

CAPÍTULO 9

A VARIÁVEL ARQUEOLÓGICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

DOI: <http://dx.doi.org/10.18616/arq09>

Inês Virgínia Prado Soares

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

O presente capítulo aborda a proteção do patrimônio arqueológico afetado por empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental. O ponto de partida da pesquisa é a percepção da fragilidade na tutela jurídica dos bens culturais em processos de licenciamento. A hipótese levantada é a de que essa fragilidade não decorre da ausência de legislação e de normas administrativas, já que esse conjunto normativo, formado pela Constituição, Lei 3.924/61, Portarias e Instruções Normativas do IPHAN, respalda não apenas a proteção dos bens arqueológicos pelo Poder Público, mas também o dever de fiscalização e do exercício do poder de polícia pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Com a edição da Lei Complementar (LC) nº 140/2011 e das normas que regulamentam os procedimentos a serem adotados nos órgãos envolvidos (IPHAN, FUNAI, Fundação Palmares, dentre outros), novas interpretações surgiram, aumentando a relevância dos operadores do direito, dos arqueólogos e do IPHAN para a construção e a aplicação de marcos normativos e jurisprudenciais para o tratamento do patrimônio arqueológico na atuação cooperativa entre os entes federativos.

A Lei Complementar nº 140/2011 não faz qualquer referência à participação do IPHAN ou de outros órgãos responsáveis pela proteção dos bens culturais no curso do procedimento de licenciamento ambiental. Esse silêncio em relação ao patrimônio cultural não pode ser considerado uma falha legal, já que o objetivo da LC nº 140/2011 é estabelecer a competência dos órgãos ambientais para licenciar empreendimentos que impactem o meio ambiente. Tal omissão é motivo de atenção, por ser um claro indicativo da necessidade de aprimoramento constante de normas e instrumentos jurídicos voltados especificamente para a proteção do patrimônio arqueológico no âmbito do licenciamento ambiental realizado por quaisquer um dos entes federativos – União, Estados ou Municípios.

Para a proteção dos bens arqueológicos, os marcos decorrentes da LC nº 140/2011 são a Portaria Interministerial 60/2015¹, que normatizou procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do IBAMA, e a Instrução Normativa IPHAN 001/2015², que estabeleceu procedimentos a serem observados quando o IPHAN for instado a se manifestar nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal.

Para a abordagem do tema, traremos o regime de proteção do patrimônio arqueológico no cenário jurídico brasileiro, com a análise dos bens arqueológicos no plano constitucional e depois no âmbito infraconstitucional, com destaque para o Poder de Polícia do IPHAN.

Em seguida, trataremos do licenciamento ambiental, com foco na proteção do patrimônio arqueológico, especialmente a partir da atuação do IPHAN e do exercício de seu poder de polícia. Conduziremos a discussão para os desafios (novos ou antigos?) na proteção dos bens arqueológicos após a edição da Lei Complementar nº 140/2011, pela aplicação da IN IPHAN 001/2015.

228

REGIME DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO ARQUEOLÓGICO NO CENÁRIO JURÍDICO BRASILEIRO: BENS ARQUEOLÓGICOS COMO BENS FEDERAIS ACAUTELADOS

Os bens arqueológicos na Constituição

No art. 225 da Constituição, é estabelecido que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, e à sadia qualidade de vida, cabendo à sociedade e ao Poder Público sua defesa e preservação para as gerações presentes e futuras. Os parágrafos desse artigo abordam o bem ambiental como um todo composto de partes imprescindíveis

¹ Essa Portaria foi firmada em 24 de março de 2015, pelos Ministros de Estado do Meio Ambiente, da Justiça, da Cultura e da Saúde, e estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

² Essa norma revogou a Portaria IPHAN nº 230/2002, que tinha enorme relevância para a proteção do patrimônio arqueológico afetado por obras e serviços licenciados.

e, ao mesmo tempo, autônomas, que devem ter protegidas suas características essenciais.

O art. 225 da Constituição direciona as condutas do Estado e da sociedade no sentido de compatibilização da ação humana no meio ambiente e valorização da função dos bens ambientais. O Poder Público e a sociedade devem também tutelar autonomamente os bens que integram o macrobem ambiental, já que somente com equilíbrio entre interesses humanos e proteção *per si* do meio ambiente se pode chegar à sadia qualidade de vida. Desse modo, o meio ambiente se apresenta como direito fundamental e a proteção ambiental não é tratada em função do interesse exclusivo do homem (e da geração presente), mas sim em função de outros valores importantes para a manutenção da humanidade na Terra.

No âmbito jurídico, os bens arqueológicos são bens ambientais e bens culturais. Assim sendo, são considerados vestígios arqueológicos todos os indícios da presença ou da atividade humana em um determinado local. Quando esse local está em um contexto que abriga também elementos ecológicos merecedores de proteção, há incidência das normas ambientais para tutela dos sítios e vestígios arqueológicos, que são considerados partes do bem ambiental.

A consideração dos bens arqueológicos como bens ambientais traz uma consequência prática importante que é a utilização da punição prevista nas leis ambientais para o caso de lesão do patrimônio arqueológico. É que as leis ambientais fornecem maior lastro protetivo e repressivo, já que contêm um aparato normativo mais efetivo no que concerne à responsabilização dos que causam danos aos bens ambientais, com a previsão de responsabilidade objetiva no âmbito cível e da responsabilidade penal da pessoa jurídica. Além disso, os princípios ambientais estão consolidados na jurisprudência brasileira, o que facilita a interlocução com o Judiciário nos casos de danos ao patrimônio arqueológico.

A previsão constitucional dos bens ambientais como bens de uso comum do povo e essenciais à sadia qualidade de vida (art. 225) e a conceituação do bem cultural como bem portador de valor de referência ligado à memória, à identidade e à ação da sociedade brasileira (art. 216) fornecem ao bem cultural o traço de bens de interesse público, em um claro afastamento do tratamento desses bens como estritamente ligados ao regime de direito público ou ao regime de direito privado.

Dito de outro modo, os bens culturais arqueológicos e pré-históricos têm um interesse público qualificado. Essa afirmação decorre da consideração desses bens como bens da União em indicação expressa no texto constitucional (art. 20, X). Com isso, a discussão acerca da função social da propriedade e dos modos de compartilhamento de bem arqueológico, paleontológico e cultural, que esteja em suporte físico privado ou que tenha sido descoberto ou resgatado por instituições privadas, deve partir sempre da consideração do bem cultural como bem público afetado ou bem público acautelado. Ou seja: além da dominialidade pública do bem (arqueológico, paleontológico, cultural subaquático, entre outros), existe também sua afetação ao cumprimento do interesse público.

O traço de interesse público dos bens que integram o patrimônio cultural brasileiro está principalmente ligado ao momento de sua fruição pela comunidade. Por isso o bem cultural é objeto de tutela jurídica que comporta dois enfoques: o da dominialidade e o da fruição. A dominialidade se pauta no uso e gozo da propriedade de acordo com as normas e está direcionada pelo princípio da função social da propriedade. No que tange à fruição, cabe ao Estado, por ser o titular da situação jurídica do bem público (RODRIGUES, 2002) garantir o acesso aos bens e possibilitar a fruição em uma perspectiva coletiva.

Na Constituição de 1988, o patrimônio arqueológico é mencionado expressamente como patrimônio cultural brasileiro, na apresentação do rol exemplificativo dos bens que o compõem (art. 216 e inc. V), além de o art. 20, inciso X estabelecer que os sítios arqueológicos e pré-históricos são bens da União, independentemente da sua localização em propriedade pública de outros entes federativos ou em propriedade privada. Mais do que uma alusão expressa à dominialidade da União, o dispositivo da Constituição indica que o tratamento dos bens arqueológicos e pré-históricos deve ser sempre como bens de interesse público.

Pelo traço de interesse público, o acesso e a fruição aos bens arqueológicos pela comunidade devem ser garantidos pelo Poder Público – União, Estados e Municípios. Desse traço inerente de bens de interesse público, presente no patrimônio arqueológico, decorre também outra característica relevante à sua proteção: ser um bem acautelado por determinação constitucional, isto é, sem necessidade de normas infralegais ou instrumentos administrativos (como tombamento, por exemplo) que declarem tal característica.

Essa afirmação é reforçada quando o art. 20, inciso X da Constituição é lido em conjunto com os artigos constitucionais 215 (*caput*) e 216 (*caput*, incisos IV e V, e § 1º), que tratam os bens arqueológicos como bens portadores da memória e da representação do espírito humano, que precisam ser geridos e tutelados pela União.

Na dicção constitucional, a defesa dos bens culturais não cabe somente ao Poder Público. Além da previsão do art. 225 *caput* da Constituição, que indica o dever da comunidade de defender o meio ambiente e todos os seus elementos (entre os quais se incluem os bens culturais), também é estabelecida a colaboração da comunidade na tutela do patrimônio cultural brasileiro, por meio da utilização de instrumentos nominados e inominados (art. 216, § 1º da Constituição).

A Constituição também estabelece que para essa proteção os entes federativos devem, no exercício de sua competência comum, impedir a evasão, a destruição e a descaracterização dos sítios ou dos artefatos de valor histórico, arqueológico e cultural (art. 23, inc. IV), bem como proporcionar os meios de acesso à educação e à ciência que sejam revertidos em conhecimento na matéria arqueológica (art. 23, inc. V). Assim, embora sejam considerados bens públicos federais, os bens arqueológicos devem ser protegidos por todos os entes federativos, já que há determinação constitucional de que o Poder Público (da União, dos Estados e dos Municípios) deve atuar na sua proteção, proporcionando à sociedade o acesso aos mesmos (art. 23, inc. III).

A competência legislativa concorrente está prevista no art. 24 da Constituição. Nesse artigo, fica fixada a prevalência da União na edição de normas gerais. Portanto, no que tange aos bens culturais, cabe aos Estados e ao Distrito Federal suplementarem a legislação federal (art. 24, § 2º) com a finalidade de tutelar os bens culturais, materiais ou imateriais, que se revelem relevantes para a memória, identidade ou ação da comunidade que habita a região. Os Municípios, por força dos incs. I e II do art. 30 da Constituição, podem legislar para suplementarem as normas federal e estadual que versem sobre bens culturais, com o objetivo de atenderem aos interesses culturais locais.

No que tange ao patrimônio arqueológico, os atos normativos gerais sobre esses bens são de competência da União. Nesse sentido, a Lei 3.924/61 estabelece as normas gerais que podem ser complementadas pelos Estados e Distrito Federal no que for cabível. Porém, vale ressaltar que as regras que es-

tabelecem as atuações relativas ao controle e à gestão desses bens (poder de polícia e de fiscalização do órgão federal) não podem ser suprimidas no âmbito da legislação concorrente. Ou seja: cabe sempre à União, na prática ao IPHAN (autarquia federal), o controle e a gestão dos bens arqueológicos.

Podemos afirmar que em uma interpretação dos dispositivos da Constituição, os traços mais importantes e específicos sobre patrimônio arqueológico são: a) a propriedade pública federal do bem arqueológico; b) a gestão exclusiva dos bens arqueológicos por órgão público federal designado em lei (atualmente esse órgão é o IPHAN), o qual detém o poder de polícia; c) o acautelamento decorrente diretamente da Constituição, sem a necessidade da submissão dos bens arqueológicos a um instrumento protetivo específico (como o tombamento, o registro etc.), o que lhe confere o traço de bem público acautelado; e d) a previsão de responsabilidade civil, administrativa e penal para o causador de dano ao patrimônio arqueológico.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também é no mesmo sentido do resumo que fizemos no parágrafo anterior. O STF decidiu que todos os entes federativos devem proteger e guardar sítios e bens culturais assim como têm o dever de se responsabilizar pelos mesmos. A posição do STF é que não cabe a exclusividade no exercício dessa tarefa e as funções devem ser compartilhadas entre União, Estados e Municípios. Na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI nº 2544-9), a Suprema Corte aceitou a argumentação de que o dispositivo de lei estadual que imputava apenas aos municípios a proteção, guarda e responsabilidade pelos bens arqueológicos seria inconstitucional (BRASIL, 2006).

Na ementa da ADI em comento, fica destacado o entendimento de que a inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, tenha que ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas. Assim, mesmo a previsão do parágrafo único do art. 23 da CF de lei complementar que fixe normas de cooperação (ver sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos na Lei 3.924/61), não abrange o poder de a União ou de os Estados se demitirem dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico.³

³ O acórdão foi proferido em 28 de junho de 2006 e julgou procedente a ADI (ADI 2544/RS. Relator Ministro Sepúlveda Pertence).

Em outra Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, a ADI 3525 (BRASIL, 2007), a situação trazida ao Supremo é de uma Lei Estadual⁴ que estabelece como patrimônio científico cultural do Estado os sítios arqueológicos e paleontológicos localizados em seus municípios. A discussão acerca da possibilidade de a lei declarar tais bens culturais como propriedade estadual novamente vem à tona com argumentos semelhantes aos utilizados na ADI 2544-9, a qual foi alegada como precedente no julgamento (BRASIL, 2006).

No voto do Ministro Relator Gilmar Mendes na ADI 3525, fica clara a distinção entre o dever comum dos entes da federação de zelar pelo patrimônio arqueológico e paleontológico e da propriedade exclusiva desses patrimônios pela União. Um breve trecho do voto do Ministro Carlos Ayres Britto, destacado no *site*, na notícia do STF acerca desse julgamento, transmite a ideia central de que:

A Constituição distingue a propriedade dos sítios arqueológicos do cuidado, da preservação. Há um condomínio federativo no plano desse cuidado. Mas há um monopólio de propriedade [sobre os sítios arqueológicos]. Só a União efetivamente é proprietária. (BRASIL, 2007, n.p., *on-line*. Acréscimos nossos).⁵

Em suma, a posição do STF foi consolidada no sentido de que: a) os bens arqueológicos, paleontológicos ou espeleológicos são bens materiais integrantes do patrimônio cultural brasileiro e de propriedade da União (art. 20, incisos IX e X da CF); b) extrapola à competência concorrente do Estado a consideração legal de que os bens arqueológicos, paleontológicos ou espeleológicos integram o patrimônio cultural estadual (ADI 3525); c) os bens arqueológicos, paleontológicos ou espeleológicos devem ser tutelados por todos os entes federativos, sem que essa tarefa os sobrecarregue desproporcionalmente (ADI 2544-9); e d) os bens arqueológicos, paleontológicos ou espeleológicos são propriedade da União.

⁴ ADI relatada pelo Ministro Gilmar Mendes, que questionava a constitucionalidade da Lei Estadual nº 7.782/2002, do Mato Grosso (MATO GROSSO, 2002).

⁵ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=71011>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

Bens arqueológicos, Lei 3.924/61 e poder de polícia do IPHAN

Os bens arqueológicos representam a projeção do espírito do homem e o seu exercício cotidiano da vida na realidade em que se encontraram. No âmbito jurídico, como já dito, são bens culturais em essência, expressões de memória e história da humanidade, por isso são incorporados à dominialidade pública federal e incluídos, por força constitucional, sob a proteção do Poder Público (SILVA, 2001).

No caso dos bens culturais arqueológicos, a Lei 3.924/61 é a matriz do sistema protetivo em nosso país. Essa lei deu um tratamento autônomo ao patrimônio arqueológico nacional e estabeleceu restrições e parâmetros para atividades econômicas que, de algum modo, possibilitassem a mutilação ou a destruição desses bens. Embora a proteção do patrimônio arqueológico tenha raiz constitucional, e da Constituição decorra sua característica de bem acautelado federal, são as normas infraconstitucionais que fornecem o aparato legal para o funcionamento do sistema de proteção desse patrimônio cultural.

Esse sistema, composto pela Lei 3.924/61 e por normas administrativas produzidas pelo IPHAN e pelo Ministério da Cultura, é integrado, também, por subsistemas que tratam de outros bens culturais (com destaque para o Decreto-Lei 25/37) e dos bens ambientais (destaque para a Lei 6.938/81 e Lei 9.605/98 – Lei de crimes ambientais), de acordo com as especificidades e pertinências temáticas.

O artigo 2º da Lei 3.924/61 relaciona bens que constituem monumentos arqueológicos ou pré-históricos. Ela também admite que os monumentos arqueológicos ou pré-históricos enumerados não encerram a relação dos bens protegidos, já que há nomenclaturas abertas nas alíneas *a* (permite juízo da autoridade competente) e *c* (traz o termo “interesse arqueológico”, que comporta vários significados).

Na Lei 3.924/61, a característica de bem de interesse público é indicada ao patrimônio arqueológico no primeiro artigo. A finalidade dos bens, nos termos dessa lei, justifica a sua proteção e sua valoração. A exploração econômica também sofre as limitações em decorrência da finalidade pública, de interesse público cravado nos bens arqueológicos e pré-históricos (art. 3º). O patrimônio ainda não descoberto ou mesmo ainda não registrado é considerado, para todos os efeitos, bem da União (art. 7º). Nos arts. 17 e seguintes, que

versam sobre as descobertas fortuitas, fica novamente claro o traço de bem federal de interesse público.

O art. 1.230 do Código Civil também dispõe que a propriedade do solo não abrange os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais. O § 1º do art. 1.228 do Código Civil estabelece que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas e sociais, de modo que sejam preservados, em conformidade com o estabelecido em lei especial, o patrimônio histórico e artístico. Nesse sentido, declara que a União é titular dos direitos (reais ou pessoais) sobre o patrimônio arqueológico. Assim, os bens arqueológicos são bens de interesse público, sendo a sua tutela supra individual e intermediada por uma pessoa jurídica de direito público (atualmente pelo IPHAN, autarquia federal com atribuições para gestão desses bens).

Por serem de interesse público, os artigos 4º e 5º da Lei nº 3.924/61 deixam claro o poder fiscalizatório e o poder de polícia do IPHAN em relação aos bens arqueológicos:

Art. 4º Toda pessoa, natural ou jurídica que, na data da publicação desta lei, já estiver procedendo, para fins econômicos ou outros, à exploração de jazidas arqueológicas ou pré-históricas, deverá comunicar à Diretoria do Patrimônio Histórico Nacional, dentro de sessenta (60) dias, sob pena de multa de Cr\$ 10.000,00 a Cr\$ 50.000,00 (dez mil a cinquenta mil cruzeiros), o exercício dessa atividade, para efeito de exame, registro, fiscalização e salvaguarda do interesse da ciência.

Art. 5º Qualquer ato que importe na destruição ou mutilação dos monumentos a que se refere o art. 2º desta lei será considerado crime contra o Patrimônio Nacional e, como tal, punível de acordo com o disposto nas leis penais.

Art. 6º As jazidas conhecidas como sambaquis, manifestadas ao governo da União, por intermédio da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, de acordo com o art. 4º e registradas na forma do artigo 27 desta lei, terão precedência para estudo e eventual aproveitamento, em conformidade com o Código de Minas. (BRASIL, 1961, n.p., *on-line*).

Em atenção ao art. 5º supracitado, os artigos 62, 63 e 64 da Lei nº 9.605/98 (Lei de crimes ambientais) estabelecem as penas para destruição, inutilização ou deterioração dos bens culturais e são aplicáveis, logicamente, aos bens arqueológicos. Vale lembrar também que a Lei de crimes ambientais traz a sessão “Dos Crimes contra a Administração Ambiental”, que estabelece penas para o funcionário público, as quais se aplicam à participação dos funcionários no IPHAN nas autorizações e permissões de pesquisas arqueológicas, bem como nos licenciamentos ambientais. Alguns dos tipos penais se aplicam também aos arqueólogos responsáveis pelas pesquisas, inclusive os contratados pelo empreendedor, já que esses profissionais representam no licenciamento ambiental uma *longa manus* do IPHAN:

Art. 66. Fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental;

Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público;

Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental;

Art. 69. Obstar ou dificultar a ação fiscalizadora do Poder Público no trato de questões ambientais;

Art. 69-A. Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão [...] (BRASIL, 1998, n.p., *on-line*).

Os arts. 8º e seguintes (Capítulos II e III) da Lei nº 3.294/61 tratam da competência do IPHAN, autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura, e do Ministério da Cultura para as questões administrativas e procedimentais para a realização de escavações e pesquisas, inclusive as realizadas por particulares, bem como da dominialidade dos bens arqueológicos. É interessante lembrar o teor do art. 16 da lei em comento, que destaca que nenhum órgão

da administração federal, dos Estados ou dos Municípios poderá realizar escavações arqueológicas ou pré-históricas sem prévia comunicação ao IPHAN, para fins de registro no cadastro de jazidas arqueológicas, mesmo nos casos em que a União delegue, a qualquer unidade da Federação, atribuições estabelecidas na Lei 3.924/61 (art. 28).

Ou seja: nos termos da Lei 3.924/61, não há exceções para a realização de escavações arqueológicas ou pré-históricas sem prévia comunicação ao IPHAN. Isso significa, no âmbito jurídico, que esse órgão detém o poder de polícia na matéria arqueológica e que nenhuma atividade arqueológica pode começar sem o aval do IPHAN (mais especificamente do Centro Nacional de Arqueologia – CNA). Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, a Polícia Administrativa pode ser conceituada como:

[...] a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação, ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercivamente aos particulares um dever de abstenção (*non facere*) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo. (MELLO, 2006, p. 221).

A discussão sobre a afetação dos bens arqueológicos ao interesse público, sobre sua natureza de bens acautelados federais e sobre a exclusividade do IPHAN no exercício de poder de polícia administrativa tem repercussão direta e imediata na fiscalização/licenciamento pelo Poder Público de empreendimentos e atividades que causam impactos ambientais. É o que veremos no tópico a seguir.

PODER DE POLÍCIA DO IPHAN EM LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS

O IPHAN e sua posição na Política Nacional de Meio Ambiente

O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo viabilizador do controle ou da restrição dos efeitos danosos da atividade ou do empreendimento em um processo decisório que exige a produção de dados, informações e estudos, além de envolver a sociedade desde a opção pela obra ou serviço (ANTUNES, 2002). Nas palavras de Talden Farias:

O licenciamento ambiental tem como objetivo efetuar o controle das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão ambiental competente, com o intuito de defender o equilíbrio do meio ambiente e a qualidade de vida da coletividade. Essa busca pelo controle ambiental se manifesta através de uma série de exigências e de procedimentos administrativos que o Poder Público impõe, visto que existem normas e padrões de qualidade ambiental que devem ser obedecidos. (FARIAS, 2015, p. 28).

238

A Constituição não trata expressamente do licenciamento ambiental (nem deveria, vale ressaltar), mas fornece os princípios e valores necessários para o enfrentamento da matéria no plano administrativo. No entanto, há dispositivo constitucional que estabelece o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (art. 225, § 1º, inc. IV), reafirmando a importância do EIA/RIMA, instrumento já considerado importante no início da década de 1980, quando da edição da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, doravante LPNMA).

Ao longo das três últimas décadas, a postura do Poder Público, dos empreendedores e da sociedade no tratamento do patrimônio cultural foi modificada com a obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e da contemplação, neste, dos estudos sobre os bens culturais impactados. Ao mesmo tempo, a reafirmação, no texto constitucional, da necessidade de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (art. 225, § 1º, inc. IV) e da punição, na forma da lei, aos danos e ameaças ao patrimônio cultural (art. 216, § 4º) fortalece e atualiza o teor da LPNMA, especialmente de seus instrumentos.

Para viabilizar essa proteção e esclarecer o modo de proceder do empreendedor, a Resolução CONAMA nº 01/86, em seu artigo 6º, indica que o

estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando: [...] c) o meio socioeconômico – o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos. (BRASIL, 1986, n.p.).

239 Complementando a previsão acima, aplicável o art. 11 da Resolução CONAMA nº 237/97, que dispõe que o exame técnico se baseará em estudos realizados por profissionais legalmente habilitados, que se darão às expensas do empreendedor. Uma decorrência do citado art. 11 é que quando os profissionais habilitados forem da área de patrimônio arqueológico, devem submeter o projeto de pesquisa ao IPHAN, mesmo que o licenciamento se dê no plano estadual ou municipal. Esse é o posicionamento do Tribunal de Contas da União desde 2007, quando realizou auditoria para verificação da tutela do patrimônio arqueológico pelo IPHAN.

Na oportunidade do julgamento do relatório da mencionada auditoria, o Tribunal de Contas da União (TCU) também determinou ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), na condição de entidade executora do SISNAMA, comunicar aos órgãos ambientais estaduais e municipais acerca da necessidade de submeter os EIA/RIMA à análise do IPHAN, quando da descoberta da existência de sítios arqueológicos na região afetada pelo empreendimento examinado, com base nos artigos 4º, 5º e 6º da Resolução CONAMA 237/97, sob pena de o IBAMA ter de realizar o licenciamento ambiental, em caráter supletivo, de acordo com o artigo 10 da Lei nº 6.938/81 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2007).

A obrigatoriedade de contemplação da vertente cultural na análise da viabilidade do empreendimento encontra esteio na concepção legal de que o bem ambiental é composto por bens ecológicos e culturais (art. 3º da Lei 6.938/81) e na construção doutrinária do bem ambiental como “macrobem”,

ou seja, um bem incorpóreo e imaterial (MORATO LEITE, 2000). Nas lições de Marcos Paulo Souza Miranda:

Tendo em vista que o patrimônio cultural integra o conceito amplo de meio ambiente, obviamente que todos os impactos sobre os bens culturais materiais (tais como cavernas, sítios arqueológicos e paleontológicos, prédios históricos, conjuntos urbanos, monumentos paisagísticos e geológicos) e imateriais (tais como os modos de viver, de fazer e se expressar tradicionais, os lugares e referenciais de memória) devem ser devidamente avaliados para se averiguar a viabilidade do empreendimento e para se propor as correspondentes medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias. Em razão disso, podemos afirmar que o processo de licenciamento ambiental é um instrumento de acautelamento e de proteção também do patrimônio cultural [...]. (MIRANDA, 2012, p. 20).

240 A possibilidade da presença de bens arqueológicos exigiu, principalmente, o relacionamento das partes do procedimento de licenciamento – empreendedor e órgão licenciador – com o IPHAN, órgão gestor, e com poder de polícia sobre os bens arqueológicos. Para isso, foi editada a Portaria IPHAN 007/88, que estabeleceu os procedimentos necessários à comunicação prévia, às permissões e às autorizações para pesquisa e escavações arqueológicas em sítios arqueológicos. Essa Portaria permanece em vigor naquilo que é compatível com a Instrução Normativa 01/2015 (praticamente todo seu texto está em vigor). Atualmente, as autorizações são feitas pelo Centro Nacional de Arqueologia (CNA) e os pedidos são pertinentes para pesquisas a cargo das instituições científicas do setor público federal. No caso das permissões, o requerente é o setor privado.

O artigo 5º dessa Portaria IPHAN 007/88 exige que os pedidos de permissão e autorização sejam dirigidos ao IPHAN e venham acompanhados de uma série de informações. Ainda na Portaria, fica ressalvado que “[...] os projetos que não apresentarem garantia quanto à sua execução e quanto à guarda do material recolhido”⁶ serão liminarmente rejeitados e que a decisão do IPHAN sobre o pedido de pesquisas arqueológicas levará em consideração os critérios de valorização do sítio arqueológico e de todos os elementos que nele se encon-

⁶ Parágrafo 1º do artigo 5º da Portaria IPHAN 007/88.

trem, assim como as alternativas de aproveitamento máximo do seu potencial científico, cultural e educacional.⁷ Há também a exigência de comprovação de que as informações científicas estão sendo divulgadas para fins de renovação das permissões e autorizações.⁸

Assim, na Arqueologia, desde a exigência da Resolução CONAMA 001/86, passando pelas Portaria IPHAN 07/88 e 230/02, há um aumento significativo no número de emissão de Portarias pelo IPHAN para o que hoje se denomina Arqueologia de Contrato, centrada na Avaliação Ambiental de Projetos (CALDARELLI; SANTOS, 2000). Com a edição da Portaria IPHAN 230, em 2002, que inseriu a imprescindibilidade das pesquisas de arqueologia preventiva, estabelecendo procedimentos necessários para a obtenção das licenças ambientais (Licenças Prévia – LP, de Instalação – LI e de Operação – LO) no curso do procedimento de licenciamento, os pedidos de pesquisa arqueológica cresceram demasiadamente: de 201 (em 2002) para 1454 (em 2013), um aumento de 723% em onze anos.

Como se nota, a submissão dos empreendedores ao licenciamento ambiental exigiu mudanças na postura dos atores públicos e privados em relação aos bens impactados pela obra ou serviço. E para deixar mais claras as atribuições administrativas dos entes federativos na proteção do meio ambiente e dos bens culturais (art. 23 da Constituição) foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer uma de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

O licenciamento (e revisão) de atividades efetivas, ou potencialmente poluidoras (arts. 9º, inc. IV, e 10 da LPNMA), está detalhado na Lei Complementar 140/2011 e nas Resoluções CONAMA, com destaque para as Resoluções 001/86 e 237/97.

Embora a Lei Complementar tenha trazido novidades para o tema do Licenciamento Ambiental, especialmente na fixação de competências materiais dos entes federativos, a regulamentação desse procedimento administrativo ainda se pauta na LPNMA e nas Resoluções CONAMA 001/86 e 237/97, as quais

⁷ Parágrafo único do artigo 6º da Portaria IPHAN 007/88.

⁸ Parágrafo único do artigo 7º da Portaria IPHAN 007/88.

permanecem em vigor naquilo que forem compatíveis com a Lei Complementar 140/2011. Desse modo, questões como prazos e outras regras para o cumprimento das obrigações em cada fase do licenciamento estão válidas e servem de norte para o Poder Público, os empreendedores e também para o controle social, pelo Ministério Público ou entidades da sociedade civil.

Para mencionar um exemplo do afirmado, o art. 19 da Resolução CONAMA 237/97 arrola como fundamentos da suspensão ou do cancelamento da licença expedida a violação ou a inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, omissão ou falsa descrição de informações relevantes e superveniência de graves riscos para a saúde e para o meio ambiente. Esse tema não é normatizado pela LC 140/2011, porque foge da finalidade da lei, que é fixar as competências dos entes federativos para proteção do meio ambiente. Assim, recorre-se à normatização feita pelo CONAMA.

O licenciamento ambiental é definido pela Resolução CONAMA 237/97 como um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente verifica a localização, a instalação, a ampliação e a operação de obras ou atividade utilizadoras de recursos ambientais que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental. A Lei Complementar 140/2011, reiterando a concepção anterior prevista na LPNMA e na Resolução CONAMA 237/97, define licenciamento ambiental como um procedimento destinado a “[...] atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (art. 2º, I).

Além disso, a LC 140/2011 também estabelece a competência dos órgãos ambientais para licenciar as atividades e regulamentar os aspectos de licenciamento ambiental mencionados na Política Nacional do Meio Ambiente. O art. 10, *caput*, da LPNMA, alterado pela LC 140/2011, prevê que o licenciamento das atividades que causem, de qualquer forma, degradação ambiental dependerá de prévio licenciamento em órgão competente. Nos termos do art. 17-L, da Lei 6.938/81, as ações de licenciamento são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Como explica Talden Farias:

Isso significa que o mecanismo é realizado no âmbito federal pelo IBAMA, no estadual pelos órgãos ou entidades da Administração Pública estadual direta e indireta, responsáveis

pelo controle ambiental e no âmbito municipal pelos órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades potencial ou efetivamente poluidoras. Logo, o mesmo só pode ser feito pelos órgãos que fazem parte do SISNAMA, de maneira que estes se submetam a todos os regulamentos editados legalmente pelo CONAMA. (FARIAS, 2015, p. 41).

Portanto, o órgão licenciador é um órgão ambiental integrante do SISNAMA, que deve seguir a legislação ambiental e as normas do CONAMA. Esse ponto merece atenção, já que a alteração da redação do art. 10 da LPNMA foi para deixar clara a previsão de que o sistema de licenciamento ambiental é único e deve ser centralizado perante um dos órgãos executores do Sistema Nacional de Meio Ambiente (art. 13), com a previsão expressa de que a manifestação dos órgãos ambientais das outras esferas federativas não vincula o órgão ambiental licenciador (art. 13, § 1º).

A previsão de manifestação não vinculativa tem gerado muitos debates. Trataremos desse assunto logo em seguida, mas desde já vale deixar claro que a posição adotada neste capítulo é no sentido de que a manifestação dos órgãos intervenientes, como o IPHAN, vincula o órgão licenciador, sem que isso afete a unicidade do procedimento.

Poder de Polícia, Licenciamento ambiental e IN IPHAN 001/2015

Após a edição da Lei Complementar 140/2011, foram editadas a Portaria Interministerial 419/2011, substituída pela Portaria Interministerial 60/2015, bem como a Instrução Normativa IPHAN 001/2015. Em relação aos bens arqueológicos, essa IN 001/2015 revogou a Portaria IPHAN 230/2002, que estabelecia os procedimentos necessários para a obtenção das licenças ambientais no curso do procedimento de licenciamento.

A IN 001/2015 gerou inúmeras controvérsias e críticas, ainda quando seu texto era minuta, e, entre 2013/2014, foi motivo de um documento amplamente circulado na internet, intitulado “O fim da Arqueologia Preventiva”, de autoria do jurista e Promotor de Justiça de Minas Gerais, Dr. Marcos Paulo Souza Miranda, que teve atenção de juristas, arqueólogos, do Ministério Público e do

próprio IPHAN, o qual publicou uma Carta de Esclarecimento rebatendo ponto a ponto as afirmações do texto de Marcos Paulo.

Ainda em 2014, em outubro, o Ministério Público Federal promoveu uma Audiência Pública, intitulada “Patrimônio Cultural no Licenciamento Ambiental”, que foi realizada na Procuradoria da República no Rio de Janeiro e contou com a participação dos atores mais importantes nessa discussão⁹. Dentre as tantas preocupações levantadas durante a Audiência, vale trazer a fala da dedicada Procuradora da República Zani Tobias de Souza, por levantar questões fundamentais na proteção dos bens arqueológicos no cotidiano da atuação do Ministério Público Federal:

Para o licenciamento funcionar, deve-se ter acesso ao saber o que é um bem acautelado e onde há um sítio arqueológico. Hoje os dados estão completamente defasados. Outra grande preocupação do Ministério Público é a dissociação das etapas da arqueologia. Não ficou clara essa associação das etapas da arqueologia com as do licenciamento ambiental, principalmente com a questão da licença prévia que avalia se há viabilidade no empreendimento. Quando o IPHAN não deixa claro quando ele atuará no licenciamento, dando abertura para atuar só no momento de instalação, ele perde o *timing* do licenciamento ambiental. Seja porque não determina a conservação *in situ*, seja porque não determina alternativa locacional, ou porque há alguma obra. (BRASIL, 2014, n.p. Grifos no original).

Em 2015, com poucas alterações em relação à minuta, a IN 001/2015 do IPHAN foi publicada. Em relação aos bens arqueológicos, a norma tem pontos positivos, especialmente no que tange à educação patrimonial, à tentativa de lançar luzes na organização da gestão de sítios e acervos, à atenção para as reservas técnicas e coleções, à menção expressa à participação do IPHAN no licenciamento que exija pesquisa em ambiente subaquático (art. 4º) e à sua competência para se manifestar nesses casos (de patrimônio cultural subaquático), na valorização da diretriz da conservação *in situ* dos bens arqueológicos (com destaque para art. 28, inc. II), dentre outros pontos.

⁹ A gravação dessa audiência pública está disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/eventos/audiencia-publica/patrimonio-cultural-no-processo-de-licenciamento-ambiental/DEGRAVACAO13102014AUDIENCIAPUBLICA.pdf>>.

Além desse suporte normativo para passos mais largos na Arqueologia, o IPHAN, em muitos dispositivos, afirma seu papel de autoridade gestora competente e com poder de polícia sobre o patrimônio arqueológico, podendo descartar o interesse arqueológico ou cultural do bem ou do sítio impactado pelo empreendimento ou autorizar as pesquisas arqueológicas oferecendo, se necessário, as condicionantes para a próxima etapa do procedimento de licenciamento. Além disso, o IPHAN também tem procurado oferecer as informações de maneira clara e didática para os empreendedores, inclusive disponibilizando uma representação do fluxo do procedimento depois da IN 001/2015. Esse guia está disponível na rede mundial de computadores, no *link* http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Fluxo_da_IN_01_15-Site_do_IPHAN-20-07-2015.pdf.

Um exemplo do poder de polícia do IPHAN e do traço vinculante de sua manifestação fica destacado no art. 30 da IN em comento:

Art. 30. O IPHAN emitirá sua manifestação conclusiva, podendo:

I - recomendar o prosseguimento do processo de licenciamento, sob aspecto dos bens acautelados em âmbito federal; e

II - apontar a existência de eventuais óbices ao prosseguimento do processo de licenciamento, sob a óptica dos bens acautelados em âmbito federal, indicando, quando viável, as medidas ou condicionantes consideradas necessárias para superá-los.

Parágrafo único. As medidas mitigadoras, compensatórias, programas ou condicionantes previstas na manifestação conclusiva deverão integrar o Plano Básico Ambiental – PBA ou documento equivalente e ser observadas na próxima etapa do licenciamento ambiental. (BRASIL, 2015b, p. 11).

Novamente, nos artigos 36 e 37 da IN 001/2015, o IPHAN assume seu papel de gestor dos bens arqueológicos, afastando a intermediação do órgão licenciador e indicando o relacionamento direto da autarquia com o empreendedor, realçando que a manifestação do IPHAN é vinculativa. Vejamos:

Art. 36. A manifestação conclusiva do IPHAN, necessária à instalação do empreendimento de Nível III e IV, resultará da aná-

lise da consolidação do Programa de Gestão dos Bens Culturais Tombados, Valorados e Registrados quando couber, e da aprovação do Programa de Gestão do Patrimônio Arqueológico.

§ 1º A manifestação a que se refere o *caput* será de no máximo sessenta dias a contar da data de recebimento da solicitação do órgão licenciador.

§ 2º A solicitação de complementações, se houver, se dará em uma única vez e será encaminhada ao Responsável Técnico e ao Empreendedor, que deverão respondê-la no prazo máximo de trinta dias.

§ 3º O não atendimento da solicitação de complementação no prazo estabelecido, sem a devida justificativa, que deverá estar fundamentada tecnicamente, **acarretará no indeferimento e arquivamento do processo, com a publicação do respectivo ato administrativo no DOU e comunicação ao órgão ambiental licenciador.**

§ 4º A contagem do prazo previsto no § 1º deste artigo será suspensa durante o transcurso do prazo previsto no § 2º deste artigo.

§ 5º O órgão ambiental licenciador competente deve ser comunicado da suspensão de prazo referida no § 4º deste artigo.

Art. 37. O IPHAN emitirá sua manifestação conclusiva, podendo:

I - **recomendar o prosseguimento do processo de licenciamento** sob o aspecto dos bens acautelados em âmbito federal; e

II - **apontar a existência de eventuais óbices ao prosseguimento do processo de licenciamento**, sob aspecto dos bens acautelados em âmbito federal, indicando, quando viável, as medidas ou condicionantes consideradas necessárias para superá-los.

Parágrafo único. A manifestação se dará com base na apreciação de relatórios parciais e mencionará claramente a que trecho ou área do empreendimento se refere. (BRASIL, 2015b, p. 13-14. Grifos nossos).

Os dispositivos supracitados, que reforçam que a manifestação do IPHAN vincula o empreendedor, estão em perfeita sintonia com a LC 140/2011. Na busca de agilização e compatibilização das manifestações vinculantes, emiti-

das por outros órgãos, os § 1º e § 2º do art. 14 da LC explicitam o art. 14 *caput* (Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento), estabelecendo que “[...] as exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos.” (§ 1º do art. 14), e que se essas exigências forem de complementação, devem se referir a informações, documentos ou estudos que o empreendedor precisa apresentar para a continuidade do licenciamento (conforme teor do § 2º do art. 14).

Em relação aos pontos positivos, vale trazer os comentários otimistas sobre a IN 001/2015, de MONTALVÃO e GONÇALVES (2016, p. 32):

O cumprimento dessa Instrução posiciona o IPHAN na coordenação do processo de preservação do Patrimônio, como agente contribuinte no desenvolvimento socioeconômico do país, indo ao encontro da missão institucional do órgão. Para sua implantação efetiva o IPHAN deve se organizar para atender aos desafios gerados como a manutenção e a atualização dos bancos de dados, formação de corpo técnico qualificado, cumprimento dos prazos e alinhamento dos procedimentos internos. Em maio de 2016 o IPHAN lançou as Portarias 195, 196 e 197 que versam sobre a movimentação de bens em território nacional, o cadastro para bens arqueológicos móveis, e solicitação de remessa de material arqueológico para análise no exterior. A Ordem de Serviço 02, de 20 de maio de 2016, fornece ainda um formulário para a fiscalização de instituições de Guarda e Pesquisa. Essas novas ferramentas reforçam o compromisso do IPHAN em modificar o cenário atual e fazer valer as mudanças previstas na Instrução Normativa.

Não trataremos da regulamentação e fiscalização da Guarda e Pesquisa do material arqueológico nem da valorização da educação patrimonial pela IN 001/2015, já que a abordagem do texto se foca na Arqueologia Preventiva e na participação qualificada do IPHAN nos licenciamentos ambientais.

Sem perder de vista que a IN 001/2015 oferece a possibilidade de melhor organização do IPHAN para gestão dos bens arqueológicos e para sua par-

tipicação qualificada nos procedimentos de licenciamento, não se pode deixar de notar que essa norma também tem pontos de fragilidade em seu texto, facilmente perceptíveis quando atentamos para: a) a insistente posição de inércia do IPHAN, que deve ser provocado pelo órgão licenciador em todas as fases do licenciamento ambiental (artigos 1º, 3º, 9º, 12º, 31º e 38º); b) a previsão que delimitou a participação do IPHAN a partir da existência de bens apenas na Área de Influência Direta – AID do empreendimento; c) a omissão normativa sobre a vinculação das manifestações do IPHAN às fases do licenciamento; d) a adoção do “monitoramento arqueológico” para empreendimentos de pequeno e médio porte (Níveis I e II) e o conseqüente afastamento da arqueologia preventiva; e e) a liberação de quaisquer estudos sobre os bens arqueológicos para o licenciamento de empreendimentos em áreas degradadas, contaminadas, eletrificadas ou de alto risco (art. 60).

Voltaremos aos pontos frágeis apontados acima no último tópico deste capítulo. Por ora, vale destacar duas ações civis públicas propostas pelo MPF exatamente para corrigir os pontos falhos indicados acima.

Em relação à dispensa de estudos em áreas degradadas, contaminadas etc., prevista no art. 60 da IN 001/2015, houve questionamento judicial pelo Grupo de Trabalho Patrimônio Cultural vinculado à Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal (MPF). O trecho da notícia sobre a ação civil pública proposta em fevereiro de 2016 contra o art. 60 resume o objeto da demanda judicial:

O MPF alerta que o dispositivo “é desastroso”, já que o IPHAN contraria a Constituição ao deixar de exigir os estudos. O procurador da República Jaime Mitropoulos, que assina a ação, exemplifica que se um empreendimento quiser se estabelecer em trecho do centro antigo da cidade do Rio de Janeiro, com valor histórico e cultural, mas que, atualmente, encontra-se degradado pelo tempo, pela sociedade ou pelo Poder Público não seria esse motivo suficiente para deixar de exigir do empreendedor a apresentação de estudo. Para o MPF, as circunstâncias apontadas pelo artigo 60 não afastam os “deveres de guarda e vigilância permanente confiados ao poder público”.

Na ação, o MPF pede que o Iphan seja obrigado a exigir os estudos e indique o conteúdo mínimo para realização dos levan-

tamentos para avaliar o impacto do empreendimento sobre os bens culturais acautelados ou em processo de acautelamento também nas hipóteses de áreas degradadas, contaminadas, eletrificadas ou de alto risco. (BRASIL, 2016b, n.p., *on-line*).

Como se nota, por esse dispositivo, as áreas com potencial arqueológico que não tenham georreferenciamento ou mesmo que sejam desconhecidas do IPHAN ficariam totalmente desprotegidas.

Em fevereiro de 2017, outra ação civil pública foi proposta pelo MPF questionando outro dispositivo da IN 001/2015 do IPHAN. Agora a discussão judicial é sobre a dispensa de estudos arqueológicos prévios para os empreendimentos de nível II (art. 16). Como noticiado no *site* da Procuradoria da República do Rio de Janeiro:

Para o procurador da República Renato de Freitas Souza Machado, autor da ação, o licenciamento ambiental é uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente: “a manifestação do Instituto é imprescindível para que um empreendimento ou atividade em processo de licenciamento não venha a impactar ou destruir os bens culturais considerados patrimônio dos brasileiros”, afirma o procurador. Entretanto, o Iphan restringiu de modo desproporcional e inadequado o âmbito de proteção dos bens culturais sob sua guarda ao editar o Art. 16 da IN 001/2015. Ao ser analisado o teor do artigo, constata-se que não há mais previsão de diagnóstico e prospecção, em virtude do empreendimento estar classificado como nível II. Assim, conclui-se que tal norma desconsidera o princípio da prevenção, uma vez que não há efetiva participação do Iphan na fase de licença prévia quanto à verificação da viabilidade do empreendimento, inclusive indicando eventual necessidade de conservação *in situ* e modificação do projeto, quanto à alternativa locacional[...]. (BRASIL, 2017, n.p., *on-line*).

Nos tópicos anteriores deste capítulo, já se tratou da ilegalidade da dispensa de estudos prévios e do dever do IPHAN em exigi-los. Voltaremos ao

assunto, mas é importante destacar que a omissão do exercício do poder de polícia pelo IPHAN, como previsto atualmente no art. 16 da IN em comento, pode acarretar danos irreversíveis, já que essa omissão possibilita que as obras sejam iniciadas sem que haja a produção de informações acerca da existência de sítio arqueológico no local.

Enfim, o que muda na proteção dos bens arqueológicos com a Lei Complementar 140/2011?

De acordo com a abordagem feita até agora, a resposta é que nada muda com a edição da Lei Complementar 140/2011. A manifestação da autarquia federal é imprescindível e vincula o órgão ambiental licenciador, seja ele da União, dos Estados ou dos Municípios.

Como o tema ainda é novo, para se chegar à conclusão de que a posição do IPHAN vincula o licenciador quando há possibilidade de lesão a bens arqueológicos, partimos de argumentos já apresentados neste capítulo, bem como da compreensão do sentido da LC 140/2011 e das interpretações doutrinárias e jurisprudenciais em casos que guardam alguma semelhança com o debate suscitado.

Primeiro, a LC 140/2011 não trata da competência material dos entes federativos na tutela dos bens culturais. E o dispositivo que tem gerado essas dúvidas (e ou entendimentos equivocados), ao deixar clara a unicidade do licenciamento ambiental, faz referência expressa à *manifestação dos órgãos ambientais* das outras esferas federativas. Ou seja, o art. 13, § 1º, prevê a contribuição voluntária (e não vinculante) em matéria ambiental de outros entes federativos que não o responsável pela condução do procedimento de licenciamento.

Essa previsão sobre a manifestação não vinculativa (art. 13, § 1º) não alcança os órgãos públicos intervenientes do licenciamento que não integram o SISNAMA, como é o caso do IPHAN, da FUNAI, da Fundação Palmares, dentre outros. Além disso, a certeza da afirmação não encontra amparo unânime na doutrina. Muito pelo contrário: há posições exatamente no sentido oposto, o que gerará, nos casos concretos, prejuízos e atrasos no licenciamento, inclusive com a judicialização.

Por isso, o melhor seria que a dúvida gerada pelo texto do art. 13, § 1º, fosse esclarecida o quanto antes¹⁰, nem que fosse para dizer o que nos parece óbvio: que o órgão que detém o poder de polícia deve ter sua posição acatada pelo órgão licenciador e pelo empreendedor. Aliás, esse foi o entendimento da Procuradoria Geral da República (PGR), em parecer exarado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5180), cujo relator é o Ministro Dias Tofolli (BRASIL, 2015c), contra o artigo 36, parágrafo 3º, da Lei Federal 9.985/2000 (Lei do SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza). O artigo questionado exige autorização do gestor das unidades de conservação no licenciamento ambiental de qualquer empreendimento que afete a área relativa à unidade de conservação (UC) ou a sua zona de amortecimento¹¹. Nas palavras de Rodrigo Janot, Procurador Geral da República, no parecer encartado à ADI:

Exigência de prévia autorização do gestor de unidade de conservação é inerente à competência decorrente da administração da unidade de conservação instituída, assim como tantas outras atribuições conferidas pela Lei 9.985/2000 à chefia de unidades de conservação. Considerando que a área objeto de proteção está submetida a regime especial de administração destinado à sua preservação, nada mais lógico e razoável do que exigir prévia autorização do órgão gestor para empreendimentos de significativo impacto ambiental, que possam degradar o território protegido pela unidade de conservação.

Nesse sentido, não cabe falar em exigência de lei complementar para regulamentar a matéria. Não ocorre violação ao art. 23, parágrafo único, da Constituição da República, pois a autorização do órgão responsável pela gestão da unidade de conservação consubstancia o ato de poder de polícia preventivo decor-

¹⁰ Como destaca Talden Farias: “Existe uma lacuna, que é a falta de disciplinamento do momento e da forma dessa participação [dos órgãos intervenientes]. Com efeito, até hoje não se sabe ao certo se a manifestação dos órgãos públicos interessados será antes, durante ou após a finalização do estudo ambiental, nem se deverá ocorrer um convite ou edital de convocação específico ou se a simples publicação do requerimento da licença será o suficiente. Como as interpretações têm resultado em insegurança jurídica, em virtude das divergências entre os órgãos interessados, é preciso regulamentar tais procedimentos por meio de decreto.” (FARIAS, 2016. Comentários nossos).

¹¹ Ação pendente de julgamento. O acompanhamento pode ser feito em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5180&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipo-Julgamento=M>>.

rente do próprio regime especial de administração previsto no art. 225, § 1º, III, da CR.

Dessa forma, não se trata de hipótese de ato de cooperação em matéria de Direito Ambiental, a demandar lei complementar. (BRASIL, 2015c, p. 12-13).

Não se pode prever como será o julgamento dessa ADI 5180 (BRASIL, 2015c) e se a posição do Ministério Público Federal será acatada pelo Supremo Tribunal Federal. Mas o argumento de que a autorização do responsável pela Unidade de Conservação é um exercício de poder de polícia preventivo cabe como uma luva para a posição do IPHAN nos licenciamentos ambientais.

Na audiência pública realizada em 2014 pelo Ministério Público Federal acerca da proteção dos bens culturais no licenciamento, o representante do IBAMA foi questionado sobre como o tema da vinculação ou não à manifestação do IPHAN era tratado nos licenciamentos da União. Sua resposta foi:

Em primeiro lugar, não temos *expertise técnica para fazermos uma análise diferenciada* da que é apresentada pelo IPHAN. Não temos dentro do IBAMA. Podemos mediar uma espécie de contestação apresentada pelo empreendedor, medidas apresentadas pelo IPHAN das quais não se concorda. Fazemos mais esse papel de mediação. Tanto na área do IPHAN quanto nas nossas áreas, como de impacto na biodiversidade e meio físico, é um processo de diálogo técnico. Então poderíamos montar uma discussão com as propostas apresentadas pelo empreendedor e rejeitadas pelo IPHAN ou vice-versa. Caberia tal discussão. Na parte mais jurídica não seria vinculante, mas tecnicamente tem consistência, você precisa desconstruir aquele raciocínio que motivou e estabeleceu a condicionante. Não temos histórico de nenhuma medida apresentada pelo IPHAN que seja objeto deste processo de discussão. Em tese é assim, mas na prática não estamos fazendo a discussão do que seriam as medidas definidas pelo IPHAN. (BRASIL, 2014, n.p., *on-line*).

A mediação pelo órgão ambiental licenciador pode ser uma medida conciliatória e de certo modo acelera o procedimento, mas pressupõe a reso-

lução sem conflito, o que nem sempre acontece. No caso do não atendimento, prevalece o poder de polícia do IPHAN. Com a regulamentação da participação do IPHAN no licenciamento, pela IN 001/2015 (posterior, portanto, à resposta supratranscrita do IBAMA na audiência pública), nota-se que a comunicação do IPHAN com o empreendedor não tem intermediação do órgão ambiental. Os artigos 36, § 2º e § 5º e 37 da IN confirmam essa tratativa direta.

Depois da IN 001/2015: novos ou antigos desafios na proteção dos bens arqueológicos no licenciamento ambiental?

Ressaltamos, em discussão anterior, que ao lado dos pontos favoráveis da IN IPHAN 001/2015 para a proteção dos bens arqueológicos no licenciamento ambiental há uma fragilidade em algumas construções dessa norma.

O primeiro ponto ao qual lançamos luzes é a posição de inércia do IPHAN, que em vários dispositivos repete que a autarquia deve esperar a provocação do órgão licenciador para se manifestar (artigos 1º, 3º, 9º, 12º, 31º e 38º). Essa “apatia” merece ser vista com ressalvas, já que há uma linha muito tênue entre a omissão e a espera de provocação. Aliás, por que esperar a provocação quando se sabe que a área tem potencial arqueológico? Por que esperar a provocação quando há relatos históricos de que se pode encontrar sítios arqueológicos no local do empreendimento? Por que a inércia do IPHAN, se o órgão licenciador não tem elementos mínimos (como, por exemplo, um georreferenciamento da área) para provocar o IPHAN a se manifestar sobre o patrimônio arqueológico? Essas questões são antigas, de modo algum surgem com a edição da IN 001/2015, e poderiam ter sido melhor tratadas. A “inércia normatizada” em vários dispositivos parece mais uma resposta para a falta de recursos humanos e financeiros do IPHAN do que propriamente uma escolha jurídica.

A liberação de pesquisas em áreas degradadas, contaminadas, etc. do art. 60 da IN, já objeto de questionamento judicial em ação civil pública proposta em fevereiro de 2016 pelo MPF e em tramitação na Justiça Federal do Rio de Janeiro, parece seguir a mesma linha da previsão de inércia. Os prejuízos de seguir à risca tais dispositivos são evidentes. Por exemplo, áreas degradadas, como a área portuária do Rio de Janeiro, que nos últimos dez anos tem tido melhorias e sido reurbanizada e que, com a concepção do Porto Maravilha, estaria

liberada da apresentação de estudos arqueológicos nos termos do art. 60 da IN 001/2015. Além disso, segundo a Instrução em comento, o IPHAN deveria se manter inerte à espera da provocação do órgão licenciador.

O exemplo é exagerado, já que o sítio do Cais do Valongo, localizado nessa área portuária, pelo seu gritante valor histórico e elevado potencial arqueológico, não poderia passar despercebido pelo IPHAN. Não poderia e não passou: a autarquia exerceu seu poder de polícia e cumpriu seu papel de gestor nesse caso. Em 2010, vigorava a Portaria IPHAN 230/02 para os casos de licenciamento. Como relatado no documento que encaminha à UNESCO a candidatura do Cais do Valongo a Patrimônio Mundial, o IPHAN tomou a iniciativa de solicitar à prefeitura do Rio de Janeiro a realização de pesquisa arqueológica:

Nesse sentido, em 2010, quando a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro iniciou as intervenções urbanas necessárias à implantação do Projeto Porto Maravilha naquela praça, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, órgão gestor do patrimônio arqueológico no Brasil, baseado na legislação vigente de preservação do patrimônio arqueológico, solicitou à Prefeitura a realização de projeto de pesquisa arqueológica, uma vez que somente através da Arqueologia seria possível dimensionar o grau de conservação dos vestígios que porventura restaram do Cais do Valongo em função dos potenciais danos causados pelo crescimento urbano ou por outros agentes, que derivaram no encobrimento do Cais e da trágica história ligada a ele. À época, já era de conhecimento, tanto dos gestores públicos quanto dos pesquisadores, o elevado potencial arqueológico da área. Além de ser uma área estratégica de convívio e interação social entre a população negra cativa e liberta, era também a área de chegada e comercialização do enorme contingente de africanos escravizados, o que se confirmou durante as escavações preventivas levadas a efeito pela equipe da Professora Tania Andrade Lima, arqueóloga do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro-MN/UFRJ. (BRASIL, 2016a, n.p., *on-line*).

Ao mesmo tempo, como relatado pela gestora de licenciamento do INEA, órgão municipal do Rio de Janeiro, na Audiência Pública intitulada

da “Patrimônio Cultural no Licenciamento Ambiental”, realizada em 2014 na Procuradoria da República no Rio de Janeiro, o IPHAN deveria ter condições de fazer o georreferenciamento de áreas com potencial arqueológico para melhor trabalho do órgão licenciador. A experiência da gestora do INEA, compartilhada na Audiência, está baseada na Portaria IPHAN 230/02:

Foi conduzido um estudo de impacto ambiental e solicitou-se a participação do IPHAN. Encontrou-se sítios arqueológicos na área de Duque de Caxias. A partir daí o IPHAN estendeu sua influência naquela região. Descobriu-se um areal com um sítio naquela atividade, há muito tempo estamos tentando junto do IPHAN averiguar a possibilidade de um georreferenciamento das áreas com mais provável incidência de sítios arqueológicos. Desculpem, não estou tão a par da questão arqueológica. Mas sempre disseram para nós que este era um processo em andamento e sem retorno. Pela sua apresentação acredito que isto está mais desenvolvido, e acho que devíamos nos preocupar mais com estes detalhes. **Só para se ter uma ideia de como se faz esse nosso licenciamento, georreferenciamos a área, lançamo-la no nosso BDE e aí levantamos todas as unidades de conservação das quais temos registro, estaduais, federais e municipais.** As últimas são um pouco mais difíceis de conseguirmos, mas temos algumas. Identificamos a necessidade de se ouvir um gestor de uma unidade de conservação. Se já estivesse georreferenciado e identificado, saberíamos que teríamos que ouvir o IPHAN, mas sabemos que esta questão da grandeza da atividade não importa muito. (BRASIL, 2014, n.p., *on-line*. Grifos nossos).

Notamos, portanto, que os antigos desafios continuam. A IN 001/2015 não superou essa dificuldade, que demanda uma melhor estruturação e organização do IPHAN, como destacou a Subprocuradora-Geral Sandra Cureau na mencionada Audiência Pública:

Todo bem arqueológico é federal e deve ser objeto de proteção do IPHAN independentemente da esfera em que se dê licencia-

mento. Diversos procedimentos da função normativa, esta que vamos hoje debater com vocês, preenchimento adequado da FCA e adequações previstas no TRE, dependem do bom funcionamento de um sistema automatizado de cadastro de sítios arqueológicos digital e de fácil acesso. Tal ferramenta é anunciada pelo CMA há tempos e nunca foi implementada. Ao contrário, nem o resultado das pesquisas de 5% das portarias acadêmicas é incorporado ao banco de dados. Não achamos possível que a Instrução Normativa seja aplicada antes do pleno funcionamento e atualização destes cadastros. Do mesmo modo ressaltamos que, considerando a lei de acesso à informação, Lei 12527/2011, que garante a divulgação de informação de interesse coletivo e geral, estes dados deveriam estar disponíveis não apenas para os arqueólogos e demais profissionais envolvidos no licenciamento ambiental, mas integralmente para a sociedade como um todo. (BRASIL, 2014, n.p., *on-line*).

256 A previsão que delimitou a participação do IPHAN a partir da existência de bens apenas na Área de Influência Direta – AID do empreendimento é uma afronta às normas ambientais, aos princípios ambientais consagrados, como os princípios da prevenção e da precaução, bem como aos ditames da Lei 3.924/61. A pesquisa na Área de Influência Indireta está prevista pelo CONAMA e visa conferir a proteção adequada aos bens afetados. E a IN IPHAN poderia ter deixado uma “porta aberta” para que, em empreendimentos de níveis III e IV e em certas situações devidamente justificadas, a autarquia pudesse exigir a pesquisa na Área de Influência Indireta.

A omissão da IN 001/2015 (BRASIL, 2015b) sobre a vinculação das manifestações do IPHAN às fases do licenciamento pode causar prejuízo e demora para o empreendedor, já que a harmonização entre exigências de pesquisas arqueológicas e exigências ambientais agiliza o procedimento, evita maiores gastos para o empreendedor, bem como problemas com o Judiciário, inclusive com a imputação de crimes pela lesão ao bem arqueológico.

Se forem fortes os indícios de que se o local escolhido para a obra tem potencial arqueológico, o ideal é que a participação do IPHAN seja exigida pelo órgão ambiental licenciador, desde o momento do estabelecimento das diretrizes para a elaboração dos estudos (TR). No mais, há sempre a possibilidade

de alternativa locacional, ou seja, do empreendimento não se realizar no local previamente indicado, pela necessidade de preservação *in situ* do patrimônio arqueológico.

Aliás, vale lembrar que um dos pontos altos da Instrução é exatamente a valorização da diretriz da conservação *in situ* dos bens arqueológicos. E o descompasso entre as licenças ambientais e as exigências do IPHAN pode levar, na prática, a medidas de urgência para proteção tardia dos sítios culturais.

No que tange ao patrimônio arqueológico, os estudos podem ficar extremamente comprometidos quando não são feitos no momento do EIA e antes da concessão das licenças. Por isso, cabe exigir estudos arqueológicos inclusive para a adoção de outras providências, principalmente no que tange a restrições e limitações do exercício de direitos em razão das características do sítio.

A fragilidade apontada acima guarda estreita relação com a adoção do “monitoramento arqueológico” para empreendimentos de pequeno e médio porte (níveis I e II, conforme definidos na IN em comento). A adoção do monitoramento arqueológico transfere para os arqueólogos uma atribuição que é estatal, flexibilizando a previsão do art. 3º da Lei 3.924/61, que proíbe o aproveitamento econômico ou qualquer tipo de destruição do patrimônio arqueológico sem a realização de pesquisas prévias.

A “flexibilização” não é cabível por norma infralegal. Muito menos é possível considerar que uma Instrução Normativa revogou os termos legais (art. 3º da Lei 3.924/61). Por isso, o art. 16 da IN, que dispensa os estudos prévios para empreendimentos de nível II, foi questionado judicialmente em ação civil pública proposta em fevereiro de 2017 pelo MPF e em tramitação na Justiça Federal do Rio de Janeiro. O MPF pede a nulidade desse dispositivo, bem como a determinação judicial para conferir aos empreendimentos de nível II o mesmo regime aplicável aos empreendimentos de nível III.

Como vimos exaustivamente, cabe ao IPHAN o exercício do Poder de Polícia. Esse poder não está sendo delegado ou transferido para os profissionais que assinam o termo nem para os empreendedores, porque a IN 001/2015 não tem força normativa para tanto. O que acontece, nessas situações, além da ilegalidade pela ausência de exigência de apresentação dos projetos de pesquisa, é a inscrição de forma clara, na Instrução, da responsabilidade administrativa, civil e criminal do arqueólogo, que pode ser considerado funcionário público (do IPHAN), por equiparação, para fins de punição.

Essa afirmação tem respaldo no fato de que a responsabilidade civil do empreendedor e do arqueólogo contratado é objetiva (MACHADO, 2006; SOARES, 2007). Há também a responsabilidade penal do empreendedor e do arqueólogo (por crime ambiental, nos termos do art. 3º combinado com o art. 63, ambos da Lei 9.605/98). A obrigação de proteção de todos os bens atingidos pelo empreendimento persiste, mesmo que os órgãos ambientais e intervenientes (como o IPHAN) tenham sido omissos ou, ainda, porque seus servidores tenham agido com dolo ou com negligência, imprudência ou imperícia. Além de *expert* contratado pelo empreendedor, o arqueólogo também é um funcionário público (por equiparação do IPHAN), que responderá por eventuais ilícitos administrativos, civis e penais e será punido como servidor público.

Encerro este texto realçando a importância de continuarmos refletindo sobre as melhores formas de ajuste administrativo da IN pelo IPHAN para evitar riscos e danos aos bens arqueológicos impactados por obras e serviços que se submetam ao licenciamento ambiental. Acredito na viabilidade do diálogo e na possibilidade de mudanças nos pontos falhos dessa Instrução, seja pela própria administração, seja pelo Judiciário. Isso não importa tanto. O que é mais relevante é que as correções aconteçam com maior brevidade possível, sem a necessidade de constatações de perdas irreversíveis ao patrimônio arqueológico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988.

_____. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 06 de dezembro de 1937.

_____. Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961. Dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 de julho de 1961, retificado em 28 de julho de 1961.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá

outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 02 de setembro de 1981.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 de fevereiro de 1998, retificado em 17 de dezembro de 1998.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19 de julho de 2000.

_____. Ministério da Cultura. Instrução Normativa nº 001, de 25 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 de março de 2015b.

_____. Ministério da Cultura. **Sítio Arqueológico Cais do Valongo**: Proposta de Inscrição na Lista do Patrimônio Mundial. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura/Prefeitura do Rio de Janeiro/IPHAN, 2016a. Disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Dossie_Cais_do_Valongo_versao_Portugues.pdf. Acesso em: 22 out. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 9 de dezembro de 2011, retificado em 12 de dezembro de 2011b.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Portaria Interministerial nº 419, de 26 de outubro de 2011. Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental, de que

trata o art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 de outubro de 2011a. Seção 1, n. 280, p. 81.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 de março de 2015a. Seção 1, n. 57, p. 71.

_____. Ministério Público Federal. **Audiência Pública**: Patrimônio Cultural no Licenciamento Ambiental. Degravação realizada na Procuradoria da República, no Rio de Janeiro, em 13 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/eventos/audiencia-publica/patrimonio-cultural-no-processo-de-licenciamento-ambiental/DEGRAVACAO13102014AUDIENCIAPUBLICA.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Ministério Público Federal. **MPF ajuíza ações civis para garantir proteção de bens culturais em licenciamento ambiental**. Publicada em 17 de fevereiro de 2016b. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-ajuiza-acoes-civis-para-garantir-protecao-de-bens-culturais-em-licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Ministério Público Federal. **MPF/RJ move ação contra Iphan por restringir proteção de bens culturais sob sua guarda e dispensar estudos prévios necessários**. Publicada em 30 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/mpf-rj-move-acao-contrai-phan-por-restringir-protecao-de-bens-culturais-sob-sua-guarda-e-dispensar-estudos-previos-necessarios>>. Acesso em: 05 maio 2017.

_____. Ministério Público Federal. Parecer nº 125.788/2015-AsJConst/SAJ/PGR. **Ação direta de inconstitucionalidade 5.180/DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Interessados: Presidente da República e Congresso Nacional. Brasília, 30 de junho de 2015c.

_____. Resolução Conama nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 de fevereiro de 1986.

_____. Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre licenciamento ambiental; competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos Ambientais, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997. Seção 1, n. 247, p. 30841-30843.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta e Inconstitucionalidade 2.544-9 Rio Grande do Sul**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 28 de junho de 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=391370>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta e Inconstitucionalidade 3.525 Mato Grosso**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 30 de agosto de 2007a. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2007-08-30;3525-2305823>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Notícias STF**. Publicado em 30 de agosto de 2007b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=71011>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

CALDARELLI, S. B.; SANTOS, M. do C. M. M. dos. Arqueologia de Contrato no Brasil, **Revista USP**, n. 44, p. 52-73, 2000.

FARIAS, T. **Licenciamento ambiental em um único nível competência**. Artigo escrito em 25 jun. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jun-25/ambiente-juridico-licenciamento-ambiental-unico-nivel-competencia#_ftn-ref16>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. **Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FUNARI, P. P. **Arqueologia**. São Paulo: Contexto. 2003.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN. **Portaria nº 07**, de 01 de dezembro de 1988. Publicada no DOU de 15 de dezembro de 1988. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_007_de_1_de_dezembro_de_1988.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2016.

_____. **Portaria nº 230**, de 17 de dezembro de 2002. Publicada no DOU nº 244, de 18 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov>>.

br/uploads/legislacao/Portaria_n_230_de_17_de_dezembro_de_2002.pdf>.
Acesso em: 13 ago. 2016.

LEAL, C. F. B.; SOUZA E SILVA, L. de. A Preservação do Patrimônio Cultural no Contexto do Licenciamento Ambiental: Possibilidades Sociais e Produção de (Des)Conhecimento sobre Ambiente, Cultura e Patrimônio. **Rev. CPC**, São Paulo, n. 21, p. 8-35, jan./jul. 2016.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MATO GROSSO. Lei nº 7.782, de 02 de dezembro de 2002. Declara integrantes do patrimônio científico-cultural do Estado os sítios paleontológicos e arqueológicos localizados em Municípios do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. **Diário Oficial**. Cuiabá: Governo do Estado do Mato Grosso, 02 de dezembro de 2002.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MIRANDA, M. P. de S. Análise dos Impactos ao Patrimônio Cultural no âmbito dos Estudos Ambientais. In: RODRIGUES, J. E. R.; MIRANDA, M. P. de S. **Estudos de Direito do Patrimônio Cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. **Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MONTALVÃO, A. C. M. R.; GONÇALVES, Y. F. A Gestão do Patrimônio Arqueológico no Âmbito do Licenciamento Ambiental. In: SEMINÁRIO PRESERVAÇÃO DE PATRIMÔNIO ARQUEOLÓGICO, 4., 2016, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Museu de Astronomia e Ciências Afins, 2016, p. 11-34. Disponível em: <http://www.mast.br/hotsite_anais_ivsppa/index.html>. Acesso em: 17 mar. 2017.

MORATO LEITE, J. R. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

RODRIGUES, J. E. R. Meio ambiente cultural: tombamento – ação civil pública e aspectos criminais. In: MILARÉ, E. (Coord.) **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos**. 2. ed. São Paulo: RT, 2002.

_____. Meio ambiente cultural: tombamento – ação civil pública e aspectos criminais. In: MILARÉ, E. (Coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos**. 2. ed. São Paulo: RT, 2002.

SENRA, N. L. A. Os crimes contra o meio ambiente em áreas militares ambientais. In: SILVA, J. A. da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, J. A. da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOARES, I. V. P. S. **Direito ao (do) Patrimônio Cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

_____. **Proteção Jurídica do Patrimônio Arqueológico no Brasil: Fundamentos para Efetividade da Tutela em Face de Obras e Atividades Impactantes**. Erechim: Habilis, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Ata nº 43/2007**. Plenário, Data da Sessão: 17/10/2007 – Ordinária, Auditor Augusto Sherman Cavalcanti, Acórdão nº 2.164/2007, Processo TC 022.813/2006-8, Decisão publicada no DOU nº 202, de 19.10.2007.