



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS  
7ª VARA FEDERAL – AMBIENTAL E AGRÁRIA

---

**SENTENÇA TIPO “A”**

**CLASSE:** AÇÃO ORDINÁRIA/OUTRAS - 1900  
**PROCESSO:** 780-89.2011.401.3200  
**AUTOR:** ESTADO DO AMAZONAS  
**RÉU:** UNIÃO FEDERAL E OUTRO  
**JUIZ FEDERAL:** DIMIS DA COSTA BRAGA

**SENTENÇA**

Esta Sentença está registrada no Catalogador Virtual de Documentos – CVD com o número _____.
--

*AÇÃO ANULATÓRIA. Processo de Tombamento. Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões. Lei 9.784/99. Aplicação Subsidiária. Audiências e Consultas Públicas. Necessidade. Razoabilidade e Proporcionalidade. Princípios da informação e participação. Pedido parcialmente procedente.*

**I – Relatório**

Trata-se de Ação Ordinária ajuizada pelo Estado do Amazonas em face da União e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, requerendo, em antecipação de tutela, a anulação do procedimento administrativo de tombamento (ainda provisório) do bem cultural Encontro das Águas pelo IPHAN, a partir da fase de notificação, aduzindo que não houve tempo hábil para sua manifestação e falhas na publicidade do procedimento.

Este Juízo reservou-se a apreciar o pedido de antecipação de tutela após a manifestação dos Requeridos.

Pedido de suspensão do feito, à fl. 389, feito pelo Estado do Amazonas, alegando estarem em curso “tratativas administrativas” com o IPHAN, na perspectiva de se estabelecer um acordo.

Manifestação do IPHAN às fls. 394/413, em que a afirma não haver qualquer motivo para a anulação do procedimento de tombamento em discussão, tendo em vista que respeitou todas as fases legais do procedimento, oportunizando aos interessados a apresentação de defesa, requerimento de diligências ou perícias, e outros questionamentos.

Afirma o IPHAN que, embora não tenha realizado audiência pública, o tombamento do Encontro das Águas foi exaustivamente discutido pelos Poderes Públicos e pela sociedade.

Alega a impossibilidade de medida antecipatória contra a Fazenda Pública que esgote, no todo ou em parte o objeto da ação, bem como a ausência dos requisitos para a concessão da antecipação Requerida.

Manifestação da União, às fls. 429/430, informando não haver nenhuma tratativa estabelecida até o momento com o Governo do Estado do Amazonas, referente ao Tombamento do Encontro das Águas.

Parecer do MPF, às 491/499, requerendo o reconhecimento da conexão deste feito com o processo n. 1007-40.2010.4.01.3200, pela identidade de suas causas de pedir remotas, nos termos do art. 103, do CPC, reunindo-se ambos para tramitação conjunta, conforme determinado no art. 105 do mesmo diploma legal.

O MPF requer, também, a condenação do Estado do Amazonas nas penalidades previstas para a litigância de má-fé, consistente em multa de 1% sobre o valor da causa, por haver alterado a verdade dos fatos, ao alegar como fundamento do pedido de suspensão do processo, a existência de tratativas administrativas com o IPHAN, informação negada pelo próprio instituto.

Contestação da União apresentada às fls. 436/489.

É o relatório.

Por entender que os autos estão instruídos com os documentos necessários ao julgamento da lide passo a proferir sentença de mérito, nos termos do art. 330, inciso I, do CPC.

## II Fundamentação

### II.1 Preliminares de ilegitimidade e conexão

O processo de tombamento deve passar pelas mesmas fases comuns a todo processo administrativo, ou seja, instrução, defesa relatório e julgamento.

A fase de julgamento compõe-se de dois momentos. Primeiramente, o Conselho Consultivo do IPHAN proferirá a sua decisão sobre o tombamento provisório do bem. Em um segundo momento, por força do disposto na Lei 6.292/75, a deliberação do colegiado é submetida à homologação do Ministro da Cultura. Em havendo homologação, o bem poderá ser inscrito no respectivo livro do tomo.

Portanto, vê-se tratar-se de um ato administrativo complexo em que existem as manifestações de vontade, tanto do IPHAN, ao fazer o tombamento provisório, quanto do Ministério da Cultura, que irá homologar o referido ato, transformando-o em definitivo.

Logo, a legitimidade da União é manifesta, tendo em vista que o Ministério da Cultura é integrante de sua estrutura, sendo um órgão do Poder Executivo Federal, de modo que deve integrar a lide como litisconsorte passivo necessário.

Desta feita, rejeito a preliminar alegada.

No que tange à alegada conexão deste feito com a Ação Civil Pública de nº 1007-40.2010.4.01.3200 tenho que, de fato, seria possível a ocorrência de conexão entre as duas ações, por compartilharem a mesma causa de pedir remota, ou seja, inserem-se, como afirma o Ministério Público Federal às fls. 494/499, no mesmo contexto de fatos, concernentes à questão da proteção do bem histórico, cultural, estético, paleontológico, geológico e paisagístico do Monumento Natural do Encontro das Águas.

Entretanto, nem sempre o reconhecimento da conexão deve resultar na reunião dos feitos.

Nos termos da Súmula n. 235 do STJ: "*A conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado*". No caso, este feito já se encontra apto a ser sentenciado indicando que, por razões de celeridade e economia processual, a reunião com a referida Ação Civil Pública mostrar-se-ia de todo inócua.

Aliás, o julgamento dos presentes autos, com maior celeridade possível, é medida que se impõe tendo em vista que uma das restrições impostas na medida liminar concedida na Ação Civil Pública em epígrafe foi justamente de determinar que o IPAAM suspendesse *incontinenti* o processo de licenciamento ambiental do Terminal Portuário de Uso Privativo Misto do Porto das Lages, até que sobreviesse, pelo menos, manifestação em sede tombamento provisório do IPHAN, ficando proibida a concessão de qualquer tipo de licenciamento na área, sem a prévia autorização deste Juízo.

Vê-se, pois, ser proveitosa a manifestação do Judiciário quanto à regularidade, formal e/ou material, do tombamento, tendo em vista a determinação em vigor na Ação Civil Pública em questão.

Assim, reconheço a conexão entre o presente feito e a Ação Civil Pública de nº 1007-40.2010.4.01.3200, devendo esta ação ordinária ser redistribuída por dependência (art. 253, I, do CPC), mantendo-se, porém, a tramitação em separado dos processos.

## II.2 Mérito

A questão discutida nos autos cinge-se em analisar a regularidade material e formal do Processo de Tombamento nº 1.599-T-10 – Tombamento do Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões, no Estado do Amazonas.

A Constituição Federal, em seu artigo 216, traz a definição acerca de quais bens integram o patrimônio cultural brasileiro, estabelecendo normas de proteção a esse patrimônio:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Conforme se depreende do §1º do diploma constitucional acima transcrito, o tombamento é tido como instrumento de proteção do patrimônio cultural brasileiro, encontrando-se disciplinado por meio do Decreto-Lei nº 25/37 e pela Portaria IPHAN nº 11/86.

Trata-se de um ato administrativo pelo qual o Poder Público declara o valor cultural de coisas móveis ou imóveis, inscrevendo-as no respectivo Livro Tombo, sujeitando-as a um regime especial que impõe limitações ao exercício de propriedade, com a finalidade de preservá-las. Portanto, trata-se de ato ao mesmo tempo declaratório, já que declara um bem de valor cultural, e constitutivo, tendo em vista que altera o seu regime jurídico.

Ressalte-se que o tombamento de bens da natureza do “Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões”, é perfeitamente admitido pelo ordenamento jurídico brasileiro, na forma do art. 1º, § 2º, do Decreto-Lei nº 25/37:

Art. 1º Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

§ 1º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico o artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei.

§ 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.

Por outro lado, resta evidenciada a importância cultural, histórica e geográfica do “Encontro das águas dos Rios Negro e Solimões”. Em que pese seja um fenômeno relativamente comum na bacia amazônica, reveste-se de excepcionalidades e singularidades, mormente pela sua extensão e porque é também um dos maiores patrimônios identificados e assumidos como tal pela população amazonense, constituindo-se, de outra forma, como um dos principais cartões postais do Estado do Amazonas e da cidade de Manaus, sendo um dos seus principais pontos turísticos.

Outrossim, destaque-se a presença de vários sítios arqueológicos existentes na região do Encontro das Águas, conforme manifestação técnica citada às fls. 448, cujo trecho transcreve-se:

Ao longo da margem esquerda, no Município de Manaus, existem vários vestígios arqueológicos, normalmente nos topos das elevações localizadas no alto das falésias e elevações próximas ao curso do rio. A grande quantidade de sítios arqueológicos no município de Iranduba, porém, comprova que toda a região foi densamente povoada desde milhares de anos, ocorrendo neste município, inclusive, o sítio arqueológico mais antigo do Estado do Amazonas, o sítio dona Stella, datado de 8.000 a 9000 anos antes do presente.

Não bastasse, é notória a expansão desordenada da cidade de Manaus, estando no contexto dessa expansão a área próxima ao Encontro das Águas. Aos poucos surgem portos de balsas e indústrias que contribuem para a degradação daquele espaço.

Cabe mais uma vez transcrever trechos da manifestação técnica trazida aos autos:

Atualmente, por exemplo, vem sendo construída uma captação de águas, próximo ao sítio denominado “Ponta da Lages” existindo ainda um projeto de porto de contêineres bem próximo ao ponto mais estreito do rio, existindo ainda alguns portos ilegais que ocupam a região do cordão arenoso que delimita o Lago do Aleixo.

Outro lugar de destaque é o chamado “Mirante da Embratel, de onde se pode descortinar o “Encontro da Águas”, com a ampla vista para as terras baixas da ilha Xiborena e Terra Nova. Infelizmente, dali já se pode ver também como a expansão desordenada da cidade e a

proliferação do portos vem destruindo a paisagem naturalmente até o local.

Assim, em que pese o caráter nitidamente discricionário do tombamento em si por parte do Poder Público, não pode o Poder Judiciário deixar de ressaltar a importância deste instituto de proteção ambiental – com reflexos vinculativos no que tange ao *processo do tombamento e suas formalidades necessárias à garantia do contraditório em sentido amplo*, inerente a qualquer processo administrativo –, principalmente quando utilizado de forma legal, como, ao menos no aspecto material, o foi pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.

Dito isto, como qualquer outro ato administrativo, o ato de tombamento é apreciável pelo Poder Judiciário em seus aspectos formais, em seus pré-requisitos e ainda no procedimento administrativo que originou a feitura do ato administrativo.

No que tange ao aspecto formal, o ato administrativo de tombamento não pode se desgarrar dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, bem como dos princípios que regem o processo administrativo, em âmbito federal, regidos pela Lei 9.784/99, aplicada de forma subsidiária aos institutos que possuem leis próprias de regulação.

Analisando as alegações do Estado do Amazonas, quanto ao prazo para que se manifestasse no procedimento de Tombamento do Encontro das Águas, não vislumbro vício, nesse ponto, capaz macular tal procedimento administrativo.

Observa-se que o Estado do Amazonas fora notificado, na pessoa do Governador do Estado, para que se manifestasse acerca do procedimento de tombamento, tendo sido observado o prazo quinzenal a que alude o Decreto-Lei 25/1937.

Infere-se pela documentação acostada, que este prazo foi, inclusive, devolvido para que o Estado do Amazonas se manifestasse apenas após receber, por e-mail, todo o teor do procedimento administrativo de tombamento em discussão.

Desta feita, quanto a este aspecto, os princípios do contraditório e da ampla defesa foram respeitados.

Entretanto, estes princípios constitucionais devem ter sua abrangência amplificada quando se tratar de um bem ambiental cuja relevância seja suprarregional, quiçá supranacional, como é o caso do “Encontro das Águas entre os Rios Negro e Solimões”, de modo que faz-se necessária uma discussão mais ampla acerca de seu tombamento.

Um dos instrumentos que garantem esta maior discussão é a realização de audiências e consultas públicas. Se são instrumentos de uso discricionário, não vinga mais o entendimento de que não cabe ao Judiciário analisar critérios de conveniência e oportunidade de sua utilização.

Ocorre que há muito a discricionariedade do ato administrativo deixou de ser inatacável junto ao Poder Judiciário. Há situações em que a proporcionalidade do ato pode ser analisada, como critério de legalidade, e não apenas como mérito administrativo.

Não raro o desrespeito ao princípio da proporcionalidade vem acompanhado também do desrespeito aos outros princípios constitucionais, como no presente caso, ao da informação e participação. Faz-se necessário verificar se a medida foi adequada, necessária e, em sentido estrito, proporcional.

Não se discute a necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito do ato de tombamento, o qual, como já fora fundamentado, protege o patrimônio público em suas diversas subespécies, seja cultural, artístico, paisagístico ou ambiental, como é o caso do “Encontro das Águas entre os Rios Negro e Solimões”.

A discussão cinge-se na necessidade, adequação e proporcionalidade de suprimir do referido procedimento audiências e consultas públicas.

Vê-se que a supressão das audiências e consultas públicas traz uma relação de incongruência entre o meio escolhido para a proteção do meio ambiente, qual o seja o tombamento e obtenção do resultado pretendido, o que a torna inadequada.

A Lei 9.784/99, aplicável subsidiariamente ao procedimento de tombamento, de fato, se interpretada de maneira literal, dá às audiências públicas e consultas públicas um caráter de instrumento discricionário, na medida em que o artigo 31 e seguintes utiliza o verbo “poderá”.

Ocorre que não cabe interpretar estes dispositivos de forma literal. Deve-se buscar o sentido teleológico da norma, qual seja a possibilidade de uma decisão administrativa mais segura e fundamentada, de modo que, tratando-se de um bem cuja importância transcende, inclusive, os limites regionais, como é o Encontro das Águas, impõe-se oportunizar a participação da sociedade, órgãos, institutos e outros interessados no processo de tombamento.

A desnecessidade ou inexigibilidade da realização de audiências e consultas públicas deveria ser fundamentada de modo que as suas supressões fossem indispensáveis para a própria conservação do bem ambiental em jogo.

Isto, absolutamente, não ocorreu.

Ao contrário, aqui, deve-se levar em consideração que muitos interessados são ribeirinhos que não dispõem dos meios mais modernos de comunicação, a ensejar a realização de audiências ou consultas públicas mediante ampla divulgação.

De outra forma, as audiências e consultas públicas nada mais são que instrumentos utilizados para dar efetividade aos princípios ambientais da participação e informação, os quais se encontram expressamente previstos no Princípio nº 10 da Declaração do Rio/92 (Eco/92):

“A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processo de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos”

Aliás, a utilização destes instrumentos não é novidade na legislação ambiental, podendo ser citada, como exemplo, a sua utilização nos processos de licenciamento ambiental.

A sociedade, titular do direito ao meio ambiente equilibrado, deve dispor de mecanismos de participação direta na proteção da qualidade de vida e na preservação do meio ambiente para presentes e futuras gerações.

Ainda, do modo como fora encaminhado o procedimento em discussão, não se atende aos interesses e finalidades tutelados pela decisão da Ação Civil Pública de nº 1007-40.2010.4.01.3200, tendo em vista que, quando da determinação para que o IPAAM suspendesse *incontinenti* o processo de licenciamento ambiental do Terminal Portuário de Uso Privativo Misto do Porto das Lages até que sobreviesse, pelo menos, manifestação em sede de tombamento provisório pelo IPHAN, esperava-se que este Instituto o realizasse mediante a divulgação mais ampla possível, o que não aconteceu, haja vista os fundamentos já esposados.

É que, dada a complexidade que envolve o objeto do tombamento e sua grande repercussão, faz-se imprescindível que o IPHAN, antes da conclusão do processo, realize pelo menos uma audiência ou consulta pública na cidade de Manaus e pelo menos uma em cada um dos municípios cujo território incida na área tombada, de maneira a viabilizar a participação de todos os interessados no referido processo administrativo de tombamento: moradores, empresas, comunidades, organizações não governamentais, enfim, toda a sociedade civil do Amazonas, com o intuito de dar efetividade ao artigo 216, §1º, da Constituição Federal.

Observe-se que embora a Lei utilize a expressão “poderá”, deixa muito claro a finalidade de que, em se tratando de matéria relevante, o administrador não pode deixar de dar meios ao administrado para viabilizar a sua participação:

Art. 32. Antes 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.



Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

Logo, não há outra alternativa senão anular o Procedimento nº 1.599-T-10 – Tombamento do Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões, no Estado do Amazonas, com efeitos a partir da decisão pelo Tombamento Provisório, inclusive, até que sejam realizadas as audiências e consultas públicas, na forma aludida no artigo 31 e seguintes da Lei 9.784/99.

#### II.2.1 da Tutela Antecipada

Para a concessão da tutela antecipada, o artigo 273, do CPC, impõe que sejam presentes os pressupostos e requisitos legais, ou seja, é necessário que haja prova inequívoca do direito alegado e que Juiz se convença da verossimilhança da alegação (pressupostos), além do atendimento de um dos requisitos constantes de seus incisos, quais sejam, haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; ou que fique caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu.

Pela documentação acostada aos autos, verifica-se a prova inequívoca de que não houve a realização de audiências e consultas públicas, tendo em vista que o próprio Réu entende que o uso destes instrumentos é discricionário, o que vai de encontro ao sentido teleológico da Lei 9.784/99, bem como aos princípios ambientais da informação e participação.

Quanto à "verossimilhança da alegação", foi reconhecido o direito e, por outro lado, o quadro fático invocado pelo Autor, em relação ao perigo de dano e sua irreparabilidade, é favorável à concessão da Tutela Antecipada, tendo em vista que o Tombamento Provisório já foi realizado pelo IPHAN e sua homologação pelo Ministro da Cultura é iminente, pois poderia alterar a situação de fato em discussão nos autos, com risco de danos aos interesses discutidos nesta ação, pelos motivos já expostos.

#### II.2.2 Da suposta litigância de má-fé

Verifica-se, que o Estado do Amazonas promoveu tratativas com o Ministério da Cultura e com o Presidente do IPHAN para tratar sobre o processo de tombamento do "Encontro das Águas", conforme demonstrado pela juntada do OFÍCIO/SDS/ Nº 213/2011, DE 6.04.2011, por meio do qual expõe à Ministra de Estado da Cultura "a necessidade premente de adequação do tombamento à realidade local"; OFÍCIO Nº

231/2011/PRESI/IPHAN, de 20.04.2011, subscrito pelo Presidente do IPHAN, encaminhado à SDS, por meio do qual, inclusive, atesta a realização da reunião no dia 07 de abril de 2011, no Gabinete da Ministra de Estado da Cultura.

Desta forma, não vislumbro a possibilidade de condenação do Estado do Amazonas em litigância de má-fé, tendo em vista ter comprovado documentalmente, às fls. 506/539, a justificativa para a suspensão do processo, o que é permitido em nosso diploma processual, vide artigo 265, do CPC.

### III Decisão

Ante o exposto, julgo parcialmente procedentes os pleitos requeridos pelo Autor, nos termos do artigo 269, I, do CPC, para anular o Procedimento nº 1.599-T-10 – Tombamento do Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões, no Estado do Amazonas, tão somente com efeitos a partir do ato que decidira pelo Tombamento Provisório, inclusive, até que sejam realizadas as audiências públicas, pelo menos uma em cada município diretamente afetado, nos termos da fundamentação, conforme art. 32 e seguintes da Lei 9.784/99, bem como viabilizadas consultas públicas na forma aludida no artigo 31 e seguintes da Lei 9.784/99.

Indefiro o pedido de condenação do Autor em litigância de má-fé.

Nos termos da fundamentação, antecipo os efeitos da tutela, concedendo desde logo os efeitos da nulidade decretada, a contar da intimação desta sentença ao IPHAN.

Sem custas e honorários.

P. R. I.

Manaus, 04 de agosto de 2011.

Juiz Federal **DIMIS DA COSTA BRAGA**  
Titular da 7ª Vara – AM  
Especializada nas Matérias Ambiental e Agrária