo próprio de avaliação setorial de riscos, já em curso, do qual decorrerão, em momento posterior, a matriz de risco e o critério de seleção do fiscalizado.

15 Conclusão

15.1 O que cada parte estabelece

212. As seções iniciais fixam o objeto e o alcance do trabalho. O mapeamento é o Produto 4 da Ação 09/2026 e desenvolve o levantamento entregue ao Grupo de Trabalho em agosto de 2026; destina-se prioritariamente a subsidiar a avaliação setorial de riscos e a supervisão baseada no risco, porque

a hipótese de que o aprimoramento normativo fosse a resposta principal não encontrou sustentação: os deveres existem, alcançam o setor com amplitude e estão regulamentados desde 2016 (seção 1). O método combina seis fontes e declara três limites, de classificação econômica, de cobertura e de alcance da percepção do setor; dois deles têm superação desenhada nos encaminhamentos, e o terceiro, instrumento próprio (seção 2). A literatura acrescenta duas constatações que orientam o restante: a opacidade valorativa é característica constitutiva do mercado de arte, não anomalia corrigível por transparência; e os circuitos lícito e ilícito compartilham atores, práticas e infraestrutura, de modo que a ilicitude é propriedade de operações e de trechos da cadeia, não atributo de agentes (seção 3).

213. A Parte I estabelece quem atua e a que está obrigado. Pelo menos seis categorias de agentes operam no mercado brasileiro, além dos ambientes em que a atividade se realiza; duas delas, os intermediários eventuais e os artistas e artesãos em venda direta, não possuem registro público que as identifique nessa condição, e as três que aparecem no CNPJ o fazem em subclasses de classes residuais, com a particularidade de que a subclasse declarada por galerias e antiquários é, ela mesma, prova da obrigação (seção 4). Os deveres de informação têm quatro origens e são operados por órgãos distintos. A fórmula da Portaria IPHAN nº 396/2016 alcança a pessoa física e a jurídica, a atividade principal e a acessória, a permanente e a eventual, a venda direta e a intermediada, o estabelecimento e o mercado informal; a questão em exame não é a ausência de regime, mas o desenvolvimento da supervisão baseada no risco sobre um regime que já existe; e a estratificação normativa faz que um mesmo agente possa cumprir integralmente um bloco de deveres e desconhecer o outro (seção 5).

214. A dimensão do setor é conhecida com precisão desigual. As estatísticas oficiais fixam um limite, não uma dimensão, porque o setor se distribui em subclasses de classes residuais que somam mais de 257 mil empresas. O cadastro setorial registra 3.401 agentes em situação ativa, dos quais seis em cada dez são pessoas físicas e três quartos estão em dois estados, com inscritos em mais de trezentos municípios; alcança quem se cadastrou, e a medição da atualidade do seu campo de endereço eletrônico encontrou 10,3% dos endereços aos quais se expediu comunicação permanentemente inalcançáveis. A estimativa de tamanho disponível, R$ 2,9 bilhões em 2023, provém do próprio setor, e a dimensão do segmento de leilões não é conhecida com precisão nem pelos estudos que o setor produz sobre si, o que reforça a necessidade do dado administrativo (seção 6).

215. A Parte II estabelece como a informação sobre uma operação se forma, se registra ou se perde. O mercado opera sem cadeia de domínio e sem registro público de obras, com pluralidade de metodologias legítimas de definição do valor conforme a finalidade; na consignação, a informação sobre quem se desfaz do bem fica com o consignatário, e parte da documentação da obra fica com seguradoras, transportadoras, restauradores e peritos, fora do circuito comercial (seção 7). Em obra única, o preço não mede valor preexistente e se constitui na transação, razão pela qual o objeto de controle, por determinação da norma setorial, é a estrutura relacional da operação, partes, beneficiário final, origem dos recursos, meio de pagamento e arquitetura societária, e não o preço; os indicadores de preço têm lugar nos segmentos com comparáveis, porque o vício não está em dispor de parâmetro, mas em universalizá-lo (seção 8).

216. A Parte III identifica o que pode favorecer a ocultação ou a dissimulação patrimonial e distingue duas ordens de constatação, segundo o destinatário da providência que cada uma comporta. A informação sobre o setor existe, mas os registros que a detêm não se comunicam de modo sistemático, porque foram instituídos por normas distintas, para finalidades distintas, sob competências distribuídas entre órgãos diversos; o fator é institucional, não de conduta. A detecção de bem protegido em situação de comercialização depende de informação trazida de fora, majoritariamente denúncia, e os quatro casos brasileiros registrados internacionalmente chegaram às autoridades por condenação, mandado de busca e colaborações premiadas, não por comunicação do setor; a legitimação pela

circulação é o ponto, declarado como hipótese de trabalho, em que a prevenção à lavagem e a proteção do patrimônio incidem sobre o mesmo fato (seção 9).

217. Seis vulnerabilidades são identificadas e descritas, distribuídas entre o mercado, os objetos e os participantes: a distância entre a obrigação e a possibilidade de identificar o obrigado; a declaração de valor na operação transfronteiriça; o alvo do controle no segmento de obra única; a ausência de cadeia de domínio e a concentração privada do saber de autenticidade; a identidade do vendedor na consignação; e a adesão do setor ao dever de comunicar. Na taxonomia da Metodologia Nacional de Avaliação de Riscos, o que aqui se identifica corresponde ao evento de risco, e a sua mensuração compete a cada órgão regulador (seção 10). A segmentação mostra que o peso por número de agentes e o peso por valor não coincidem, que a informação disponível é inversamente proporcional à dificuldade de alcance e que o cadastro distingue apenas negociante de leiloeiro (seção 11). Cinco fatores estruturais explicam por que essas vulnerabilidades existem e persistem: a natureza do objeto e a formação do valor, a opacidade da cadeia de domínio, a dispersão do mercado e a informalidade admitida, a indefinição conceitual do objeto para fins de comércio e a dispersão da informação entre registros que não se comunicam. Os fatores encadeiam-se, e por isso as boas práticas respondem a eles em sequência, não a cada vulnerabilidade isoladamente (seção 12).

218. A Parte IV converte o diagnóstico em repertório e em agenda. As boas práticas de mitigação são organizadas por fator estrutural e postas em correspondência com os Resultados Esperados aprovados para a Ação, com a ressalva de que o Resultado R3, de revisão normativa, recebe correspondência delimitada, e não ampla, porque a análise não indica que a resposta principal seja normativa e as providências normativas que ela identifica são de escopo estreito; propõe-se como indicador de acompanhamento a evolução do volume e da qualidade das comunicações do setor, cuja medição exige linha de base, razão pela qual o levantamento do estado atual é parte do tratamento (seção 13). A agenda formula seis perguntas que o mapeamento não pode responder por si, quatro delas sobre matéria de outros órgãos, e reproduz o instrumento de escuta do setor, construído a partir dos deveres e das vulnerabilidades identificadas. Fixa, por fim, os encaminhamentos: a submissão ao Grupo de Trabalho, a manifestação dos órgãos colaboradores, a indicação dos fluxos de informação já existentes e, a cargo do órgão regulador ao longo de 2027, o processamento dos dados abertos do CNPJ e o seu cotejo com o cadastro setorial, o cruzamento da subclasse de leiloeiros com as matrículas das Juntas Comerciais, a extração periódica e padronizada do cadastro e a aplicação do instrumento de escuta (seção 14).

15.2 O que o mapeamento conclui

219. Somadas, as conclusões das partes convergem para uma constatação central. O mercado brasileiro de arte e antiguidades está sujeito desde 1998 ao regime de prevenção à lavagem de dinheiro, regulamentado para o setor em 2016, com deveres que alcançam a pessoa física e a jurídica, a atividade permanente e a eventual, a venda direta e a intermediada, o estabelecimento e o mercado informal. O que este mapeamento examinou não foi, portanto, a ausência de regime, e sim a distância entre a amplitude do dever e a possibilidade de verificar quem o cumpre. Essa distância tem três componentes, descritos separadamente ao longo do documento e aqui reunidos. O universo de obrigados não é conhecido, porque os registros que o descrevem não se comunicam e o cadastro setorial alcança quem se cadastrou e distingue apenas negociante de leiloeiro. Parte dos obrigados não é identificável por registro algum, porque a norma alcança a intermediação eventual e a venda direta sem que exista registro externo que as revele. E o canal pelo qual o setor deveria produzir informação não a produz, porque os casos conhecidos chegaram às autoridades por outras vias que não a comunicação dos obrigados.

220. A segunda constatação diz respeito ao alvo do controle. A opacidade valorativa é constitutiva do mercado de arte, e o preço, em obra única, não oferece parâmetro externo de verificação; a norma

setorial dirige o controle à estrutura relacional da operação, e é nela, não no valor declarado, que a supervisão e os indicadores de alerta encontram base. A legitimação pela circulação, registrada como hipótese de trabalho, é o ponto em que a prevenção à lavagem e a proteção do patrimônio cultural incidem sobre o mesmo fato, razão pela qual o registro da passagem de um objeto pelos canais formais interessa às duas finalidades, ainda que por operações distintas.

221. A terceira constatação é sobre a natureza do que se encontrou. As seis vulnerabilidades decorrem de fatores estruturais de duas ordens. De um lado, características do próprio mercado, a natureza do objeto e a formação do valor, a opacidade da cadeia de domínio, a dispersão do mercado e a informalidade admitida, a primeira delas constitutiva e não corrigível, que condicionam o desenho de qualquer instrumento de detecção. De outro, características do modo como o Estado observa o setor, a indefinição conceitual do objeto para fins de comércio e a dispersão da informação entre registros que não se comunicam, cuja correção se dirige ao desenho normativo e aos fluxos de informação entre os órgãos, e não aos agentes. O repertório de tratamento acompanha essa divisão: devida diligência sobre proveniência e acesso às bases de bens procurados, quanto ao objeto e à cadeia de domínio; orientação ativa, material por segmento e devolutiva aos obrigados, quanto à dispersão do mercado; cotejo entre registros, integração de sistemas e fluxos regulares de compartilhamento, quanto à dispersão da informação; e a revisão normativa reservada ao que a avaliação setorial de riscos vier a indicar.

222. O que o mapeamento entrega ao Grupo de Trabalho e ao órgão regulador é, em síntese, um universo descrito nos limites das fontes, seis vulnerabilidades e cinco fatores estruturais identificados e descritos, um repertório de práticas com indicador de acompanhamento, uma agenda de perguntas com destinatário e um instrumento de escuta pronto para aplicação. Não entrega mensuração de risco, classificação de agentes nem conclusão sobre casos, que competem a outras etapas e a outras autoridades. A etapa seguinte é a avaliação setorial de riscos do órgão regulador, já em curso, que consumirá este produto e da qual decorrerão, em momento posterior, a matriz de risco e o critério de seleção do fiscalizado.

Referências

Normas

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.

BRASIL. Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966.

BRASIL. Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932.

BRASIL. Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009 — Regulamento Aduaneiro.

BRASIL. Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961.

BRASIL. Lei nº 4.845, de 19 de novembro de 1965.

BRASIL. Lei nº 5.471, de 9 de julho de 1968.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, com as alterações da Lei nº 12.683, de 2012.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

BRASIL. Decreto nº 72.312, de 31 de maio de 1973 — Convenção da UNESCO de 1970.

BRASIL. Decreto nº 3.166, de 14 de setembro de 1999 — Convenção do UNIDROIT de 1995.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. Resolução COAF nº 40, de 22 de novembro de 2021.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO EMPRESARIAL E INTEGRAÇÃO. Instrução Normativa DREI nº 52, de 29 de julho de 2022.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO EMPRESARIAL E INTEGRAÇÃO. Instrução Normativa DREI nº 88, de 6 de dezembro de 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DO PATRIMÔNIO CULTURAL. Portaria nº 262, de 14 de agosto de 1992.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Instrução Normativa nº 01, de 11 de junho de 2007, com as alterações da IN nº 01, de 12 de janeiro de 2017.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Portaria nº 396, de 15 de setembro de 2016.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Portaria nº 80, de 7 de março de 2017.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Portaria nº 141, de 12 de dezembro de 2023 — Regimento Interno.

Documentos da Ação e institucionais

ENCCLA. Plano de Trabalho da Ação 09/2026. Aprovado em 6 de abril de 2026.

BRASIL. Avaliação Nacional de Riscos de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo. 2021.

BRASIL. Metodologia Nacional de Avaliação de Riscos de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo.

Apresentações do IPHAN, do COAF e da Polícia Federal à 2ª Reunião do Grupo de Trabalho da Ação 09/2026, em 28 de abril de 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS; INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Acordo de Cooperação Técnica nº 04/2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Manual de Procedimentos para Fiscalização de Comércio e Leilões de Obras de Arte e Antiguidades. 2ª edição, 2023.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Série da Comunicação Anual de Não Ocorrência, 2017 a 2026.

MINISTÉRIO DA CULTURA; INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS; INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Ata de decisão coordenada para definição de protocolo conjunto IBRAM–IPHAN–MinC de compartilhamento de informações na prevenção e combate ao tráfico ilícito de bens culturais, nos termos do art. 49-A da Lei nº 9.784/1999. Julho de 2025.

SOARES, Anauene Dias. Documentos técnicos 1 a 4, produtos de consultoria individual contratada pela UNESCO para o Ministério da Cultura, contrato SA-1847/2018, PRODOC 914BRZ4013. Novembro de 2018 a janeiro de 2019. Processo SEI nº 01400.006462/2018-28. Não constituem ato ou posição institucional do Ministério da Cultura ou do IPHAN.

Documentos e padrões internacionais

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. Money Laundering and Terrorist Financing in the Art and Antiquities Market. Paris: FATF, fevereiro de 2023.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation: The FATF Recommendations. Paris: FATF, 2012, com atualizações.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. Código internacional de ética para negociantes de bens culturais. 1999.

CONSELHO INTERNACIONAL DE MUSEUS. Código de Ética do ICOM para Museus.

Estatísticas oficiais e bases de dados

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cadastro Central de Empresas — CEMPRE. Tabela 9418, ano de referência 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. CONCLA. Classificação Nacional de Atividades Econômicas: classes 4785-7, 4789-0 e 8299-7.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Cadastro Nacional de Negociantes de Obras de Arte e Antiguidades — CNART. Relatório de Leiloeiros/Negociantes, 11 de setembro de 2026.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Banco de Bens Culturais Procurados.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. Cadastro de Bens Musealizados Desaparecidos.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. Inventário Nacional dos Bens Culturais Musealizados. Em implementação por etapas.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Dados abertos do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. Comex Stat: posições 9701 a 9703 e subposição 4911.91 do Sistema Harmonizado.

Estudos setoriais

ACT ARTE. 7ª Pesquisa Setorial do Mercado de Arte no Brasil 2024. Realização ABACT e ApexBrasil, projeto Latitude. Janeiro de 2025.

ACT ARTE. Relatório de Exportações de Arte do Brasil: 2023 — 1º semestre de 2025. Setembro de 2025.

ACT ARTE; IARREMATE. Relatório de Leilões de Arte do Brasil. Dezembro de 2025.

Literatura citada

BUENO, Maria Lúcia. Artes plásticas no século XX: modernidade e globalização. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Imprensa Oficial; Fapesp, 2001. · DE SANCTIS, Fausto Martin. Lavagem de dinheiro por meio de obras de arte: uma perspectiva judicial criminal. Belo Horizonte: Del Rey, 2015. · DURAND, José

Carlos. Arte, privilégio e distinção: artes plásticas, arquitetura e classe dirigente no Brasil, 1855/1985. São Paulo: Perspectiva; Edusp, 1989. · FIALHO, Ana Letícia. Mercado de arte global, sistema desigual. Revista do Centro de Pesquisa e Formação, São Paulo, Sesc, n. 9, p. 8-41, nov. 2019. · MACKENZIE, Simon; BRODIE, Neil; YATES, Donna; TSIROGIANNIS, Christos. Trafficking Culture: New Directions in Researching the Global Market in Illicit Antiquities. London: Routledge, 2019. · MOULIN, Raymonde. Le marché de la peinture en France. Paris: Les Éditions de Minuit, 1967. · VELTHUIS, Olav. Talking Prices: Symbolic Meanings of Prices on the Market for Contemporary Art. Princeton: Princeton University Press, 2005.