



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

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

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5062735-09.2023.4.02.5101/RJ

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: IPHAN-INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL

RÉU: CIA CAMINHO AEREO PAO DE ACUCAR

SENTENÇA

1 - Relatório

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face da **COMPANHIA CAMINHO AÉREO PÃO DE AÇÚCAR (CCAPA)** e do **INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN** objetivando:

i) a condenação da primeira ré na obrigação de apresentar, no prazo de 60 dias, plano e cronograma de recuperação da área degradada pelas obras, que inclua, dentre outros elementos, a recomposição da área danificada e das seções mutiladas, a retirada e adequada destinação de todos os resíduos gerados e a retirada de todas as estruturas “provisórias” instaladas no complexo concedido, inclusive coberturas e tendas de cunho comercial. Requer, ainda, que o plano de recuperação, após aprovado, seja integralmente executado pela Ré, às suas expensas e no prazo definido;

ii) a condenação para que, no prazo de 120 dias, a primeira ré apresente proposta de Plano Diretor ou Plano de Gestão para toda a área objeto da concessão de uso, a ser submetido a este juízo, ao IPHAN, ao Comitê Gestor do bem e ao Comitê Gestor da Unidade de Conservação, para avaliação e aprovação, ficando vedada, desde logo, qualquer ampliação da área construída ou modificação dos usos reconhecidos quando do tombamento federal e da concessão do título de patrimônio mundial da Unesco; e

iii) a declaração de nulidade definitiva dos atos administrativos impugnados e também condenação dos réus ao pagamento de indenização a título de danos morais, em valor não inferior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), equivalente à importância que a CCAPA afirma ter investido no empreendimento, a ser revertido ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD ou outro fundo público voltado à recuperação do patrimônio histórico nacional.



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

Narra a parte autora que, a partir de 15 de setembro de 2022 e até 06 de fevereiro de 2023, o primeiro réu, sem autorização do IPHAN e da Geo-Rio, mutilou a rocha do morro do Pão de Açúcar, com o objetivo comercial de instalar uma “tirolesa” entre este morro e o Morro da Urca, empreendimento que, segundo alega, acarreta modificação da paisagem cultural e dano irreversível ao patrimônio geológico nacional.

Aduz que o réu IPHAN, por seu turno, após tomar ciência das ações, ratificou, ilicitamente, a conduta do particular ao aprovar projeto executivo apresentado depois do início das obras, autorizando, com isso, o prosseguimento do dano.

Requer a concessão de tutela de urgência, para que seja determinada: (i) a imediata suspensão dos efeitos dos atos administrativos do IPHAN que autorizaram a execução das obras referentes ao projeto “Implantação de Tirolesa no Complexo Turístico Pão de Açúcar”; e (ii) à primeira ré que se abstenha imediatamente de promover cortes ou perfurações em rocha ou executar qualquer intervenção nos morros do Pão de Açúcar, Urca e Babilônia que implique demolição ou construção de novos elementos ou ainda construção de edifício em terreno vazio.

No evento 5, DESPADEC1, em 01/06/2023, foi deferida a liminar, determinando-se a "**1. a suspensão imediata dos efeitos dos atos administrativos do IPHAN que autorizaram a execução das obras referentes ao projeto ‘Implantação de Tirolesa no Complexo Turístico Pão de Açúcar’, (notadamente: despacho n° 422/2023 COTEC IPHAN-RJ/IPHAN-RJ, Parecer Técnico n.º 15/2023/COTEC IPHAN-RJ/IPHAN-RJ e Ofício N° 225/2023/IPHAN-RJ-IPHAN); 2. que a primeira ré se abstenha imediatamente de promover cortes ou perfurações em rocha ou executar qualquer intervenção nos morros do Pão de Açúcar, Urca e Babilônia que implique demolição ou construção de novos elementos (tais como ampliação ou supressão de área construída; modificação da forma do bem em planta, corte ou elevação; modificação de vãos; aumento de gabarito, e substituição significativa da estrutura ou alteração na inclinação da cobertura) ou ainda construção de edifício em terreno vazio, sob pena de aplicação de multa diária.**" (grifos no original). "

No evento 22, PET1, o MPF requer a juntada de ofício do Instituto ICOMOS solicitando o acompanhamento internacional do processo evento 22, ANEXO2.

No evento 27, PET1, o ICOMOS requerer sua admissão no feito na condição de *amicus curiae*.

No evento 29, DESPADEC1, foi determinada vista às partes sobre o ingresso da ICOMOS como *amicus curiae*.

No evento 36, PARECER1, o MPF não se opõe ao ingresso da ICOMOS como *amicus curiae*.



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

Contestação pela CIA CAMINHO AEREO PAO DE ACUCAR - CCAPA no evento 38, PET1, com documentos. Aduz que o projeto da tirolesa visa otimizar o uso de áreas já antropizadas há mais de cem anos; que o projeto resultou em "alvoroço" pela divulgação de informações inverídicas; que o projeto foi submetido a um longo e intenso procedimento administrativo, no qual tomaram parte os mais diversos órgãos de fiscalização, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional- IPHAN, o Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural (CMPPC), o Instituto Rio Patrimônio da Humanidade - IRPH, Secretarias Municipais, Fundação Instituto de Geotécnica – GEO-RIO, tendo, ademais, o acompanhamento do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, que abriu em 01.03.23 um inquérito civil específico para acompanhamento do tema.

Alega que em momento algum se furtou a adequar seu projeto ou fornecer informações a seu respeito, acatando de imediato as recomendações dos órgãos competentes para interrupção das obras sem qualquer ordem judicial para tanto; que obteve todas as licenças necessárias ao projeto e que o empreendimento trará benefícios econômicos à cidade. Aduz que a tirolesa foi pensada e estruturada ao longo de mais de 2 anos, tendo como princípios orientadores: *(i)* a interferência mínima no meio ambiente, seja nos aspectos visual, sonoro, ou de ambiência com a fauna e flora, como reconhecido pelos órgãos ambientais; *(ii)* a máxima mimetização das estruturas da tirolesa, de modo a evitar a desconfiguração da paisagem, como teriam reconhecido o e o IRPH; *(iii)* a plena acessibilidade das instalações a pessoas portadoras de necessidades especiais; e *(iv)* o aproveitamento de infraestruturas antigas e desativadas, localizadas em áreas já antropizadas, de modo que o projeto não acarretará no acréscimo da área edificada, seja no Morro da Urca, seja no Pão de Açúcar, como expressamente indicado nas Licenças de Obras.

Destaca que, em 2020, o projeto foi objeto de uma consulta prévia formulada ao IPHAN, procedimento facultativo, nos termos do art. 13 da Portaria nº 420/2010, e que o IPHAN aprovou, naquela oportunidade, o desenvolvimento do Anteprojeto; que o procedimento adotado para autorização do empreendimento é regular; que houve discussão do projeto com representantes da sociedade civil na época; que não há risco ao patrimônio tombado; que, como se trata de bem tombado pelo IPHAN, a ele compete, exclusivamente, determinar qualquer intervenção no bem, como determina o art. 4º da Portaria IPHAN 420/10 e artigo 17 do DL 25/1937, não tendo havido mutilação da rocha, estando o projeto executivo em conformidade com a Portaria 420/2010, contemplando todas as intervenções em rocha, devendo ser reconhecida a competência discricionária do órgão para definir o que seria considerado como mutilação do bem tombado. Sustenta que a autorização se deu a partir de procedimento administrativo após exaustivas análises técnicas, tendo havido consulta prévia ao IPHAN, que formulou exigências, as quais teriam sido atendidas pela CCAPA.

Argumenta que houve equivocada conclusão sobre o risco, uma vez que as autorizações foram concedidas, após a retomada das obras, e que a obra é vistoriada pelo IPHAN quinzenalmente. Além disso, aduz que o laudo técnico do MPF é insubsistente e foi



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

contraposto pelo laudo da GEOPHI, não havendo construção em área nova e sim em área anteriormente antropizada. Afirma que a proteção do sítio se dá como patrimônio cultural urbano e não como paisagem natural, de modo que a proteção deve ser dinâmica a fim de que garantida a continuidade histórica, não se tratando de paisagem estática.

Sustenta que, no que tange à proteção internacional, a Lei Municipal 5.547/2012 estabeleceu a criação do Instituto Rio Patrimônio da Humanidade – IRPH, com “a finalidade de gerir o sítio reconhecido pela UNESCO como Patrimônio Cultural da Humanidade”; que o IRPH, em seu parecer técnico, foi favorável ao empreendimento, o qual foi submetido ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural do Rio de Janeiro, que não se opôs ao projeto em sessão ordinária realizada em 07/04/2022; que o ICOMOS é apenas órgão consultivo e que qualquer mudança do *status* de um bem incluído na lista do patrimônio mundial pressupõe a prévia manifestação do Estado-Parte, como determina o art. 11, item 6 da Convenção, pelo que descarta o risco de retirada do sítio da lista de patrimônio mundial da humanidade reconhecido pela UNESCO, havendo outros sítios igualmente integrantes da lista em que implantados projetos semelhantes. Argumenta ser descabida a indenização, pois todas as intervenções foram autorizadas, ausente conduta ilícita e dano.

Aponta ainda, de toda forma, que seria desproporcional o valor pleiteado, bem como não haveria danos morais indenizáveis no caso, não tendo sido descrita na inicial a causa de pedir relativa a tal pedido, não tendo sido sequer demonstrado o risco de dano efetivo e grave necessário à pretensa indenização.

Sustenta a inépcia dos pedidos de apresentação de um plano diretor ou plano de gestão, por inexistir fundamento fático ou jurídico para tanto, bem como salienta que o pedido de retirada de estruturas comerciais é inepto uma vez que tais estruturas estão instaladas há muito tempo, antes das obras da tirolesa, não guardando relação com o objeto da ação, sendo que eventual limitação do direito de construir somente poderia ser dada pelos órgãos municipais.

Por fim, destaca não ser possível a recomposição pretendida, dado o estágio avançado das obras e a sua natureza e que é inaplicável ao caso o princípio da precaução, que não pode ser interpretado como cláusula geral, aberta e indeterminada, sendo necessário definir o risco a ser evitado, sendo os licenciamentos instrumentos aptos a analisar os riscos e indicar as medidas necessárias à prevenção e precaução.

Requer o acolhimento de preliminares pela inépcia dos pedidos de apresentação de Plano Diretor ou Plano de Gestão, retirada das estruturas instaladas no Complexo do Pão de Açúcar e indenização por danos morais, formulados pelo MPF nos itens “d”, “e” e “f” da petição inicial, a impor, quanto a estes, a extinção do processo sem resolução do mérito, na forma do art. 330, I e §1º, I e III, e do art. 485, IV, do CPC; e, caso ultrapassada a preliminar, que sejam julgados improcedentes os pedidos.



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

No evento 40, PET1, a CCAPA informa a interposição de agravo de instrumento e anexa cópia do recurso evento 40, ANEXO2.

No evento 43, DESPADEC1, noticiado o indeferimento do efeito suspensivo no agravo de instrumento n. 5009295-75.2023.4.02.0000, determinou-se o prosseguimento da ação.

No evento 46, PET1, o IPHAN se opõe ao ingresso da ICOMOS como *amicus curiae* e junta parecer jurídico administrativo evento 46, OUT2.

No evento 47, PET1, a CCAPA se opõe ao ingresso da ICOMOS como *amicus curiae*.

Contestação pelo IPHAN no evento 48, CONT1, em preliminar, argui a legitimidade passiva *ad causam* do Município do Rio de Janeiro e da Fundação Municipal GEO-RIO, integrante da Administração Pública Indireta do Município do Rio de Janeiro, e requer a sua inclusão no polo passivo da demanda, ressaltando o IPHAN que não é órgão licenciador e tampouco possui *expertise* em análise geológica, tendo se manifestado apenas no tocante à preservação do patrimônio cultural.

No mérito, argumenta que corte de rocha para a instalação da tirolesa não caracteriza mutilação de bem tombado e que a implantação do referido equipamento conectando os morros do Pão de Açúcar e da Urca não implica dano a esses bens, pelo que entende que as autorizações concedidas para a execução do projeto da tirolesa foram emitidas em conformidade com a legislação aplicável, considerando a preservação do bem e a ampliação das possibilidades de fruição dos seus valores cênicos e paisagísticos.

Assim, requer a apreciação da preliminar arguida e, no mérito, pugna pela improcedência dos pedidos formulados na inicial, bem como pela revogação da tutela de urgência outrora deferida.

No evento 51, DESPADEC1, foi mantida a decisão agravada por seus fundamentos e determinada intimação do MPF em réplica.

Réplica pelo MPF no evento 56, REPLIC1.

No evento 58, PET1, o IPHAN acosta parecer da fundação GEORIO, de 14/07/2023, pela adequação das intervenções quanto aos aspectos geológicos relacionados a riscos de rupturas e acidentes evento 58, OUT2, em que resta consignado que "[o] licenciamento do desmonte realizado por esta Diretoria de Licenciamento e Fiscalização ocorreu em atendimento ao disposto nos marcos legais existentes, no âmbito das nossas atividades de atuação, os quais preveem o licenciamento de desmontes de rocha a frio ou a fogo, dentre outros (Art. 1º do Regulamento de Licenciamento e Fiscalização do Decreto "E"

5062735-09.2023.4.02.5101

510018834496 .V3



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

3.800/1970), tendo sido juntado planta com as anuências do IPHAN, SMDEIS e IRPH."

No evento 59, DESPADEC1, foi deferido o ingresso do ICOMOS como *amicus curiae*, delimitando-se seus poderes à apresentação de manifestação sobre o mérito da demanda, além de eventuais manifestações que possam ser consideradas pertinentes, no âmbito da demanda.

Manifestação do MPF, no evento 66, PET1, pela não existência de litisconsórcio passivo com a GEORIO e o Município do Rio de Janeiro, bem como, em provas, pela realização de inspeção judicial no local do dano, além da produção de prova testemunhal e pericial (engenharia/geologia) e designação de audiência judicial de conciliação.

No evento 71, PET1, a CCAPA requer realização de prova pericial de engenharia civil e geotecnia, inspeção judicial e prova documental suplementar, afirmando, ainda, não se opor à designação de audiência de instrução e julgamento.

No evento 72, PET1, o IPHAN se manifesta pela prescindibilidade de prova pericial, bem como pela produção de provas documentais que anexa no evento 72, DOC2. Em complemento, no evento 73, PET1, requer a designação de audiência especial, a fim de que a área técnica da Autarquia possa apresentar a informações e esclarecimentos de natureza técnica acerca do anexo do evento 72.

No evento 75, DESPADEC1, foi designada data para realização de inspeção judicial *in loco*, além de determinada vista ao MPF acerca da documentação acostada aos autos.

No evento 84, PET1, o ICOMOS requer a sua participação da inspeção judicial, o que foi deferido no evento 88, DESPADEC1.

No evento 94, PET1, a CCAPA comunica alterações no local em razão de ventos e requer a antecipação da data de realização da inspeção judicial.

Mantida a data da inspeção no evento 98, DESPADEC1.

No evento 105, OFIC1, a associação civil GRUPO AÇÃO ECOLÓGICA - GAE requer a sua participação na inspeção judicial.

No evento 108, DESPADEC1, despacho consignando ser público o ato de inspeção judicial, permitindo-se a participação a todos os interessados.

No evento 111, PET1, o ICOMOS indica a assistente técnica a participar da inspeção judicial.



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

No evento 112, PROC1 e evento 113, PET2, a FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO - FAMRIO requer o seu ingresso na ação como *amicus curiae*.

Indeferido o ingresso da FAMRIO como *amicus curiae* evento 115, DESPADEC1.

No evento 120, PET1, o IPHAN indica a assistente técnica a participar da inspeção judicial.

No evento 121, PET1, a CCAPA requer a limitação da participação na inspeção judicial em razão de questões de segurança.

Adiada a inspeção evento 122, DESPADEC1.

Designadas observações acerca da inspeção judicial no evento 136, DESPADEC1.

No evento 146, PARECER1, o MPF indica assistentes técnicas a participar da inspeção judicial.

No evento 151, PET1, o MPF acosta parecer técnico e junta os enunciados aprovados na I Jornada de Direito do Patrimônio Cultural e Natural do Conselho da Justiça Federal.

Deferida a prova pericial requerida pelo MPF e pela CCAPA no evento 158, DESPADEC1.

Embargos de declaração opostos pelo IPHAN contra a decisão que deferiu a perícia evento 185, EMBDECL1 e evento 186, EMBDECL1.

Embargos de declaração opostos pela CCAPA contra a decisão que deferiu a perícia evento 188, EMBDECL1.

Auto de Inspeção judicial no evento 189, CERT1.

Designada audiência especial evento 190, DESPADEC1.

No evento 207, PET1, a CCAPA requer seja suspensa a determinação de apresentação de quesitos e assistente técnico até que seja realizada a audiência especial e definidos os pontos controvertidos, o que foi deferido no evento 209, DESPADEC1.

Manifestação do MPF acerca do auto de inspeção judicial no evento 216, PET1,



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

com laudo evento 216, LAUDO2.

No evento 218, PET1, o MPF promove a juntada de ofício encaminhado pela UNESCO ao Ministério das Relações Exteriores evento 218, ANEXO2 e requer que a questão seja objeto de discussão e deliberação em audiência.

Manifestação do ICOMOS acerca do auto de inspeção judicial no evento 219, PET1, com manifestação técnica no evento 219, OUT2.

No evento 220, PET1, a CCAPA junta sua manifestação, com pareceres técnicos, acerca do auto de inspeção judicial.

Certificada a realização da audiência no evento 226, CERT1, com vídeos acostados aos autos no evento 224, bem como a decisão em audiência, determinando a expedição de ofício à UNESCO, a intimação do MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, para ciência e esclarecimentos, e a realização de perícia nas especialidades geologia e/ou geotecnia e arquitetura, na especialidade patrimônio paisagístico.

No evento 234, PET1 e evento 235, PET1, o MPF requer a juntada de relatório elaborado pelo Grupo Ação Ecológica sobre o histórico de eventos pertinentes ao Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca e suas intervenções.

Substituição do perito evento 237, DESPADEC1.

No evento 241, PET1, o MPF informa não ter sido possível realizar conciliação por recusa do IPHAN.

No evento 243, PET1, o IPHAN se manifesta pela possibilidade de solução consensual.

Diante da informação acerca do perito designado evento 244, PET1, foi substituído o perito no evento 246, DESPADEC1.

Manifestação do IPHAN no evento 260, PET1, em que rechaça integralmente os termos da petição do Evento 218 e reitera seu posicionamento no sentido de que o projeto objeto desta ação civil pública não compromete, sob o aspecto da visitabilidade, ambiência e valor cultural, o bem tombado nacional e nem fere ou modifica o valor universal excepcional do bem *“Rio de Janeiro, paisagens cariocas entre a montanha e o mar”*.

Quesitos pelo MPF evento 264, QUESITOS1.

Incidente de suspeição da perita designada pelo CCAPA no evento 266, PET1.



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

No evento 267, PET1, a CCAPA indica assistentes técnicos e apresenta quesitos.

Manifestação do Município do Rio de Janeiro evento 269, PET1, em que observa *"que tanto os projetos arquitetônicos apresentados aos órgãos municipais de patrimônio cultural, como a solicitação de autorização ambiental, com pedido de corte de árvores, não continham qualquer indicação de corte de rocha (inclusive, conforme trecho acima grifado). Conforme noticiado nos autos, em janeiro de 2023, foi constatada pelo IPHAN a execução de obras de desmonte de rocha, sem previsão correspondente no projeto anteriormente apresentado."*

Ainda, consignou que *"De acordo com a FUNDAÇÃO GEORIO, entidade competente no âmbito municipal para licenciamento geotécnico de estabilização de encostas e taludes, desmontes de rocha a frio e a fogo, dentre outras intervenções e atividades passíveis de licenciamento pelo Código de Mineração, apenas em 03 de março de 2023 foram instaurados pela Cia Caminho Aéreo Pão de Açúcar os processos administrativos GEO-PRO-2023/00235 e GEO-PRO2023/00272, para licenciamento de obras estabilizantes nos Morros do Pão de Açúcar e da Urca (...) que o licenciamento conferido pela GEORIO não abarca avaliação relacionada ao patrimônio paisagístico e cultural, mas se restringe apenas à viabilidade e segurança no desmonte de rochas e obras de estabilização. Assim, após regular andamento dos processos de licenciamento geotécnico, vistoria realizada em 15/03/23 e parecer fundamentado, foi emitido Alvará de Obras e/ou serviços em 21/03/2023, para desmonte de rocha a frio."*

Intimada sobre a exceção de suspeição evento 271, DESPADEC1, a perita, Dra. MARIA LUCIA BORGES DE FARIA, declina do encargo no evento 277, PET1.

No evento 274, PET1, o IPHAN apresenta quesitos e indica assistentes técnicos.

Impugnação aos quesitos do evento 264 pela CCAPA evento 275, PET1.

No evento 281, DESPADEC1, decisão determinando vista às partes sobre a manifestação do Município; designando perito; e, indeferindo os quesitos 11, 12 e 17 do evento 264.

No evento 286, PET1, o IPHAN se manifesta pela manutenção de seu entendimento, objeto do agravo de instrumento nº 5011256-51.2023.4.02.0000, de que devem ser incluídos no polo passivo da demanda o Município do Rio de Janeiro e a Fundação GEO-RIO.

No evento 296, DESPADEC1, determinou-se aos peritos que apresentassem sua proposta de honorários e ao MPF para especificar quesitos.

5062735-09.2023.4.02.5101

510018834496 .V3



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

No evento 299, PET1, o MPF especifica a quesitação.

Intimados evento 301, DESPADEC1 evento 302, CERT1, os peritos apresentaram suas propostas de honorários evento 306, PET1 e evento 308, PET1.

No evento 316, PET1, o MPF requer a destituição do perito PAULO TADEU COSTA e a nomeação de outro profissional, dotado de conhecimento específico a respeito da avaliação de impactos em bens integrantes do patrimônio cultural paisagístico e bens integrantes do patrimônio mundial.

No evento 317, PET1, a CCAPA se manifesta e junta documentos relacionados a manifestações dos órgãos municipais acerca do licenciamento das obras, entre outros.

Manifestação do perito PAULO TADEU COSTA no evento 318, PET1.

No evento 324, PET1, o MPF requer o desentranhamento da petição no evento 322 dos autos, por ter sido protocolada após o julgamento do agravo de instrumento que manteve o reconhecimento da ilegitimidade passiva do Município, ao tempo em que reitera os termos da petição no evento 316.

Deferido o desentranhamento da petição do evento 322 no evento 326, DESPADEC1.

No evento 330, PET1, a CCAPA concorda com os honorários periciais.

No evento 332, PET1, o MPF reitera a sua impugnação ao perito designado PAULO TADEU COSTA, afastada por decisão no evento 335, DESPADEC1.

Noticiada a interposição de agravo de instrumento, foi mantida a decisão do evento 335 por seus fundamentos no evento 343, DESPADEC1.

Manifestação do perito PAULO TADEU COSTA com requerimentos no evento 344, PET1.

Juntado o comprovante do depósito de 50% dos honorários periciais pela CCAPA evento 345, PET1.

Determinado ao MPF a juntada do comprovante de depósito de sua parte dos honorários periciais evento 347, DESPADEC1.

No evento 353, PET1, o MPF impugnou o valor dos honorários e juntou parecer técnico evento 353, PARECER2.



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

Decisão mantendo a designação dos peritos e determinando sua manifestação acerca da impugnação aos honorários evento 355, DESPADEC1.

Manifestação do perito PAULO TADEU COSTA sobre a impugnação aos honorários evento 358, PET1.

No evento 359, PET1, a CCAPA informa que, com o fim de garantir a estabilidade e segurança dos locais interditados por força da paralisação das obras, serão realizadas atividades de conservação listadas no incluso relatório.

Manifestação do perito CARLOS BECKER sobre a impugnação aos honorários evento 365, PET1.

No evento 371, PROMOCAO1, o MPF reitera a impugnação à proposta de honorários periciais no evento 353 e requer que o juízo arbitre os honorários.

Determinada a intimação dos peritos para nova manifestação evento 373, DESPADEC1.

Manifestação do perito PAULO TADEU COSTA no evento 379, PET1 e do perito CARLOS BECKER no evento 381, PET1.

Petição da CCAPA, requerendo antecipação dos honorários evento 383, PET1.

Decisão fixando honorários periciais e determinando ao MPF o depósito de sua parte, bem como indeferindo o pedido de antecipação da CCAPA evento 384, DESPADEC1.

No evento 392, PET1, o MPF informa o depósito de sua parte dos honorários periciais.

Nos eventos 398 e 399, os peritos informam a data em que será realizada a perícia, o que é deferido no evento 401, DESPADEC1.

No evento 412, PARECER1, o MPF requer redesignação da data da perícia, o que é indeferido no evento 414, DESPADEC1.

No evento 417, PET1, o MPF indica assistentes técnicos, o que é deferido no evento 419, DESPADEC1.

No evento 430, PET1, o perito CARLOS BECKER informa a programação de atividades, o que é deferido no evento 432, DESPADEC1.

No evento 439, PET1, o PAULO TADEU COSTA informa a programação de



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

atividades.

Requerimento de documentos às partes, formulado pelo perito CARLOS BECKER, nos eventos 440, 441 e 443, deferido no evento 444, DESPADEC1.

Manifestação da ICOMOS pela indicação de assistente técnica no evento 458, PET1, deferido no evento 463, DESPADEC1.

Manifestação da ICOMOS pela indicação de assistente técnica no evento 473, PET1, deferida no evento 475, DESPADEC1.

No evento 478, PET1, requerimento da CCAPA de prazo para juntada de documentos solicitados pelo perito, deferida no evento 483, DESPADEC1.

No evento 485, PET1, o perito CARLOS BECKER informa terem sido realizadas as atividades de vistoria normalmente; no evento 489, PET1, requer que a CCAPA providencie arranjos no material disposto no local; e, no evento 493, PET1, requer nova dara vistoria, o que é deferido no evento 495, DESPADEC1.

No evento 508, PET1, o perito PAULO TADEU COSTA informa que a vistoria ocorreu normalmente e comunica os próximos passos da perícia.

No evento 679, PET1, a CCAPA informa que, em razão dos fortes ventos verificados na cidade na semana passada, os aparalixos das obras da tirolesa foram danificados.

Manifestação do MPF, no evento 512, PET1, requerendo redesignação da vistoria, indeferida no evento 514, DESPADEC1.

Informações pelo perito PAULO TADEU COSTA no evento 519, INF1 e no evento 524, PET1.

No evento 527, PET1, o perito CARLOS BECKER confirma a data agendada para a vistoria.

Quesitos suplementares pelo ICOMOS no evento 528, PET1.

Impugnação aos quesitos apresentados pela ICOMOS, pela CCAPA, no evento 531, PET1.

No evento 533, PET1, a CCAPA apresenta os documentos requeridos pelos peritos.



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

Decisão, no evento 535, DESPADEC1, deferindo tão somente os quesitos 4 e 5 dos 16 apresentados pela ICOMOS na petição do evento 528.

No evento 540, PROM1, o MPF requer a juntada de parecer técnico evento 540, ANEXO2.

Quesitos pela CCAPA no evento 548, QUESITOS1.

No evento 553, PET1, o perito PAULO TADEU COSTA requer seja determinado ao 1º Réu (CCAPA) o encaminhamento dos quesitos ao autor do projeto, arquiteto e urbanista – Sr. Índio da Costa, para que esse apresente as respostas aos aspectos suscitados para posterior acostamento aos autos, o que é deferido no evento 555, DESPADEC1.

No evento 558, PET1, o IPHAN apresenta quesitos ao autor do projeto.

No evento 561, PET1, o perito PAULO TADEU COSTA apresenta quesitos ao autor do projeto.

No evento 567, PET1, a CCAPA informa atividades de manutenção necessárias no local.

Laudo pericial de geologia e geotecnia, do perito CARLOS BECKER, no evento 571, LAUDO1, com requerimento de pagamento dos honorários no evento 572, PET1.

Respostas a quesitos pelo perito PAULO TADEU COSTA no evento 576, PET1.

No evento 588, PET1, o IPHAN junta documentos e se manifesta pela inexistência de danos.

Laudo pericial do perito PAULO TADEU COSTA, no evento 590, LAUDO1; evento 590, LAUDO2; evento 592, LAUDO1; e, evento 592, LAUDO2, com requerimento de pagamento de honorários no evento 593, PET1.

Manifestação da ICOMOS sobre os laudos apresentados no evento 599, PARECER1 e evento 613, PET1.

Manifestação da CCAPA sobre os laudos apresentados no evento 603, PET1 e evento 609, PET1.

Manifestação do IPHAN concordando com o laudo pericial do evento



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

592 evento 607, PET1.

Manifestação do MPF sobre os laudos com requerimento de esclarecimentos no evento 608, PET1 e evento 623, PET1.

No evento 615, PET1 e evento 616, LAUDO1, o perito CARLOS BECKER presta os esclarecimentos.

No evento 632, PET1, o IPHAN manifesta não ter oposição aos esclarecimentos.

Deferido o pagamento de 50% dos honorários ao perito CARLOS BECKER evento 635, DESPADEC1.

No evento 638, PET1, o ICOMOS junta parecer técnico evento 638, PARECER2.

No evento 639, PET1, a CCAPA se manifesta acerca dos esclarecimentos.

Laudo apresentado pelo perito PAULO TADEU COSTA no evento 641, LAUDO1, com esclarecimentos no evento 647, PET1 e anexos.

No evento 651, PET1, a CCAPA junta a manifestação apresentada pela Procuradoria Geral do Município nos autos do processo administrativo de renovação das licenças de obras da tirolesa.

No evento 655, PET1, o IPHAN requer dilação de prazo para se manifestar sobre o laudo, o que é deferido no evento 657, DESPADEC1.

No evento 660, PET1, a ICOMOS junta parecer acerca dos complementos apresentados.

No evento 661, PET1, a CCAPA se manifesta sobre os esclarecimentos complementares do evento 641.

No evento 662, PROM1, o MPF se reporta integralmente ao anexo Parecer Técnico nº 1034/2025/ANPMA/CNP e requer a rejeição das conclusões apresentadas pelo Perito Judicial no Laudo Pericial (Evento 571) e seus Esclarecimentos (Evento 616), especificamente quanto aos aspectos de dano ambiental, extensão das intervenções e análise metodológica, e acolhimento das conclusões do Parecer Técnico Nº 1034/2025 – ANPMA/CNP (Evento 608 e 562), que evidenciam o dano ambiental e as inconsistências técnicas.

No evento 669, PROM1, o MPF impugna o Laudo Complementar (evento 647,



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

PET1), e se reporta integralmente ao Parecer Técnico nº 1143/2025 – ANPMA/CNP, requerendo a rejeição das conclusões apresentadas pelo Perito Judicial no Laudo Pericial (Evento 592) e em seus Esclarecimentos (Evento 647) na especialidade de Arquitetura, e o acolhimento das conclusões do Parecer Técnico Nº 1143/2025 – ANPMA/CNP, que evidenciariam as inconsistências técnicas e legais do projeto, notadamente: a) a mutilação e o dano irreversível e permanente ao maciço rochoso, sendo o argumento de "intervenções pontuais" e "baixa magnitude" técnica e juridicamente insustentável; b) a comprovação de ampliação do perímetro de ocupação e acréscimo de elementos construtivos em áreas não antropizadas, contrariando a afirmação do perito de que as intervenções se restringiram a áreas previamente alteradas; c) a ilegalidade do procedimento administrativo decorrente do início das obras antes da aprovação do Projeto Executivo pelo Iphan e da apresentação tardia e incompleta dos detalhamentos necessários, em desrespeito à Portaria Iphan nº 420/2010.

No evento 673, DESPADEC1, determinou-se a abertura de prazo às partes em alegações finais.

No evento 676, PET1, o IPHAN informa não ter mais esclarecimentos a requerer.

No evento 679, PET1, a CCAPA informa a adoção de medidas de urgência em razão de danos decorrentes de ventanias no local da obra.

No evento 680, PET1, o MPF, ante a notícia de reinício das obras, requer a intimação imediata da Ré CCAPA, para que apresente nos autos cópia integral e legível da Licença de Obras (ou Autorização Ambiental) mais recente que ampara a retomada das atividades de implantação da tirolesa nos Morros do Pão de Açúcar e da Urca; a determinação de que a referida Licença (ou Autorização) deve ser acompanhada de memorial descritivo e projetos executivos específicos que demonstrem a aprovação do órgão competente para os serviços de desmonte e extração de rocha nas áreas de intervenção; e, caso a Ré não cumpra o requerido, ou caso a Licença apresentada se revele insuficiente para cobrir as intervenções, que seja determinada a imediata suspensão de toda e qualquer atividade de obra no Complexo Pão de Açúcar, sob pena de multa diária.

No evento 682, PET1, a CCAPA informa que as atividades reportadas ao MPF são intervenções para recolocação dos aparalixos ante os danos decorrentes da ventania noticiada no evento 679.

No evento 683, DESPADEC1, determinou-se a intimação do MPF a respeito dos eventos 679 e 682, mantido o prazo das alegações finais.

No evento 685, PET1, o Ministério Público Federal noticia ter tomado conhecimento, no fim de semana de 15 a 16 de novembro, do trâmite do processo IPHAN



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

SEI nº 01450.001937/2024-42, instaurado em 07 de março de 2024, a partir de manifestação da organização não-governamental World Heritage Watch, sobre o projeto da tirolesa evento 685, ANEXO3.

Aduz que o processo em questão tramitou pela Assessoria de Assuntos Internacionais, pelo Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização (DEPAM) e pela Superintendência do IPHAN no Rio de Janeiro e, no dia 26 de março de 2024, o Superintendente local despachou os autos ao gabinete da Presidência da autarquia e ao DEPAM, afirmando que questão estaria sendo tratada diretamente pela Presidência do IPHAN para centralizar todas as informações relacionadas a este caso.

Afirma que, desde então, não houve qualquer movimentação nos autos do processo SEI, e que, em 04 de setembro de 2025, foi incluído extemporaneamente no SEI o Ofício nº 09113.200341/2024-66, da DAMC (Divisão de Assuntos Multilaterais Culturais) do Ministério das Relações Exteriores, dirigido à Assessoria de Assuntos Internacionais da Presidência do IPHAN, através do qual o Itamaraty transmite comunicação da Delegação do Brasil junto à UNESCO relativa à segunda Revisão Técnica realizada pelo ICOMOS Internacional, a respeito do projeto de instalação de tirolesa no Pão de Açúcar.

Na referida comunicação, há recomendações do ICOMOS a respeito do projeto, no sentido de que o Brasil deveria "*(i) proceder com a realização de uma avaliação de impacto patrimonial, seguindo a metodologia proposta pelo Centro do Patrimônio Mundial e os Órgãos Consultivos, conforme descrito no Guia e Ferramenta para Avaliações de Impacto em um Contexto de Patrimônio Mundial (2022); (ii) assegurar que a abordagem adotada seja participativa, garantindo a inclusão de informações completas e precisas, além da participação ativa das partes interessadas, especialmente o Comitê de Gestão e representantes da sociedade civil; e, (iii) no caso de desenvolvimento de um Plano Diretor, garantir a participação do Comitê de Gestão e das partes relevantes, incorporando considerações sobre os impactos potenciais desse plano na salvaguarda do Valor Excepcional Universal do sítio*".

Destaca o MPF que, apesar do ofício ter sido assinado eletronicamente por Danilo Vilela Bandeira em 14/11/2024, o documento só foi incluído no SEI do IPHAN dez meses depois, em 04/09/2025, não havendo sequer referência a este ofício na lista de andamentos, o que impediu o controle público dos atos da Administração. Assim, considerando que a Segunda Revisão Técnica elaborada pela UNESCO constitui fato processual novo, de extrema relevância técnica e jurídica, e que o processo internacional relativo a tais fatos segue rito próprio previsto no artigo 176 do Guia Operacional para Aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial, o MPF entende que a omissão do IPHAN em informar o Juízo sobre esta exigência internacional superveniente configura tentativa de induzir o Juízo a erro, mantendo-se a validade de uma licença contestada no âmbito do Direito Internacional e que figuram presentes os requisitos para concessão da tutela de



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

evidência.

Argumenta que a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça se deu sem o conhecimento de tais fatos, por ter o IPHAN ocultado tais informações e que há grave risco de dano ao Valor Excepcional Universal do sítio, o que levou a WHW a solicitar a inclusão do Rio de Janeiro na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. Por conseguinte, requer: *"a) o RECONHECIMENTO, nos termos do art. 493 do CPC, do fato superveniente, consubstanciado na comunicação oficial da Segunda Revisão Técnica do ICOMOS/ UNESCO, transmitida pelo Ministério das Relações Exteriores ao IPHAN em 14 de novembro de 2024, juntada aos autos do processo SEI somente em setembro de 2025, o qual reforça a necessidade de realização de Avaliação de Impacto Patrimonial (HIA), de um processo participativo e de um Plano Diretor para o bem patrimônio mundial; b) a CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA, determinando-se a SUSPENSÃO TOTAL de quaisquer obras, intervenções ou movimentações de terra relacionadas ao projeto da tirolesa no Pão de Açúcar e na Urca, até que o IPHAN junte aos autos decisão internacional do Comitê do Patrimônio Mundial, proferida nos termos do supra citado art. 176 do Guia Operacional para Aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial, ou comprove o integral cumprimento das exigências técnicas formuladas pela UNESCO ou organizações por ela designadas, incluindo a realização da Avaliação de Impacto Patrimonial (HIA) completa e participativa; c) a VEDAÇÃO de qualquer ato administrativo subsequente que vise dar prosseguimento ao projeto da obra tirolesa até o cumprimento das decisões internacionais já incidentes e a manifestação final deste Juízo; d) cumulativamente, a CONCESSÃO DA TUTELA DE EVIDÊNCIA, nos termos do artigo 311, inciso I, do CPC, para, reconhecido o abuso do direito de defesa do IPHAN, ser concedida a tutela nos moldes acima descritos; e) o reconhecimento da litigância de má-fé por parte do IPHAN, nos termos do art. 80, inciso II, do CPC, em razão da omissão na juntada de documento jurídico relevante para a causa no âmbito do processo SEI respectivo, com a consequente aplicação da pena de multa."*

No evento 686, PET1, o ICOMOS noticia que o Ofício n.º 09113.200341/2024-66, emitido em 14 de novembro de 2024, pelo MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, à Juliana Izete Muniz Bezerra, Assessora substituta de Assuntos Internacionais da presidência do IPHAN, tratando de transmissão de “excerto de comunicação da delegação do Brasil junto à UNESCO relativa à segunda Revisão Técnica realizada pelo ICOMOS a respeito do projeto de instalação de tirolesa no Pão de Açúcar”, só foi anexado ao processo em 04 de setembro de 2025 - quase 10 meses depois - e não no processo aberto no IPHAN em 2023 que tratava originalmente da tirolesa, mas sim no processo SEI n.º 01450.001937-2024-42, que trata da denúncia da Senhora Maritta Koch-Weser, Presidente do World Heritage Watch e do pedido de ajuda ao Presidente da República sobre o impacto negativo do projeto arquitetônico da tirolesa no complexo do Pão de Açúcar.

Argumenta que, em razão disso, não havia como informar, durante o transcurso deste processo, bem como ao Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do



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

recurso para manutenção da liminar, razão porque solicita a suspensão do trâmite regular da presente ação civil pública até que sejam fornecidos nos presentes autos: "1- todos os excertos, e texto integral, de comunicações enviados pelo Centro do Patrimônio Mundial, via Ministério das Relações Exteriores, que não foram apresentados nos processos SEI n.º 01450.004282-2023-83 e SEI n.º 01450.001937-2024-42; 2- a íntegra do processo originado pelo ofício n.º 510012056768 (evento 230) expedido por Vossa Excelência; 3- toda e qualquer correspondência do IPHAN ao Centro de Patrimônio Mundial, e vice-versa, enviada diretamente ou via MRE acerca deste assunto, que tenha, ou não, sido juntado aos inúmeros processos administrativos, bem como de outras correspondências que o IPHAN tenha conhecimento e/ou recebido por cópia, que tenham sido enviadas por outras entidades envolvidas, como a Prefeitura; 4- as informações processuais e documentos relativos ao monitoramento efetuado CMP/UNESCO, bem como a resposta que teria sido dada pelo IPHAN ao e-mail de 14 de novembro de 2024 do MRE, que encaminhou um segundo pedido de informações à CMP/UNESCO."

No evento 688, DESPADEC1, foram indeferidos os pedidos do MPF constantes do evento 685, PET1 e determinado o prosseguimento do feito, com o aguardo do término dos prazos de alegações finais em aberto.

No evento 699, DESPADEC1, foi deferido o levantamento dos honorários periciais, como requerido nos eventos 694 e 696.

Comunicada a interposição de agravo de instrumento contra a decisão do evento 688, foi mantida a decisão por seus fundamentos e determinado o aguardo do término dos prazos em curso evento 705, DESPADEC1.

No evento 709, PET1, a ICOMOS apresenta suas alegações finais, pugnando pela impossibilidade da construção/intervenção, diante da precariedade da análise técnica realizada pelo IPHAN, em desconformidade com as disposições de compromissos internacionais firmados pelo Brasil no que diz com a proteção de sítios paisagísticos.

No evento 714, PET1, a CCAPA informa ter obtido as licenças necessárias para dar continuidade às obras. Em complemento, no evento 715, PET1, informa que ainda está aguardando a prorrogação da autorização para a realização da obra concedida pelo IPHAN, de modo que as obras de implantação da tirolesa não serão retomadas até que tal prorrogação seja formalizada.

Alegações finais do MPF evento 717, ALEGACOES1. Ressalta ter informado, no evento 685 dos autos, que a UNESCO elaborou uma Segunda Revisão Técnica, em novembro de 2024, que considerou insuficientes as informações apresentadas pelo IPHAN em âmbito internacional e expediu uma série de recomendações, as quais não haviam sido cumpridas pelo IPHAN até o momento, sequer tendo sido dada publicidade ao ofício, só



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

tendo vindo a juntá-lo ao processo SEI correspondente mais de dez meses após seu recebimento, sem comunicar ao juízo ou às partes envolvidas. Assim, se reporta integralmente à inicial, à réplica no evento 56 e a todas as demais manifestações e pareceres técnicos nos autos, e requer a procedência dos pedidos, para anular definitivamente os atos administrativos impugnados e condenar os Réus IPHAN e CCAPA pelos danos morais e materiais irreversivelmente causados ao patrimônio arqueológico e paisagístico nacional e mundial, em valor não inferior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), valor equivalente à importância que a companhia afirma ter investido no empreendimento, a ser revertido ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD ou outro fundo público voltado à recuperação do patrimônio histórico nacional.

Sem prejuízo, nos termos das alíneas “d” e “e” do item V da inicial, requer a condenação da ré CCAPA em obrigação de fazer consistente em apresentar em juízo e ao IPHAN, no prazo de 60 dias, plano e cronograma de recuperação da área degradada pelas obras, que inclua, dentre outros elementos, a recomposição da área danificada e das seções mutiladas, a retirada e adequada destinação de todos os resíduos gerados e a retirada de todas as estruturas “provisórias” instaladas no complexo concedido, inclusive coberturas e tendas de cunho comercial. Por fim, requer igualmente a condenação da ré CCAPA em obrigação de fazer consistente em apresentar, no prazo de 120 dias, proposta de Plano Diretor ou Plano de Gestão para toda a área objeto da concessão de uso, a ser submetido a este juízo, ao IPHAN, ao Comitê Gestor do bem e ao Comitê Gestor da Unidade de Conservação, para avaliação e aprovação, vedando-se, desde logo, qualquer ampliação da área construída ou modificação dos usos reconhecidos quando do tombamento federal e da concessão do título de patrimônio mundial da UNESCO.

No evento 725, PET1, a CCAPA informa que as autorizações necessárias ao reinício das obras foram concedidas pelo IPHAN, razão pela qual as obras da tirolesa serão retomadas.

No evento 727, ALEGACOES1, alegações finais pelo IPHAN, em que, em síntese, que restou demonstrada, a partir da prova pericial, a ausência de danos ao patrimônio geológico e paisagístico, inexistindo riscos ou danos relevantes ao maciço rochoso e que a intervenção seria desprezível e fisicamente nula. Ressalta ter o laudo de perícia de geologia e geotecnia que as intervenções ocorreram em áreas já antropizadas, em locais previamente alterados pela ação humana desde a instalação original do bondinho em 1910, não havendo que se falar em destruição de área virgem ou intocada; bem como que a perícia de arquitetura e patrimônio paisagístico teria concluído que as intervenções são localizadas e invisíveis a um observador externo, especialmente considerando o efeito escala-distância, de modo que a instalação da tirolesa respeitaria o tombamento federal e o título mundial, sem comprometer a ambiência e fruição do patrimônio paisagístico. Além disso, respeita os princípios da reversibilidade e da intervenção mínima, sendo as estruturas metálicas removíveis. Conclui pela regularidade do processo administrativo e da atuação do IPHAN, tendo determinado a



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

paralisação das obras ao constatar intervenções não detalhadas no projeto executivo e que, embora após iniciadas as obras, todos os órgãos ambientais e patrimoniais aprovaram o projeto definitivo, com validação técnica posterior. Assim, requer o acolhimento dos laudos periciais produzidos ao longo da instrução e a rejeição das impugnações apresentadas pelo MPF e pelo amicus curiae ICOMOS, bem como a total improcedência dos pedidos formulados na Ação Civil Pública, reconhecendo-se a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos praticados pelo IPHAN, que aprovaram o projeto da tirolesa.

No evento 729, ALEGACOES1, alegações finais pela CCAPA, em que, em síntese, alega que as perícias realizadas concluíram pela inexistência de mutilação e riscos ao patrimônio paisagístico do Complexo, que resta integralmente preservado, não havendo motivo para anulação dos atos do IPHAN. Alega que a análise técnica do Projeto Executivo não preteriu nenhuma exigência legal, sendo aprovado apenas quando o IPHAN constatou que todas as exigências previstas na Portaria 420/2010 foram atendidas, que os cortes de rocha eram ínfimos e que o Projeto Executivo não inovava em relação ao Anteprojeto, como se lê nos Pareceres Técnicos nº 15/2023/COTEC IPHAN-RJ/IPHAN-RJ e 32/2023/COTEC IPHAN-RJ/IPHAN-RJ. Aduz que, na esteira de parecer do Prof. Gustavo Binejboim, a convalidação do ato que aprovou o Anteprojeto não era apenas recomendável, como necessária. Assevera que a Fundação GEO-RIO, órgão a quem cabe o levantamento das características geológico-geotécnicas dos solos, das rochas e das jazidas no Município do Rio de Janeiro, tomou parte no processo de licenciamento do projeto da tirolesa e que, após analisar a documentação fornecida e vistoriar as obras, constatou a ausência de qualquer risco estrutural ou geológico nos projetos e obras da Tirolesa, concedendo os Alvará de Obras e Serviços 39/23 e 40/23 para o “desmonte de rocha a frio” de 71,37 m³ no Pão de Açúcar e 87,53 m³ no Morro da Urca (evento 38, eventos 18 e 19), tendo acompanhado os respectivos alvarás os planos de desmonte de rocha indicando precisamente a localização e o tipo de corte que será realizado em cada uma das áreas do projeto da tirolesa (evento 38, anexos 18 e 19, fls. 2). Argumenta inexistir risco ao título internacional e que há de se respeitar a discricionariedade técnica do órgão fiscalizador, sinalizando que o título foi conferido ao sítio por iniciativa do próprio IPHAN, bem como sustenta que o sítio carioca declarado patrimônio mundial da Humanidade enquadra-se na modalidade paisagem cultural urbana que, de acordo com a definição da UNESCO, “representa as obras conjugadas do homem e da natureza a que se refere o artigo 1º da Convenção”, ilustrando “a evolução da sociedade humana e a sua consolidação ao longo do tempo, sob a influência das condicionantes físicas e/ou das possibilidades apresentadas pelo seu ambiente natural e das sucessivas forças sociais, econômicas e culturais, externas e internas”. Assim, entende que, ao reconhecer a área como patrimônio mundial, a UNESCO não estabeleceu a imutabilidade do complexo. Alega que a Segunda Revisão Técnica não foi elaborada pela UNESCO, mas sim pelo ICOMOS, uma organização não-governamental que não integra a estrutura da UNESCO, tampouco tem o poder para representá-la; que o ICOMOS não pode formular exigências, proferir decisões ou instaurar procedimentos internacionais, já que nenhuma dessas funções lhe pertence; e que o único órgão com função decisória no âmbito da UNESCO é o Comitê do Patrimônio



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

Mundial, que não teria emitido qualquer pronunciamento a respeito das obras da tirolesa, tampouco requisitado quaisquer informações acerca do projeto; e que todas as supostas recomendações alegadamente contidas nesse documento, que sequer teria sido juntado aos autos não passariam de opiniões. Ressalta, por fim, que o projeto da tirolesa foi submetido ao Instituto Rio Patrimônio da Humanidade – IRPH, órgão municipal que detém a competência para “gerir o sítio reconhecido pela UNESCO como Patrimônio Cultural da Humanidade” e que, não apenas o IRPH opinou pela adequação do projeto da tirolesa, como entendeu que a sua implantação seria benéfica à promoção da cidade, “trazendo mais visibilidade e divulgando o Sítio Paisagens Cariocas Patrimônio Mundial” (evento 38, anexo 6), sendo, ademais, o referido parecer do IRPH submetido ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural do Rio de Janeiro, que concluiu que “não há interferência negativa ao Sítio declarada pela Unesco como Paisagens Cariocas entre o mar e a montanha”. (evento 38, doc. 51). Assim, pugna para que todos os pedidos autorais sejam julgados improcedentes.

É o relatório. Passo a fundamentar e decidir.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Delimitação da controvérsia

O objeto da presente ação civil pública consiste em apreciar a legalidade do ato administrativo do IPHAN que autorizou as obras e instalação do empreendimento “Tirolesa no Complexo Turístico Pão de Açúcar”, em área pública federal concedida à empresa COMPANHIA CAMINHO AÉREO PÃO DE AÇÚCAR (CCAPA).

Segundo o MPF, as intervenções relacionadas ao empreendimento acarretam modificação da paisagem cultural e dano irreversível ao patrimônio geológico nacional, sendo que as obras teriam se iniciado sem autorização devida dos órgãos de fiscalização competentes, em específico, o IPHAN e a GEORIO.

A intervenção em análise consiste em instalação de uma tirolesa, para fins comerciais de incremento turístico, a partir de um corte do monolito do Morro do Pão de Açúcar, que integra a área de Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca.

Partindo, portanto, do fato, não controvertido, como assumido pelas partes na audiência realizada em juízo evento 224, VIDEO8, de que a autorização do IPHAN se deu após o início das atividades pela CCAPA, restam controvertidos os seguintes pontos:

i) se houve dano paisagístico e geológico e se há risco geológico ao Complexo do Pão de Açúcar do qual possa resultar dano irreversível ao patrimônio paisagístico;

ii) se as licenças concedidas pelo IPHAN seriam convalidáveis ou não.



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

Cabe considerar que, durante a tramitação da presente ação, houve autorização para retomada das obras por força de decisão liminar do E. Superior Tribunal de Justiça, bem como foram renovadas as demais licenças expedidas por outros órgãos de controle, e, por fim, foi concedida autorização de prorrogação de licença pelo IPHAN, de modo a permitir a continuidade das intervenções relacionadas ao empreendimento da tirolesa no Complexo (Autorização 7141765 SEI 01450.000299/2022-81, de 12/02/2026) - evento 725, ANEXO2.

Outrossim, assiste razão à ré CCAPA no que diz com a impropriedade do pedido de retirada de estruturas comerciais existentes no local antes das obras da tirolesa. Com efeito, a análise sobre a autorização para as referidas instalações não é objeto da presente ação, de modo que **se impõe a limitação da lide ao empreendimento objeto da licença questionada.**

2.2. A natureza jurídica do Complexo do Pão de Açúcar e os instrumentos jurídicos para sua proteção

O Complexo do Pão de Açúcar consiste em bem composto pelos Morros Pão de Açúcar, Urca, Babilônia e Cara de Cão, objeto de tombamento pela União, inscrito no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico (evento 1, ANEXO14).

Para além disso, o Morro do Pão de Açúcar compõe, junto com o Morro da Urca, o sítio “*Rio de Janeiro: Paisagens Cariocas entre a Montanha e o Mar*”, inscrito como Patrimônio Mundial pela UNESCO, em 2012, evento 1, ANEXO14.

Outrossim, o Morro do Pão de Açúcar foi declarado um dos primeiros 100 monumentos geológicos mais importantes do mundo pela *International Union of Geological Sciences - IUGS*, em 28 de outubro de 2022, em Zumaia, Espanha evento 1, ANEXO14.

Confira-se da descrição sucinta do imóvel no PARECER TÉCNICO N.º 15/2023/COTEC IPHAN-RJ/IPHAN-RJ:

"1. Tombado inicialmente no Processo 099-T-1938, que englobava todos os "Morros do Distrito Federal", registrados nos Livros de Tombo Histórico, Vol. 01, folha 0013, Inscrição N.º 070 e de Belas Artes, Vol. 01, folha 0027, Inscrição N.º 151 e posteriormente rerratificado pelo Processo de Tombamento 0869-T-73, resultando no tombamento dos morros isoladamente, em 08/08/1973, por sua importância na composição da paisagem cultural do Rio de Janeiro, através das Inscrições n.º 052, 053, 054 e 058 no Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, o Complexo do Pão de Açúcar é composto pelos morros Pão de Açúcar, Urca, Babilônia e Cara de Cão. Tornou-se mundialmente famoso pelo Bondinho do Pão de Açúcar, considerado o primeiro teleférico do país, com um primeiro trecho (inaugurado em 1912) interligando a Praia Vermelha ao Morro da Urca, e um segundo (inaugurado em 1913), o Morro da Urca ao Pão de Açúcar.



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

2. O Complexo do Pão de Açúcar é parte integrante do sítio declarado Patrimônio Mundial pela UNESCO em 2012, Rio de Janeiro: paisagens cariocas entre a montanha e o mar, o qual também inclui a Floresta da Tijuca, o Parque Nacional da Tijuca, a Pedra Bonita, a Pedra da Gávea, a Serra da Carioca, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro e a entrada da Baía de Guanabara, composta pelo Parque do Flamengo, a praia de Copacabana, o complexo do Pão de Açúcar e os fortes históricos de Niterói. O Sítio Patrimônio Mundial Rio de Janeiro: paisagens cariocas entre a montanha e o mar encontra-se regulamentado pela Resolução SMU nº 12 de 09 de outubro 2018 da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, com gestão sob a responsabilidade do Instituto Rio Patrimônio da Humanidade - IRPH (ver: Competências - www.rio.rj.gov.br).

*3. Em 28 de outubro de 2022, em Zumaia, Espanha, o morro do Pão de Açúcar foi declarado um dos primeiros 100 monumentos geológicos mais importantes do mundo pela International Union of Geological Sciences - IUGS. Nessa ocasião, foi lançada a Declaração de Zumaia - em: *The IUGS Zumaia Declaration - IUGS (iugs-geoheritage.org).**

4. O complexo turístico Pão de Açúcar localiza-se em terreno de propriedade da União com concessão à empresa Companhia Caminho Aéreo Pão de Açúcar regulamentada pela Certidão de Inscrição de Ocupação Nº 200/99 - SEI 3274316 - polígono irregular no Morro do Pão de Açúcar, acima da cota 360 m, com área de 6.400,00 m² (SEI 3274332)."

A área ainda constitui (i) **área non aedificandi** e reserva florestal, como parte da **Zona Especial 1 (ZE-1)** definida pela legislação de zoneamento da cidade (Decreto no 322/1976); Procedimento 1.30.001.000937/2023-85, Documento 84, Página 1 Unidade de Conservação Municipal (MoNa - Monumento Natural do Morro do Pão de Açúcar e da Morro da Urca), implementada em 2006; e (ii) **Área de Preservação Permanente por se tratar de topo de morros**, segundo o Código Florestal.

Assim, tendo em vista a natureza jurídica do sítio do Complexo do Pão de Açúcar, a sua proteção jurídica se dá sob diversos enfoques, sendo que o objeto da presente demanda se cinge à sua preservação sob o aspecto (i) paisagístico cultural, como elemento de identidade histórico cultural da cidade do Rio de Janeiro, e (ii) geológico, dada a sua especialidade mineral. Trata-se de sítio ao qual foi conferido o título de patrimônio mundial da humanidade.

Inegável, porquanto notório, que o Complexo do Pão de Açúcar compõe a identidade visual e cultural da cidade do Rio de Janeiro, e do Brasil, em todo o mundo, sendo a imagem da paisagem em questão imediatamente associada à cidade e ao País, assim como o Cristo Redentor. Provavelmente, o maior símbolo turístico do país.

Justamente em função do reconhecimento do valor excepcional universal do sítio dessa paisagem associativa que lhe foi atribuído o título de Patrimônio Mundial da UNESCO.

Alguns conjuntos paisagísticos possuem especial relevância na construção da



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

identidade cultural da cidade, integrando elementos naturais e arquitetônicos no imaginário urbano, de modo a constituir a sua marca internacional.

Por tal razão, quaisquer alterações que importem em significativo comprometimento da paisagem, seja pela supressão, seja pelo incremento ou alteração de elementos naturais e/ou culturais urbanos, devem ser analisadas, previamente, segundo rigorosos critérios e amplo debate público.

Significa que os "patrimônios mundiais" inscritos com tais na UNESCO são imutáveis? Claro que não. Mas o fato de se admitir mudanças nos sítios tombados ao longo do tempo não significa que se faça alterações que nada tenham a ver com o objeto do sítio ou com a sua finalidade turística.

Veja o caso da Praia de Copacabana: nos últimos anos, ganhou quiosques, que atraíram mais turistas para a região e isso não descaracterizou o que ela tem de mais importante, que é sua qualidade como praia.

O fato de se tratar de área já antropizada não implica que se possa, sem adequada análise, e de forma açodada, agregar elementos que alterem a integridade da paisagem, ampliando-se estruturas supostamente removíveis (mas que se pretendem permanentes), comprometendo a identidade visual do local.

Não se olvida o fato de que o valor da paisagem como elemento de identidade cultural possui um viés dinâmico que se relaciona com as atividades da população urbana, não se tratando de paisagem estática.

A relação de identidade que agrega valor à paisagem se cria, justamente, na interação do indivíduo com os elementos que compõem a paisagem, na medida em que dela se pode desfrutar da paisagem, como é o caso do Complexo do Pão de Açúcar. Essa fruição se dá tanto pela sua simples contemplação, possível de diversos pontos da cidade, como a partir das atividades desenvolvidas no local, que incluem a visitação do sítio, sobretudo pelo uso do bondinho, cuja existência histórica integra os elementos protegidos do Complexo.

Não se pode esquecer que o Pão de Açúcar é o que é por causa (i) do bondinho ligando os morros e (ii) da área já construída que permite a visitação de turistas e moradores na localidade. Se não houvesse o bondinho e as áreas já construídas, seriam mais dois (belos) morros, de ampla apreciação visual de longe, e que poderiam não ser reconhecidos como o patrimônio mundial hoje inscrito na UNESCO. Mas o fato de haver o bondinho e a área de vistação nos morros não significa que se possa ampliar tal perímetro, ainda mais com atividade (tiroleza) que nada tem a ver com a importância e a finalidade turística do Pão de Açúcar.

Por consequência, existe um cuidado na autorização de empreendimentos no



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

sítio de valor histórico-paisagístico objeto de tombamento e de patrimonialidade mundial reconhecida. Ainda que determinada intervenção ou acréscimo de estrutura ou atividade possa parecer desprezível, deve-se considerar que, ao longo do tempo, a soma de intervenções "pequenas" (como defende a CCAPA) pode resultar em descaracterização de toda a paisagem.

Daí por que a análise do impacto de intervenções em sítios paisagísticos deve se dar com a máxima cautela e em um juízo de precaução, considerando-se os riscos, tal como as atividades de potencial impacto ambiental, sob pena de se corroer, ao longo do tempo, o valor histórico-cultural da paisagem.

Nesse contexto, o conjunto paisagístico do Complexo do Pão de Açúcar, no qual está inclusa a imagem do bondinho entre os morros, é símbolo e identidade cultural urbana nacional e internacional, devendo-se evitar quaisquer intervenções que impliquem em sua potencial deterioração.

O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento no sentido de que o reconhecimento do valor cultural de um determinado bem, *"abre para a Administração Pública e para a coletividade, depositárias e guardiãs em nome das gerações futuras, a possibilidade de exigirem, em juízo, cumprimento desses deveres negativos e positivos, inclusive a restauração do bem ao status quo ante, sob regime de responsabilidade civil objetiva e solidária, sem prejuízo de indenização por danos causados, até mesmo morais coletivos"* (STJ; REsp 1.359.534; Proc. 2012/0208175-5; MA; 2ª Turma; Relator Ministro Herman Benjamin; DJE 24/10/2016).

A Constituição de 1988, em seu artigo 216, inciso V, estabelece que *"constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico"*.

Enquanto bem tombado e patrimônio histórico e geológico mundial da humanidade, o Complexo do Pão de Açúcar está sujeito a proteção conferida por determinadas normas.

Como bem tombado, não pode sofrer mutilação, nem intervenção sem autorização do IPHAN, como estabelece o Decreto-Lei nº 25/1937, em seu artigo 17, *caput*, segundo o qual *"as coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado."*



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

Ainda enquanto bem tombado, recebe proteção a sua visibilidade, segundo o artigo 18 do referido Decreto-Lei, que estabelece que *"sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto."*

A Portaria nº 420/2010, do IPHAN, disciplina o procedimento para autorização de intervenção em bem tombado, prevendo a **apreciação prévia** como princípio e exigindo a **autorização prévia da autarquia** para tanto, como se vê em seu artigo 2º, inciso I:

"Art. 2º Os estudos, projetos, obras ou intervenções em bens culturais tombados devem obedecer aos seguintes princípios:

*I - prevenção, **garantindo o caráter prévio e sistemático da apreciação**, acompanhamento e ponderação das obras ou intervenções e atos suscetíveis de afetar a integridade de bens culturais de forma a impedir a sua fragmentação, desfiguração, degradação, perda física ou de autenticidade; (...)*

Art. 4º A realização de intervenção em bem tombado, individualmente ou em conjunto, ou na área de entorno do bem, deverão ser precedidas de autorização do Iphan. "

Como patrimônio mundial da humanidade, assim reconhecido pela UNESCO, trata-se de área protegida pela Convenção de 1972 sobre Patrimônio Mundial, a qual dispõe, em seu artigo 6º, item 3, que *"cada um dos estados-partes da presente convenção se compromete a não tomar deliberadamente qualquer medida suscetível de prejudicar, direta ou indiretamente, o patrimônio cultural e natural a que se referem os artigos 1 e 2 localizados no território dos Estados-partes a esta Convenção."*¹.

Por sua vez, das Orientações Técnicas da UNESCO, quanto à aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial de 1972, extrai-se o dever de os Estados-Parte adotarem uma legislação que efetivamente confira proteção ao patrimônio considerado de valor excepcional, bem como de notificarem o Comitê Internacional, através de seu secretariado, acerca de intervenções **que possam modificar o Valor Universal Excepcional do bem (VUE)**, como se observa nos itens em destaque:

"I.A Orientações Técnicas 1. As Orientações Técnicas para a aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial (adiante denominadas «Orientações Técnicas»), têm por objetivo facilitar a aplicação da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (daqui em diante denominada «Convenção do Patrimônio Mundial» ou «Convenção»), descrevendo os procedimentos com vista à: a) inscrição de bens na Lista do Patrimônio Mundial e na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo; b) proteção e conservação dos bens do Patrimônio Mundial; c) atribuição da Assistência Internacional suportada pelo



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

Fundo do Patrimônio Mundial; d) mobilização de apoios aos níveis nacional e internacional em prol da Convenção. 2. As Orientações Técnicas são revistas periodicamente para refletir as decisões do Comitê do Patrimônio Mundial.

[...]

*I.B Convenção do Patrimônio Mundial 4. O patrimônio cultural e natural faz parte dos bens inestimáveis e insubstituíveis não só de cada país mas de toda a humanidade. A perda, por degradação ou desaparecimento, de qualquer desses bens eminentemente preciosos constitui um empobrecimento do patrimônio de todos os povos do mundo. Pode-se reconhecer, com base nas respectivas qualidades notáveis, «um Valor Universal Excepcional» a certos elementos do referido patrimônio que, por essa razão, Orientações Técnicas para Aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial 2 merecem ser muito especialmente protegidos contra os perigos cada vez maiores que os ameaçam. 5. Com vista a garantir o melhor possível a adequada identificação, proteção, conservação e valorização do Patrimônio Mundial, os Estados membros da UNESCO adotaram em 1972 a Convenção do Patrimônio Mundial. A Convenção prevê a criação de um «Comitê do Patrimônio Mundial» e de um «Fundo do Patrimônio Mundial». O Comitê e o Fundo estão operacionais desde 1976. 6. A partir da adoção da Convenção, em 1972, a comunidade internacional adotou o conceito de «desenvolvimento sustentável». A proteção e a conservação do patrimônio natural e cultural constituem um importante contributo para o desenvolvimento sustentável. 7. A Convenção visa a identificação, proteção, conservação, valorização e transmissão às gerações futuras do patrimônio cultural e natural de Valor Universal Excepcional. 8. Os critérios e condições para inscrição de bens na Lista do Patrimônio Mundial foram elaborados para avaliar o Valor Universal Excepcional dos bens, e orientar os Estados parte na proteção e gestão dos bens do Patrimônio Mundial. 9. **Quando um bem inscrito na Lista do Patrimônio Mundial é ameaçado por perigos graves e concretos, o Comitê considera a possibilidade de inscrevê-lo na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. Quando o Valor Universal Excepcional do bem, que justificou a sua inscrição na Lista do Patrimônio Mundial é destruído, o Comitê considera a possibilidade de retirar o bem da Lista do Patrimônio Mundial.***

(...)

*II.F Proteção e gestão 96. Para efeitos de proteção e gestão dos bens do Patrimônio Mundial dever-se-á assegurar que o Valor Universal Excepcional, incluindo as condições de integridade e/ou de autenticidade definidas aquando da inscrição, seja mantido ou melhorado no futuro. Será feita uma análise periódica do estado geral de conservação dos bens, e bem assim do seu Valor Universal Excepcional, no âmbito dos processos de monitorização de bens do Patrimônio Mundial, conforme especificado nas Orientações Técnicas2. 97. **Todos os bens inscritos na Lista do Patrimônio Mundial devem ter uma proteção legislativa, regulamentar, institucional ou tradicional adequada que garanta a sua salvaguarda a longo prazo. Esta proteção deve incluir limites corretamente definidos. Assim, os Estados parte deverão fazer prova de uma proteção legislativa adequada aos níveis nacional, regional, municipal e/ou tradicional de um bem. Deverão anexar à proposta de inscrição os textos apropriados, bem como uma explicação clara sobre a forma como essa proteção jurídica é aplicada para proteger o bem. Medidas legislativas, regulamentares e contratuais para a proteção 98. Medidas legislativas e de caráter regulamentar a nível nacional e local asseguram a sobrevivência do bem e a sua proteção contra o desenvolvimento e alterações que possam ter um impacto negativo sobre o Valor Universal Excepcional ou a integridade e/ou a***



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

autenticidade do bem. Os Estados parte devem assegurar a aplicação integral e efetiva destas medidas. Limites para uma proteção eficaz 99. A definição de limites é uma condição essencial ao estabelecimento de uma proteção eficaz dos bens propostos para inscrição. Devem ser estabelecidos limites para garantir a expressão plena do Valor Universal Excepcional e da integridade e/ou autenticidade do bem. (...)

Utilização sustentável

119. Os bens do Patrimônio Mundial podem acolher diversas utilizações, presentes ou futuras, que sejam ecológica e culturalmente sustentáveis e que possam contribuir para a qualidade de vida das comunidades envolvidas. O Estado parte e os seus parceiros devem certificar-se de que tal utilização sustentável ou qualquer outra alteração não tem um efeito adverso sobre o Valor Universal Excepcional do bem. Para certos bens, a utilização humana não é apropriada. Toda a legislação, política e estratégia que afete os bens do Patrimônio Mundial deve garantir a proteção do seu Valor Universal Excepcional, apoiar a conservação do patrimônio natural e cultural e promover e incentivar a participação ativa das comunidades e agentes interessados, a fim de assegurar a sua proteção, conservação, gestão e apresentação sustentável.

(...)

172. O Comitê do Patrimônio Mundial convida os Estados parte na Convenção a informarem-no, por intermédio do Secretariado, das suas intenções de promover ou autorizar, numa zona protegida pela Convenção, restauros importantes ou novas construções, que possam modificar o Valor Universal Excepcional do bem. A notificação deve ser feita o mais cedo possível (por exemplo, antes da redação dos documentos de base para projetos específicos) e antes que sejam tomadas decisões dificilmente reversíveis, para que o Comitê possa participar na busca de soluções adequadas para garantir a preservação do Valor Universal Excepcional do bem. " (grifos nossos)

Observa-se, desses trechos acima destacados, que mudanças nas áreas protegidas pelo Patrimônio Mundial não são proibidas. Mas elas não podem comprometer a higidez e a natureza principal do bem (o fim a que ele se destina). Nesse sentido, o que uma tirolesa tem a ver com a natureza do Pão de Açúcar? Por que a CCAPA insiste em afirmar que pesadas perfurações na pedra do Pão de Açúcar ou do Morro da Urca não podem comprometer a higidez da rocha? Veremos isso mais à frente.

Acerca da proteção de bens históricos, vale ainda citar a recente aprovação de enunciados na I Jornada de Direito do Patrimônio Cultural e Natural, que revelam o entendimento jurisprudencial acerca da temática:

ENUNCIADO 7 - As Convenções Internacionais sobre patrimônio cultural e natural que tenham sido integradas como fontes formais no ordenamento interno têm aplicabilidade administrativa e judicial direta no Brasil em nível de norma supralegal, ou, se for o caso, de emenda constitucional, nos termos do §3º do art. 5º da Constituição da República.

ENUNCIADO 8 – Na fundamentação de suas decisões, o administrador e o juiz podem



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

considerar Convenções e Acordos internacionais sobre o patrimônio cultural e natural, ainda que não assinados ou ratificados pelo Brasil.

ENUNCIADO 9 – Integram a estrutura básica da ordem pública de proteção do patrimônio cultural e natural, entre outros, os princípios da vedação de salvaguarda deficiente; in dubio pro patrimônio público; da proibição do retrocesso cultural e/ou ambiental; da função memorativa da propriedade cultural; da prevenção de dano; da precaução; da responsabilização in integrum; da solidariedade intergeracional; da cooperação internacional; da participação pública; da função ecossocial da propriedade; da fruição coletiva; e do respeito à ancestralidade e à diversidade.

ENUNCIADO 10 – A Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural tem aplicabilidade judicial e administrativa direta no Brasil também quanto aos seus princípios gerais e obrigações, em diálogo das fontes com as normas constitucionais e legais nacionais que disciplinam a matéria."

Nesse sentido, se a regulação da Administração - no caso, do IPHAN - é insuficiente ou omissa, é plenamente possível o controle desse ato administrativo ilegal pelo Poder Judiciário.

2.3. A competência do IPHAN e os limites de seu poder de polícia

De acordo com o artigo 2º, do Anexo I, do Decreto nº 11.178/2022, o IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional tem por finalidade institucional proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro.

A competência do órgão está diretamente relacionada à efetividade do mandamento constitucional, disposto no artigo 216, inciso V, da CF/1988, que estabelece que *"constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...) os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico"*.

Como asseverado nas alegações finais do IPHAN, a análise técnica daquele órgão se restringe ao aspecto dos impactos no patrimônio cultural paisagístico:

"Estritamente do ponto de vista do patrimônio cultural paisagístico, no que tange à visibilidade e ambiência do Bem Tombado Nacional, bem como à proteção e conservação de seus atributos, considero que o Projeto Executivo para instalações de tirolesa e de novos acessos desde a trilha existente na estação do Morro do Pão de Açúcar pode ser aprovado por esta Autarquia e as obras retomadas.

Uma vez aprovado o projeto executivo que trouxe a representação gráfica dos cortes de rocha,



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

o Iphan autorizou a retomada da obras."

Em razão disso, houve questionamento acerca da legitimidade do órgão para responder acerca de impactos ambientais e geológicos do empreendimento, o que foi objeto de decisão ao longo do processo.

Há, por certo, uma concorrência de competências executivas de fiscalização do Complexo e, por tal razão, fez-se necessária, ao longo da instrução, a manifestação de demais entidades e órgãos, para além do IPHAN, cuja análise se restringiu ao aspecto paisagístico e histórico-cultural do bem.

Como se extrai do artigo 23 da CF/1988:

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

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

(...)

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

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

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;"

Diante disso, decidiu-se pela inexistência de litisconsórcio passivo necessário, sendo indeferido o pedido formulado pelo IPHAN, de inclusão do Município do Rio de Janeiro e da Fundação GEO-RIO no pólo passivo, evento 59, DESPADEC1, sem prejuízo de que colhidas as manifestações dos referidos entes, uma vez considerado que sua esfera jurídica não será afetada pela tutela jurisdicional a ser eventualmente concedida.

Consignou-se, na ocasião, que *"em que pese a alegação do IPHAN de que não é o único Órgão responsável pela autorização das intervenções efetivadas no bem tombado, a controvérsia objeto desta ação diz respeito tão somente à autorização expedida pelo mesmo, órgão federal encarregado da proteção do patrimônio cultural material federal tombado"* e que *"a autorização do IPHAN não esteve condicionada à prática de nenhum ato administrativo do Município ou da Fundação GEO-RIO, sendo certo que produziu efeitos apenas em relação à ré CIA CAMINHO AEREO PAO DE ACUCAR, requerente da autorização e, portanto, a única litisconsorte passiva necessária da ação."*



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

Tal decisão, objeto de agravo de instrumento interposto pelo IPHAN, foi mantida pela 7ª Turma Especializada do e. TRF da 2ª Região processo 5011256-51.2023.4.02.0000/TRF2, evento 130, ACOR2.

De mais a mais, o Município do Rio de Janeiro teve a oportunidade de se manifestar nos autos, como se depreende do evento 269, PET1, ocasião em que teve a chance de tecer comentários sobre o fundamento e o mérito do presente processo, além de se manifestar sobre outras provas produzidas nos autos.

Assim, em que pese o Complexo do Morro do Pão de Açúcar, por sua natureza, seja objeto de proteção por órgãos diversos, em exercício de competências executivas concorrentes, a análise que se faz nos presentes autos se cinge ao feixe de atribuições do IPHAN e, logicamente, ao alcance de sua apreciação técnica e de sua responsabilidade na liberação do empreendimento, o que justifica a sua legitimidade, observados tais limites.

Em parecer datado de 14/07/2023, a fundação GEORIO informa evento 58, OUT2 que *"o licenciamento do desmonte realizado por esta Diretoria de Licenciamento e Fiscalização ocorreu em atendimento ao disposto nos marcos legais existentes, no âmbito das nossas atividades de atuação, os quais preveem o licenciamento de desmontes de rocha a frio ou a fogo, dentre outros (Art. 1º do Regulamento de Licenciamento e Fiscalização do Decreto "E" 3.800/1970), tendo sido juntado planta com as anuências do IPHAN, SMDEIS e IRPH."* e que *"entendeu-se que os projetos e relatórios apresentados demonstraram adequadamente que as intervenções que se pretende implantar, em regiões de menor declividade se comparadas com as porções íngremes destas elevações, não evidenciaram possibilidade de deflagração de rupturas no maciço na região de abrangência dos serviços previstos no licenciamento dos desmontes. Cabe ainda ressaltar que o licenciamento da Fundação GEO-RIO em apoio ao licenciamento edilício tem por objetivo confirmar que nas intervenções sejam adotados parâmetros técnicos e concepções adequadas às reais condições dos terrenos onde serão implantados, mitigando riscos de acidentes de natureza geotécnica."*

Nem se diga aqui que o Pão de Açúcar é um monumento de proteção "apenas cultural" e que, por isso, não cabe entrar na análise geológica da obra. Apesar de a demanda se voltar contra o ato do IPHAN, que o analisou sob a roupagem de patrimônio cultural assim inscrito na UNESCO, e do fato de a autarquia ter expertise geológica para liberar ou não a obra, fato é que esse aspecto do Pão de Açúcar (geologia e a importância do morro nesse aspecto) pode ser levantada e discutida para se mostrar as consequências de uma obra indevida como essa a que se presta a 1ª ré (CCAPA).

Se, na esfera judicial, as sentenças devem levar em consideração as consequências dos valores e fatos trazidos na decisão (art. 20 do Decreto-lei 4.567/1942 - LINDB -, modificado pela Lei nº 13.655/2018), não se pode ignorar a importância geológica



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

dos morros Pão de Açúcar e da Urca para se infirmar a falta de legalidade, razoabilidade e precaução da obra da Tirolesa. Ainda que o MPF tenha ventilado a importância cultural do Pão de Açúcar nos cenários nacional e internacional dos patrimônios tombados, este juízo não pode ignorar o aspecto geológico para afastar qualquer licitude na obra.

A realização da obra ilegal pretendida, querendo ou não, gera efeitos geológicos no conjunto patrimonial do Pão de Açúcar. E isso não pode ser ignorado pelo juízo, que deve estar atento às consequências do ato pretendido (obra). Tanto é que foi deferida e realizada perícia na área de geologia no presente processo (eventos 571 e 616).

Assim, os estudos geológicos nos presentes autos se deram com o escopo de aferir a existência de risco ao patrimônio paisagístico, porquanto se questiona sobre se eventual comprometimento da integridade da rocha, causado pelas intervenções necessárias ao empreendimento da Tirolesa, pode acarretar impactos potenciais no conjunto paisagístico do Complexo do Pão de Açúcar.

Vivemos hoje um mundo em que as forças da natureza têm comprometido alguns monumentos paisagísticos.

Recentemente, vimos a queda do Arco do Amor (ou Arco Sant'Andrea)², na região de Meledugno, na Puglia (Itália). No dia 14 de fevereiro do corrente ano, com a erosão e a força do oceano, houve a queda do arco de pedra, pondo fim a um dos mais emblemáticos pontos turísticos da Itália. E nada há o que fazer a respeito: a força da natureza fez desaparecer o arco, que funcionava como uma passagem ou uma "ponte" entre dois morros na região praiana de Meledugno.

Também recentemente (fevereiro de 2026), vimos praticamente desaparecer, pelo avanço do oceano e pela força das ondas, a caverna localizada à esquerda da Praia de Reynisfjara³ (uma das praias de areia preta), na região de Vík, no sul da Islândia. O que era um local de visita dos turistas - a caverna no lado esquerdo da Praia de Reynisfjara - hoje não existe mais pelo avanço do oceano. Um dos pontos turísticos mais emblemáticos da Islândia desapareceu em razão do avanço do oceano.

Se muitos monumentos naturais se perdem hoje (citei apenas dois exemplos), o que dirá daqueles causados por ações humanas (poluição, aquecimento do ar, deterioração de rios e florestas, não separação ecológica do lixo, obras indevidas etc.).

No caso em apreço, veremos que o início de obra da tirolesa, sem licença estatal, já causou danos irreversíveis na rocha.



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

2.4. Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário: análise da autorização das obras emitida pelo IPHAN

A atuação do IPHAN deve se dar segundo o regime disposto no artigo 37 da CR/1988, que dispõe, em seu *caput*, que *"a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência"*.

De modo mais específico, o artigo 2º da Lei nº 9.784/99 prevê que:

"A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; (...)"

A Lei nº 9.784/99 ainda prevê que, na eventualidade de um determinado ato administrativo apresentar defeito sanável, é possível a sua convalidação pela própria administração, em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, sendo imprescindível a motivação (artigo 50, inciso VIII, e artigo 55 da Lei nº 9.784/99).

Mais recentemente, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB sofreu alterações significativas, operadas pela Lei nº 13.655/2018, trazendo para a Administração Pública o dever de atuar segundo o pragmatismo jurídico, não sendo possível ao administrador tomar decisões, bem como se utilizar de conceitos indeterminados, sem



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

considerar o contexto e as suas consequências práticas jurídicas e administrativas:

"Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

(...)

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo: (Incluído pela Lei nº 13.655,



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

de 2018)

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; **(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)**

O ato administrativo de autorização consiste em expressão do poder de polícia do órgão público, e, assim sendo, deve atender ao disposto no artigo 37 da CF/1988, no artigo 2º da Lei nº 9.784/99 e nas mais recentes disposições da LINDB, que orientam a atuação da Administração Pública segundo o pragmatismo e o consequencialismo.

Nos termos do artigo 78 do Código Tributário Nacional, "*considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*"

Ainda, segundo o parágrafo único do artigo 78 do CTN, "*considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.*"

A prática dos atos administrativos, portanto, deve observar o princípio da legalidade, sendo vinculada a atuação da administração quando não há margem na lei para escolha do agente público e discricionária quando, diante do caso concreto, tem a possibilidade de escolher dentre duas ou mais soluções, todas válidas pelo direito.

Há uma inapropriada afirmação da CCAPA de que haveria uma discricionariedade técnica por parte do IPHAN (p. 20/21 das Alegações Finais - Evento 729). Discricionariedade? Obviamente que não.

Na medida em que cabe ao órgão regulador (IPHAN) analisar o empreendimento em si e autorizá-lo ou não de acordo com seus requisitos e seus impactos no sítio protegido mundialmente (impactos culturais, paisagísticos, geológicos, patrimoniais do ponto de vista internacional), não há espaço para discricionariedade na licença. Se o empreendimento gera esses tipos de impactos, cabe ao IPHAN exercer a sua atividade regulatória para negá-lo. E se essa regulação é deficiente ou insuficiente, cabe sim a intervenção do Poder Judiciário para anular a licença concedida.

E vamos deixar claro aqui para que ninguém se esqueça dos fatos deste



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

processo (fatos, não interpretação ou análise judicial): **A OBRA DA TIROLESA COMEÇOU EM 2022 SEM A LICENÇA DO IPHAN.**

Vendo a sua própria omissão em fiscalizar monumentos paisagísticos e culturais tombados, o IPHAN interveio posteriormente e autorizou a obra. Não só autorizou, como passou a **defender** a obra da tirolesa, tecendo análises - essas sim subjetivas - sobre os alegados "benefícios" do empreendimento.

Em outras palavras, vendo que não exerceu a sua função como deveria, ainda mais sobre um monumento reconhecido como Patrimônio Mundial da Humanidade (inscrito como tal na UNESCO), o IPHAN resolveu agir e, sob o pretexto da convalidação de atos ilícitos (obra iniciada sem a licença do órgão regulador), passou a defender que a mesma era plenamente legítima e que não gerava qualquer dano ou risco ao Pão de Açúcar.

A discricionariedade recai na margem de escolha conferida ao administrador acerca do agir ou não agir, do momento de agir, e, ainda, sobre os elementos do ato administrativo, o que não se aplica no caso concreto da tirolesa.

Em regra, o sujeito, a finalidade e a forma são elementos vinculados. O motivo será discricionário quando a lei não o definir, ou o definir se utilizando de conceitos jurídicos indeterminados de valor, como os de moralidade, interesse público e utilidade pública, que admitem margem de interpretação. Contudo, se o conceito jurídico indeterminado se referir a conceito técnico, que depende de manifestação de órgão igualmente técnico, ou, quando se referir a conceito empírico ou de experiência, a atuação do administrador será vinculada, não havendo margem para discricionariedade administrativa.

No caso concreto, não há margem para discricionariedade; não cabe ao IPHAN escolher se autoriza ou não a obra da tirolesa. Ou ela cumpre os requisitos legais para tanto ou não cumpre. Não cumprindo, como se evidencia no caso concreto, gerando consequências (já vistas na pedra), cabia ao IPHAN vetar a obra, o que não foi feito.

Apesar de a doutrina mais tradicional defender a impossibilidade de o Poder Judiciário adentrar na análise do mérito administrativo - isso em caso de discricionariedade administrativa - modernamente, defende-se a sindicabilidade do mérito pelo Poder Judiciário, seja pela releitura do sistema à luz dos princípios constitucionais que regem a administração pública, seja a partir de diversas teorias (ex: teoria do desvio de poder e teoria dos conceitos jurídicos indeterminados). Tais teorias, por limitarem a discricionariedade administrativa, permitem um maior controle judicial sobre a atuação da administração segundo os limites da discricionariedade.

Isso tudo em caso de discricionariedade, que não é o caso do presente ato impugnado do IPHAN. E mesmo que fosse, apenas por exercício de argumentação jurídica, o



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

ato do IPHAN seria plenamente controlável judicialmente e anulável, em razão das nulidades vistas no processo administrativo que lá se desenvolveu. A começar pela obra iniciada sem qualquer autorização (tirolésa) e sem qualquer ligação com o objeto turístico do Pão de Açúcar.

Apenas a título de argumentação, Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que "*as decisões judiciais que invalidam atos discricionários por vício de desvio de poder, por irrazoabilidade ou desproporcionalidade da decisão administrativa, por inexistência de motivos ou de motivação, ou por infringência a princípios como o da moralidade, segurança jurídica, boa-fé, não estão controlando o mérito, mas a legalidade do ato.*" Assim, segundo a ilustre jurista, "*o que o Poder Judiciário pode fazer é verificar se, ao decidir discricionariamente, a autoridade administrativa não ultrapassou os limites da discricionariedade*".⁴

Dissertando sobre o tema, Andreas J. Krell afirma que "*na atual fase 'pós-positivista', instaurada com ampla positivação dos princípios gerais de Direito nos novos textos constitucionais, os atos administrativos discricionários não devem ser controlados somente por sua legalidade, mas por sua juridicidade*", de modo que houve uma ampliação da margem de vinculação dos atos discricionários, o que os torna passíveis de um maior controle judicial.⁵

Assim, a densidade do controle judicial depende do grau de liberdade da decisão que cada lei deixa para os órgãos administrativos, do tipo material do conceito indeterminado empregado, da estrutura do procedimento para a tomada da decisão administrativa. Na hipótese de atos administrativos, como os de licenciamento de obras e atividades, há maior vinculação a critérios técnico-científicos e de prognose, o que reduz os espaços de livre decisão do administrador e, por consequência, do controle judicial.

Nesse mister, o Superior Tribunal de Justiça já asseverou, com base em lição doutrinária, que, "*conforme leciona Richard A. Posner, o Poder Judiciário esbarra na dificuldade de concluir se um ato administrativo cuja motivação alegadamente política seria concretizado, ou não, caso o órgão público tivesse se valido tão somente de metodologia técnica. De qualquer forma, essa discussão seria inócua, pois, segundo a doutrina Chenery - a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América -, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos (Economic Analysis of Law. Fifth Edition. New York: Aspen Law and Business, 1996, p. 671). Portanto, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário*" (AgInt no AgInt na SLS n. 2.240/SP, Relatora Ministra Laurita Vaz, Corte



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

Especial, julgado em 7/6/2017, DJe de 20/6/2017). (REsp n. 1.648.159/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 14/10/2025, DJEN de 21/10/2025.)

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, consignou que *"esta CORTE já proclamou a autonomia das agências reguladoras na definição das regras disciplinadoras do setor regulado, observados os limites da lei de regência, ante a complexidade técnica dos temas envolvidos que exigem conhecimento especializado e qualificado acerca da matéria objeto da regulação (ADI 2095, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 26/11/2019)" (RE n. 1.059.819, Relator(a): Marco Aurélio, Relator(a) p/ acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 21/2/2022, processo eletrônico repercussão geral - mérito DJe-084, divulg 2/5/2022, public 3/5/2022).* (REsp n. 1.648.159/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 14/10/2025, DJEN de 21/10/2025.)

Assim, embora a discricionariedade técnica dos órgãos de regulação deva ser tomada por deferência, determinados aspectos devem ser observados a fim de se aferir a regularidade dos procedimentos administrativos que resultaram na análise técnica e que tem o potencial de comprometer a validade de tal avaliação.

Como alerta Leonardo Greco, *"apesar de ser certo que o direito nasce dos fatos, até hoje não houve nenhuma ciência ou saber humano que fosse capaz de empreender sua reconstrução de forma absolutamente segura e aceita por todos, para que o juiz pudesse se limitar a dizer o direito aplicável."*⁶

O raciocínio probatório é, pois, um processo lógico-racional de definição de premissas fáticas como suficientemente e cientificamente demonstradas, com base em conhecimento epistêmico relacionado ao universo de seu objeto, a partir da qual se busca uma decisão judicial justa.

Assim, por exemplo, no universo da geofísica, não há como se questionar conclusões técnicas acerca da existência ou não do risco para o comprometimento de estruturas de rocha, por se tratar de premissas fáticas extraídas de processos empíricos exatos. Seria possível, contudo, infirmar o valor da prova, acaso elaborada por profissional de reduzida experiência em comparação com aquela elaborada por outros experts, com maior experiência e especialidade naquele ramo do conhecimento. Ainda, seria possível questionar a subjetividade das conclusões de um laudo pericial em que o perito tenha se afastado da técnica para tecer considerações além daquelas estritamente relacionadas ao seu objeto.

Quantas vezes, no juízo previdenciário, o perito afirma a incapacidade do segurado (autor de um processo pedindo auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez) e o juiz julga improcedente o pedido por entender que o demandante pode trabalhar em outra função? Quantas vezes o assistente social infirma a capacidade financeira de um demandante,



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

concluindo pelo seu afastamento do benefício assistencial de prestação continuada (art. 20, Lei nº 8.742/1993) e o juiz observa fatos a caracterizar o estado de miserabilidade daquele autor, dando procedência à sua pretensão?

No caso em apreço, o que está em jogo é a adequação das licenças concedidas pelo IPHAN, no exercício de sua competência fiscalizatória, para o empreendimento da "Tirolesa" à preservação do conjunto paisagístico do Complexo do Pão de Açúcar enquanto patrimônio mundial da humanidade e identidade cultural carioca, além de símbolo nacional de espectro internacional.

Por exemplo, na folha 7 do laudo (evento 590), o perito afirma que as intervenções da obra da tirolesa se concentram em área já construída. Pergunto (já questionando a afirmação): se é legítimo construir em área antropizada, a CCAPA poderia substituir aquela área de show no Morro da Urca por um edifício de 3 andares com lojas e restaurantes? Veja que estou citando um exemplo hipotético de um edifício pequeno de 3 andares... Certamente que não poderia assim agir só porque a obra se concentra sobre área já construída.

A CCAPA também insiste, ao longo deste processo, que a base da tirolesa se concentra sobre uma área em que ficava uma antiga casa de máquina hoje desativada. Mas isso lhe dava direito retirar não só a casa como grande volume de rocha no Morro da Urca para colocar bases de uma tirolesa?

Nesse mister, verifico a existência de aspectos que comprometem a validade do ato de licença do IPHAN, os quais são passíveis de controle por parte do Poder Judiciário e que passo a analisar a seguir.

E veremos a seguir os detalhes que tornam ilegal qualquer licença ou obra nesse sentido.

2.4.1. Obras iniciadas em desacordo com o projeto inicialmente apresentado, corte de rocha sem autorização e o licenciamento posterior

O primeiro aspecto que denota a irregularidade do licenciamento concedido é o fato, incontroverso, de que as atividades relacionadas ao empreendimento foram iniciadas sem as devidas licenças, as quais foram concedidas *a posteriori*, quando já se havia procedido ao corte da rocha.

Com efeito, as obras de desmonte e perfuração de rocha tiveram início em setembro de 2022, conforme ata registrada no evento 38, PET1. Contudo, os Alvarás de Obras e/ou Serviços N° 039/2023 e N° 040/2023, emitidos pela Fundação GEORIO para o



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

desmonte de rocha a frio nos Morros do Pão de Açúcar e da Urca, datam apenas de 21/03/2023.

Como destacado na decisão que, inicialmente, deferiu a liminar para que paralisadas as obras:

"De acordo com os documentos colacionados pelo MPF, o projeto executivo com a planta contendo cortes e perfurações nas rochas dos morros do Pão de Açúcar e Urca somente foi apresentado pela empresa ré no dia 25 de janeiro de 2023, com aprovação pelo IPHAN em 06 de fevereiro de 2023 (evento 1, ANEXO15).

Anteriormente, em vistoria às obras de execução das estruturas, na data de 17/01/2023, foi proferido despacho pela servidora do IPHAN, Cláudia Ardións Espasandin, nos seguintes termos (evento 1, ANEXO4):

"Em vistoria às obras de execução das estruturas para implantação de sistema de tirolesa entre os morros do Pão de Açúcar e Urca, realizada ontem, dia 17/01/2023, com o objetivo de verificar a origem e as causas de derramamento de material desde o topo do morro do Pão de Açúcar, ocorrido em 12/01/2023, verifiquei o início de corte de rocha, o qual nunca foi aprovado por este Iphan-RJ.

O material derramado, segundo o engenheiro civil Marcio Santos da empresa Contratada RAC Engenharia S/A, compõe-se de água e pó de rocha, derivados do corte de parte do costão rochoso para a implantação da fixação do "deck de decolagem" da tirolesa.

Ocorre que no Anteprojeto aprovado por este Iphan não há qualquer menção gráfica ou textual acerca de corte no costão rochoso, como se pode verificar no Anteprojeto Arquitetônico analisado (SEI 3479229).

Complementarmente, ainda não foi encaminhado a este Iphan-RJ o Projeto Executivo das obras pretendidas, bem como as identificações e ARTs dos responsáveis técnicos pelas obras, como preconiza a Portaria Iphan 420/2010.

Dito isto, solicito, salvo melhor juízo, que a empresa Contratante Companhia Caminho Aéreo Pão de Açúcar - CCAPA e as empresas Contratadas RAC Engenharia S/A (responsável pela execução das obras) e Engexpor Brasil Gerenciamento de Projetos e Obras Ltda. (responsável pelo gerenciamento das obras) sejam oficiadas (i) a paralisar as intervenções no morro do Pão de Açúcar e (ii) a providenciar condições adequadas de barreiramento de detritos em todas as intervenções em curso com vistas a evitar nossos derramamentos de materiais e (iii) a encaminhar o Projeto Executivo e



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

demais documentos relacionados à responsabilidade técnica sobre as obras como determina a Portaria Iphan 420/2010.

Sugiro também que demais órgãos envolvidos na preservação do Bem Tombado Nacional, municipais e estaduais, sejam instados a participar da análise do ocorrido com vistas a deliberações conjuntas. Por fim, informo que está em elaboração Relatório de Fiscalização referente ao verificado em 17/01/2023.” - grifei

Conclui-se, portanto, que a técnica do IPHAN constatou o início de corte de rocha no local em 17/01/2023, antes mesmo da apresentação do Projeto Executivo ao ente fiscalizador pela empresa CCAPA, o que apenas ocorreu no dia 25 de janeiro do mesmo ano, após determinação de paralisação das obras pelo Superintendente Substituto do IPHAN, Chrystian Picone (evento 1, ANEXO5).

Apesar disso, em 02 de fevereiro de 2023, a mesma servidora do IPHAN, Sra. Claudia Espasandin, recomendou o deferimento do Projeto Executivo para instalações de tirolesa e de novos acessos desde a trilha existente na estação do Morro do Pão de Açúcar (evento 1, anexo 14).

De acordo com seu Parecer Técnico, a empresa CCAPA paralisou imediatamente as obras no Pão de Açúcar a pedido do IPHAN, tendo tomado em seguida as seguintes medidas cabíveis (i) para identificação do material derramado, (ii) para a limpeza do monumento e (iii) para a melhoria do sistema de barreiramento de detritos.

Ainda de acordo com o Parecer, o Projeto Executivo manteve as seguintes premissas apresentadas no Anteprojeto: (i) a ocupação de áreas hoje ociosas ou mal utilizadas, (ii) a uniformidade dos tratamentos das áreas de uso público, valorizando a fruição da paisagem pelos visitantes, (iii) a máxima mimetização das futuras instalações nos topos dos morros tombados e (iv) a criação de uma possível identidade visual adotada no Plano Diretor.

Assim, considerando o teor do Parecer Técnico, na data de 06/02/2023, o Projeto Executivo foi aprovado pelo IPHAN-RJ, mediante despacho da Coordenadora Técnica Lívia Passos, com a consequente autorização para retomada das obras (evento 1, anexo 9).

No entanto, de acordo com os documentos, na data de 11/04/2023, foi realizada vistoria no local pelo MPF, juntamente com o Superintendente do IPHAN, ocasião na qual foi observada a ocorrência de mutilação de rocha no morro, tendo, por essa razão, o representante do IPHAN informado que analisaria novamente o caso, à luz do que fora observado.



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

Não obstante, na data de 24/04/2023, a Superintendência do IPHAN informou ao MPF que, em reunião com a diretoria da empresa ré, foram apresentadas medidas que objetivavam a redução do corte de rocha no bem, nos seguintes termos (anexo 1, evento 11):

“4. As medidas constituem-se na (i) supressão da rampa de acesso de serviços e retorno de cadeiras de roda, organizando novo fluxo por dentro do cômodo do pré-show, cômodo reservado à preparação e orientação dos usuários; (ii) distanciamento da rampa de maior proporção (acesso ao deck de decolagem) da lateral da rocha para desviar dos afloramentos no costão norte evitando cortes de rochas na área; (iii) a limitação do cômodo de pré-show ao espaço já existente, não havendo, desta maneira, acréscimos de área nem cortes de rocha fora de seu perímetro; e (iv) elevação do piso do cômodo do pré-show reduzindo o pé-direito ao mínimo necessário para reduzir o volume de corte para nivelamento dos afloramentos dentro desse recinto. 5. Cumpre-nos salientar que os referidos estudos encontram-se em andamento pela equipe de projeto, de modo que tais questões não estão completamente consolidadas.”

Não obstante, passados mais de 45 dias da inspeção promovida pelo MPF, não foram apresentadas pela empresa quaisquer alterações ou reduções no processo administrativo respectivo, permanecendo o Processo SEI n. 01450.000298/2022-36 sem qualquer nova atualização desde 11/04/2023 (evento 1, anexo 15).

Apesar disso, as obras continuam em andamento e, de acordo com informações prestadas pela própria empresa ré ao MPF, elas tiveram início em 15/09/2022, “tendo o corte da rocha sido iniciado nessa mesma data”. Aduziu, ainda, a referida empresa que “o volume de rocha já cortado é de 78,13m³ no Morro da Urca e 49,70m³ no Morro do Pão de Açúcar” (evento 1, anexo 10).”

A aceleração de processos administrativos com vistas a regularizar intervenções iniciadas sem a devida autorização indica a ausência de padrões de atuação que seriam exigíveis no caso concreto, com a fiel observância ao projeto executivo inicialmente apresentado, que não indicava cortes de rocha.

Tal conclusão é corroborada, por exemplo, pela manifestação do Município do Rio de Janeiro evento 269, PET1, que observa ***“que tanto os projetos arquitetônicos apresentados aos órgãos municipais de patrimônio cultural, como a solicitação de autorização ambiental, com pedido de corte de árvores, não continham qualquer indicação de corte de rocha (inclusive, conforme trecho acima grifado). Conforme noticiado nos autos, em janeiro de 2023, foi constatada pelo IPHAN a execução de obras de desmonte de rocha, sem previsão correspondente no projeto anteriormente apresentado.”*** Ainda, consignou que ***“De acordo com a FUNDAÇÃO GEORIO, entidade competente no âmbito municipal para licenciamento geotécnico de estabilização de encostas e taludes, desmontes de rocha a frio e***



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

a fogo, dentre outras intervenções e atividades passíveis de licenciamento pelo Código de Mineração, apenas em 03 de março de 2023 foram instaurados pela Cia Caminho Aéreo Pão de Açúcar os processos administrativos GEO-PRO-2023/00235 e GEO-PRO2023/00272, para licenciamento de obras estabilizantes nos Morros do Pão de Açúcar e da Urca (...) que o licenciamento conferido pela GEORIO não abarca avaliação relacionada ao patrimônio paisagístico e cultural, mas se restringe apenas à viabilidade e segurança no desmonte de rochas e obras de estabilização. Assim, após regular andamento dos processos de licenciamento geotécnico, vistoria realizada em 15/03/23 e parecer fundamentado, foi emitido Alvará de Obras e/ou serviços em 21/03/2023, para desmonte de rocha a frio."

A referida manifestação municipal é acompanhada da documentação relativa aos processos administrativos em que concedidas as licenças da GEORIO, sendo que, no evento 269, ANEXO3, consta o parecer da IRPH, de 02/03/2022, em que há recomendação de "padronização do guarda corpo das áreas novas", destacando-se que "as modificações internas causam impacto irrelevante no Sítio, no entanto, a implantação das novas rampas e da plataforma no perímetro da área de visitação no topo do morro e a estrutura da tirolesa podem impactar na ambiência do bem tombado e na paisagem protegida. (...) Além disso, cabe lembrar que haverá um impacto visual, observado pelos usuários do bondinho. Em vistoria local, foram esclarecidos alguns pontos sobre a tirolesa, ponto mais sensível do projeto: (...) 5 - não haverá corte de pedra, apenas o manejo dos vegetais localizados na área das intervenções." (grifo nosso)

É preciso repisar um fato constatado e não uma análise deste juízo: FORAM CORTADOS MAIS DE 100m³ DE ROCHA NO MORRO DA URCA E NO MORRO DO PÃO DE AÇÚCAR (evento 1, ANEXO10, e evento 571, LAUDO 1, fl. 30).

E não precisamos sequer dizer o óbvio, que a rocha tirada não volta, não nasce de novo, como pode acontecer com uma floresta devastada. A retirada de um grande mineral não se recupera como a devastação de uma floresta, que pode retornar ao *status quo ante*. Isso não é análise ou valoração judicial, é fato comprovado no processo.

O próprio IPHAN, em 10/03/2022, analisando o projeto apresentado, o colocou em exigência em parecer assinado pela arquiteta Claudia Ardions Espasandin, que destacou que "o Requerente apresenta projeto arquitetônico na fase de Anteprojeto e designado como Projeto de Legalização de modificação sem acréscimo de área, **abrangendo diversas alterações arquitetônicas, que, em princípio, não guardam relação com as estruturas leves necessárias à implantação do sistema de tirolesa, e, inclusive, a ampliação do perímetro de ocupação preexistente no topo do Morro tombado**". Assim, concluiu pela necessidade de reapresentação do projeto evento 38, ANEXO34:

"A grande monta de interferências propostas dentro da poligonal preexistente de ocupação pela empresa Requerente, assim como sua ampliação perimetral, e a necessidade de se



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

registrar os devidos acréscimos e supressões sobre uma base arquitetônica já aprovada previamente por todos os órgãos competentes, (...) E com base nas considerações deste Parecer Técnico, recomendo, s.m.j., o indeferimento desta proposta apresentada até o cumprimento das exigências apontadas."

A licença de obras concedida pela CLPE - SMDEIS, em 06/09/2022, por sua vez, destaca que a autorização concedida é para "*modificação SEM ACRÉSCIMO DE ÁREA em prédio existente com instalação de equipamentos e estruturas para a tirolesa.*" evento 38, ANEXO27

O curioso é que a CCAPA nunca explicou o porquê de ter iniciado uma obra de grande porte nos Morros da Urca e Pão de Açúcar sem a prévia licença do IPHAN. O que levou a Companhia que explora o bondinho do Pão de Açúcar há anos, sabedora das nuances e da geologia dos morros, a iniciar uma obra assim, sem qualquer anuência dos órgãos reguladores estatais? O que fez a CCAPA acreditar que poderia iniciar uma obra desse porte sem qualquer autorização estatal?

Não obstante a falta de anuência dos órgãos de controle, a ré prosseguiu com as intervenções, sem a devida autorização, como destaca o IPHAN no ofício N° 75/2023 (SEI/IPHAN - 4127578 evento 38, ANEXO36):

"Aproveitamos para destacar o seguinte trecho do Despacho N° 187/2023 COTEC IPHANRJ/IPHAN (4124221):

*'venho relatar que, em vistoria às obras de execução das estruturas para implantação de sistema de tirolesa entre os morros do Pão de Açúcar e Urca, realizada ontem, dia 17/01/2023, com o objetivo de verificar a origem e as causas de derramamento de material desde o topo do morro do Pão de Açúcar, ocorrido em 12/01/2023, **verifiquei o início de corte de rocha, o qual nunca foi aprovado por este Iphan-RJ.** O material derramado, segundo o engenheiro civil Marcio Santos da empresa Contratada RAC Engenharia S/A, compõe-se de água e pó de rocha, derivados do corte de parte do costão rochoso para a implantação da fixação do "deck de decolagem" da tirolesa. **Ocorre que no Anteprojeto aprovado por este Iphan não há qualquer menção gráfica ou textual acerca de corte no costão rochoso, como se pode verificar no Anteprojeto Arquitetônico analisado (SEI 3479229). Complementarmente, ainda não foi encaminhado a este Iphan-RJ o Projeto Executivo das obras pretendidas, bem como as identificações e ARTs dos responsáveis técnicos pelas obras, como preconiza a Portaria Iphan 420/2010.**' (grifo nosso)*

O fato de ter a ré CCAPA iniciado as intervenções no bem objeto de tombamento sem a devida licença constitui em si ato ilícito que deveria ensejar procedimento fiscalizatório pelo IPHAN, com a aplicação das penalidades cabíveis, na forma dos artigos 17 e 18 do Decreto-Lei n° 25/1937.

Não obstante, optou-se pela formulação de exigências de modo a ser emendado o projeto inicialmente apresentado, com vistas à sua correção.



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

Houve sim conduta ilícita e dano por parte da CCAPA - ao contrário do que pretende fazer crer nas suas alegações finais (evento 729) -, passível, portanto, de RECOMPOSIÇÃO DA ÁREA DETERIORADA e indenização.

2.4.2. Início das intervenções em patrimônio mundial sem prévia comunicação ao Comitê Internacional - descumprimento da Convenção de 1972 e das suas Orientações Técnicas

O segundo aspecto é o fato de que a licença foi concedida sem que houvesse comunicação ao Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO, em contrariedade à Convenção de 1972 e às suas Orientações Técnicas. Tal fato foi denunciado por organizações não-governamentais participantes do Comitê Internacional e resultou na abertura de *procedimento internacional de monitoramento reativo*, previsto nos itens 170 a 176 das Orientações Técnicas da Convenção, com a inicial tomada de informações pela UNESCO junto ao Ministério das Relações Exteriores evento 218, ANEXO2.

O Instituto ICOMOS - Conselho Internacional de Monumentos e Sítios, organização não-governamental participante do Comitê Internacional da UNESCO, denunciou à Direção do Centro do Patrimônio Mundial da UNESCO as intervenções relacionadas ao empreendimento evento 22, ANEXO2, solicitando fosse elaborado um *Heritage Impact Assessment - HIA*, por organizações consideradas idôneas e isentas.

Ressaltou, na referida denúncia, que *"considera equivocada aprovar qualquer intervenção sem uma análise técnica que considere o Bem Tombado Nacional, à luz da metodologia introduzida e aplicada pelo IPHAN na Coordenadoria-Geral de Patrimônio Natural, de Paisagem Cultural e de Arqueologia do Departamento de Patrimônio Material, e da mesma forma, considerando as disposições do Plano Diretor aprovado pelo IPHAN na década de 1990. Além disso, há que se considerar também o Plano de Manejo do MoNa, aprovado na esfera municipal em 2013, deverá ser considerado.*

Cabe salientar que o licenciamento municipal foi realizado a partir do enquadramento do projeto como de baixo impacto, e com isso, as análises foram simplificadas, inclusive sem avaliação prévia dos aspectos geológicos-geotécnicos anteriormente ao início das obras. A introdução de diversas estruturas temporárias e irregulares inseridas nos topos do Morro Pão de Açúcar e do Morro da Urca resultou na atual ocupação massiva do local. As coberturas licenciadas no contexto dos Jogos Olímpicos do Rio 2016, de caráter temporário, perduram até hoje, formando um conjunto de edificações irregulares, sem controle e sem critério, resultando em um conjunto adensado e desorganizado, incompatível com as características paisagísticas do local.



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

Nesse sentido, o ICOMOS Brasil considera que há necessidade de ordenamento da ocupação do topo dos referidos morros, mas que este deva ser realizado com intuito de valorização do bem tombado e dos valores atribuídos a essa paisagem reconhecida como patrimônio mundial, nacional e municipal, sem acréscimo de área construída, área edificada e área agenciada, sem intervenções invasivas e sem acrescentar novas atividades concorrentes na paisagem identitária do bem.

Os cortes na rocha dos morros, já realizados sem as prévias licenças e em andamento, após a licença, feitos sem uma avaliação anterior do impacto para o patrimônio mundial e nacional, são irreversíveis, com impacto e alteração na geomorfologia do patrimônio tombado, causando dano irreparável a um recurso natural não renovável de importância fundamental.

É crucial ressaltar também que, contrariando as diretrizes da Unesco para os sítios reconhecidos como Patrimônio Mundial, não houve consulta à população sobre a referida obra e quando seus impactos começaram a ser percebidos, houve uma forte mobilização capitaneada pelas associações de moradores locais que levou à organização do movimento 'Pão de Açúcar Sem Tirolesa' (@paodeacucarsemtirolesa), o qual já realizou diversas manifestações de protesto.

A intervenção para implantação das tirolesas também foi contestada através de notas de repúdio por diversas associações técnicas, como a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), a Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (ABAP), a Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura (ABEA), a Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Arquitetura e Urbanismo (ANPARQ), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (ANPEGE), a Associação Nacional de História (ANPUH), o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), a Rede Nacional de Arquivistas das Instituições Federais de Ensino (ARQUIFES), a Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo (FENEA), a Federação Nacional dos Arquitetos e 4 Urbanistas (FNA), o Fórum Nacional das Associações de Arquivologia do Brasil (FNArq), a Seção Brasileira do Comitê Internacional para a Documentação e Conservação de Edifícios, Sítios e Conjuntos do Movimento Moderno (DOCOMOMO Brasil), o Comitê Brasileiro para a conservação do Patrimônio Industrial (TICCIH Brasil), do Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Brasileiro, da Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro, do consultor brasileiro da UNESCO Carlos Fernando de Moura Delphim, além de diversas manifestações do próprio Comitê Brasileiro do ICOMOS Brasil. A despeito de toda a mobilização, as intervenções continuam em execução." (grifos nossos)

É de extrema relevância a manifestação do Instituto ICOMOS, enquanto colaborador e um dos participantes, como organização consultiva, do Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO. Trata-se de organização não-governamental, criada em 1965, em Varsóvia, após a elaboração da Carta de Veneza, resultante do II Congresso de Arquitetos e



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

Especialistas em Edifícios Históricos, realizado em Veneza em 1964, em que fixadas as bases para preservação do patrimônio histórico-cultural mundial, sob influência da devastação ocorrida em razão da Segunda Grande Guerra Mundial.

Como organização consultiva, ao ICOMOS cabe, segundo as orientações técnicas da Convenção (item 31):

"O papel das Organizações Consultivas é o seguinte: a) aconselhar sobre a aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial no respectivo domínio de competência; [Artigo 13º (7) da Convenção do Patrimônio Mundial] b) ajudar o Secretariado a preparar a documentação do Comitê e do Bureau, a ordem do dia das suas reuniões e a execução das decisões do Comitê; c) ajudar na elaboração e aplicação da estratégia global para uma Lista do Patrimônio Mundial representativa, equilibrada e credível, da estratégia global de formação, dos relatórios periódicos, e nos esforços permanentes de reforço da utilização eficaz do Fundo do Patrimônio Mundial; d) vigiar o estado de conservação dos bens do Patrimônio Mundial e examinar os pedidos de Assistência Internacional; [Artigo 14º (2) da Convenção do Patrimônio Mundial] e) no caso do ICOMOS e da UICN, avaliar os bens propostos para inscrição na Lista do Patrimônio Mundial e apresentar ao Comitê relatórios de avaliação; e f) assistir às reuniões do Comitê e do Bureau do Patrimônio Mundial a título consultivo;"

Ademais, a relevância da manifestação da ICOMOS decorre de ser o órgão responsável pela avaliação da inscrição do bem cultural da categoria de paisagem cultural como patrimônio mundial, como se vê das Orientações Técnicas da Convenção, em especial, o item 146 das Orientações:

ICOMOS

- 34.** O ICOMOS (Conselho Internacional dos Monumentos e dos Sítios) é uma organização não-governamental com sede em Paris, França. Foi fundado em 1965. O seu papel consiste em fomentar a aplicação da teoria, metodologia e técnicas científicas à conservação do patrimônio arquitetônico e arqueológico. O seu trabalho assenta nos princípios da Carta Internacional de 1964 sobre a conservação e restauro dos monumentos e sítios (Carta de Veneza).

ICOMOS
49-51, rue de la Fédération
75015 Paris, França
Tel : + 33 (0) 1 45 67 67 70
Fax : +33 (0) 1 45 66 06 22
End. eletrônico:
secretariat@icomos.org
<http://www.icomos.org>

- 35.** O papel específico do ICOMOS no quadro da *Convenção* é o seguinte: avaliar os bens propostos para inscrição na Lista do Patrimônio Mundial, assegurar o acompanhamento do estado de conservação dos bens do Patrimônio Mundial possuidores de valor cultural, analisar os pedidos de Assistência Internacional apresentados pelos Estados parte e dar o seu contributo e apoio às atividades de reforço das competências.



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

"146. No caso das propostas de inscrição de bens culturais que pertençam à categoria das "paisagens culturais", a avaliação, é efetuada pelo ICOMOS, em consulta com a UICN. Quando se trata de bens mistos, a avaliação é efetuada conjuntamente pelo ICOMOS e pela UICN."

Portanto, ao contrário do que alega a 1ª ré em suas alegações finais (evento 729, ALEGACOES1), o ICOMOS é órgão de consulta da UNESCO e suas manifestações são cruciais para inscrever um bem como patrimônio mundial da humanidade nessa organização global ou mesmo iniciar processo de perda dessa qualidade. As manifestações do ICOMOS são, dessa forma, essenciais para as decisões tomadas pela UNESCO, ainda que não faça parte dessa última organicamente.

Também consta nos autos o ofício enviado pela *World Heritage Watch*, outra organização não governamental, ao Ministério das Relações Exteriores, **noticiando uma Segunda Revisão Técnica da ICOMOS, a partir da qual se encaminhou ao Comitê Internacional da UNESCO solicitação de inclusão do sítio em lista de patrimônio mundial em risco.**

Segundo a recomendação do WHW, já manifestada anteriormente pela ICOMOS, o empreendimento não pode ser levado a diante sem uma prévia Avaliação de Impacto Patrimonial (HIA), de um processo participativo e de um Plano Diretor para o bem patrimônio mundial.

Afere-se, a partir de tais fatos, que os integrantes do Comitê Internacional sobre o Patrimônio Mundial da UNESCO consideram ter o IPHAN negligenciado as orientações técnicas da Convenção de 1972 quanto à necessidade de um plano de gestão para a área, com a definição de limites de intervenção e de parecer prévio do órgão internacional⁷, bem como a disposição da Convenção para proteção do patrimônio mundial, cultural e natural, que, em seu artigo 6º, item 3, estabelece que *"cada um dos estados-partes da presente convenção se compromete a não tomar deliberadamente qualquer medida suscetível de prejudicar, direta ou indiretamente, o patrimônio cultural e natural a que se referem os artigos 1 e 2 localizados no território dos Estados-partes a esta Convenção."*⁸.

A propósito, as Orientações Técnicas da UNESCO dispõem, quanto à aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial de 1972, o seguinte:

"172. O Comitê do Patrimônio Mundial convida os Estados parte na Convenção a informarem-no, por intermédio do Secretariado, das suas intenções de promover ou autorizar, numa zona protegida pela Convenção, restauros importantes ou novas construções, que possam modificar o Valor Universal Excepcional do bem. A notificação deve ser feita o mais cedo possível (por exemplo, antes da redação dos documentos de base para projetos específicos) e antes que sejam tomadas decisões dificilmente reversíveis, para que o Comitê possa participar na busca de soluções adequadas para garantir a preservação do



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

Valor Universal Excepcional do bem. "

A *Word Heritage Watch*, organização não governamental participante do Comitê Internacional de Proteção ao Patrimônio Mundial da UNESCO, manifestou ao Ministério das Relações Exteriores a preocupação acerca das intervenções noticiadas relativas à tirolesa, no processo IPHAN SEI nº 01450.001937/2024-42, instaurado em 07 de março de 2024 evento 685, ANEXO3.

O processo em questão tramitou pela Assessoria de Assuntos Internacionais, pelo Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização (DEPAM) e pela Superintendência do IPHAN no Rio de Janeiro. No dia 26 de março de 2024, o Superintendente local despachou os autos ao gabinete da Presidência da autarquia e ao DEPAM, afirmando que a questão era tratada diretamente pela Presidência do IPHAN para centralizar todas as informações relacionadas a este caso. No entanto, após isso, não houve qualquer movimentação nos autos do processo SEI, e, em 04 de setembro de 2025, foi incluído no SEI o Ofício nº 09113.200341/2024-66, da DAMC (Divisão de Assuntos Multilaterais Culturais) do Ministério das Relações Exteriores, dirigido à Assessoria de Assuntos Internacionais da Presidência do IPHAN, através do qual o Itamaraty transmite comunicação da Delegação do Brasil junto à UNESCO relativa à segunda Revisão Técnica realizada pelo ICOMOS Internacional, a respeito do projeto de instalação de tirolesa no Pão de Açúcar.

Na referida comunicação, há recomendações do ICOMOS a respeito do projeto, no sentido de que o Brasil deveria "(i) *proceder com a realização de uma avaliação de impacto patrimonial, seguindo a metodologia proposta pelo Centro do Patrimônio Mundial e os Órgãos Consultivos, conforme descrito no Guia e Ferramenta para Avaliações de Impacto em um Contexto de Patrimônio Mundial (2022); (ii) assegurar que a abordagem adotada seja participativa, garantindo a inclusão de informações completas e precisas, além da participação ativa das partes interessadas, especialmente o Comitê de Gestão e representantes da sociedade civil; e, (iii) no caso de desenvolvimento de um Plano Diretor, garantir a participação do Comitê de Gestão e das partes relevantes, incorporando considerações sobre os impactos potenciais desse plano na salvaguarda do Valor Excepcional Universal do sítio*".

Como destacou o MPF, apesar do ofício ter sido assinado eletronicamente por Danilo Vilela Bandeira em 14/11/2024, o documento só foi incluído no SEI do IPHAN dez meses depois, em 04/09/2025, não havendo sequer referência a este ofício na lista de andamentos, o que impediu o controle público dos atos da Administração.

A Segunda Revisão Técnica encaminhada à UNESCO denota o avanço nas avaliações do impacto do empreendimento na qualificação do sítio como patrimônio mundial da humanidade de extrema relevância técnica e jurídica, bem como que a autorização concedida pelo IPHAN se encontra em questionamento diante do Comitê Internacional do



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

Patrimônio Mundial e que tais elementos indicam que o quadro fático probatório analisado por este juízo se alterou no curso do presente processo, com agravamento do risco considerado.

De fato, a perda da qualidade de um bem como "Patrimônio Mundial da Humanidade" não ocorre de um dia para o outro e precisa de um processo dialético e com produção de provas no âmbito da UNESCO. Mas fato é que essa provocação à UNESCO já existe por intermédio da Segunda Revisão Técnica do ICOMOS. E, além dos riscos à higidez da rocha, existe sim o risco de perda da qualidade de monumento mundial do Pão de Açúcar na UNESCO no futuro.

Diversamente do que defende o IPHAN no evento 260, PET1, as Orientações Técnicas anexas à Convenção, ainda que sujeitas a avaliação e aprovação periódica pelo Comitê do Patrimônio Mundial, não possuem caráter meramente sugestivo.

É do texto principal da Convenção que se extrai o compromisso internacional dos estados-partes de *"não tomar deliberadamente qualquer medida suscetível de prejudicar, direta ou indiretamente, o patrimônio cultural e natural a que se referem os artigos 1 e 2 localizados no território dos Estados-partes a esta Convenção"*.

A Orientação Técnica que determina aos estados-parte a notificação do Comitê do Patrimônio Mundial acerca de suas intenções de promover intervenções importantes em zonas protegidas pela Convenção não deve ser lida, portanto, como mera proposição, e sim consectário lógico e procedimento necessário à intervenções na área sujeita à proteção.

Com efeito, é consectário ético e lógico da Convenção os Estados-Parte seguirem as orientações técnicas expedidas pelo órgão internacional, para efetiva observância das regras da Convenção, não obstante não haja, de fato, necessidade de ratificação das orientações técnicas.

Não se está diante de orientação técnica que implique em custos ao Estado-Parte, ou em qualquer espécie de prejuízo à soberania do Estado, mas sim de compromisso com o pactuado e ratificado.

Em outras palavras, o Estado se compromete *"a não tomar deliberadamente qualquer medida suscetível de prejudicar, direta ou indiretamente, o patrimônio cultural e natural a que se referem os artigos 1 e 2 localizados no território dos Estados-partes a esta Convenção"*. Nesse sentido, espera-se que, na eventualidade de qualquer intervenção que possa impactar negativamente a área protegida (Pão de Açúcar), haja uma atuação pautada na eticidade, o que inclui, no mínimo, a prévia comunicação ao organismo internacional ao qual se submeteu a inscrição da área como patrimônio mundial. Trata-se de dever ético e lógico que sequer precisaria estar disposto em orientação técnica. Muito menos nessa decisão



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

judicial.

Tal entendimento se encontra de acordo com os enunciados da I Jornada de Direito do Patrimônio Cultural e Natural:

ENUNCIADO 7 - As Convenções Internacionais sobre patrimônio cultural e natural que tenham sido integradas como fontes formais no ordenamento interno têm aplicabilidade administrativa e judicial direta no Brasil em nível de norma supralegal, ou, se for o caso, de emenda constitucional, nos termos do §3º do art. 5º da Constituição da República.

ENUNCIADO 8 - Na fundamentação de suas decisões, o administrador e o juiz podem considerar Convenções e Acordos internacionais sobre o patrimônio cultural e natural, ainda que não assinados ou ratificados pelo Brasil.

ENUNCIADO 9 - Integram a estrutura básica da ordem pública de proteção do patrimônio cultural e natural, entre outros, os princípios da vedação de salvaguarda deficiente; in dubio pro patrimônio público; da proibição do retrocesso cultural e/ou ambiental; da função memorativa da propriedade cultural; da prevenção de dano; da precaução; da responsabilização in integrum; da solidariedade intergeracional; da cooperação internacional; da participação pública; da função ecossocial da propriedade; da fruição coletiva; e do respeito à ancestralidade e à diversidade.

ENUNCIADO 10 - A Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural tem aplicabilidade judicial e administrativa direta no Brasil também quanto aos seus princípios gerais e obrigações, em diálogo das fontes com as normas constitucionais e legais nacionais que disciplinam a matéria."

Por tais razões, as autorizações concedidas pelo IPHAN não atendem a um controle de convencionalidade e mais, de juridicidade, porquanto, consoante o item 172 das Orientações Técnicas, consistia em dever do Estado brasileiro (através do IPHAN) comunicar à UNESCO a intervenção potencialmente modificadora “antes que fossem tomadas decisões dificilmente reversíveis”.

A não observância do procedimento previsto nas Orientações Técnicas da Convenção sujeitam, de modo imediato, a risco de revisão o título de patrimônio mundial da humanidade conferido ao sítio, ainda que se considere que, para a efetiva revisão e retirada do título, faz-se necessária a observância de procedimento prévio que consiste em diversas etapas, o qual, frise-se, já fora iniciado a partir das denúncias do ICOMOS e da WHW.

De forma mediata, esses relatos do ICOMOS e da WHW implicam em descrédito do Estado-Parte (Brasil) perante a comunidade internacional, por inobservância e negligência quanto aos deveres assumidos.

Nesse contexto, não procede a afirmação de que eventual recomendação da UNESCO sobre a obra da tirolesa violaria a soberania nacional brasileira, como alegou a



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

CCAPA (1ª ré) nas alegações finais (evento 729, p. 22/23).

Soberania nacional não significa que o Brasil possa realizar o que bem entender no Pão de Açúcar, independentemente da oitiva da UNESCO ou do ICOMOS. Quando inscrito na UNESCO como "Patrimônio Mundial", o bem não é transferido em sua propriedade à organização mundial, mas o coloca sob a vigilância e o interesse de toda comunidade internacional.

2.4.3. Ausência de prévio e amplo debate público sobre o empreendimento e seus impactos negativos

O terceiro aspecto consiste no fato de que o licenciamento não foi precedido de um prévio e amplo debate social.

Foram reunidas nos autos manifestações de diversos atores da sociedade civil, os quais demonstram (i) a existência de considerável preocupação e insatisfação pública e (ii) a ausência de respostas adequadas aos questionamentos realizados quanto aos impactos negativos do empreendimento do Complexo.

Confira-se, a propósito, o trecho da manifestação do Grupo Ação Ecológica, no evento 235, ANEXO2:

"A ideia central era de que o topo dos dois morros fosse utilizado para receber os visitantes e lhes proporcionar vistas de todos os ângulos da cidade e de Niterói no outro lado da Baía de Guanabara, oferecendo-lhes serviços básicos de apoio a essa visitação: alimenta o, sanitários e venda de souvenirs.

A tentativa de transformar aquele espaço exíguo e ambientalmente já saturado em um hub de compras e entretenimento, num misto, como dito acima, de shopping center com parque de diversões e casa de shows,   totalmente incompatível com o espírito da proposta original da concessão do serviço e, mais ainda, com uma unidade de conserva o de prote o integral no seu entorno."

Sobre a necessidade de prévio debate público dos impactos do empreendimento, o perito do juízo, PAULO TADEU COSTA (Eventos 590 e 592) afirma que houve amplo debate e que houve deliberação acerca dos impactos e apresentadas propostas sobre planos de mitigação suficientes.

No entanto, como se infere das informações prestadas no próprio laudo, a participação **se limitou** ao CONSEMONA e CMPC, que atuam junto com o IRPH, com a participação de conselheiros das seguintes instituições: SMAC, IPHAN, CPRM, DRM, GAE, AMOUR, FEMERJ, AGUIPERJ, ACTA, BONDINHO, UEB, ABLM, sendo que isso se deu



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

apenas em uma oportunidade, em 2022, antes das intervenções iniciadas sem a devida licença, bem como que foram levantados questionamentos acerca da solução para impactos de ruídos e escaladas, as quais permaneceram sem soluções adequadas, o que se afere da ata da reunião realizada, acostada no evento 38, ANEXO17.

Como se vê da ata da referida reunião, especificamente acerca da preocupação dos conselheiros das entidades presentes, consta terem sido realizados "estudos sobre impactos de ruídos" considerando práticas comuns do turismo de aventura (**utilizando-se por parâmetro "gritos femininos, porque mais agudos"**), considerando o volume de visitantes e participantes estimado no local, cujo controle se espera realizar a partir de práticas como a venda preferencial *on line* de ingressos para a modalidade.

Aqui, algo sem qualquer lógica ou comprovação científica. E com um pouco de discriminação. Afirma-se na ata da reunião citada no evento 38, Anexo 17, que, para medir o nível de ruído do que poderia representar a tirolesa em funcionamento, foram utilizados como parâmetro "**GRITOS FEMININOS" "POR SEREM MAIS AGUDOS"**.

De onde se tirou essa evidência? Com que parâmetro científico se chegou a essa conclusão de que os gritos das mulheres são mais altos ou agudos?

Anotou-se em ata a existência de algumas ressalvas sobre pontos sensíveis (impactos dos ruídos e impactos para a prática de escalada) que não foram totalmente solucionados e sobre os quais seriam apresentados os resultados dos estudos e das alternativas para mitigar tais impactos. Salta aos olhos, ademais, a ausência de apresentação dos estudos técnicos sobre os ruídos.



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

4 – Sobre impactos dos ruídos:

André (GAE) e **Arthur Estevez (FEMERJ)** demonstraram preocupação quanto ao ruído gerado pelos usuários da tirolesa. Os usuários desta atividade costumam gritar, o que pode impactar outros perfis de visitantes do MoNa como os montanhistas (escaladores e caminhantes).

Arthur Estevez (FEMERJ) lembrou que há outro problema relacionado ao ruído gerado pelos usuários da tirolesa. Considerando que na prática da escalada, a dupla precisa se comunicar em voz alta, por questões de segurança, esses gritos dos usuários poderiam atrapalhar essa comunicação entre os escaladores, colocando-os em risco.

Thaís Pimenta (DRM) questionou também quanto ao impacto desses ruídos sobre a fauna.

Em resposta, **Marcelo Gomes (Bondinho)** informou que foram realizados estudos simulando esses ruídos. Esta atividade de simulação foi acompanhada pela Gestão do MoNa. Segundo o consultor da empresa responsável pelo estudo, esses ruídos não causarão impactos na vizinhança (área residencial do bairro), devido à grande distância entre o empreendimento e as residências.

Sobre a metodologia deste estudo, explicou que foi utilizada caixa amplificadora com sons de gritos femininos, que são mais agudos e atingem decibéis mais altos (em torno de 61 dB). Esses sons foram captados em vários pontos, dentro (trilha, base das vias de escalada) e fora (área urbana do bairro da Urca) do MoNa, conforme orientações da empresa que está prestando a consultoria ambiental do projeto (Essati Engenharia). Para que o som fosse captado nos pontos fora do MoNa, foi necessário majorar a potência desses ruídos para posteriormente ser realizado o tratamento matemático de redução, considerado academicamente o mais adequado.

Ricardo Couto (SMAC/GUC) complementou informando que outras unidades de conservação possuem atividades de aventura que podem gerar esse tipo de ruído (gritos), e há uma tendência de que esse tipo de entretenimento seja implementado em outras unidades pelo Brasil. O trabalho de levantamento que o Bondinho está fazendo pode ser aproveitado como exemplo na avaliação de possíveis implementações em outras unidades de conservação.

Além disso, **observou o perito que "em consulta aos autos do processo administrativo/IPHAN, não foi localizado registro de que o IPHAN tenha promovido discussões com a sociedade civil sobre o projeto":**



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

QUESITO MPF, EVENTO 264, ANEXO 2. QUESITO 04

Conforme Iphan: "O conceito de paisagem cultural foi adotado pela Unesco em 1992 e incorporado como uma nova tipologia de reconhecimento dos bens culturais, conforme a Convenção de 1972 que instituiu a Lista do Patrimônio Mundial. Até o momento, os sítios reconhecidos mundialmente como paisagem cultural relacionam-se às áreas rurais, aos sistemas agrícolas tradicionais, aos jardins históricos e a outros locais de cunho simbólico, religioso e afetivo. O reconhecimento do Rio de Janeiro culminou em uma nova visão e abordagem sobre os bens inscritos na Lista do Patrimônio Mundial. Nesse sentido, considerando que o complexo dos Morros do Pão de Açúcar e Urca é parte integrante do sítio Rio de Janeiro: paisagens cariocas entre a montanha e o mar, declarado Patrimônio Mundial pela Unesco em 2012 e que o Monumento Natural do Morro do Pão de Açúcar integra o componente 4 da core zone e, por entre outras razões, é um dos ícones da imagem da cidade do Rio de Janeiro desde os primeiros tempos da colonização, queira o Sr. Perito informar se o Iphan, instituição legalmente responsável pela proteção dos bens culturais brasileiros, promoveu discussão ampla com a sociedade civil acerca do projeto da tirolesa.

RESPOSTA:

Em consulta aos autos do processo administrativo/IPHAN, não foi localizado registro de que o IPHAN tenha promovido discussões com a sociedade civil sobre o projeto, porém, eis que notamos que:

(i) a realização de consultas ou audiências públicas não está previsto nem no Decreto-Lei n. 25/1937 nem na Portaria 420/2010 como requisito para a aprovação de obras como as de que trata a presente perícia;

(ii) a Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Cidade – SMAC, promoveu a discussão com a sociedade civil, via reunião do conselho consultivo – Conselho do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca – CONSEMONA datada de 15 de julho de 2022, com a presença ativa dos Órgãos de Patrimônio – IPHAN e Instituto Rio Patrimônio da Humanidade - IRPH, membros conselheiros, conforme anexo 17, do evento 38 desta Ação Civil Pública:

Não obstante, o perito **adentra de forma indevida no campo de análise jurídica** (item "i" acima) para "*notar*" que a realização de consultas ou audiências públicas não está prevista no Decreto-Lei n° 25/1937, nem na Portaria n° 420/2010, como requisito para a aprovação de obras como as de que trata a presente demanda.

Tal assertiva não se coaduna com o sistema de proteção ao patrimônio público, que preconiza, como pressuposto de legitimidade de intervenções urbanas significativas, a participação popular minimamente a partir de debates, audiências e consultas públicas, os quais representam instrumentos de garantia de gestão democrática da cidade.

Com efeito, o Estatuto da Cidade, Lei n° 10.257/2001, prevê como objetivo da política urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade, mediante diretrizes, dentre as quais está a gestão democrática "*por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*". Ainda, disciplinando a gestão democrática da cidade, o Estatuto prevê como garantia de tal ideal,



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

dentre outros, a utilização de instrumentos como debates, audiências e consultas públicas (inciso II).

O ideal de participação popular em projetos que interessem diretamente à sociedade é reconhecido pelo IPHAN, que, mais recentemente, publicou a Portaria nº 289/2025, atualizando os procedimentos previstos na Portaria 420/2010, com inovações que promovem maior abrangência, transparência, desburocratização e serviços digitais. A atualização da portaria foi precedida de consulta pública, de modo a adequar-se a novos marcos legais, como, por exemplo, a Lei nº 14.129/2021, que dispõe sobre Governo Digital.

Como consta da notícia divulgada pelo governo, o Presidente do IPHAN, Leandro Grass, declarou que: *“A nova portaria para autorização de intervenções em bens tombados e valorados foi construída de forma participativa, com a colaboração de servidores e da sociedade”, disse Grass, referindo-se ao fato de que o texto da nova portaria foi objeto de Consulta Pública do dia 1o ao 30 de outubro de 2024, na qual foram registradas 576 contribuições. “Isso mostra como o Iphan está atento às demandas do seu tempo e comprometido em fortalecer a Política de Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro.”* (<<https://www.gov.br/iphan/pt-br/assuntos/noticias/iphan-divulga-novos-procedimentos-para-autorizacao-de-intervencoes-no-patrimonio-material-brasileiro>>)

Outrossim, importa observar que o patrimônio em questão não é apenas mais um bem tombado da União e área de preservação ambiental, por ser topo de morro. É um sítio de valor universal, excepcional, com título de patrimonialidade mundial conferido pela UNESCO, devendo observar as diretrizes da Convenção de 1972 e das suas Orientações Técnicas.

Justamente em razão de tal excepcionalidade é que uma intervenção como o empreendimento em questão carece de legitimidade acaso autorizada sem prévio e adequado debate público - amplo e plurifásico - do qual a sociedade civil possa efetivamente participar e contribuir para a construção de soluções adequadas aos impactos previstos em potencial.

Dito isso, é possível afirmar que o processo administrativo de concessão de licença para intervenção em sítio de tal natureza, de patrimonialidade mundial e valor universal excepcional, deve observar o ideal de participação popular através de debates públicos efetivos. Por não ter sido observado o devido processo administrativo condizente com a natureza do empreendimento objeto de apreciação, a licença concedida pelo IPHAN carece de legitimidade.

Um dos grandes desafios a se implementar no âmbito da Administração Pública Indireta (notadamente autarquias) é a maior participação popular e de interessados na confecção de suas decisões. No âmbito de órgãos reguladores, a participação de interessados (sociedade) é ainda mais necessária.



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

Justamente por seus dirigentes não terem sido escolhidos pelo voto popular, costuma-se imputar aos órgãos reguladores uma falta de legitimidade para prolatar decisões administrativas sem a participação de interessados ou atingidos por tais decisões. Não é o voto direto que torna legítima ou não toda e qualquer decisão estatal. Para superar a desconfiança popular contra uma decisão do órgão regulador — e aqui o IPHAN se insere em relação à obra da tirolesa do Pão de Açúcar —, é necessário impingir uma série de requisitos a tais organismos, de modo a aproximar o quanto possível o resultado de tais decisões à aceitação popular.

E um dos critérios que tornam as decisões dos órgãos de controle mais aceitas pela sociedade é justamente o fato de se permitir a participação popular na sua confecção. Não que a Administração ou a empresa que presta um serviço (caso da CCAPA) devam seguir exatamente o que deseja a sociedade ouvida. Mas no mínimo devem usar os argumentos da população ouvida para tomar a decisão administrativa, ainda que para rejeitá-los expressamente na solução final.

Alexis de Tocqueville⁹, no século XIX (1835), já dizia sobre a importância da democracia e da participação para as sociedades. Tratando sobre o desprezo do Estado pelo cidadão, e sobre a necessidade de mudança desse quadro de “pequenez” humana em relação aos detentores de poder, Tocqueville¹⁰ afirma que, nos “séculos democráticos” (a obra é de 1835), os indivíduos da sociedade têm o “gosto pela independência” e naturalmente são “impacientes com a regulação”. Apesar de reconhecer a pouca importância dada pelos governantes aos cidadãos, Tocqueville indica a necessidade de se valorizar mais o indivíduo nas sociedades democráticas. Uma das tônicas de sua obra é chamar a atenção para a importância dos indivíduos na governança e como os mesmos devem ser o fim maior das gestões públicas.

Segundo Gustavo Binenbojm¹¹, com o passar dos anos, as agências nos Estados Unidos começaram a sofrer inúmeras críticas da sociedade em razão (i) da sua crescente intrusividade nas atividades privadas, (ii) da sua eficiência nos serviços regulados e (iii) da sua não sujeição aos mecanismos tradicionais de *accountability* eleitoral. Segundo o autor, com o tempo, o centro das discussões sobre as agências passou não mais a ser sobre o seu grau de autonomia, mas sim sobre “*controle político, responsabilidade social e legitimidade democrática*”.

Pegando o exemplo das agências reguladoras, a grande maioria das suas leis regentes determina a oitiva obrigatória da sociedade para a edição de decisão ou ato normativo regulatório, seja por meio de consulta pública formal, seja por audiência pública.

Costuma-se fazer uma confusão entre o “caráter técnico” e a “participação democrática” como se fossem coisas que não se misturam ou como se uma atrapalhasse a



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

outra.

Quanto mais participação popular nas decisões das agências, ainda que os argumentos dos interessados sejam rejeitados de forma fundamentada, maior será o grau técnico da decisão tomada. Maior será também o grau de aceitação de uma decisão administrativa quando sua redação final tiver tido a participação de todos os interessados. Esses se sentem mais satisfeitos quando suas considerações são tratadas na decisão da agência (ainda quando justificadamente rejeitadas). Na verdade, as várias visões técnicas discutidas nas consultas e audiências públicas e a oitiva das manifestações dos interessados dão subsídio à melhor decisão técnica de um órgão regulador.

Um exemplo interessante podemos extrair da ANAC (Agência Nacional da Aviação Civil), que, através de audiência pública, submeteu a proposta de Regulamentação sobre os *drones*¹² (Regulamento Brasileiro da Aviação Civil Especial nº 94 – RBAC–E nº 94). Tendo em vista o rápido desenvolvimento desses equipamentos, que são aeronaves não tripuladas — os chamados “VANTS” (veículos aéreos não tripulados) —, a agência entendeu ser importante a realização de audiência pública para edição de normas sobre o assunto.

Trata-se de equipamento não previsto no Código Brasileiro de Aeronáutica (de 1986), ou em qualquer lei, e que vem sendo utilizado por particulares, principalmente a partir da década de dez do século XXI, para todo e qualquer fim, desde a espionagem alheia até o próprio lazer (fotos e vídeos particulares). Além disso, é um equipamento que pode atrapalhar aeronaves tripuladas, como aviões e helicópteros, podendo comprometer a segurança desses e das pessoas em geral.

Não podemos esquecer que a própria Constituição de 1988, no seu art. 37, §3º, já prevê a participação popular nas decisões da Administração Pública, podendo-se incluir aí — por que não? — os órgãos reguladores.

Quando o mencionado dispositivo constitucional fala que “[a] lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta [...]”, está deixando claro que as decisões mais importantes dos órgãos reguladores devem, o quanto possível, permitir a participação popular para a prolação de suas decisões.

E uma das formas de democratizar a prolação das decisões administrativas é permitir que sua formação tenha participação das pessoas interessadas da sociedade. Para tanto, essa participação tem de ser procedimentalizada, a fim de que qualquer um da sociedade possa acompanhar o que está sendo discutido no âmbito do órgão regulador e conheça como será materializada essa participação.

Que a participação popular é garantida na Constituição e em diversas leis das agências, isso não se tem dúvidas. A questão é: como será essa participação?



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

A grande dificuldade no direito brasileiro é a ausência de lei que sistematize o procedimento dessa participação popular na formulação de decisão dos órgãos reguladores.

A Lei de Processo Administrativo Federal, a Lei nº 9.784/1999, nos seus arts. 31 e 32, deu o primeiro passo.

Os referidos dispositivos legais tratam da consulta e da audiência pública. A falha é que ainda tratam os dois mecanismos de participação como algo facultativo. Os dois artigos da Lei nº 9.784 (31 e 32) ainda dizem que a Administração “*poderá*” abrir consulta ou audiência pública.

Diz o art. 31 que “[q]uando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros [...]”.

Por sua vez, o art. 32 menciona que “[a]ntes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo”.

Note-se que o art. 31 diz que “*poderá [...] abrir período de consulta*” quando a matéria do processo “*envolver assunto de interesse geral*”. Já o art. 32 diz que, mesmo “*diante da relevância da questão*”, “*poderá ser realizada audiência pública*”.

Tanto num (art. 31), quanto noutro caso (art. 32), existe relevância no “*interesse geral*” e na “*matéria*” e, mesmo assim, a Administração ainda tem o poder de realizar ou não a consulta/audiência pública. Pela letra fria dessa lei, ainda existe um juízo de conveniência e oportunidade para a Administração realizar ou não a participação popular no processo de edição de normas.

Ao menos do âmbito dos órgãos reguladores, essa questão da obrigatoriedade/faculdade da consulta ou audiência pública parece ter sido pacificada na Lei nº 13.848/2019, nos seus artigos 9º e 10.

O art. 9º enuncia a consulta pública como obrigatória para algumas decisões da agência: “[s]erão objeto de **consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados**” [grifos nossos].

Trata-se de uma evolução em relação à Lei nº 13.655/2018, que alterou a LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro — Decreto-lei nº 4.657/1942 — item 4.4.4.2 abaixo), que trata a “consulta pública” como facultativa (“*poderá*” – art. 29).



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

Por sua vez, o art. 10 trata da audiência pública como facultativa ao dizer que a agência “*poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante*”.

Para órgão regulador, portanto, as consultas públicas são obrigatórias. Disso o IPHAN não pode se afastar. E ainda que não se enquadre o IPHAN na Lei 13.848/2019 por não ser uma agência reguladora, fato é que a sua atuação decisória se torna mais legítima com a prévia oitiva das pessoas interessadas. E como já dito, não basta ouvi-las: o órgão estatal deve ouvir os argumentos das pessoas interessadas e considerá-los expressamente na sua decisão, de forma fundamentada, ainda que para rejeitá-los.

Um outro argumento que reforça a necessidade de participação dos interessados nos processos decisórios dos órgãos reguladores (IPHAN, no caso concreto) está justamente no art. 8º do Pacto de San José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário (internalizado na ordem jurídica brasileira através do Decreto nº 678/1992). O próprio dispositivo começa com a expressão “[t]oda pessoa terá o direito de ser ouvida”.

Apesar de ser uma norma destinada ao processo judicial, poderia ser aplicada num processo administrativo, já que a cláusula do devido processo legal também se aplica à esfera administrativa, segundo o art. 5º, LIV, da CF/1988.

Se toda pessoa deve “*ser ouvida*” no processo judicial “*na determinação de seus direitos*”, por que não o seria no processo administrativo que atinge um bem de importância mundial, cultural e paisagística como o Pão de Açúcar?

Nesse ponto, destaque para Ricardo Perlingeiro¹³ - além de notório Professor da Universidade Federal Fluminense, ilustre Desembargador Federal do E. TRF-2ª Região -, que cita o princípio como uma regra **cogente** no Brasil, haja vista a incorporação do citado pacto internacional à ordem jurídica brasileira.

Segundo Sérgio Varella Bruna¹⁴, para que o procedimento de consulta ou audiência pública não se transforme numa “*farsa sem sentido*”, não pode o órgão regulador ouvir os argumentos dos interessados e depois, sem aviso anterior, efetuar modificações radicais no texto que pretende editar. Tal conduta da autoridade reguladora, se realizada, inviabilizaria a *efetiva* participação popular na construção da decisão. Isso não significa que o órgão estatal não possa efetuar mudanças no texto da decisão que constrói, mas a mudança radical de conteúdo deve permitir novas participações das pessoas interessadas. Do contrário, a participação dos interessados seria mera formalidade, sem a efetividade que se exige.

Nesse contexto, o autor destaca a necessidade de haver uma decisão administrativa bem justificada, não só para se efetuar futuro controle sobre o resultado final (a norma) e também sobre o procedimento, bem como permitir análise do nível de



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

transparência do processo administrativo.

O autor¹⁵ destaca os “juízos estimativos” feitos pela Administração na confecção das suas normas ou decisões. Como muitas vezes a edição de normas e decisões pela Administração leva em consideração fatos futuros e, portanto, incertos, deve haver por parte dela o compromisso de enunciar expressamente os motivos que a levaram a confeccionar aquela norma ou decisão. Esses motivos serão o mote para se permitir um eficaz controle pelo Judiciário e pelo próprio Executivo. A falta da motivação (ou sua enunciação de forma insatisfatória) pode inviabilizar o futuro controle que se deve fazer sobre os atos da Administração.

Aliás, a motivação assume importância ímpar nesse processo. Expressa na Lei nº 9.784/1999 (arts. 2º e 50), o princípio da motivação também encontra respaldo no texto constitucional, apesar de não estar expresso no art. 37, *caput*, da CF/1988.

Se é dado ao Poder Judiciário motivar as decisões administrativas numa função que lhe é atípica (administrativa), segundo prescrito no art. 93, X, da CF/1988, com muito mais razão cabe à Administração motivar suas decisões **na função típica de administrar**.

De outra feita, se é dado ao Estado agir conforme o “*devido processo legal*” (art. 5º, LIV, CF/1988) e se este princípio se apresenta sob a conotação não só processual, mas também substancial — na ideia de razoabilidade, democracia, justiça no seu sentido lato —, é mais que dever da Administração motivar expressamente as suas decisões.

Isso o IPHAN não fez, porque, além de não ouvir o público interessado (ex: moradores do bairro da Urca, para citar apenas um exemplo), não justificou devidamente a sua decisão. E também não explicou o porquê de não ter fiscalizado a obra da tirolesa quando ela começou em 2022 sem a sua autorização.

O próprio art. 50, I, da Lei nº 9.784/1999 — apenas para citar um exemplo — exige que se motive os atos administrativos, “*com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos*”, quando os mesmos “*nequem, limitem ou afetem direitos e interesses*”.

Segundo Sérgio Varella Bruna¹⁶, não basta o órgão regulador ouvir os interessados: ela tem que considerar os seus argumentos. E de forma expressa e fundamentada, ainda que para considerá-los inoportunos ou indevidos naquele caso concreto. Para o autor, “*nenhum sentido haveria em a lei a exigir a realização de uma consulta pública, se a autoridade não estivesse obrigada a efetivamente examinar as contribuições dos interessados, acatando-as ou não, sempre de forma fundamentada*”.

O autor¹⁷ lembra que **a existência ou não de consulta popular pode ser um**



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

importante parâmetro para o controle judicial sobre a decisão administrativa impugnada. A autoridade judiciária teria mais propensão a invalidar a decisão prolatada pelo órgão em caso de não participação efetiva dos administrados interessados. Mais participação social, menor a chance de ser anulado o ato administrativo.

Nesse sentido, citar como consulta pública a "pesquisa Datafolha" promovida pela CCAPA, em que 88% dos moradores entrevistados "apoiaram a tirolesa" (Evento 647, Anexo 4, p. 21/22 ou 47-48 do laudo), não pode ser levado a sério. Não é esse tipo de "consulta" que a legislação exige.

Importante citar também o escólio de Rafael Oliveira¹⁸, que destaca a consulta popular como um ato de legitimação estatal para diminuir a assimetria de informação entre o órgão regulador e o público interessado (o primeiro sempre detém mais informações ou dados que o público não possui). Tratando especificamente do procedimento de Análise de Impacto Regulatório do art. 6º da Lei nº 13.848/2019 (procedimento que legitima a confecção de normas de uma agência reguladora), afirma que a AIR contribui para uma maior racionalização da atividade estatal, apoiando-se em 3 pilares: (i) legitimidade – conferida com a maior participação popular nas decisões tomadas pelo agente regulador; (ii) eficiência – viabiliza-se melhores resultados com a análise de impacto regulatório; e (iii) *accountability* – reforça a racionalização do controle social e institucional sobre a decisão administrativa.

A necessidade de efetiva participação social no processo de autorização das intervenções relacionadas ao empreendimento, no caso, se reveste de maior relevância, dada a sua natureza de sítio de valor universal excepcional e maior símbolo de identidade histórico-cultural da cidade do Rio de Janeiro, e do Brasil, como já destacado.

Com efeito, toda a ciência do urbanismo se estrutura a partir das relações humanas com o espaço, da função social da cidade, de modo que não se pode prescindir da participação efetiva dos agentes sociais na construção de decisões que impactem no uso dos espaços urbanos. Assim, quanto maior a relevância de determinado espaço para a população, maior deve ser a sua participação nas decisões que importem em direcionamento de seus usos. Esse é o espírito, inclusive, que orienta a elaboração dos planos diretores em todo o mundo, não sendo diferente no Brasil, como se extrai da Constituição, em seu artigo 182 e do Estatuto da Cidade.

Nesse ponto, é essencial o papel do IPHAN em pautar suas decisões em adequados juízos técnicos, que, no caso de intervenções urbanas de importância universal, como a dos presentes autos, não pode descuidar de um adequado processo de consulta pública prévia.

A propósito, trago à colação interessante trecho de artigo do professor Vítor Carvalho Pinto, especialista em Direito Urbanístico, consultor legislativo do Senado Federal



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

na área de desenvolvimento urbano e doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo:

"O papel decisivo das instituições para o desenvolvimento é bem conhecido. É o Estado de direito que, ao proteger o direito de propriedade e garantir o cumprimento dos contratos, gera a segurança jurídica necessária aos investimentos de longo prazo. Instituições deficientes levam os agentes econômicos a buscarem proteção e lucro por meio da corrupção, o que cria um estado de baixo investimento, ausência de concorrência, favorecimento e estagnação.

No desenvolvimento urbano, a situação não é diferente. A beleza e o conforto encontrados em cidades como Paris, Londres ou Barcelona não são fruto da riqueza dos respectivos países ou do maior preparo de seus arquitetos, engenheiros e urbanistas, mas de instituições que induzem os governos e empresários a fazerem uso das melhores técnicas urbanísticas e de engenharia, de maneira transparente e democrática. Ao mesmo tempo, coíbem a apropriação privada da valorização gerada por obras e normas públicas, permitindo, assim, que os investimentos públicos sejam financiados pela própria valorização imobiliária por eles gerada. "¹⁹[grifos nossos]

Tudo isso acima é argumento para se invalidar a licença posterior do IPHAN à obra da tirolesa: não houve oitiva da população interessada, argumentos dessa sequer foram levados em consideração e a decisão ao final não teve a aceitação mínima exigida. Além de não motivada sob os argumentos trazidos por aqueles que se opõem à obra da tirolesa no Pão de Açúcar.

Decisão absolutamente ilegal do ponto de vista do processo democrático que se espera na Administração Pública.

2.4.4. Análise técnica das intervenções para o empreendimento no Complexo: existência de risco ao valor excepcional do bem considerado patrimônio mundial da humanidade não considerada pelo IPHAN

2.4.4.1. Análise arquitetônica

Acerca dos impactos arquitetônicos e urbanísticos, foram colhidas nos autos diversas manifestações técnicas, da quais destaco:

i) parecer elaborado pelos engenheiros Anna Laura L.S.Nunes, PhD em Engenharia Civil e Minas, CREA 198510211, e Marcelo Gomes Rios Filho, MSc em Engenharia Civil Geotécnica, CREA **2007136558** evento 220, PARECER3 ;

ii) parecer elaborado pelo assistente técnico da CCAPA, no evento 609, ANEXO3;



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

iii) parecer elaborado pela assistente técnica do ICOMOS acerca do laudo arquitetônico e paisagístico evento 613, PARECER2;

iv) parecer técnico nº 878/2025 - ANPMA/CNP, elaborado pela equipe de perícias do MPF, no evento 623, PARECER2;

Em seu laudo, o perito do juízo, PAULO TADEU COSTA, engenheiro mecânico, arquiteto e urbanista, com registro profissional no CREA/RJ 92-1-02995-1 e CAU A 85.316-0 (evento 590, LAUDO1, evento 592, LAUDO1 e esclarecimentos evento 641, LAUDO1), sobre a evolução do acréscimo de área construída no Complexo, **aponta a inexistência de documentos próprios a permitir uma análise adequada e comparativa, sendo possível afirmar, a partir de fotografias históricas consultadas, que houve modificações, incluindo demolições e construções, com acréscimo de mirantes, áreas para acomodação de turistas e um heliponto, bem como cortes na rocha, embora não documentados (quesito MPF, evento 264, nºs 13 e 14).**

Sobre a reversibilidade das instalações necessárias ao empreendimento, o perito afirma que as estruturas se pretendem permanentes, porém, podem ser revertidas relativamente a depender dos métodos empregados. Além dos cabos, que indica serem removíveis, o perito aponta que os deques de decolagem e aterrissagem, que são rampas de concreto, são semipermanentes, podendo ser transformadas em mirantes, caso se opte pela sua desinstalação no futuro.

Sobre impactos positivos, negativos, indiretos e cumulativos do empreendimento, o perito, **apontando expressamente que algumas considerações escapam de seu campo de atuação profissional**, consignou entender que as alterações negativas seriam desprezíveis considerada a escala em que se dariam e a distância do observador leigo do conjunto paisagístico. Além disso, chega a afirmar que "*[a] instalação da tirolesa busca [...] impulsionar o turismo*". Ademais, aduz que **as mudanças na dinâmica turística tendem a impactar indiretamente a frequência do local, com o acúmulo de estruturas**, em relação ao que sugere que cabe às autoridades competentes deliberar caso a caso eventualmente e à CCAPA adotar as medidas necessárias para minimizar impactos já identificados.

Em outra parte do laudo de arquitetura do evento 647, Anexo 5, p. 4, afirma-se: "*[e]ste perito tem o entendimento de que a reformulação das benfeitorias e a instalação da tirolesa representará uma nova forma de experimentação sensorial e simbólica da paisagem*".

Em resposta ao quesito da CCAPA do Evento 267, nº 15, chama a atenção também a análise do perito de arquitetura (Evento 592, Laudo 2, p. 55 do documento ou p. 127 do laudo) quando afirma que, no seu entendimento (?), "**os usuários da tirolesa**



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

desfrutarão de uma diferente forma de interagir com a paisagem cultural do valioso complexo protegido, que não pode ser experimentada nem mesmo a bordo do Bondinho [...]".

Sobre os ruídos, aponta as conclusões de laudo trazido pela CCAPA no sentido de que foram feitos estudos e que tais impactos seriam desprezíveis (já tratamos do tema acima).

Acerca da possibilidade de recomposição da vegetação e da estrutura da rocha afetada pelo empreendimento, salienta não se tratar de área compreendida no seu mister profissional.

Sobre a existência de plano diretor para a área do empreendimento, o perito anota não ter identificado plano diretor atual e completo, devidamente aprovado para o complexo, salientando que as estruturas relacionadas ao empreendimento constam das plantas aprovadas pelos órgãos competentes.

Sobre a existência de referências acerca de possíveis impactos **sobre o maciço rochoso relacionados às construções das rampas de ancoragem, o perito observa que não há registros de tais estruturas no processo administrativo de consulta prévia, tendo sido objeto de detalhamento em etapa posterior do projeto, sendo que, por se tratar de nova estrutura no terreno rochoso, a ancoragem ocorre diretamente na rocha.**

Sobre a existência de projeto para ampliação do perímetro de ocupação existente, o perito aponta inexistir projeto específico a isso relacionado, mas que há menção, nos pareceres técnicos destinados ao empreendedor, solicitando a reapresentação do projeto como anteprojeto, a ser complementado pelo descritivo de áreas construídas e a construir.

Acerca da existência de projeto em que detalha as intervenções a serem realizadas nas estruturas rochosas para instalação do empreendimento, o perito informa não haver, nos projetos apresentados, tal detalhamento, sendo apresentado apenas no projeto executivo, não sendo, porém, um detalhamento completo, em que pese entenda ser possível identificar as intervenções em rocha a partir das imagens que o acompanham.

Ademais, afirma que o avanço estrutural das intervenções se deu limitado à áreas antes antropizadas, mantendo-se dentro dessa área, de modo a evitar ampliação do impacto físico sobre a rocha natural.

Não obstante, tais conclusões se opõem às conclusões das assistentes técnicas do MPF e do ICOMOS.



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

Destaco, do parecer da equipe de assistentes técnicos do MPF (PARECER TÉCNICO Nº 878/2025 – ANPMA/CNP), no evento 623, PARECER2, ter sido observado que o laudo do perito do juízo não considerou que *"a importância do Sítio é percebida não só dos pontos emblemáticos da cidade situados nos topos de morros, mas também no nível do caminhar do pedestre ("pelos que aí circulam e se detêm, usufruindo-as"), tanto que a lona verde colocada para encobrir o empreendimento também é avistada pelo transeunte de diversos pontos da cidade, inclusive conforme citado no laudo pericial em resposta ao quesito do Iphan (evento 274) nº 18 ("a partir de diversos pontos de visada distantes é possível se identificar as lonas verdes dos canteiros de obras de instalação tirolesa"). Portanto, o entendimento desta assistência técnica é de que o laudo não apresentou bases técnicas suficientes para as conclusões supracitadas."*

Sobre a ampliação da área construída, ao contrário do que concluiu o perito do juízo, a equipe de assistentes técnicos do MPF indica que *"a implantação da tirolesa nos Morros do Pão de Açúcar e Urca inclui não só o cabeamento utilizado para deslocamento do usuário mas também toda a estrutura necessária para seu funcionamento, plataformas de partida e aterrissagem, rampas e passarelas projetadas, arquibancadas e decks, o que aumenta consideravelmente o espaço de visitação existente. As respostas apresentadas no laudo desconsideram esse aumento na área de visitação e limitam-se a afirmar que as estruturas foram instaladas em áreas antropizadas, o que é refutado nesse parecer técnico (item 2.3)."*

Destaca ainda que *"os pareceres de aprovação do projeto executivo concentraram-se nas intervenções em rocha, não havendo citação acerca do aumento de área construtiva. Ainda que na aprovação do anteprojeto tenha sido mantida a pendência quanto ao quadro de áreas com descritivo de áreas construídas e a construir, essa análise não foi sequer citada na fase de aprovação do projeto executivo, o qual também não apresenta tal quadro de áreas que possa indicar o quanto foi acrescido, incluindo as áreas descobertas. Na resposta ao quesito do MPF (evento 264) Anexo 2 nº 37, que solicita comparar imagens/simulações referentes ao período anterior e durante as obras em relação ao Morro da Urca, não foram apresentadas fotografias do momento da vistoria pericial mas admitiu-se que "ao comparar as imagens é possível observar que parte da estrutura permeável e sem cobertura, que abrange as estruturas de frenagem e rampas circulares, estende-se sobre áreas do maciço rochoso, onde não havia edificação". Na resposta ao quesito do MPF (evento 264) Anexo 2 nº 38, que trata da comparação de imagens/simulações referentes ao período anterior e durante as obras em relação ao Morro do Pão de Açúcar, o perito repete que a afirmação acima mas complementa, citando que "porém já havia sido objeto de intervenção humana quando da implantação do teleférico de 1913, neste local, resultando em muros de arrimo e canteiros paisagísticos sobre o leito rochoso". Aqui, vale mais uma vez destacar que a passarela lateral está sendo construída em área do costão rochoso que não houve intervenção humana, portanto, não antropizada, conforme já demonstrado no item 2.3.2 desse parecer técnico. Ainda, na resposta ao quesito da CCAPA*



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

*nº 3, que trata das alterações do estado natural dos morros, argumenta-se que a instalação da tirolesa coincide com o local das antigas estações IV e III do antigo teleférico em áreas antropizadas. Quanto a essa argumentação, entende-se necessária a demonstração gráfica dos locais exatos das estações citadas sobrepondo-se ao projeto da tirolesa, para comprovar tal afirmação. A comparação de imagens anteriores e durante às obras exemplifica toda a discussão acerca dos acréscimos de área à ocupação pré existente e os acréscimos construtivos em área não antropizada, conforme se observa nas FIGs. 14 a 21. **Por meio da comparação das imagens, não resta dúvidas quanto ao aumento de área construtiva.** Vale destacar que o argumento apresentado na conclusão de que os acréscimos de área relacionam-se somente com a área coberta das edificações, considerando o art. 347 do Plano Diretor (Lei Complementar nº 270/2024), é incoerente em relação à situação em análise, já que o próprio Iphan solicitou quadro de áreas que incluía “todas as áreas descobertas e seus respectivos índices de permeabilidade, mesmo quando a intervenção se referir a jardim”. O atendimento a essa solicitação possibilitaria avaliar o quanto foi acrescido à área pré-existente, ainda que seja de áreas descobertas.”*

Por fim, quanto à regularidade dos procedimentos, em que pese o perito do juízo tenha concluído pela regularização, aponta o parecer técnico do MPF que “[d]urante a aprovação do anteprojeto, foi referida a necessidade de apresentação de detalhamento completo das interferências em rocha, o que não foi apresentado e o anteprojeto foi aprovado mesmo assim. Somente após denúncia do escorrimento de material de rocha e fiscalização do Iphan é que foi iniciado debate entre Iphan e CCAPA acerca de tais interferências, contudo as obras já haviam sido iniciadas e o dano ao maciço já iniciado. Nas respostas do laudo, essas constatações não foram consideradas.”

A assistente técnica do ICOMOS, Alda de Azevedo Ferreira, em parecer acostado ao evento 613, também aponta inconsistências no laudo do perito do juízo, indicando, acerca da existência impactos paisagístico. A assistente afirma que o perito **“interpreta a estrutura como uma experiência estética contemporânea, sem aprofundar os riscos que esse tipo de ‘espetacularização da paisagem’ representa para bens tombados — o que pode ser criticado com base na Carta de Nara (1994), na Carta de Québec (2008) e na Recomendação da UNESCO sobre Paisagem Urbana Histórica (2011). A análise pericial, ao desconsiderar ou minimizar o impacto sobre a ambiência do sítio, falha em apreender a dimensão imaterial e sensorial do patrimônio cultural e natural. A ambiência de um bem tombado não se limita à sua composição física estática, mas abrange a atmosfera perceptiva e a qualidade da experiência humana no local. No caso do complexo Pão de Açúcar/Morro da Urca, a ambiência é intrínseca à sua vocação de contemplação panorâmica, à serenidade da paisagem natural e ao ritmo de fruição pausado que convida à observação detalhada da intersecção entre a geomorfologia, a vegetação e a malha urbana histórica. A introdução de uma tirolesa, por sua própria natureza operacional, implica a inserção de elementos dinâmicos que alteram radicalmente essa qualidade perceptiva. A velocidade de deslocamento dos usuários, o ruído gerado pelos**



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

*equipamentos e pelo percurso, e a nova dimensão visual imposta pelos cabos e pela movimentação humana verticalizada rompem de forma ostensiva com a qualidade contemplativa e o ritmo de fruição tradicionais do sítio. Ao transformar a experiência de visitação de um ato de apreciação da paisagem cultural em uma vivência de adrenalina e emoção vertiginosa, a tirolesa subverte o caráter intrínseco da ambiência, que é um atributo fundamental do valor tombado. **Esta alteração da experiência sensível da paisagem não é meramente superficial; ela representa uma descaracterização da forma como o patrimônio é percebido e simbolicamente acessado, configurando um impacto negativo substancial e irreversível sobre a ambiência do bem, em clara transgressão aos termos da Portaria nº 420/2010 do IPHAN.** (...) O laudo do perito Paulo Tadeu subestima os impactos acumulados sobre a integridade do sítio ao adotar uma abordagem numérica e reducionista, que busca minimizar o efeito das intervenções com base apenas em sua escala física. Alega-se, por exemplo, que: “[...] a intervenção planejada é localizada e de volume extremamente reduzido, sem implicações significativas sobre a geomorfologia da área”. (volume 2, p. 116) **O referido perito chega a quantificar os desmontes como apenas 0,000124% do volume total do Pão de Açúcar. Tal argumento ignora que a integridade de um bem cultural não pode ser mensurada unicamente em termos de volume removido ou área alterada. A abordagem técnica adotada negligencia o conceito de integridade tal como definido pelas Diretrizes Operacionais da Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO (2011), que reconhece que a integridade de um sítio deve ser entendida como a totalidade dos atributos que sustentam seu Valor Universal Excepcional. Esse entendimento abrange não apenas as características físicas, mas também as relações visuais, simbólicas e funcionais do bem com seu entorno. Conforme o parágrafo 88 das Diretrizes Operacionais da UNESCO (2011), a integridade implica na preservação de todos os elementos necessários para expressar seu valor; em grau suficiente e com relação ecológica e cultural coesa. Intervenções que comprometem a silhueta, a percepção do relevo, ou que instauram usos incompatíveis com o caráter simbólico do bem, comprometem, ainda que parcialmente, sua integridade. - No contexto brasileiro, a Portaria n.º 420/2010 do IPHAN estabelece que qualquer intervenção capaz de alterar de forma sensível a ambiência, a visualidade, a acessibilidade simbólica ou a leitura paisagística de um bem tombado configura impacto negativo e deve ser analisada com critérios rigorosos de compatibilidade e reversibilidade. A Portaria nº 420/2010 do IPHAN representa um avanço significativo na legislação preservacionista brasileira, ao estabelecer um critério mais abrangente e sensível para a análise de intervenções em bens tombados e seus arredores. Ela formaliza a compreensão de que a proteção de um bem cultural não se restringe à sua estrutura física, mas se estende à sua relação intrínseca com o ambiente que o cerca e com a forma como ele é percebido e compreendido.”***

Sobre a reversibilidade das intervenções, ressalta a assistente técnica do ICOMOS que **"a instalação da tirolesa implica a execução de intervenções intrusivas e permanentes na matriz geológica gnáissica dos monumentos naturais do Pão de Açúcar e Morro da Urca. Tendo em vista que estas formações orográficas, com sua datação de**



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

milhões de anos, constituem elementos geomorfológicos e visuais essenciais do bem tombado como Paisagem Cultural, a ausência de reversibilidade de tais modificações se manifesta de forma patente. Dano Físico à Estrutura Geológica: Perfurações em rochas maciças, especialmente em um monumento natural com as características do Pão de Açúcar (um pão de açúcar geológico), são intervenções físicas que alteram permanentemente a integridade do material original. Buracos, encaixes para estruturas metálicas ou qualquer tipo de alteração na superfície da rocha são, por sua natureza, extremamente difíceis, senão impossíveis, de “reverter” no sentido estrito. Mesmo que se preencham os buracos, a rocha original foi removida e o dano é irrecuperável. Dano Paisagístico e à Leitura da Paisagem: Um monumento de milhões de anos não tem tempo geológico para “curar” ou “apagar” uma intervenção humana invasiva. (...) Ao contabilizar o desmonte rochoso como meros 0,000124 % do volume do morro (vol. 2, p. 116) e sustentar a “reversibilidade” do equipamento, a perícia adota um critério estritamente volumétrico-engenheiro, alheio à integralidade exigida pelo tombamento, à imutabilidade geomorfológica imposta pelo Monumento Natural, às restrições da APP, às normas paisagísticas municipais e às obrigações UNESCO/IUGS.”

Em resposta aos comentários e questionamentos, o perito do juízo se manifestou, no laudo acostado no evento 641, afirmando que "Os quesitos do MPF (evento 264) n°s 25, 27, 28 e 29; do Iphan (evento 274) n°s 4, 14 e 19; e quesitos da CCAPA (evento 267) n°s 11 e 18, apresentaram questionamentos referentes ao impacto do empreendimento da tirolesa na paisagem carioca, especificamente na paisagem dos Morros do Pão de Açúcar e Urca sendo que todos esses quesitos foram atendidos com respostas totalmente fundamentadas no sentido de que as intervenções do empreendimento são de baixo impacto paisagístico; que todos os órgãos técnicos concederam a aprovação ao empreendimento; que todas as consultas feitas à sociedade indicaram a aprovação do projeto; que não se constatou impactos negativos ao patrimônio cultural paisagístico (na resposta ao quesito n° 11 da CCAPA sendo que, ao contrário do alegado pelo MPF à fL. 08/52, em nenhum momento, este Perito registrou que o impacto é nulo) e, sim, que "o Parecer Técnico do Evento n. 072 concluiu que o impacto visual é nulo."

Ainda, argumenta que "A alegação de que houve expansão indevida ignora que o projeto foi aprovado por todos os órgãos competentes, incluindo IPHAN, IRPH, SMAC e GEO-RIO, após análise técnica e jurídica.(...)No que tange ao Impacto Paisagístico e Ambiental, eis que o Laudo Pericial classificou que essas intervenções são pontuais e de baixo (baixíssimo) impacto, considerando: a área de implantação reduzida; a ausência de grandes volumes de escavação e/ou de supressão vegetal; a possibilidade de reaproveitamento das estruturas em outros usos (ex: mirantes). A alegação de que cortes em rocha e alterações topográficas são irreversíveis ignora que tais intervenções são comuns em obras de infraestrutura leve e passíveis de recuperação paisagística, conforme técnicas de restauração ambiental.(...)As alegações de dano permanente não se sustentam frente à natureza semipermanente das estruturas, à viabilidade de recuperação ambiental, e à



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

existência de precedentes de desativação com readequação."

"O Laudo Pericial se posiciona, de forma fundamentada, quanto as alegações de ampliação do perímetro de ocupação, no sentido de que não há elementos que comprovem acréscimo de área construída uma vez que as obras se dão em parcelas já antropizadas sendo que as novas estruturas foram implantadas sobre áreas já consolidadas, como: Plataformas de observação; Áreas de circulação de visitantes; Lajes previamente utilizadas para fins turísticos sendo que os quesitos do MPF, Iphan e CCAPA que abordam esse tema foram respondidos de forma técnica, com base em: plantas; visitas de observação e análises comparativas; fotografias; análises de ocupação física; e, análises funcionais das áreas. (...) Por fim, a presente lide não trata de áreas antes envolvidas em obras e, sim, a intervenção de obras da tirolesa e, assim, o objetivo da presente perícia judicial é de avaliar o projeto atual da tirolesa, não reconstruir toda a evolução histórica sendo que a menção e uso de fotografias históricas como evidência de modificações não compromete a conclusão do laudo, pois, a análise pericial se concentrou na situação contemporânea, com base em dados técnicos disponíveis e inspeção direta. (...) Com relação à resposta apresentada ao quesito nº 8 do MPF-referente ao Parecer Técnico nº 29/2021 do IPHAN- o Laudo Pericial reproduziu fielmente o trecho do parecer técnico, o qual reconhece a existência de novos elementos construídos, classificando-os como acréscimos pouco significativos. Essa qualificação é relevante, pois reflete o entendimento do órgão de tutela do patrimônio e indica que tais acréscimos não comprometem integridade do conjunto edificado. a Quanto ao Requerimento de Consulta Prévia, é importante destacar que esse documento possui limitações inerentes à sua natureza. Trata-se de uma etapa preliminar do processo de licenciamento, que não equivale ao anteprojeto nem ao projeto executivo, podendo inclusive se restringir a um memorial descritivo simplificado, sem detalhamento técnico ou construtivo."

A partir do laudo elaborado pelo perito do juízo e dos pareceres técnicos que o contrapõem é possível concluir que diversos aspectos foram negligenciados pelo IPHAN quando da concessão da licença para o empreendimento da Tirolesa, em contrariedade às exigências formuladas pela própria autarquia em um momento inicial.

Por exemplo, a ausência de menção às rampas de ancoragem e decolagem quando da apresentação do projeto executivo, a ausência de um plano diretor acerca do empreendimento, ausência de detalhamento completo das intervenções a serem realizadas nas estruturas rochosas para instalação do empreendimento nos projetos apresentados.

Tal se deve, por óbvio, ao fato de as intervenções terem se iniciado sem as devidas autorizações, bem como por terem sido essas concedidas de modo expedito, sem a observância do devido processo legal administrativo.

Em que pese se afirme ser reversível a intervenção, pela simples retirada das estruturas metálicas do empreendimento da tirolesa, é necessário que se tenha uma visão



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

holística das atividades que vem sendo realizadas pela CCAPA no Complexo do Pão de Açúcar, para que se possa, diante de uma visão do todo, perceber o real vulto do empreendimento e o risco que oferece à manutenção do sítio como inscrito na lista de bens considerados como Patrimônio Mundial da Humanidade.

2.4.4.2. Análise geológica

No que diz respeito aos aspectos geológicos e de potenciais riscos ao sítio do Complexo, importa consignar que foram reunidos nos autos diversos estudos técnicos trazidos pelas partes, além do estudo pericial realizado pelo perito do juízo, CARLOS BECKER, geólogo e geomólogo evento 571, LAUDO1 e evento 616, LAUDO1.

Das diversas manifestações técnicas acerca dos aspectos geológicos, destaco além do laudo pericial acima:

i) manifestação técnica elaborada pelo ICOMOS, após a vistoria local realizada por este juízo, com a presença das demais partes evento 219, OUT2;

ii) parecer elaborado pelo Prof. Dr. Emílio Velloso Barroso, Professor Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e coordenador do Laboratório de Experimentos em Mecânica e Tecnologia de Rochas (LEMETRO) do Instituto de Geociências da mesma Universidade, em que conclui evento 151, ANEXO3;

iii) parecer elaborado pelo Newton Carvalho Consultoria em Geologia Geotécnica Ltda e Geólogos Consultores Ltda no evento 220, PARECER2;

iv) parecer da assistente técnica da CCAPA quanto ao laudo geológico evento 603, ANEXO3 e evento 639, ANEXO2;

v) parecer técnico nº 625/2025 - ANPMA/CNP, elaborado pela equipe de perícias do MPF, no evento 608, PARECER2 e evento 608, PARECER3 e parecer técnico nº 1.034/2025 ANPMA/CNP evento 662, ANEXO2; e

vi) parecer da assistente técnica do ICOMOS evento 599, PARECER1 e evento 638, PARECER2.

O perito do juízo, CARLOS BECKER, em seu Laudo (evento 571, LAUDO1), afirma que as intervenções são de baixa a moderada complexidade, sem comprometer a integridade estrutural do maciço rochoso, bem como que não representam riscos considerado. Afirma que as intervenções planejadas são adequadas para suportar as cargas previstas. Sobre as atividades de desmonte e perfuração de rocha, informou que essas se deram em áreas já



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

previamente modificadas por ação humana, *"tanto no Morro Pão de Açúcar quanto no Morro da Urca, em áreas cujas ocupações remontam às obras iniciais de implantação do parque desde 1910."* (fl. 15 do evento 571, laudo 1), tendo sido escavado um volume de rocha calculado em 100,57m³, equivalente a 20,1 a 25,1 caçambas, considerando que uma caçamba equivale de 4 a 5m³, considerando o volume sólido das rochas maciças, sem contemplar os vazios entre os blocos de rochas desmontados. Aduz ainda que, de acordo com o projeto de desmonte de rocha licenciado pela GEO-RIO, há possibilidade de mais escavação (fl. 30 do evento 571, laudo 1).

Sobre a possibilidade de os cortes de rocha para execução do projeto da tirolesa ocasionarem intemperismo, o perito esclarece que *"para as obras de implantação da tirolesa, o volume de rocha desmontada é pequeno em relação ao tamanho total dos maciços rochosos, e as intervenções são pontuais e bem controladas por técnicas de escavação a frio, sem impactos no maciço remanescente. Além disso, a proteção subsequente das rochas com concreto estrutural, elimina a exposição da rocha, garantindo que os efeitos do intemperismo sejam desprezíveis"* (fl. 88, evento 571, laudo 1).

Em relação a existência de lascas, blocos ou falhas tectônicas de qualquer tamanho em situação de risco na rocha ou no afloramento rochoso onde está sendo implantada a intervenção, dentro da linha de atuação da tirolesa – Morro do Pão de Açúcar e Morro da Urca, o perito afirma inexistir lascas de qualquer tamanho em situação de risco (fl. 102, evento 571, laudo 1), e que isso *"se deve à dinâmica natural de intemperismo que, ao longo de tempos geológicos, resultou na eliminação das lascas por exfoliação. Portanto, essas áreas rochosas são estáveis e não apresentam risco relacionado à ruptura de lascas."* Ainda, afirma o perito que, a partir da inspeção geral realizada nos dois morros, foi possível aferir algumas descontinuidades.

Acerca da existência de fraturas de alívio, o perito afirma a presença de *"poucas fraturas de alívio superficiais, todas com espessuras reduzidas, que não influenciam as fundações das estruturas da Tirolesa, visto que, por especificação de projeto executivo, todos os blocos de fundação devem ser executados em rocha sã e, portanto, os nichos e berços para as fundações são necessariamente escavados de forma a eliminar a camada de rocha com a junta de alívio superficial em caso de ocorrência"* (fl. 108, evento 571, laudo 1), não havendo descontinuidades rochosas com potencial de instabilidade, que podem sofrer desprendimentos ou deslizamentos.

Quanto à possibilidade de afetação da geomorfologia da área, o perito afirma que *"a intervenção planejada para a implantação da tirolesa é localizada e de volume extremamente reduzido, sem implicações significativas sobre a geomorfologia da área. A área de intervenção está restrita às cristas dos Morros da Urca e Pão de Açúcar, locais já modificados por intervenções anteriores, como a instalação do teleférico. A execução das fundações e a construção das estruturas não resultam em alterações no perfil*



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

geomorfológico ou nas características naturais do terreno." (fl. 116, evento 571, laudo 1).

Sobre as características dos pontos de saída e de chegada da tirolesa, o perito conclui que estão locados em regiões topográficas adequadas e que o projeto arquitetônico e estrutural se beneficiou de áreas já antropizadas e localizadas em planos horizontais e sub-horizontais, como igualmente concluiu a Fundação GEO-RIO em seu laudo técnico, referente ao ofício N° 1901/2023/GAB PRES/PRESI-IPHAN (EVENTO 58) (fl. 130, evento 571, laudo 1).

Acerca da declividade, informa o perito que *"o local de saída/decolagem da Tirolesa se localiza em área plana preparada para a implantação do teleférico no Morro Pão de Açúcar em 1910. O local de chegada/aterrissagem da Tirolesa se localiza ao lado do Cargueiro III, no local de uma sala de reuniões pré-existente e sem declividade. Ambos os locais, tanto no Morro Pão de Açúcar quanto no Morro da Urca são áreas antropizadas e retificadas desde as obras de implantação do teleférico em 1910."* e que não vislumbrou impacto na geomorfologia, topografia e declividade natural nos Morros da Urca e Pão de Açúcar.

Ainda, respondeu negativamente quanto ao risco geológico geotécnico de queda, deslizamento, desprendimento ou tombamento de material rochoso proveniente do maciço em razão das intervenções realizadas pelo empreendimento, tendo em vista que as áreas são reduzidas e muito localizadas e as retificações de cotas são mínimas e/ou desprezíveis (fl. 132, evento 571, laudo 1). Afirmou que as obras de implantação das estruturas da Tirolesa em área antropizada não provocaram qualquer alteração de característica geológico-geotécnica, seja em rocha, seja em depósitos coluvionares e de tálus, inexistindo esses depósitos nas áreas de intervenção (fl. 138, evento 571, laudo 1).

Concluiu, ao final, que, exclusivamente no tocante à geologia e à geotecnia, não encontra nenhuma restrição a ser apontada em contrário aos projetos, às obras já realizadas e ao que ainda precisaria ser realizado tanto no Morro da Urca como no Pão de Açúcar para eventual instalação da tirolesa.

Em resposta ao laudo geológico do juízo, no evento 599, PARECER1, foi acostado parecer elaborado pela geóloga KARIA LEITE MANSUR, do ICOMOS e do Grupo de Pesquisa Geodiversidade & Memória da Terra, em que, discordando do perito do juízo, destaca ter havido desmontes e perfurações de rocha significativos. Para ela, deve ser considerada ainda a existência de expectativa de mais desmontes, de modo que não pode ser considerado pequeno o volume de 120m³, já retirado dos topos dos morros, sobretudo se considerada a importância da manutenção das características qualitativas do monumento à vista de sua classificação como bem tombado, monumento natural, pedra de patrimônio e sítio de patrimônio geológico. A conclusão da geóloga do ICOMOS é no sentido de que não pode ser considerada insignificante a intervenção já realizada, sendo preocupante aquela



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

ainda a ser efetivada acaso seja dada continuidade ao empreendimento. Assim, consigna:

"Desta forma, entendo que os impactos cumulativos foram subestimados e que o critério da integridade do patrimônio não foi considerado na análise, uma vez que o desmonte realizado foi entendido como um simples percentual a ser somado a uma ação anterior, ao invés de mais uma interferência no corpo rochoso protegido."

Sobre a existência de perfuração em "áreas novas", a geóloga do ICOMOS constata que *"embora o perito afirme que as escavações ocorreram em áreas "anteriormente alteradas", ele admite que foram feitas perfurações em estruturas associadas à antiga estação do teleférico de 1912, ou seja, em bens históricos. Deduz-se, portanto, que houve um aprofundamento e um aumento de intervenção em área já "antropizada", mas em data anterior às proteções do tombamento, da classificação como Monumento Natural (SNUC), e como Heritage Stone e Geological Heritage Site."*

Quanto à estabilidade do maciço, a geóloga do ICOMOS destaca pontos de discordância e alerta para a existência de deslizamentos anteriores no morro do Urca, ocorridos em 2016 e 2020 (<<https://feemerj.org/deslizamento-na-face-norte-do-morro-da-urca>> / <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/04/pedra-desliza-daencosta-e-predio-na-urca-na-zona-sul-do-rio-e-interditado-pela-defesa-civil.ghtml>>).

Em que pese tais eventos não se relacionem com o empreendimento questionado nos autos, trata-se de exemplos de que a área em questão está, de forma permanente, exposta a intemperismos naturais, o que eleva a necessidade de que quaisquer intervenções de gerem impacto geológico no Maciço sejam precedidas de estudos técnicos adequados e prévios, sem o que resta comprometida qualquer análise pericial destinada a dimensionar os riscos relacionados.

Por fim, a geóloga do ICOMOS ainda destaca a ausência de considerações acerca do impacto das intervenções no que diz com o valor patrimonial e simbólico do sítio, inclusive como patrimônio geológico, ao qual foi recentemente alçado, o que observa ser passível de tornar os títulos conferidos ao sítio revistos pela UNESCO e pela IUGS.

Instado a prestar esclarecimentos, o perito em geologia do juízo, no evento 616, LAUDO1, acrescentou que *"reforça que nos locais onde houve/haverá intervenção nos maciços rochosos, as mudanças geradas pela obra e, conseqüentemente, a exposição de rocha que anteriormente não estava exposta, não acarretará o aumento da ação do intemperismo nesses setores, (...) tanto nas áreas com recomposição em concreto estrutural, quanto nas áreas internas protegidas, não há exposição relevante do maciço às condições que favorecem a intensificação do intemperismo. Assim, conclui-se que os efeitos mencionados no quesito foram sim abordados na resposta pericial e, com base na natureza das intervenções, podem ser considerados tecnicamente irrelevantes. (...) mesmo nos trechos*



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

*indicados pelo parecer, os cortes pontuais não permanecerão aparentes, sendo parte integrante da fundação das estruturas projetadas, e não elementos que irão alterar a geomorfologia local. Adicionalmente, cabe ressaltar que as áreas indicadas como objeto de corte não se situam em setores virgens do maciço, mas sim em regiões já ocupadas por construções históricas ou estruturas operacionais do parque, como comprovam levantamentos fotográficos e documentos históricos. Por fim, destaca-se que a eventual variação de perfil apontada nas pranchas técnicas (como nos cortes 05) não corresponde a alteração de paisagem natural, mas sim a ajustes pontuais e localizados para fins de engenharia. A interpretação de que tais ajustes implicariam em alteração geomorfológica significativa não condiz com a realidade dos fatos, especialmente quando se considera o contexto do entorno já ocupado e urbanizado. **Do ponto de vista técnico, é desproporcional sugerir que uma intervenção localizada, com escavações de pequena escala, possa causar impacto geomorfológico relevante em um maciço rochoso (como é o Pão de Açúcar) com aproximadamente 400m (quatrocentos metros) de altura e 57.500.000m³ (cinquenta e sete milhões e quinhentos mil metros cúbicos), como afirma o Parecer Técnico nº 625/2025 – ANPMA/CNP (EVENTO 608). A análise pericial confirma que não há alteração na configuração geomorfológica regional, tampouco interferência em processos naturais de erosão, estabilidade ou dinâmica geológica."***

A despeito do fato de ter o perito do juízo concluído pela ausência de risco à geologia local a ponto de comprometer a integridade do monolito e, por consequência, o aspecto paisagístico do sítio, suas conclusões indicam ter havido intervenção em área historicamente ocupada, bem como que, além do volume de rocha escavado, calculado em 100,57m³, equivalente a 20,1 a 25,1 caçambas, de acordo com o projeto de desmonte de rocha licenciado pela GEO-RIO, há possibilidade de mais escavação (fl. 30 do evento 571, LAUDO1).

Mas afinal, o que é pouco e o que é muito de rocha retirada?

A perícia geológica (eventos 571, 616 e 617) fala, a todo momento, que a quantidade de rocha extraída dos Morros da Urca e Pão de Açúcar (máximo de 120,7 m³ – fl. 17 do evento 517) é desprezível ou pouca frente à área total dos Morros (57.500.000 m³ - fl. 22 do evento 616).

As assistências técnicas do ICOMOS e do MPF falam, por sua vez, que a quantidade extraída deve ser medida pelo valor paisagístico do sítio protegido e não apenas pelo seu aspecto numérico. O relatado na fl. 39 do evento 571 não pode ser parâmetro apenas pelo lado quantitativo.

Fato é que o princípio da precaução do Direito Ambiental e a irreversibilidade do dano no Complexo do Pão de Açúcar (quantidade de rocha já extraída, cuja área não se recupera) fazem este juízo acreditar na versão técnica do MPF e do ICOMOS. Porque o



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

volume de rocha retirado pode ser irrisório para fazer os Morros da Urca e Pão de Açúcar desabarem, mas pode ser suficiente para gerar mais fissuras e fraturas (lesões na rocha descritas no laudo geológico - folhas 59/60, evento 571). E isso pode ser o estopim para, a longo prazo (décadas), diminuir a área física do sítio natural.

Afinal, a quantidade de 100,57 a 120,7 m³ de rocha extraída não é algo a se ignorar.

A título de argumentação, retirar areia de uma praia é crime ambiental (art. 2º da Lei 8.176/1991 c/c art. 55 da Lei nº 9.605/1998), seja qual for a quantidade extraída. Então, imaginemos retirar 120,7 m³ de areia da Praia da Barra da Tijuca para levá-los a outros sítios. Poderiam algumas pessoas dizer: "é pouca areia, quantidade desprezível comparada com a extensão da praia (Pepê, Barra, Reserva e Recreio)". Mas a questão é: alguém consegue imaginar a retirada de 120 m³ de areia dessa praia (ou 25 caçambas de areia) e dizer que isso é normal, que não causa dano? Obviamente que não.

Realmente, a perícia geológica se funda em um quantitativo de rocha retirado (numericamente pequeno, comparado a toda área dos Morros da Urca e do Pão de Açúcar) para determinar a ausência de dano, sob o ponto de vista da geologia. Ou para dizer que a extração efetuada (sem licença do IPHAN, para que não se esqueça) não gera impacto para o complexo geológico do Pão de Açúcar.

Fato é que não se aceita qualquer dano ou extração de minério (ainda mais irreversível) em um bem tombado, principalmente protegido como Patrimônio Mundial. Não se pode admitir a derrubada de 3 árvores porque a floresta possui 1.500. Com mais razão ainda, não se pode admitir a retirada de rocha do Pão de Açúcar sob o argumento de a mesma foi pouca ou desprezível frente o total físico do complexo.

Aliás, registre-se que a 1ª ré, na sua contestação, junta pelo menos dois documentos admitindo o corte de árvores exóticas (raras) para o início das obras da tirolesa. No evento 38, anexo 15, fl. 3, menciona-se a extração de 2 árvores exóticas para se iniciar o empreendimento. No evento 38, anexo 16, menciona-se a derrubada de 7 árvores exóticas no entorno do Pão de Açúcar para se construir bases da tirolesa. Isso contraria a tese de que a obra só incidiu sobre área já atropizada.

Ao longo das vistorias realizadas, foram coletadas nos autos imagens das intervenções, as quais exprimem o que se busca tratar como desprezível. Em verdade, representam alteração significativa do espaço, com corte e retirada de rocha, vale lembrar, NÃO AUTORIZADO (EVENTO 571, LAUDO 1):



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



Nesse mister, como destaca a assistente técnica do ICOMOS, a afirmação de que é "desprezível", "insignificante" ou "pouco significativo" o volume de rocha retirado em comparação com o tamanho do monolito, não considera que a análise deveria ter sido realizada considerando a natureza de bem tombado e o valor excepcional do bem, bem como que houve equivocada utilização das escalas, o que igualmente comprometeria as conclusões técnicas acerca da relevância do impacto das intervenções na rocha do ponto de vista geológico.

Por sua vez, a equipe de perícias do MPF, em parecer acostado ao evento 662, anexo 2 (PARECER TÉCNICO Nº 1034/2025 - ANPMA/CNP), consigna que o perito do juízo parece ter confundido os conceitos de dano geológico e risco geológico, não sendo possível descartar a existência de risco geológico a partir da inexistência de dano e nem a existência de dano a partir da inexistência de risco. Ressalta o parecer técnico do MPF que o perito do juízo, em resposta ao quesito 34, ao esclarecer sobre o desmonte e perfuração de rocha nos Morros do Pão de Açúcar e da Urca, ao invés de confirmar ou não a ocorrência e delimitar o local onde ocorreu o fato, se remete à ocupação histórica do local, sendo que o quesito não se refere à identificação de antropização de ambiente "virgem", mas sim à constatação do desmonte e perfuração de rocha, para os quais não havia autorização na licença ambiental concedida, como se apontou no PARECER TÉCNICO Nº 625/2025 - ANPMA/CNP), fazendo referências à Autorização Ambiental Simplificada (processos EIS-PRO-2022/06330 e EIS-PRO-2022/06361 - no Evento 38, anexos 23 e 24).

Ainda, o PARECER TÉCNICO Nº 1034/2025-ANPMA/CNP, constante do



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

evento 662, anexo 2, destaca existir uma inconsistência do laudo do perito do juízo, em relação às áreas em que situados os cortes e desmonte de rocha, indicando a existência de cortes e desmonte de rocha em áreas que não constariam do projeto executivo, em local onde não havia intervenções anteriores:

Quanto à área onde houve/ haverá desmonte de rocha no Morro da Urca:

(...)

Ainda no Morro da Urca, de acordo com o Projeto Executivo, há previsão de desmonte/extração de rocha "sem reposição com concreto" em, pelo menos, três outras áreas. Essas áreas são identificadas como "nivelamento de rocha". Na Planta Demolir x Construir sala de ancoragem, prancha 1004 (Figura 3); Planta Baixa a Demolir x Construir Deck da Loja, prancha 1002 (Figura 4) e na Planta Baixa a Demolir x Construir Pool de serviços, prancha 1000 (Figura 5). Essas áreas aparentemente não constam no projeto aprovado pela Geo-Rio (Evento 533, Anexo 25).

Portanto, a referência feita se refere às áreas onde ocorreram e ocorrerão supressão de rocha e, obviamente, aquelas onde ainda não houve a supressão não entraram no cálculo de volume de rocha extraído.

Observa-se que no caso das pranchas 1000 e 1002 elas indicam uma porção do maciço rochoso onde há previsão de desmonte de rocha, segundo o Projeto Executivo, em diferentes cotas, na cota 197.90 m referente à Planta Baixa a Demolir x Construir Pool de serviços (prancha 1000), bem como na cota 205.65 m, referente à Planta Baixa a Demolir x Construir Deck da Loja (prancha 1002). Não constam informações acerca de alteração na previsão da extração de rocha nessa área do maciço, por isso cabe a observação de que

Essas áreas aparentemente não constam no projeto aprovado pela Geo-Rio (Evento 533, Anexo 25).

Já o quesito 35 apresentado pelo MPF questionou se o desmonte e perfuração da rocha ocorreram apenas onde previamente existiam construções ou se essas intervenções deram-se também em área do maciço rochoso que, até o momento da obra, não havia sofrido intervenções estruturais. Na complementação apresentada, o perito informou que

No caso do Morro do Pão de Açúcar, as escavações se concentram nos espaços que já foram modificados anteriormente, localizados acima de cotas alteradas por intervenções passadas

E

Já no Morro da Urca, as localizações se localizam acima da região onde se encontra o gradil de fechamento do parque, também em área consolidada e funcionalmente integrada ao conjunto arquitetônico existente

Contudo, o que foi possível observar, tanto na análise do Projeto Executivo quanto durante a vistoria ao local é que, no caso do Pão de Açúcar, o Projeto Executivo demonstra que houve perfurações realizadas na cota 381 m, muito próximas à vegetação, e



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

que a projeção do deck altera o perfil da vertente a partir da cota 378 m, em local onde NÃO haviam intervenções, conforme lustra a Figura 01.

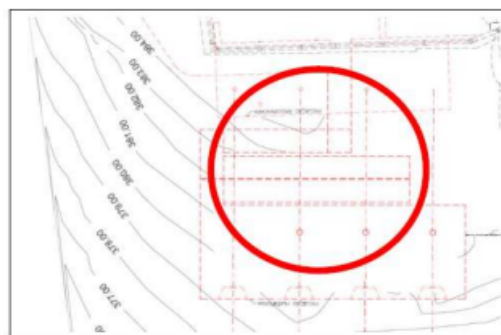


Figura 1: Anteprojeto de abril de 2022. Como pode ser observado na área do Deck de Decolagem, o perfil do maciço rochoso do Pão de Açúcar será alterado desde a cota 381 m até 387,12 m, mas a projeção do deck altera o perfil da vertente a partir da cota 378 m. Fonte: Parecer Técnico Nº 625/2025 – ANPMA/CNP.

Ressalta-se que a Figura 4 apresentada no documento “Esclarecimentos da perícia de geologia e geotecnia às contestações do MPF e às alegações do ICOMOS e resposta a seus 5 novos quesitos” (Evento 616) refere-se às intervenções topograficamente acima dessa área, próximas à antiga sala anexada à estação original do teleférico de 1912.

Portanto, reitera-se que as fundações do deck de decolagem (cota 381 m) foram realizadas no maciço do Pão de Açúcar **em uma área onde não existiam obras estruturais anteriormente.**

No caso do Morro da Urca as intervenções ocorreram **topograficamente acima do gradil de fechamento do parque**, bem como acima de outras estruturas existentes no maciço. O fato de ocorrer topograficamente acima de estruturas existentes não quer dizer que a porção do maciço onde foram instaladas apresentasse qualquer estrutura.

Conforme pode ser observado no Parecer Técnico Nº 625/2025 – ANPMA/CNP

Essas fundações iniciam-se no nível denominado Pool de Serviços, cota 197 m e seguem até quase o nível denominado deck da loja, cota 205,65 m (Figura 8), em área onde previamente **NÃO** haviam estruturas ou intervenções sobre o maciço rochoso. Esse fato pode ser observado na análise do Projeto Executivo – Morro da Urca, Planta Baixa Demolir x Construir Mirante Tirolesa, Sala de Ancoragem e Estação III e Deck da Loja (Figura 10), bem como por meio da análise de fotografias tiradas do local, antes das obras (Figura 9) e durante a obra (Figura 11).

Ademais, o PARECER TÉCNICO Nº 1034/2025 ANPMA/CNP destaca que a documentação técnica utilizada como base para as análises pelo perito do juízo é posterior às intervenções, **contribuindo para a existência de riscos não dimensionados adequadamente a comprometer a segurança da obra**, em desacordo com as boas práticas de engenharia, que exigem o pleno conhecimento do terreno antes de iniciada qualquer



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

intervenção.

Salientou-se, também, que considerar o volume de rocha extraído em relação ao volume total do maço é um equívoco, e que o fato de as alterações no maço, decorrentes do corte e desmonte de rocha não restarem aparentes não importa concluir que não há alteração morfológica, com a modificação do perfil topográfico natural. O impacto de extração de rocha nos maços do Pão de Açúcar e da Urca é permanente e irreversível.

Tais conclusões, em cotejo com os demais pareceres técnicos acostados aos autos, apontam para a inexistência de um planejamento detalhado. A não indicação de forma precisa do volume de rocha a ser retirado, em uma perspectiva de precaução com o Complexo, dada a sua natureza, demonstra a existência de falha nos processos de licenciamento. Há omissão no que diz respeito à exigência de estudos prévios e detalhados sobre as intervenções a serem realizadas.

Mais ainda, denotam, de forma inequívoca, que houve ilegal perfuração e desmonte de rocha **sem licença dos órgãos competentes** e em área antes não antropizada, sem que sequer constasse a indicação de intervenção nas referidas áreas no projeto executivo, havendo impacto irreversível e permanente ao perfil topográfico geológico do maço, ainda que não venha a restar aparente, dadas as técnicas de preenchimento com concreto para redução de risco de intemperismos e às estruturas de instalação que se pretende sobrepor ao local.

2.4.5. Sobre a possibilidade de convalidação do ato

De partida, importa delimitar qual seria o objeto da convalidação pretendida.

Pois bem. Além da autorização ao projeto executivo do IPHAN (PARECER TÉCNICO N.º 15/2023/COTEC IPHAN-RJ/IPHAN-RJ evento 38, ANEXO38), que se deu em momento posterior ao início das obras, foram expedidos, ao longo do tempo e no curso da presente ação, outros atos de licenciamento das obras, dos quais se destaca a mais recente autorização pelo IPHAN, prorrogando a licença anteriormente concedida, de modo a permitir a continuidade das intervenções relacionadas ao empreendimento da tirolesa no Complexo (Autorização 7141765 SEI 01450.000299/2022-81, de 12/02/2026): evento 725, ANEXO2.

Não obstante, em tese, se trate de novos atos administrativos, nota-se que os vícios apontados pelo MPF, na inicial, e pelas organizações não-governamentais participantes do Comitê Internacional do Patrimônio Mundial da UNESCO, permanecem, a saber: a ausência de comunicação prévia ao Comitê, a ausência de prévio e amplo debate público e, por fim, a ausência de um plano diretor e de gestão do empreendimento.

Assim, deve ser realizada uma análise sobre a possibilidade de convalidação



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

dessa cadeia de atos administrativos de licenciamento.

Como se nota, a partir da última autorização concedida pelo IPHAN, tem havido um esforço de **correção do ato técnico** pela autarquia:

3. Com fundamento no Ofício nº 155/2026/DEPAM-IPHAN (7130075), no âmbito do processo administrativo 01450.000298/2022-36 (ANÁLISE DE INTERVENÇÃO EM BEM TOMBADO E/OU ÁREA DE ENTORNO), de lavra do Sr. Diretor do Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização do IPHAN, que recomenda que a Superintendência do IPHAN no estado do Rio de Janeiro emita nova autorização para a implantação de sistema de tirolesa nos **morros da Urca e do Pão de Açúcar** com base nas seguintes considerações:

1.1 Considerando que o Iphan, por meio de sua Superintendência no Rio de Janeiro, autorizou as intervenções necessárias para a instalação e implantação do referido Sistema de Tirolesa;

1.2 Considerando que, desde 2023, a Autarquia Federal vem defendendo em juízo a correção do ato técnico que gerou a citada autorização, bem como o conjunto de atribuições institucionais garantidas pelo Decreto-lei n 25/1937;

1.3 Considerando que, recentemente, a Companhia Caminho Aéreo Pão de

Autorização 7141765 SEI 01450.000299/2022-81 / pg. 1

Açúcar obteve autorização judicial para, finalmente, iniciar as obras autorizadas pelo Iphan-RJ; e

1.4 Considerando que a Superintendência do Iphan-RJ informa que "não houve alteração do projeto executivo aprovado pelo Iphan";

4. Esta Superintendência do IPHAN no estado do Rio de Janeiro **autoriza a retomada das obras** de instalação de sistema de tirolesa nos morros da Urca e do Pão de Açúcar.

É de se indagar, portanto, se as ações levadas a cabo pelas autoridades responsáveis pelo licenciamento são suficientes a corrigir o cenário existente quando do ajuizamento da ação, considerando a dinâmica dos fatos e da situação jurídica em análise.

Sobre a possibilidade de convalidação do ato, a CCAPA trouxe, no evento 220, PARECER4, parecer elaborado pelo Professor Titular da Faculdade de Direito da UERJ, Gustavo Binenbojm, em que conclui pela regularidade do procedimento adotado pelo IPHAN para autorização do empreendimento da tirolesa. O parecer destaca o ato convalidável, a superação dos vícios no ato de construir por parte da CCAPA, a não perda imediata do título de patrimônio mundial na UNESCO (essa precisa deflagrar um processo administrativo). Além disso, cita a capacidade institucional do IPHAN para fiscalizar a obra, causando insegurança jurídica e quebra da confiança legítima a anulação de tal ato administrativo na esfera judicial.

Ocorre que o referido parecer não considerou que houve efetivo e significativo corte de rocha **antes** de qualquer autorização por parte do IPHAN.



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

Destaco do parecer em questão:

"Foi a partir desse quadro de validações, quando amparada por todas as manifestações necessárias, que a Consulente, após a emissão da autorização de obras pela SMDEIS, deu início à execução das obras. Tudo, frise-se, sob a supervisão ativa do IPHAN. Prova disso é que, em janeiro de 2023, no exercício de sua competência fiscalizatória, a autarquia determinou a paralisação das intervenções nas rochas, bem como o envio do Projeto Executivo e de documentação complementar, 32 para averiguar possível desconformidade entre o anteprojeto aprovado e a execução da obra³³. As obras, então, foram imediatamente paralisadas e a Consulente submeteu os documentos solicitados ao Instituto."

Ainda, o referido parecer aponta para que *"a sanatória de atos e processos administrativos, com vista à preservação de situações jurídicas compatíveis com o interesse público e com a segurança jurídica, é medida lícita e muitas vezes recomendável."*

Decerto, dispõe o artigo 55 da Lei nº 9.784/99, a possibilidade de convalidação do ato administrativo depende de duas variáveis: *i)* que o defeito seja sanável e *ii)* que a decisão que convalide o ato evidencie, isto é, presente devida motivação, aponte que a convalidação não acarreta lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros.

No entanto, sob tal prisma, não há como admitir a convalidação do ato, porquanto há evidente comprometimento do interesse público na proteção do Complexo enquanto patrimônio mundial da humanidade e patrimônio geológico, como já se fundamentou acima nesta decisão. Não foram observados os trâmites previstos nas Orientações Técnicas da Convenção de 1972 da UNESCO, bem como não foi o licenciamento precedido de amplo e efetivo debate público (com oitiva de interessados, considerações dos mesmos, e enfrentamento expresso dos seus argumentos pelo IPHAN, de maneira motivada, como exigem os artigos 2º e 50 da Lei nº 9.784/1999).

Importa destacar que o início das obras e, em especial, o início do corte de rocha, se deu sem o imprescindível licenciamento do IPHAN e da GEORIO, em desacordo com a legislação aplicável, bem como com o previsto no Plano de Manejo do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca, existente desde 2014, e integrante do Plano de Gestão do Sítio: *"Rio de Janeiro: Paisagens cariocas entre a montanha e o mar"*.²⁰

Com efeito, segundo o referido Plano de Gestão (p. 74):

"O Plano de Manejo do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca (MONA) foi elaborado com recursos provenientes da Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro e aprovado pela Resolução SMAC no 543 de 03.10.2013. O respectivo Plano foi elaborado seguindo a metodologia estabelecida pelo Roteiro Metodológico de Elaboração de Planos de Manejo publicado pelo INEA, em 2010."



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

Ressalta-se que não existia Plano de Manejo anterior para o MONA, sendo esta a Fase 1, que corresponde à implementação básica.

A partir do diagnóstico da unidade de conservação, que foi realizado com base nas informações disponíveis sobre a área, sobretudo dos resultados das pesquisas já realizadas, além de levantamentos de campo, foram estabelecidos os objetivos específicos de manejo e seu zoneamento, definindo normas e diferentes graus de restrição de uso para cada zona.(...)"

Há, assim, uma divisão da área do Morro em zonas, dentre as quais se destaca a área de visitação e as zonas de conservação e de recuperação. Para as zonas de visitação, as quais correspondem justamente às áreas construídas no topo dos Morros em questão, o Plano de Manejo integrante do Plano de Gestão prevê (p. 76-77):

“ÁREA DE VISITAÇÃO - É aquela constituída por áreas naturais ou alteradas pelo homem. O ambiente é mantido o mais próximo possível do natural, podendo conter infraestruturas de suporte à visitação com equipamentos compatíveis à implementação da UC. O objetivo geral do manejo é o de facilitar a recreação e educação ambiental em harmonia com o ambiente.

Objetivos Específicos:

☐ Propiciar atividades de uso público (conscientização ambiental, interpretação e recreação) com baixa intensidade de impacto, disponibilizando infraestrutura e outras facilidades;

☐ Propiciar opções de lazer e aprendizado para os visitantes em geral, oferecendo estruturas de apoio à visitação que garantam o acesso aos atrativos localizados nos Morros do Pão de Açúcar e da Urca;

☐ Estimular o desenvolvimento de atividades de lazer de caráter educativo que explore a composição da paisagem ao longo do Monumento;

☐ Permitir a visitação no Morro da Urca com infraestrutura necessária de apoio e controle;

☐ Permitir a diversidade de atividades de uso público em áreas mais alteradas, com presença de bares, restaurantes e estações de teleféricos;

☐ Proporcionar atividades de pesquisa científica e monitoramento ambiental;

☐ Proporcionar aos visitantes contato com a natureza, por meio de atividades, como caminhadas em trilhas e contemplação.”

Como se vê, desde a elaboração do Plano de Manejo, decorrente do compromisso assumido pelo Brasil na preservação do sítio, em razão do seu reconhecimento como bem de valor universal excepcional e patrimônio mundial da humanidade pela UNESCO, existe regulamentação dos usos locais, que devem observar o princípio do mínimo impacto, não sendo possível a ampliação do empreendimento com intervenções sem a devida autorização dos órgãos competentes e em desacordo com o impacto possível para o sítio (p. 78-79):



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

“Com base nos dispositivos da Lei do SNUC e do Decreto no 4.340/2002, a Zona de Amortecimento (ZA) do MONA está sujeita às seguintes normas gerais:

- ▣ A visitação aos atrativos na ZA deverá observar princípios de mínimo impacto;*
- ▣ Não são permitidas atividades de terraplanagem, dragagem e escavação que venham a causar danos ou degradação do meio ambiente e/ou perigo para pessoas ou para a biota, sem autorização dos órgãos competentes e com a anuência da SMAC, o qual deverá analisar a pertinência da realização dos estudos necessários;*
- ▣ A disposição de resíduos e/ou efluentes de qualquer natureza deverá seguir as normas legais, estabelecidas para os casos específicos, e as normas do plano de manejo;*
- ▣ Fica proibida a disposição de resíduos químicos e nucleares no interior da ZA. No caso dos gerados dentro da ZA, é necessário projeto específico para a disposição adequada e cumprimento da legislação vigente;*
- ▣ Todo empreendimento turístico implantado ou a ser implantado na ZA, deverá ser licenciado pelos órgãos competentes e atender às normas sanitárias e de proteção dos recursos naturais, bem como as deste plano de manejo;*
- ▣ As edificações que vierem a ser construídas na ZA não poderão interferir na qualidade paisagística do MONA;*
- ▣ A modificação ou implantação de instalações, equipamentos ou mobiliário urbano, bem como quaisquer interferências paisagísticas ou urbanísticas planejadas para a Praça General Tibúrcio e Praia Vermelha deverão ser autorizadas pela administração do MONA;*
- ▣ Eventos públicos programados para a região do MONA, ou que poderão causar impacto na UC (como na Enseada de Botafogo) deverão receber a anuência da administração da UC;*
- ▣ As atividades turísticas não poderão comprometer a integridade dos recursos naturais, paisagísticos, histórico-culturais e urbanísticos na região do MONA; (...).”*

A exigência de apresentação de um plano diretor específico para uso da área relacionada ao projeto, de forma a se permitir um planejamento não fragmentado das atividades pretendidas, foi apontada pela arquiteta do IPHAN, Claudia Espasandin, ainda em 2020, quando do início das tratativas para o empreendimento (evento 1, anexo 6), que versava tão somente sobre a “*modificação sem acréscimo de área e implantação de tirolesa*”.

No entanto, prosseguiu a ré sem plano diretor, em desacordo com o plano de manejo da área e, pior, com o corte e desmonte de rocha sem as devidas autorizações, ilegalidade gravíssima da qual se deu conta o IPHAN tão **somente a partir da notícia de derramamento de material rochoso** pelo Conselho do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca - CONSEMONA.



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

Tal fato, que, por sorte, não gerou vítimas, ensejou a determinação de paralisação imediata das obras e a convocação de reunião, realizada em 26/01/2023, na qual a arquiteta do IPHAN, Cláudia Espadassin, apontou, de forma expressa, que “*nenhum corte de rocha fora aprovado pelo IPHAN*” (evento 1, anexo 7, fl. 2).

Segundo se infere do registro da referida reunião, o IPHAN, através de seus representantes, foi categórico ao afirmar que não só não houve qualquer autorização de corte de rocha, como não havia qualquer menção a tal corte no anteprojeto apresentado, bem como que a CCAPA jamais poderia ter iniciado as obras sem a apresentação e a prévia aprovação do projeto executivo, exigências essas que decorrem da legislação aplicável ao caso, como a Portaria nº 420/2010 do IPHAN. Ainda, foi ressaltada a gravidade do corte de rocha, por se tratar de algo irreversível, confira-se (evento 1, Anexo 7, fls. 3 e 4):

“Cláudia disse que no anteprojeto analisado pelo IPHAN-RJ não havia, em planta ou corte, qualquer sinalização ou indicação de que haveria corte de rocha. Ressaltou também que de acordo com o estabelecido pela Portaria IPHAN 420/2010, o Projeto Executivo deveria ter sido enviado após a aprovação do Anteprojeto e antes do início das obras.

Livia Porcino complementou que o projeto executivo, objeto da reunião, ainda não está aprovado pelo IPHAN-RJ com vistas à execução das obras.

Cláudia também informou que, ainda de acordo com a Portaria 420/2010, faltam documentos a serem entregues para a análise.

(...)

Thiago Fonseca acrescentou que, por questão de isonomia, cortes em rocha não podem ser aprovados, pois darão lugar a outros requerimentos da mesma espécie. Ressaltou também que se deve pensar na escala de tempo geológica nesse projeto, pois trata-se de uma intervenção em rocha. Uma intervenção como essa não é algo que se possa reverter.

Cláudia perguntou o porquê de o Anteprojeto não informar graficamente sobre o corte em rocha.

(...)

Cláudia, em análise ao projeto executivo impresso, levado pela CCAPA para a reunião a pedido do IPHAN-RJ, verifica que os cortes com demolir/construir não apresentam cortes e aterros em rocha em conformidade com as normas da ABNT como estabelecido pela Portaria 420/2010 (Seção II, Art. 6º). Reitera que todo corte e aterro no perfil natural do monumento geológico devem ser representados com clareza em plantas e cortes.

Cláudia recordou que no PARECER TÉCNICO N.º 302/2022/COTEC IPHAN-RJ/IPHAN-RJ (SEI 4045674), emitido sobre a proposta para estação Praia Vermelha no processo administrativo 01500.002913/2022-14, requisitou a representação e as cotas dos cortes em rocha. Reiterou que, em momento nenhum, foi explicitado que haveria corte em rocha no cume do Pão de Açúcar. Cláudia relatou que no momento da vistoria foi informada de que o



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

corte em rocha seria de aproximadamente 2 (dois) metros de altura. (...) ”

No momento em que constatado, **em decorrência do acidente**, o corte de rocha não comunicado e não autorizado, o IPHAN adotou postura combativa e, em curto espaço de tempo, sem a apresentação do plano diretor para a área, buscou cancelar a obra, com a concessão da licença.

Salta aos olhos a postura da CCAPA na ocasião, a partir de seus representantes e responsáveis pelo projeto, buscando minimizar a gravidade de seus atos, atribuindo ao “desentendimento” ou “desconhecimento” as falhas apontadas quanto ao cumprimento das normas aplicáveis, as quais, pelo vulto do empreendimento e pela larga experiência da empresa no ramo, deveriam ser mais do que conhecidas. Veja-se da ata da reunião:

*“[...] **Marcelo relatou que não ficou clara a necessidade do envio do Projeto Executivo. Contudo, no momento em que foi solicitado, ele o protocolou.***

[...]

*Guto Índio da Costa esclareceu que o primeiro estudo da tirolesa foi feito por um escritório francês, que previa instalações muito altas, interferindo fortemente na paisagem. Após levantamento por drone, a empresa Índio da Costa A.U.D.T. apresentou uma proposta para a tirolesa com estruturas mais reduzidas, buscando maior integração com a paisagem, e realizou a modelagem dos morros com certa precisão para o desenvolvimento do projeto. Durante todo o desenvolvimento do projeto, os arquitetos buscaram intervir o mínimo em áreas de rocha. Informou ainda que os cortes de rocha estão sinalizados nas plantas de construir/demolir e que estavam previstos desde o início do projeto, mas que, com o avanço e o refinamento dos levantamentos, ocorreram alterações na precisão de referidos cortes. Guto acrescentou que o assentamento da rampa de decolagem e sua acessibilidade foram pontos de grande preocupação no projeto e que, por esse motivo, contrataram consultoria de acessibilidade. Relatou que estão constantemente atualizando os desenhos técnicos, dada a dificuldade em se obter precisão da modelagem da topografia local. **Guto informou também que, em relação às áreas de cortes e aterros, não sabiam que isso não havia sido detectado pelo IPHAN-RJ nas plantas do Anteprojeto, dispondo-se a enviar o executivo atualizado.***

[...]

Guto informou que foi uma falha do projeto, mas que em momento algum foi uma questão que eles visaram esconder.

[...]

Rafaela Macedo informou que não foi sinalizada a demolição da parede existente da antiga estação do bondinho, na área do projeto, pois ela será derrubada para a obra e outra será erguida exatamente no mesmo local com a mesma dimensão.”

Ora, em se tratando o licenciamento de ato vinculado, que exige a observância de normas técnicas, e, em se verificando o flagrante descumprimento de tais normas, não há



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

como se admitir a "correção" da ilegalidade, que, a rigor, deveria acarretar a instauração de procedimento de fiscalização, com a imposição de pesadas multas, sobretudo, dada a irreversibilidade do corte e desmonte de rocha de valor geológico único e em área integrante de sítio paisagístico de valor universal excepcional.

Não obstante o IPHAN tenha, em um primeiro momento, determinado a paralisação das obras, formulando exigências para aprovação do projeto, a posterior "autorização" não tem o condão de regularizar a ilicitude verificada, consistente em início das intervenções não previstas e não licenciadas, bem como não se reveste de juridicidade, por inobservar os compromissos firmados pelo Brasil enquanto Estado-parte da Convenção de 1972, e por não submeter o projeto à amplo debate público.

Dessa forma, a anulação dos atos de autorização das obras pelo IPHAN se impõe.

2.5. Existência de dano ou risco ao Complexo

Sendo incontroverso que as atividades de corte de rocha não estavam previstas no projeto originalmente submetido ao IPHAN e à GEORIO, e que as intervenções se iniciaram quando ainda não obtidas todas as licenças, não procede a alegação de inexistência de conduta ilícita.

O fato de posteriormente ter se concedido a licença não retira o caráter ilícito das intervenções anteriores à licença, e nem socorre à ré CCAPA o fato de ter paralisado as obras em atendimento às ordens administrativas, sem a necessidade de ordem judicial.

Por mais que se possa e se queira vislumbrar impactos positivos decorrentes das intervenções, fato é que as obras e o corte de rocha se deram sem licenciamento e, ainda que se considere mínimo, ou desprezível o impacto, representam ilicitude que não se pode admitir, sob pena de se pôr em risco o valor excepcional do sítio, por descaracterização progressiva.

O dano, por sua vez, se verifica, dado que o corte de rocha não autorizado é irreversível.

Frise-se, novamente: FORAM CORTADOS, SEM AUTORIZAÇÃO, 78,13m³ DE ROCHA NO MORRO DA URCA E 70m³ NO MORRO DO PÃO DE AÇÚCAR (evento 1, ANEXO10). Ou, na visão da perícia geológica, algo em torno de 120 m³.

Em que pese a irreversibilidade do quadro quanto à rocha que já fora retirada, ainda há medidas possíveis para evitar o comprometimento da paisagem histórico-cultural



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

que é objeto da proteção em debate nos presentes autos.

A possibilidade de recomposição, por sua vez, não é refutada pelos peritos do juízo, os quais afirmam que é possível promover a retirada das estruturas e a recomposição das perfurações a partir de uso de técnicas e materiais próprios, a fim de se impedir que intemperismos naturais ocasionem o comprometimento da rocha. Basicamente, o que se irá fazer é preencher os espaços em que antes havia rocha de significativo valor geológico por concreto.

Não se cuida de recomposição ao *status quo ante*, inviável, justamente em razão de se ter iniciado o corte de rocha sem as devidas autorizações.

Como frisado ao longo de toda a fundamentação, o Pão de Açúcar, onde realizadas as intervenções, é bem tombado, integrante de sítio reconhecido como patrimônio mundial, por seu valor universal excepcional, não sendo sequer possível mensurar economicamente o prejuízo, representado pelo indevido e irreversível corte de rocha, para a preservação do conjunto paisagístico para as presentes e futuras gerações.

Por fim, no que diz respeito à condenação da ré CCAPA ao pagamento de indenização em razão dos danos morais, decorrentes do início das atividades sem licenciamento e do corte não autorizado de rocha no sítio do Complexo, bem tombado e área considerada patrimônio mundial da humanidade, tenho que o valor arbitrado pelo MPF na inicial apenas precisa ser dimensionado, de modo a ser proporcional e razoável na sua aplicação.

De fato, segundo o MPF, há notícia de que o projeto custou em torno de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)²¹. Contudo, o projeto não chegou a ser materializado (implantação efetiva da tirolesa).

Por outro lado, existe o valor inestimável do Pão de Açúcar como bem imaterial para a população brasileira e mundial, sendo a sua simbologia de valoração imensurável. Não é possível medir o valor material (em reais) do Pão de Açúcar. Não há perícia de mercado ou liquidação de sentença que consiga definir o valor em reais do Pão de Açúcar.

Contudo, levando em consideração o pedido do MPF (R\$ 50.000.000,00 - cinquenta milhões de reais) e o estimado gasto pela 1ª ré nessa mesma quantidade, deve-se fixar um valor menor a título de indenização por dano moral coletivo por lesão ambiental perpetrada, considerando-se que houve início da obra e não finalização.

De fato, foram tirados mais de 100 m³ de rocha do Complexo Pão de Açúcar, de valor imaterial, com grandes perfurações para a colocação das bases de uma grande tirolesa que ligaria dois morros de grande altura. Considera-se também a irreversibilidade do



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

dano causado por esses 100 m³ de rocha retirados, sendo impossível o retorno ao *status quo ante*.

Nesse contexto, considerando todos esses fatores (pedido do MPF, valor do projeto, início de obra, não conclusão da mesma, danos já causados, irreversibilidade das rochas retiradas) e não havendo como aferir economicamente o prejuízo decorrente do dano ao Pão de Açúcar, irreversível, universal e intergeracional, entendo razoável tomar como parâmetro para fixação da indenização um valor um pouco menor em relação ao vulto do empreendimento.

Dentro de um critério de razoabilidade e tomando por base todos esses parâmetros acima, fixo uma indenização por dano moral coletivo, em razão do dano ambiental já causado e de impossível recuperação, no valor de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), a ser pago pela 1ª ré, que começou as perfurações na rocha e fez retirada de minérios do complexo patrimonial sem prévia licença do IPHAN.

2.6. Considerações finais

Por tudo o que foi dito, é possível não só inquirar o processo de licença do IPHAN como absolutamente ilegal, como também infirmar como indevida, por consequência, qualquer obra no Pão de Açúcar no sentido de se construir uma tirolesa.

Não há precedentes no mundo. Não se imagina a construção de uma tirolesa saindo do Coliseu romano. O mesmo não conseguimos imaginar na Estátua da Liberdade, em Nova Iorque, no país mais afeito ao empreendedorismo e à iniciativa privada no mundo (EUA).

E note que citamos "monumentos mundiais" construídos pelo ser humano e não patrimônios naturais e paisagísticos (geológicos também), como é caso do Pão de Açúcar.

A 1ª ré faz crer a existência de uma tirolesa no principal ponto turístico de Paris, levando o leitor dos anexos juntados na contestação a acreditar que se trata de uma estrutura permanente e comparável com a que se quer implantar no Pão de Açúcar.

Ainda que se cite "a tirolesa da Torre Eiffel" como exemplo, segundo rápida pesquisa nos sites de turismo, essa tinha uma estrutura provisória, em temporadas curtas (poucos dias), normalmente para promover o famoso torneio de tênis Roland Garros, que acontece anualmente em maio na cidade de Paris. Funcionou em duas ocasiões (2017 e 2019)²². E a última vez que se teve notícia desse equipamento lá no monumento foi **em 2019**, não deixando dano nas estruturas da famosa Torre, sendo de lá retirada em razão de seus



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

equipamentos temporários.

Algo bem diferente do que já foi feito no Pão de Açúcar: (i) extração de rocha (que não retorna o *status quo ante*) e (ii) danos já identificados (laudos e fotos juntados aos autos). Ao contrário do que pretende fazer parecer a CCAPA, para a tirolesa da Torre Eiffel, não foi necessário cortar rocha de natureza excepcional e de formação de milhares de anos.

Não cabe alegar também o exemplo de Toledo, na Espanha, uma cidade histórica e tombada também como Patrimônio Mundial da Humanidade na UNESCO e que possui uma tirolesa.

Para se desmontar qualquer argumento de legitimidade da tirolesa do Pão de Açúcar, a "tirolesa de Toledo" está num local bem normal na cidade e **longe** do seu principal ponto turístico, que é a Catedral de Santa Maria de Toledo. Não há, por óbvio, tirolesa nesse (principal) ponto turístico. A tirolesa de lá passa sobre o Rio Tejo, em área cuja atividade não descaracteriza a cidade. Basta olhar no mapa.

Outro fato que depõe contra a legitimidade da obra da tirolesa é o argumento de que a sua obra se concentra sobre área já construída, como analisado no item 2.4 da fundamentação desta Sentença. Se é legítimo construir em área antropizada, a CCAPA poderia substituir aquela área de show no Morro da Urca por um edifício de 3 andares com lojas e restaurantes? Certamente que não.

A CCAPA insiste, ao longo deste processo, que a base da tirolesa se concentra sobre uma área em que ficava uma antiga casa de máquina hoje desativada. Mas isso lhe dava direito retirar não só a casa como grande volume de rocha no Morro da Urca para colocar bases de uma tirolesa? O fato de existir uma área já antropizada, não autoriza a CCAPA a construir algo no lugar sem vinculação com a visitação pública, finalidade em si do Pão de Açúcar. A manter essa tese (construção de tirolesa sobre área já antropizada) seria admitido à CCAPA retirar tudo que existe no Morro da Urca e lá construir, por exemplo, um parque de diversões, com montanhas russas e outros aparelhos radicais, com o falso argumento de que "isso iria atrair mais turista" e "movimentar a economia da cidade".

Até porque a tese de que a obra da tirolesa se concentra "apenas sobre aérea antropizada" não é absoluta, já que os laudos periciais e principalmente o parecer da assistente técnica do MPF (Evento 623, p. 15-22 do parecer) apontam a construção de uma **passarela lateral em área do costão rochoso, local em que não houve intervenção humana. Há, portanto,** segundo o parecer técnico do MPF (evento 623, p. 17-22), **construção de passarelas e deques sobre aérea não antropizada**, tudo com fotos, desenhos simulados de como ficaria a área e plantas de arquitetura. As fotos da p. 15 do parecer são descritivas quanto a isso.



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

Chama a atenção um fato apontado pela assistente técnica do ICOMOS (evento 613, folhas 3 e 4 do parecer) quando afirma que o perito de arquitetura desconsiderou "*o impacto sobre a ambiência do sítio*". Segundo essa parte do parecer, a perícia falha na conceituação da dimensão imaterial e sensorial do Complexo do Pão de Açúcar.

Com razão o ICOMOS quando afirma que a ambiência do Pão de Açúcar não se limita à sua composição física estática, mas abrange **a atmosfera perceptiva e a qualidade da experiência humana** no local. A sua vocação é de contemplação panorâmica da paisagem natural, com serenidade e "*ritmo de fruição pausado que convida à observação*" do Rio de Janeiro, na sua mescla entre a vegetação e a malha urbana histórica.

Nesse sentido, a implantação de uma tirolesa no local, por sua própria natureza operacional, traz elementos dinâmicos que alteram radicalmente essa qualidade perceptiva. Afirma que "*[a] velocidade de deslocamento dos usuários, o ruído gerado pelos equipamentos e pelo percurso e a nova dimensão visual imposta pelos cabos e pela movimentação humana verticalizada rompem de forma ostensiva com a qualidade contemplativa e o ritmo de fruição tradicionais do sítio. Ao transformar a experiência de visitação de um ato de apreciação da paisagem cultural em uma vivência de adrenalina e emoção vertiginosa, a tirolesa subverte o caráter intrínseco da ambiência, que é um atributo fundamental do valor tombado. Esta alteração da experiência sensível da paisagem não é meramente superficial; ela representa uma descaracterização da forma como o patrimônio é percebido e simbolicamente acessado, configurando um impacto negativo substancial e irreversível sobre a ambiência do bem*".

Outra questão - que surge como dúvida mesmo - é relativa à segurança das pessoas. É sabido que os bondinhos passam por intensa e constante fiscalização pelos órgãos de segurança, com seguidas vistorias sobre seus teleféricos e pesados cabos. Será que haveria o mesmo tipo de fiscalização sobre a tirolesa do Pão de Açúcar? E se houver acidente, quem responde? O Pão de Açúcar, através da empresa que o explora há anos, ora 1ª ré? Nessa hipótese, que não se deseja (mas com a qual se preocupa), não seria um dano quase que irreparável para a imagem do Brasil? O Estado brasileiro responderia subsidiariamente? Provavelmente.

Porque uma coisa é um indesejado acidente numa tirolesa gerido por uma empresa privada que a explora num lugar qualquer. A imagem arranhada será dessa empresa privada. Outra coisa é um indesejado acidente na tirolesa do Pão de Açúcar, explorada por empresa presente no próprio monumento. A imagem arranhada seria do próprio Pão de Açúcar enquanto Patrimônio Mundial da Humanidade (que o mundo todo conhece) e, por consequência, do próprio país.

Não adianta dizer "a tirolesa é segura". A tirolesa em qualquer lugar do mundo é uma "atividade radical", que possui seus riscos e normalmente exige assinatura de termos



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

de responsabilidade pelos usuários e avisos sobre segurança. E quanto mais alta, maior o risco. Essa é uma dúvida surgida na confecção dessa sentença.

Não se está aqui a demonizar as tirolesas. Mas precisa ser no Pão de Açúcar?

O argumento trazido pela 1ª ré de que a tirolesa vai permitir "acessibilidade" e diversão também para pessoas com necessidades especiais é apelativo do ponto de vista racional. Isso porque quer convencer sobre a legitimidade da obra sob o aspecto emocional, que não cabe no presente caso.

O argumento também trazido pela CCAPA de que o empreendimento vai trazer um "ganho para a cidade" e "mais empregos" é o mesmo invocado quando não se consegue demonstrar faticamente os benefícios da obra. Não se demonstra numérica ou economicamente quanto a tirolesa vai trazer de "ganhos" ou "empregos". Quantos empregos? Quantos lucros para a cidade serão gerados? Aliás, esse é o argumento que normalmente se utiliza quando não há fatos que justifiquem a medida - ex: empresas devedoras, à beira da falência, costumam usar esse argumento para justificar suas dívidas, para não pagar a seus credores e para não paralisar suas atividades.

Usar o exemplo da escada rolante construída no Cristo Redentor (também Patrimônio Mundial da Humanidade inscrito na UNESCO) como algo legitimador da tirolesa do Pão de Açúcar é no mínimo inoportuno (evento 729, p. 15 das alegações finais da 1ª ré). A CCAPA usa o exemplo da escada rolante para dizer "lá no Cristo Redentor também houve acréscimo na área antropizada, portanto dentro do monumento protegido mundialmente". A diferença é que, no Cristo Redentor, a citada escada rolante foi construída para o próprio fim a que se destina o monumento, que é a visita pública, a contemplação da bela vista da cidade e a facilidade de aproveitamento do ponto turístico. Ao contrário, a tirolesa do Pão de Açúcar não serve para facilitar a visita no próprio monumento; é atividade paralela que não diz respeito ao fim do sítio protegido, que é a sua visita e contemplação serena.

A escada rolante do Cristo Redentor é voltada para o fim a que se destina o monumento (visita pública); a tirolesa do Pão de Açúcar não.

Apenas a título de argumentação, também não cabe aqui invocar o exemplo dos montanhistas do Pão do Açúcar (alpinistas), dizendo que os mesmos fazem furos na pedra para a escalada.

O argumento de que "se a tirolesa não cabe, as escadas também não podem" é comparar o que não é comparável.

Observou-se, pelos laudos e na inspeção judicial realizada no Pão de Açúcar em outubro de 2023 (evento 189), o tamanho dos "furos" definitivos na rocha (sem autorização prévia) para se instalar as pesadas bases da tirolesa (ao menos uma foto foi anexada nesta



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

sentença no item 2.4.4.2). Comparar esses enormes furos e o volume de rocha já retirada do Pão de Açúcar (que não volta) com os furos realizados por alpinistas para colocar suas cordas de escalada é distorcer os fatos por completo. Nem precisamos dizer aqui que são "furos" incomparáveis.

Desqualificar o *status* do ICOMOS por "não ser integrante da UNESCO" é outro argumento da 1ª ré que deve ser refutado. Como já se disse na fundamentação acima, o ICOMOS não faz parte organicamente da UNESCO, mas é instituto essencial no funcionamento desse organismo internacional. Cabe a ele opinar sobre a inscrição de um monumento como Patrimônio Mundial da Humanidade ou sugerir a retirada dessa qualidade se o país-sede do bem inscrito não tomar as precauções devidas. O ICOMOS serve também como órgão técnico de consulta para a devida qualificação do sítio pela sua importância cultural, paisagística, histórica etc.

Dizer que o ICOMOS deve ser imparcial, por ser *amicus curiae*, é ignorar a função dessa figura processual. Não se exige imparcialidade do *amicus curiae*; ele deve trazer ao processo a sua visão e os fatos que a corroboram. E a 1ª ré não pode desqualificar a função do ICOMOS por não concordar com seu parecer nos autos.

Outrossim, destaca-se nos autos a total falta de oitiva de interessados (moradores da região, principalmente) sobre o projeto que se pretendia construir (a tirolesa), como visto na fundamentação desta Sentença.

Como se observou no item 2.4.3 da decisão, não basta ouvir os interessados; a Administração deve ouvi-los, anotar suas considerações e enfrentar os seus argumentos de maneira expressa na decisão administrativa, ainda que para rejeitá-los. Os argumentos devem ser acolhidos ou rejeitados de maneira motivada na decisão administrativa.

No caso da obra da tirolesa, não houve oitiva, pessoas interessadas não puderam juntar suas considerações (moradores do bairro da Urca, por exemplo) e a decisão não foi motivada com qualquer argumento desses indivíduos. Contrariou-se tudo o que a legislação brasileira prega em relação a processos administrativos democráticos e à participação popular em decisões administrativas (art. 37, §3º, da CF/1988; art. 5º, INCISOS LIV e LV, da CF/1988, nas suas concepções materiais ou substantivas; arts. 9º e 10 da Lei nº 13.848/2019; art. 29 da LINDB, modificado pela Lei nº 13.655/2018; arts. 31 e 32 da Lei nº 9.784/1999; arts. 5º, 6º, 8º e 9º c/c art. 15, todos do CPC etc.).

E para justificar uma oitiva que não ocorreu, a perícia ainda traz a ata de uma reunião (evento 38, Anexo 17) que não atende à dita participação popular em decisões administrativas, com o acima pregado.

Aliás, sem qualquer lógica ou comprovação científica (e com um pouco de



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

discriminação), nessa reunião é dito que, para medir o nível de ruído do que seria a tirolesa em funcionamento, foram utilizados como parâmetro "**GRITOS FEMININOS**", "**POR SEREM MAIS AGUDOS**". Como se questionou no item 2.4.3, de onde se tirou essa evidência? Com que parâmetro científico se chegou a essa conclusão de que os gritos das mulheres são mais altos ou agudos?

Aliás, nessa mesma reunião, a empresa ré foi questionada sobre os "*riscos de colisões das aves*" (em pessoas descendo a suposta tirolesa) e a resposta foi: "*existem soluções técnicas para evitar essas colisões e que as mesmas serão adotadas*" (folhas 4 e 5 do Anexo 17 do Evento 38).

A pergunta: que soluções? Não há nada nesse sentido, mais uma vez justificando-se o projeto com alegações vagas e sem comprovações. Porque, sobre o risco de uma ave bater no corpo de alguém que desce a tirolesa, podendo casuar uma lesão séria, nada foi respondido.

Por fim, deve-se refutar a tese da CCAPA de que "não é possível a recomposição do ambiente, dado o estágio atual da obra". Tal afirmação - de que não é possível recompor a paisagem destruída pelo início da obra não autorizada pelo IPHAN - é mais uma prova do dano ambiental causado.

A despeito do discurso da 1ª ré sobre os benefícios da tirolesa para a cidade e da ausência de risco para a hígidez do monumento, há sim conduta ilícita e dano ambiental, passível, portanto, de paralisação das obras e recomposição do ambiente mineral e vegetal já danificado.

3 - Dispositivo

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO DO MPF²³ para determinar a anulação, por vício insanável de motivação insuficiente e ausência de amplo debate público, dos atos administrativos do IPHAN que concederam a licença para a instalação da tirolesa no Pão de Açúcar, impedindo-se qualquer construção nesse sentido. Além disso, a procedência do pedido fixa:

i) a condenação da primeira ré (CCAPA) na obrigação de apresentar, no prazo de 60 dias, plano e cronograma de recuperação da área degradada pelas obras, que inclua, dentre outros elementos, a recomposição da área danificada e das seções mutiladas, a retirada e adequada destinação de todos os resíduos gerados e a retirada de todas as estruturas "provisórias" instaladas no complexo;



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

ii) a condenação a primeira ré (CCAPA) para que, no prazo de 120 dias, apresente proposta de Plano Diretor ou Plano de Gestão para toda a área objeto da concessão de uso, a ser submetido ao IPHAN, ao Comitê Gestor do bem e ao Comitê Gestor da Unidade de Conservação, para avaliação e aprovação, ficando vedada, desde logo, qualquer ampliação da área construída ou modificação dos usos reconhecidos quando do tombamento federal e da concessão do título de patrimônio mundial da UNESCO; e

iii) a declaração de nulidade definitiva dos atos administrativos impugnados e também condenação dos réus ao pagamento de indenização a título de danos morais, no valor de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), quantia menor à importância que a CCAPA afirma ter investido no empreendimento, tendo em vista o valor inestimável do Pão de Açúcar para a população não só brasileira como mundial e os critérios descritos no item 2.5 da fundamentação. O valor definido de indenização será revertido ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD ou outro fundo público voltado à recuperação do patrimônio histórico nacional.

JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO de retirada de estruturas comerciais existentes no local antes das obras da tirolesa, limitada a lide ao empreendimento objeto da licença questionada.

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

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

PAULO ANDRE ESPIRITO SANTO MANFREDINI

Juiz Federal

Documento eletrônico assinado por **PAULO ANDRE ESPIRITO SANTO MANFREDINI, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510018834496v3** e do código CRC **41a36a2e**.

5062735-09.2023.4.02.5101

510018834496 .V3



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

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): PAULO ANDRE ESPIRITO SANTO MANFREDINI

Data e Hora: 31/03/2026, às 16:13:47

-
1. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133369_por/PDF/133369por.pdf.multi
 2. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2026/02/16/arco-do-amor-desaba-na-italia-em-pleno-dia-dos-namorados.ghtml>. Acesso em: 27 mar. 2026.
 3. Disponível em: <https://weather.com/news/weather/news/2026-02-12-winds-erosion-transform-iceland-black-sand-beach>. Acesso em: 27 mar. 2026.
 4. Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 38a. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 225
 5. Krell, Andreas J. Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 54
 6. GRECO, Leonardo. Instituições de Processo Civil. Vol. II. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 92.
 7. <chrome-extension://efaidnbmninnipocajpbgcglclefindmkaj/https://whc.unesco.org/archive/opguide11-pt.pdf>
 8. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133369_por/PDF/133369por.pdf.multi
 9. TOCQUEVILLE, Alexis de. Da democracia nas Américas. Tradução do original francês: Pablo Costa e Hugo Medeiros. Campinas: Vide Editorial, 2019.
 10. Op. cit., p. 834
 11. BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras, legalidade e direitos fundamentais: limites aos poderes normativo e sancionatório da Anvisa na regulação de produtos fumígenos. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos (org.). O poder normativo das agências reguladoras. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 641.
 12. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). Aviso – Audiência Pública nº 13/2015. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/transparencia/audiencia/2015/aud13/Aviso.pdf>.
 13. PERLINGEIRO, Ricardo. Desafios contemporâneos da justiça administrativa na América Latina. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 171, jan./abr. 2017.
 14. BRUNA, Sergio Varella. Agências reguladoras: poder normativo, consulta pública, revisão judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 271.
 15. Idem à nota anterior, p. 271-275.
 16. Op. cit., p. 271-275
 17. Op. cit.
 18. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Novo perfil da regulação estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 259.
 19. PINTO, Victor Carvalho. Não existe urbanismo sem direito urbanístico. 2017. Disponível em: <https://caubr.gov.br/nao-existe-urbanismo-sem-direito-urbanistico/>. Acesso em: 30 mar. 2026.
 20. Disponível em: <http://www.inepac.rj.gov.br/index.php/acervo/detalhar/31/0>. Acesso em: 30 mar. 2026.
 21. <https://vejario.abril.com.br/cidade/pao-acucar-morro-urca-tirolesa-gita-turismo-aventura>
 22. Antes, em 2004, houve a instalação de uma tirolesa no local para um único voo, feito pelo atleta francês Stéphane Diagana, que sobrevoou o Campo de Marte para promover a chama das Olimpíadas de Atenas (Grécia). Vide: <https://www.toureffel.paris/en/news/events/zip-line-eiffel-tower>
 23. Tipo A (Resolução nº 535/2006 do CJF)

5062735-09.2023.4.02.5101

510018834496.V3