



MINISTÉRIO DA CIDADANIA
INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL
Gabinete da Presidência

Ofício-Circular Nº 23/2019/GAB PRESI-IPHAN

As Suas Excelências os Senhores
Deputados Federais que integram o
Grupo de Trabalho sobre Licenciamento Ambiental

Assunto: **PL 3.729/2004 - Lei Geral do Licenciamento Ambiental.**

Referência: Caso responda este, indicar expressamente o Processo nº 01450.002445/2019-15.

Senhores Deputados,

1. Cumprimentando-o cordialmente, em relação ao Projeto de Lei nº 3.729/2004 e apensos - Lei Geral do Licenciamento Ambiental, que encontra-se em discussão no âmbito deste Grupo de Trabalho, tendo tomado conhecimento da versão disponibilizada em 02 de julho de 2019, encaminhamos a Nota Técnica nº 3/2019/CNL/GAB PRESI (1314057) referente ao posicionamento desta Autarquia Federal, produzida a partir da avaliação do texto mencionado.
2. Sem mais, informamos que nos encontramos à disposição para esclarecer quaisquer dúvidas e contamos com o acolhimento de nossa posição institucional.

Respeitosamente,

ANDREY SCHLEE
Presidente substituto

SEPS - 713/913 - Bloco D - Edifício Iphan 5º Andar - Bairro Asa Sul, Brasília. CEP 70390-135
Telefone: (61) 2024-5500 | Website: www.iphan.gov.br



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Rosenthal Schlee, Presidente substituto**, em 12/07/2019, às 18:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.iphan.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **1318305** e o código CRC **A31B8494**.



Serviço Público Federal
Ministério da Cidadania
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Gabinete da Presidência
Coordenação Nacional de Licenciamento

NOTA TÉCNICA nº 3/2019/CNL/GAB PRESI

ASSUNTO: Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental

REFERÊNCIA: Processo nº 01450.002445/2019-15

Brasília, 11 de julho de 2019.

I. INTRODUÇÃO

1. Compreendendo a necessidade de conferir maior **consistência técnica, segurança jurídica e previsibilidade** à participação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN nos processos de licenciamento ambiental, a Presidência da Autarquia tem participado ativamente das discussões que vêm ocorrendo, ao longo dos últimos anos, no Congresso Nacional no intuito de contribuir com o aprimoramento das diversas propostas legislativas que, por iniciativa dos parlamentares, tem sido apensadas ao **PL nº 3729/2004 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental)**.

2. Destacamos que essa participação decorre da missão precípua do Instituto que é **“promover e coordenar o processo de preservação do patrimônio cultural brasileiro para fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país”**. Portanto, a produção de documentos técnicos visando subsidiar as discussões e a elaboração da Lei Geral do Licenciamento Ambiental resulta do entendimento amplamente consolidado pelas diversas normativas existentes (Leis, Resoluções, Portarias Interministeriais, Instruções Normativas, dentre outras) de que é dever do IPHAN assegurar a preservação do patrimônio cultural brasileiro, nos termos do Art. 216 da CF/88, também durante o processo de licenciamento ambiental, uma vez que o patrimônio cultural é elemento indissociável do meio ambiente, nos termos do Art. 225 da CF/88.

II. BREVE HISTÓRICO

3. Antes de prosseguirmos, importante também registrar que **é de uma clareza solar que o IPHAN reconhece não ser autoridade competente para a realização do licenciamento ambiental**. Na verdade, o IPHAN participa do processo de licenciamento ambiental, a fim de preservar os bens culturais acautelados em âmbito federal, nos termos do Decreto-Lei nº 25/1937, Lei nº 3.924/61, Decreto nº 3.551/2000 e Lei nº 11.483/2007.

4. No âmbito federal, por exemplo, a participação do IPHAN no licenciamento ambiental foi recepcionada de forma brilhante pela Portaria Interministerial nº 60 de 2015, que estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental sob competência do IBAMA. **Contudo, não há dúvidas que, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, existindo intervenção ou potencial impacto em bem acautelado pelo IPHAN na área de influência de uma atividade ou empreendimento, é legítima, indispensável e indelegável a sua participação no licenciamento ambiental**.

5. Assim, com o objetivo de estabelecer procedimentos administrativos a serem observados pelo IPHAN nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe – e não apenas nos processos de licenciamento conduzidos pelo IBAMA –, possibilitando que empreendedores em todo o país sigam os mesmos procedimentos, o IPHAN publicou a Instrução Normativa nº 01 de 2015. No âmbito desta Instrução, cabe também esclarecer que os estudos requisitados pelo IPHAN dentro do processo de licenciamento ambiental são amplamente denominados de Avaliação de Impacto ao Patrimônio (AIP).

6. No dia 06 de Maio de 2019, a Presidente do IPHAN, Kátia Bogéa, acompanhada do Coordenador Nacional de Licenciamento do IPHAN, Roberto Stanchi, reuniu-se com o Deputado Federal Kim Kataguri em seu Gabinete. Portanto, este encontro ocorreu antes

mesmo da criação do Grupo de Trabalho (GT) da Câmara dos Deputados que analisa o novo marco legal do licenciamento ambiental brasileiro, grupo este sob coordenação do próprio Deputado.

7. A reunião teve como pauta principal apresentar ao Deputado Kim Kataguiri, novo Relator do PL da Lei Geral, o histórico de participação do IPHAN no processo de discussão do PL junto ao Congresso Nacional, com o objetivo de esclarecer ao atual Relator i) os motivos pelos quais o IPHAN se insere no processo de licenciamento ambiental, ii) a fundamentação jurídica desta inserção e, especialmente, iii) apresentar as ações realizadas pelo órgão, nos últimos anos, que permitiram uma melhor atuação do IPHAN no processo de licenciamento sob condução dos órgãos ambientais.

8. **É importante destacar que o IPHAN compreende e apoia a necessidade de se aprovar uma Lei Geral de Licenciamento que uniformize os procedimentos em âmbito nacional.**

9. Para além de apoiar as discussões sobre o novo marco regulatório que estão em andamento, ressaltamos que muitos dos conceitos e procedimentos apontados como avanços a serem incorporados no licenciamento ambiental pelos especialistas que participaram das audiências públicas promovidas pelo GT da Câmara dos Deputados, previstos no texto atual do substitutivo, há 4 anos já foram incorporados pelo IPHAN em sua Instrução Normativa. **A Instrução Normativa IPHAN nº 01 de 2015 já estabelece, por exemplo, critérios para a requisição de estudos a partir do porte, tipologia e localização da atividade ou empreendimento.** Além disto, aprimorou os procedimentos institucionais e delineou um novo posicionamento do Instituto no âmbito do licenciamento ambiental.

10. Entretanto, inexplicavelmente, o IPHAN, principal entidade do Governo Federal com a atribuição sobre tema dos bens culturais acautelados, não foi convidado a participar da audiência pública sobre o tema dos “Órgãos Envolvidos”, organizado pelo GT da Câmara, no último dia 26 de junho de 2019. **Este fato levou a Presidente do Instituto formalizar, por meio do Ofício Nº 1319/2019/GAB PRESI-IPHAN (1286221) ao Coordenador do GT (documento anexado ao site do GT na Câmara) a importância da oitiva do IPHAN, e que o posicionamento oficial da entidade não poderia ser substituído pela fala de terceiro interessado, ainda que legitimamente convidado pelo GT.**

11. **Em razão disto, é possível que o papel do IPHAN no licenciamento ambiental pode ter sido compreendido de forma equivocada pelos Parlamentares e demais participantes presentes, pois o convidado, lamentavelmente, apresentou informações imprecisas que não correspondem à realidade do IPHAN.**

12. **Em função deste fato, impende destacar que o IPHAN não teve a oportunidade de apresentar aos integrantes do GT da Câmara o seu posicionamento técnico-oficial, bem como suas críticas e contribuições, sobre a atual versão do PL Nº 3729/2004 e apensos.**

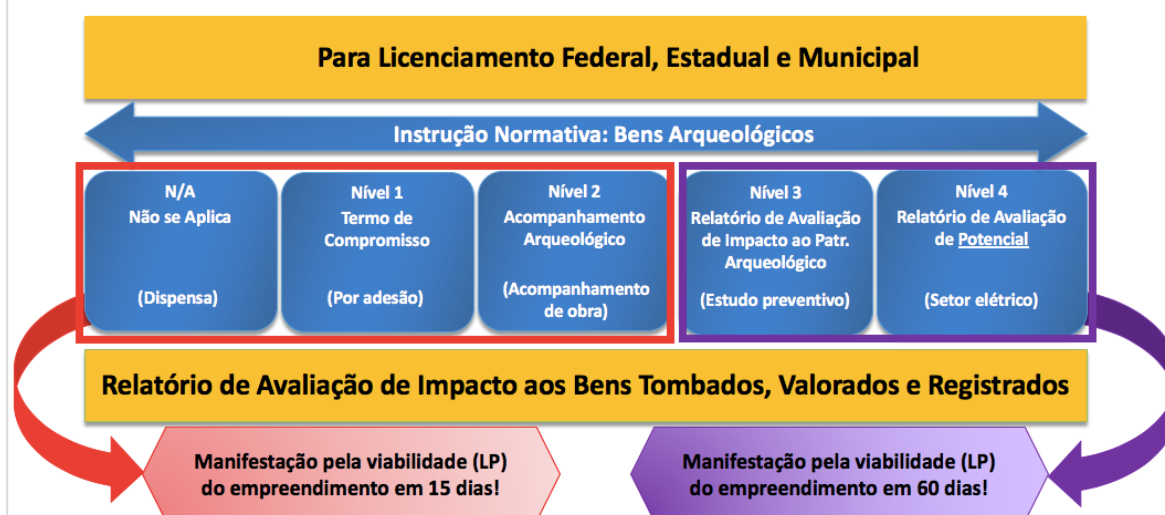
13. De todo modo, conforme anteriormente mencionado, alguns dos elementos apontados pelos diversos expositores convidados pelo GT da Câmara como elementos positivos do PL já haviam sido incorporados na forma como o IPHAN lida com as Avaliações de Impacto Ambiental que, por sua vez, compreendem as Avaliações de Impacto ao Patrimônio requisitados pelo Instituto que, abaixo, resumidamente destacamos:

- a) Aspecto locacional na definição do tipo de procedimento a ser adotado;
- b) Lista prévia de tipologias que define a necessidade de participação do IPHAN no processo de licenciamento ambiental, incluindo empreendimentos e atividades que são dispensáveis de avaliação pelo Instituto;
- c) Dispensa de estudos para empreendimentos de pequeno porte, considerando sua localização;
- d) Anuência por adesão e compromisso, pois dependendo da tipologia, do porte e da localização, elementos que, analisados conjuntamente, o IPHAN estabelece um procedimento por adesão, chamado de Termo de Compromisso do Empreendedor – TCE;
- e) Prazos de manifestação diferenciados em função das tipologias e/ou portes das atividades ou empreendimentos.

14. A figura abaixo representa, de forma esquemática, o modelo de atuação do IPHAN quanto ao critério para a requisição de estudos nos processos de licenciamento ambiental dos quais participa, conforme apontado na Instrução Normativa nº 01 de 2015 e na Portaria Interministerial nº 60 de 2015.

Instrução Normativa IPHAN n. 01/2015

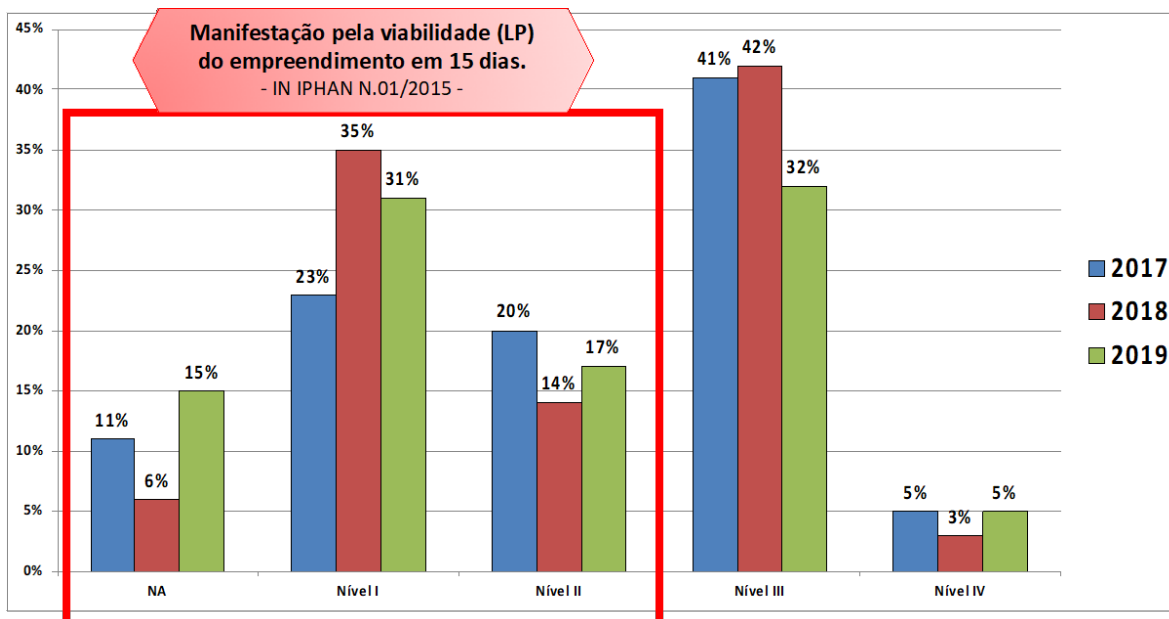
Critérios para requisição de estudos : 1) Tipologia 2) Porte 3) Localização



15. O modelo de requisição de estudos do IPHAN fundamenta-se, portanto, na **apreciação conjugada** de três pilares fundamentais: a) tipologia (lista previamente estabelecida no anexo da Instrução Normativa), b) porte e c) localização.

16. O prazo máximo de manifestação do IPHAN para os empreendimentos de maior porte e complexidade é de até 60 dias para a fase dos estudos de viabilidade. Já para os empreendimentos de menor complexidade e potencial impacto aos bens acautelados, o prazo máximo de manifestação para a viabilidade é de até 15 dias.

17. Na figura abaixo, é possível constatar que a grande maioria dos empreendimentos avaliados pelo IPHAN recebem manifestação pela viabilidade do empreendimento em até 15 dias.



18. Conforme já apontado, a avaliação do IPHAN aborda, de forma conjugada, aspectos tipológicos da atividade ou empreendimento, seu porte e sua área de inserção. **Essa metodologia possibilita que o IPHAN requisite estudos preventivos apenas para os empreendimentos de maior complexidade, afastando, definitivamente, o discurso equivocado de que a autarquia se imiscui em todos os processos de licenciamento sob responsabilidade dos órgãos ambientais, argumento indubitavelmente falacioso.**

19. Porém, analisando detidamente a versão atual do PL, identificamos que este apresenta graves problemas quanto à participação do Instituto no processo de licenciamento ambiental. **Na prática, resultará na impossibilidade de preservação dos bens culturais acautelados pelo IPHAN no processo de licenciamento ambiental, especialmente na incapacidade absoluta de preservação do patrimônio arqueológico, bem cultural protegido pela Lei Federal nº 3.924/61 e que, conforme o Art. 20 da CF/88, é um bem da União de caráter finito, difuso e não renovável.**

20. Desta forma, não é forçoso afirmar que a versão atual do PL, caso aprovado com a sua redação, configurará inequívoco retrocesso à preservação do patrimônio cultural brasileiro, resultando em grave mácula à memória nacional ao desconsiderar a possibilidade de identificação de bens culturais acautelados em áreas que sequer foram avaliadas em momento anterior à instalação de atividade ou empreendimento.

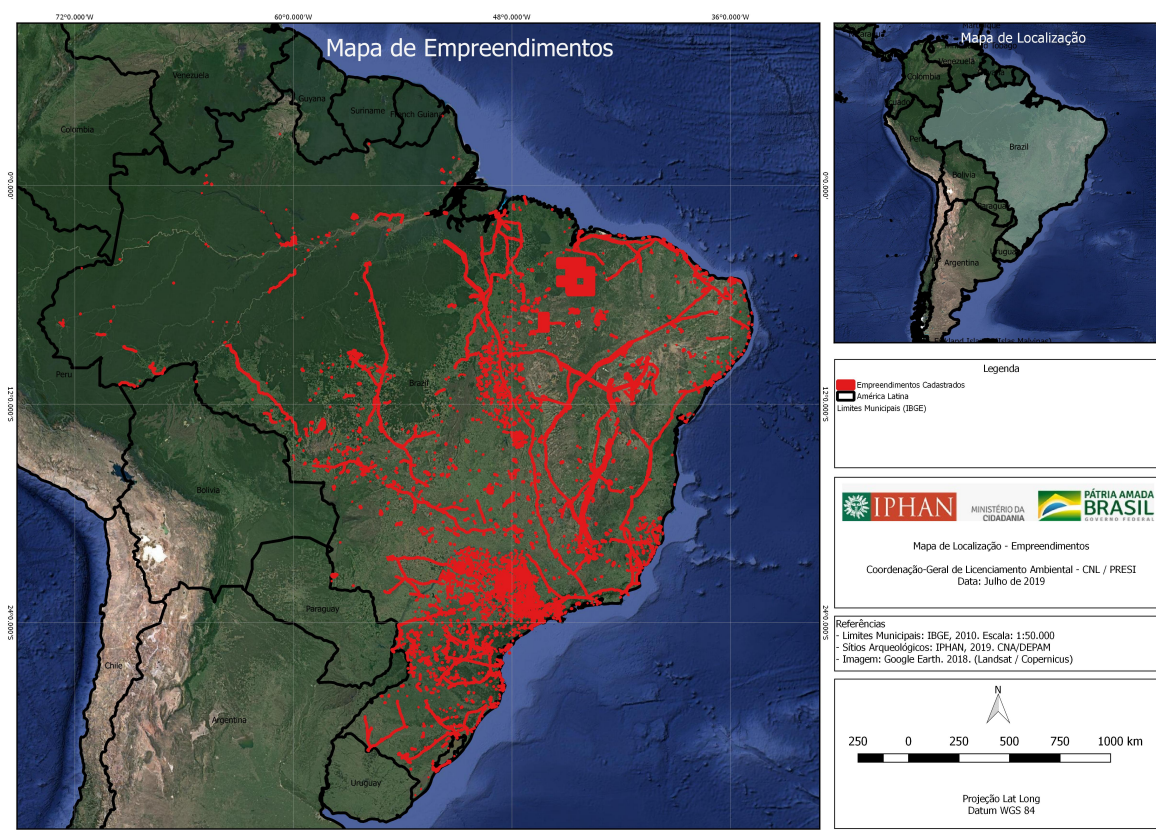
21. Para além de ferir princípios basilares (prevenção, precaução, supremacia do interesse público, poluidor pagador, dentre outros) que norteiam as políticas e procedimentos de avaliações ambientais e patrimoniais no Brasil e no mundo, a redação atual parte de uma premissa equivocada ao insistir em ignorar o fato de que a inexistência de bens “*formalmente identificados e acautelados*” (Art. 37 da versão atual do PL) em uma determinada região não significa que inexistam bens acautelados.

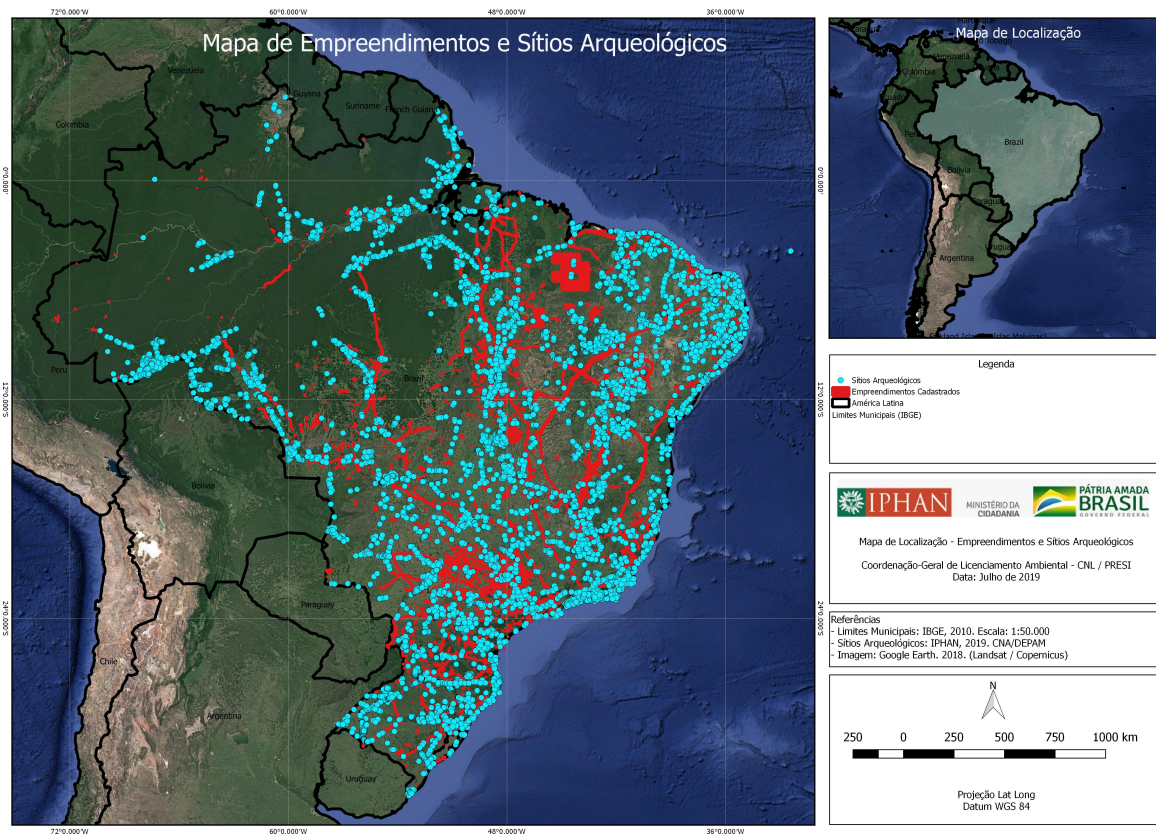
22. Conforme iremos demonstrar, a situação é ainda mais grave em relação ao patrimônio arqueológico, uma vez que o texto, de forma quase que velada, inova ao criar uma aberração conceitual no §3º do Art. 37, quando considera que as disposições do caput do referido artigo serão aplicadas “*sem prejuízo da legislação sobre patrimônio arqueológico*”. Fica evidente que a tentativa, neste caso, é a utilização equivocada da previsão contida no Art. 18 da Lei nº 3.924/61 que trata dos “achados fortuitos”, momento em que o dano ao patrimônio arqueológico já está posto (subvertendo a lógica do licenciamento).

23. **Portanto, na prática, a aplicabilidade combinada do inciso III do Art. 37 com o §3º do mesmo artigo resultará na impossibilidade de avaliação prévia de impacto ao patrimônio arqueológico em praticamente todos os processos de licenciamento ambiental que serão realizados no país**, pois o critério estabelecido pela atual versão do PL ignora, solenemente a natureza do patrimônio arqueológico, e aspectos fundamentais como tipologia, porte e localização justamente para os bens culturais acautelados, atendo-se tão somente ao critério de existência dos bens culturais acautelados em banco de dados institucional. Isto fica ainda mais cristalino quando o texto condiciona a participação do IPHAN a existência de bens “formalmente identificados”.

24. Cumpre destacar que no Brasil existem cerca de 26 mil sítios arqueológicos “formalmente identificados”, além de outros 10 mil em processo de homologação. Deste total, cerca de 95% foram identificados no âmbito do licenciamento ambiental. Isto ocorre em função da natureza do patrimônio arqueológico que, em sua grande maioria, encontra-se em subsuperfície.

25. Nos mapas abaixo, apresentamos os *shapefiles* dos empreendimentos avaliados pelo IPHAN (mapa superior) no âmbito do licenciamento ambiental e os bens culturais acautelados identificados (mapa inferior). Há evidente sobreposição dos *shapefiles* dos empreendimentos com os bens acautelados identificados. Nenhum dos bens culturais acautelados nas áreas de interseção dos *shapefiles* (sobreposição das imagens) teriam sido identificados e, sobretudo, protegidos, caso a redação atual do PL já estivesse vigente.





26. A gravidade da redação do Art. 37 pode ser também demonstrada na simulação realizada conforme o gráfico abaixo. Simulamos, para os últimos anos, o total de processos de licenciamento que o IPHAN teria participado, exclusivamente, em função da existência de bens “formalmente identificados e acautelados” na área diretamente afetada (ADA) ou na área de influência direta (AID), caso vigente a atual versão do PL.



27. **Outro exemplo do retrocesso do texto vigente pode ser também exemplificado no fato de que o IPHAN não teria participado de nenhum dos processos de licenciamento ambiental das grandes hidrelétricas construídas na Amazônia nos últimos anos.**

28. Portanto, mesmo para empreendimentos de grande porte, indiscutível complexidade e significativo impacto, como as Usinas de Belo Monte, Jirau, Santo Antônio, São Manoel, dentre outras, construídas em áreas até então não estudadas, o IPHAN não teria participado do processo de licenciamento ambiental destes empreendimentos, pois no momento em que estes empreendimentos foram submetidos ao rito do licenciamento

ambiental, não havia bens culturais “formalmente identificados e acautelados” na área diretamente afetada (ADA) ou na área de influência direta (AID).

29. Para exemplificar, apenas em Belo Monte, os estudos requisitados pelo IPHAN identificaram um total de 198 sítios arqueológicos, alguns com datações de 10.000 AP, além de diversos bens culturais imateriais. A hidrelétrica de Teles Pires representa outro exemplo que, pelos critérios do PL, o IPHAN não teria participado do processo de licenciamento ambiental. Neste empreendimento, foram identificados mais de 77 sítios arqueológicos e diversas gravuras rupestres com datação superior a 5 mil anos AP.



Sítios arqueológicos identificados na UHE Teles Pires

30. O último sítio arqueológico brasileiro inserido na lista de patrimônio mundial da UNESCO, o Cais do Valongo, tampouco teria sido identificado, protegido e inserido à memória mundial se a redação atual do PL estivesse vigente. Este sítio arqueológico, patrimônio mundial, representa um dos lugares mais importantes das Américas como testemunho material da história das populações africanas que foram trazidas a força para o Brasil. A identificação deste bem cultural acautelado de relevância mundial só foi possível em função da participação do IPHAN no processo de licenciamento ambiental. Entretanto, ressaltamos, mais um vez, que pelas regras que o PL pretende implementar no país, o Cais do Valongo jamais teria sido identificado pois, quando do início do processo de licenciamento, não existiam bens culturais “formalmente identificados e acautelados” na área diretamente afetada (ADA) ou na área de influência direta (AID).



Cais do Valongo, (RJ). Patrimônio Mundial.

31. Portanto, entendemos que a redação proposta inviabilizará a almejada segurança jurídica, fundamental para a devida aplicabilidade da Lei Geral do Licenciamento Ambiental, pois sendo o patrimônio arqueológico bem da União (art. 20 da CF/88) caberá ao IPHAN exercer o seu poder de polícia administrativa e, forçosamente, promover o embargo desses empreendimentos ou atividades. Ou seja, sairemos de um cenário em que a entidade participa preventivamente do processo, para uma situação reativa, retirando assim a previsibilidade e a segurança jurídica desejadas.

III. ANÁLISE DO TEXTO DO PROJETO DE LEI Nº 3.729/2004 E APENSOS

32. Abaixo, passaremos a detalhar os pontos que consideramos graves no PL para, na sequência, apontar a sugestão de redação do IPHAN:

a) **Primeiro problema (inciso III do Art. 37):** o texto não assegura a participação preventiva do IPHAN no processo de Licenciamento Ambiental no momento adequado, conforme acima demonstrado;

b) **Segundo problema (inciso III do Art. 37):** Nesta medida, tampouco fica claro que o momento adequado para a consulta ao IPHAN, por parte do órgão ambiental, deve ser antes da elaboração e emissão do Termo de Referência pelo órgão ambiental. Este procedimento de consulta ao IPHAN ocorre atualmente, de forma bem-sucedida no Licenciamento Ambiental Federal, em função da Portaria Interministerial nº 60 de 2015;

c) **Terceiro problema (inciso III do Art. 37)** – “quando na ADA ou na área de influência existirem bens culturais formalmente identificados e acautelados.” É certo que a participação do Iphan no licenciamento ambiental se dá em função da existência de intervenção na área de influência direta-AID do empreendimento em bens culturais acautelados, em âmbito federal. No entanto, ao usar o termo “*formalmente identificados*”, o texto deste PL colide frontalmente com a Lei de proteção ao patrimônio arqueológico brasileiro (Lei nº 3.924/61) e, não obstante, com o Art. 20 da Constituição Federal, ao forçar um entendimento *sui generis* de que o patrimônio arqueológico brasileiro restringe-se apenas aos conhecidos e identificados no momento de promulgação deste Projeto de Lei quando, na verdade, em razão de sua natureza, a legislação que trata da proteção deste tipo específico de bem cultural determina justamente o oposto:

Art 1º Os monumentos arqueológicos ou pré-históricos de qualquer natureza existentes no território nacional e todos os elementos que nêles se encontram ficam sob a guarda e proteção do Poder Público, de acôrdo com o que estabelece o [art. 175 da Constituição Federal](#).

Parágrafo único. A propriedade da superfície, regida pelo direito comum, não inclui a das jazidas arqueológicas ou pré-históricas, nem a dos objetos nelas incorporados na forma do [art. 152 da mesma Constituição](#).

(...)

Art 7º As jazidas arqueológicas ou pré-históricas de qualquer natureza, não manifestadas e registradas na forma dos arts. 4º e 6º desta lei, são consideradas, para todos os efeitos bens patrimoniais da União.

d) **Quarto problema (§3º do Art. 37):** “As disposições do caput deste artigo são aplicadas sem prejuízo da legislação sobre o patrimônio arqueológico.” Fica evidente que a tentativa, neste caso, é a utilização equivocada da previsão contida no Art. 18 da Lei nº 3.924/61 que trata dos “achados fortuitos”, momento em que o dano ao patrimônio arqueológico já está posto (subvertendo a lógica do licenciamento).

IV. PROPOSTA DE REDAÇÃO DO IPHAN:

Art. 37. A participação, no licenciamento ambiental das autoridades envolvidas referidas no inciso III do Art. 2º desta Lei ocorre nas seguintes situações:

(...)

III- quando na ADA ou na Área de Influência do empreendimento existir intervenção em bens culturais acautelados em âmbito federal.

(...)

§3º (supressão integral, pois perde sentido em função da redação proposta).

33. Salvo melhor juízo, este é o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **Roberto Pontes Stanchi, Coordenador substituto da Coordenação Nacional de Licenciamento**, em 11/07/2019, às 15:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Danieli Helenco, Diretora Substituta do Centro Nacional de Arqueologia**, em 11/07/2019, às 15:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.iphan.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **1314057** e o código CRC **17CAD0D0**.

