



MPF
Ministério Público Federal

Procuradoria
da República
no Rio de Janeiro

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA ^a VARA FEDERAL DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República infra-assinado, no exercício de suas atribuições institucionais previstas nos artigos 129, III, da CF/88 e na LC nº 75/93, e com fulcro nos artigos 225 da Constituição Federal e 1º, I e 5º, I da Lei nº 7.347/85, propõe a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em face do

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN), com endereço na Avenida Rio Branco, nº 46, Centro, Rio de Janeiro/RJ; e da

UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público interno, representada pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro, com endereço na Av. Rio Branco, nº 135, 13º andar, Centro, nesta cidade, CEP 20040-005,

pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.



1. OS FATOS

O INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN editou, em 25 de março de 2015, a Instrução Normativa nº 01/2015, que estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo IPHAN nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe.

A referida Instrução Normativa revogou a Portaria IPHAN nº 230/2002, que tratava da arqueologia preventiva nos licenciamentos ambientais, e a Portaria IPHAN nº 28/2003, que exigia o licenciamento arqueológico das usinas hidroelétricas implantadas sem a realização dos estudos arqueológicos prévios.

Conforme se depreende da redação do Art. 1º da IN 01/2015, a análise dos impactos arqueológicos passou a ser restrita à Área Diretamente Afetada – ADA - e aos casos de intervenção na Área de Influência Direta – AID - do empreendimento em bens culturais acautelados em âmbito **federal**. Ademais, o IPHAN somente se manifestará quando instado pelo órgão de licenciamento federal, estadual ou municipal competente.

O licenciamento ambiental é uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente. Sendo assim, a Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação do IPHAN e outros órgãos nos processos de licenciamento ambiental de competência do IBAMA, considerando que o patrimônio cultural é uma das dimensões do meio ambiente, compreendido além da dimensão dos aspectos meramente naturalísticos. Vale lembrar que o patrimônio cultural acautelado tem como característica sua natureza finita, portanto, não renovável.

Portanto, nos processos de licenciamento ambiental conduzidos por órgão ambiental federal, estadual ou municipal, o IPHAN deverá ser consultado preventivamente. A manifestação do Instituto é imprescindível para que um empreendimento ou atividade em

1 Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, quando instado a se manifestar nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal em razão da existência de intervenção na Área de Influência Direta - AID do empreendimento em bens culturais acautelados em âmbito federal.



processo de licenciamento não venha a impactar ou destruir os bens culturais considerados patrimônio dos brasileiros.

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 01/2015, conforme demonstraremos adiante:

Art. 16. Para os empreendimentos classificados como Nível II na tabela constante do Anexo I, será adotado o Acompanhamento Arqueológico, que consiste na presença, em campo, de Arqueólogo, que será responsável pela gestão do patrimônio arqueológico eventualmente identificado durante a execução do empreendimento.

§ 1º O Acompanhamento Arqueológico de que trata o caput só poderá ser autorizado pelo IPHAN mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - TCE, conforme modelo Anexo III;

II - Termo de Compromisso do Arqueólogo Coordenador - TCA, conforme modelo Anexo IV;

III - currículo do Arqueólogo Coordenador, do Arqueólogo Coordenador de Campo, se houver, e da equipe tecnicamente habilitada, a ser avaliado conforme ato específico do IPHAN;

IV- cronograma detalhado de execução de obras que impliquem em revolvimento de solo;

V - metodologia para realização do Acompanhamento Arqueológico compatível com o inciso IV; e

VI - cronograma de apresentação de Relatórios Parciais e Final do Acompanhamento Arqueológico.

§ 2º O CNA publicará Portaria no Diário Oficial da União - DOU autorizando o Arqueólogo Coordenador a executar o Acompanhamento Arqueológico.

§ 3º A execução do acompanhamento arqueológico poderá ser realizado pelo arqueólogo coordenador ou por arqueólogo coordenador de campo por ele designado.

§ 4º Para o acompanhamento arqueológico de que trata o caput o IPHAN exigirá, para cada frente de obra, um arqueólogo coordenador de campo.

§ 5º No caso de empreendimentos cujo licenciamento ambiental seja iniciado por pessoa jurídica diversa da responsável pela realização das obras, a apresentação dos documentos referidos nos incisos I a VI do § 1º deste artigo será exigida do responsável pela realização das obras para a emissão da manifestação conclusiva do IPHAN visando a Licença de Instalação.

Analisando com maior profundidade o teor do citado artigo, constata-se que **não há mais previsão de diagnóstico e prospecção**, em virtude do empreendimento estar classificado como **nível II (De baixa e média interferência sobre as condições vigentes do solo e cujas características e dimensões sejam compatíveis com a adoção de ajustes ou**



medidas preventivas em campo).

Nos empreendimentos caracterizados como Nível II será feito o **acompanhamento arqueológico, que será realizado apenas na Área Diretamente Afetada – ADA, e nas áreas onde houver revolvimento no solo.**

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.

Dessa forma, não sendo utilizados neste nível o diagnóstico e a prospecção, permite-se intervenções sem qualquer pesquisa prévia, o que viola frontalmente a preservação do patrimônio histórico e cultural, consagrada na Constituição Federal² e configura verdadeiro retrocesso legislativo.

Com efeito, depreende-se do citado artigo 16 que o acompanhamento arqueológico será feito em campo, por arqueólogo contratado pelo empreendedor, **durante a execução das obras do empreendimento**. Assim, não há estudo arqueológico prévio que autorize a localização do empreendimento. **As obras serão, então, iniciadas sem que haja qualquer informação acerca da existência de sítio arqueológico a ser preservado no local.**

Há de se observar, ainda, que a depender do caso concreto, a ausência do diagnóstico preliminar pode não só militar em desfavor do patrimônio cultural, mas também até em desfavor do **empreendedor, que pode vir a gastar mais com um acompanhamento arqueológico, quando estudos prévios poderiam apontar a inexistência de sítios arqueológicos no local, dispensando a contratação de profissional para atuar durante**

²Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

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

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

(...) § 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. (...)



toda a execução da obra.

Ademais, o patrimônio cultural acaba ficando desprotegido, já que o Art. 16 da IN 01/2015 exclui a participação do IPHAN na fase da licença prévia e viola os princípios da prevenção e precaução pois, sem as fases de diagnóstico e prospecção, os sítios podem ser descobertos somente quando a obra já estiver sendo executada, colocando-os em risco.

De fato, é na fase da licença prévia que se estudam as alternativas locais para o empreendimento que se propõe. A Resolução CONAMA nº 01/86, que regulamenta o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) prevê em seu Art. 5º, I que devem ser contempladas todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-se a hipótese de não execução do mesmo. Já a Resolução CONAMA nº 237/97, Art. 8º § 1º determina que a licença prévia é *“concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade **aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental** e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação”* (grifamos).

Assim, a escolha do local em que se pretende desenvolver o empreendimento deverá ser justificada, por meio da comparação com as demais alternativas possíveis. Dessa forma, **a existência de um sítio arqueológico em um dos locais em estudo, seria um ponto contrário à realização do empreendimento naquele local, de modo que tal circunstância já deve ser considerada na emissão da Licença Prévia.**

Considerando que a fase da licença prévia é quando se definem as alternativas e traçados dos empreendimentos e a verificação e garantia de sua viabilidade ambiental, a exclusão da participação do IPHAN nesse momento do licenciamento, conforme pretende a IN 01/2015, acarreta a minimização das exigências de análise de relevância científica e cultural, de conciliação dos empreendimentos com a preservação do Patrimônio, de restrição do processo seletivo para preservação aos momentos em que já estão definidos os projetos executivos, desonerando os estudos de diagnósticos obrigatórios, desclassificando sua necessidade e secundarizando o Patrimônio Cultural diante de demandas político-econômicas.



Ademais, alguns tipos de sítios arqueológicos só podem ser conservados *in situ*, como é o caso dos sambaquis. Os sambaquis são depósitos de materiais orgânicos e calcários empilhados ao longo do tempo, conservados pela fossilização química decorrente da chuva e da difusão do cálcio em toda a estrutura, que petrifica os detritos e ossadas ali existentes. Os sambaquis estão presentes em todo o litoral brasileiro. Feitos por homens que viveram aqui há cerca de seis mil anos, os sambaquis são uma fonte importante de estudos, pois constituem um verdadeiro arquivo pré-histórico, protegido pela Lei nº 3.924/61.

Com efeito, a Lei nº 3.924/61 proíbe em todo o território nacional o aproveitamento econômico, a destruição ou mutilação, para qualquer fim, dos sambaquis, sendo que qualquer ato nesse sentido será considerado crime contra o Patrimônio Nacional:

Art. 3º São proibidos em todo o território nacional, o aproveitamento econômico, a destruição ou mutilação, **para qualquer fim**, das jazidas arqueológicas ou pré-históricas conhecidas como **sambaquis**, casqueiros, concheiros, birbigueiras ou sernambis, e bem assim dos sítios, inscrições e objetos enumerados nas alíneas *b*, *c* e *d* do artigo anterior, antes de serem devidamente pesquisados, respeitadas as concessões anteriores e não caducas. (grifamos)

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 acôrdo com o disposto nas leis penais. (grifamos)

Sendo assim, caso não seja feito o diagnóstico e prospecção, e durante as obras de implantação do empreendimento forem identificados sambaquis, o empreendimento não poderá prosseguir, já que os sambaquis deverão ser preservados no local. **A alternativa locacional eleita cai por terra, trazendo enormes prejuízos ao empreendedor.** Tal situação poderia ser evitada com um estudo preliminar do local, pois uma vez identificada a presença de sambaquis, a alternativa seria eliminada, passando-se ao estudo de outra opção para a localização do empreendimento.

Assim, sem uma prévia análise do local onde será implantado o empreendimento, o acompanhamento arqueológico deverá ser realizado durante toda a fase de execução da obra. Caso seja identificado algum achado arqueológico no local, a obra deverá ser paralisada, mas apenas nos trechos ou áreas onde for identificado o patrimônio arqueológico, comunicando o achado ao IPHAN, sendo que o arqueólogo coordenador



contratado pelo empreendedor é quem recomendará as medidas a serem adotadas, para análise do IPHAN (Art. 17, §2º, IN 01/2015).

A IN 01/2015 parece partir da premissa de que a área onde será implantado o empreendimento é amplamente conhecida e que achados arqueológicos identificados durante as obras de implantação de empreendimentos de nível I e II é mera obra do acaso, e não da omissão ou desconsideração da necessidade de estudos arqueológicos em suas áreas de influência, especificamente voltados à caracterização do potencial regional, anteriormente sobre a rubrica do Diagnóstico (Cf. Resolução CONAMA 01/86, Art. 6º, I).

Desse ponto de vista, a incerteza científica não pode ser usada para justificar e tampouco desqualificar o julgamento de baixo potencial arqueológico, ferindo abertamente o princípio da Precaução. A desconsideração de necessidade de estudos minuciosos preliminares à obtenção da LP deve ser revista e ajustada à legislação vigente e aos compromissos assumidos acerca do Patrimônio Cultural pelo Brasil junto à comunidade internacional.

Além disso, quando do achado fortuito, já terá ocorrido impacto ao sítio durante a implantação nos casos dos níveis de que trata o caput, **ferindo a Lei 3.924/61**, que determina que estudos minuciosos devem ser realizados antes que seja permitida a sua supressão ou mutilação. Uma vez impactado, independentemente de sua relevância e significância cultural, já está determinada a obrigatoriedade de seu resgate, inviabilizando a preservação *in situ*, sem que se tenha avaliado a efetiva necessidade de relocação do empreendimento diante dos critérios colocados pelas cartas patrimoniais, em especial a **Recomendação de Paris (1968):**

“Os Estados-Membros deveriam dar a devida prioridade às medidas necessárias para garantir a conservação *in situ* dos bens culturais ameaçados por obras públicas ou privadas e manter-lhes, assim, a continuidade e significado histórico. Quando uma imperiosa necessidade econômica ou social impuser o traslado, o abandono ou a destruição de bens culturais, os trabalhos de salvamento deveriam sempre compreender um estudo minucioso desses bens e o registro completo dos dados de interesse.”



Sobre os métodos de preservação e salvamento dos bens culturais, a Recomendação de Paris enfatiza a necessidade de adoção de medidas prévias ao início das obras:

“Com a devida antecedência à realização de obras públicas ou privadas que ameacem os bens culturais, deveriam ser realizados aprofundados estudos para determinar:

- a) As medidas a serem tomadas para assegurar a proteção *in situ* dos bens culturais importantes.
- b) A extensão dos trabalhos de salvamento necessários, tais como a escolha dos sítios arqueológicos a serem escavados, os edifícios a serem trasladados e os bens culturais móveis cujo salvamento seja necessário garantir.

As medidas destinadas a preservar ou salvar os bens culturais deveriam ser tomadas com suficiente antecipação ao início das obras públicas ou privadas.

Nas regiões importantes do ponto de vista arqueológico ou cultural, tais como cidades, aldeias, sítios e bairros históricos, que deveriam estar protegidos pela legislação de cada país, qualquer nova construção deveria ser **obrigatoriamente precedida de escavações arqueológicas de caráter preliminar**. Se necessário, os trabalhos de construção deveriam ser retardados para permitir a adoção das medidas indispensáveis a assegurar a preservação ou o salvamento dos bens culturais.” (grifamos)

A existência de níveis de empreendimentos para os quais se excluem levantamentos arqueológicos prévios, restringindo o patrimônio arqueológico encontrado na área dos mesmos enquanto “achados fortuitos”, irá fatalmente levar à destruição, descontextualização e mutilação do patrimônio.

O acompanhamento da instalação do empreendimento em caso da identificação de patrimônio cultural na Área Diretamente Afetada - ADA, associado a termos de compromisso assinados pelo empreendedor, não tem o mesmo valor técnico-científico dos levantamentos prévios de diagnóstico. Com efeito, definir os procedimentos cabíveis à Arqueologia, a partir da possibilidade de alteração de alocação de estruturas em licenciamento, é claramente priorizar empreendimentos em detrimento do patrimônio, é



estabelecer a viabilidade e implantação de estruturas impactantes *a priori*, tornando o processo de licenciamento no âmbito do Patrimônio Cultural um engodo.

Ao contrário do que ocorria até então, somente alguns empreendimentos estarão obrigados à adoção de trabalhos arqueológicos prévios, ficando a maioria deles sujeitos apenas à presença de arqueólogo em campo responsável pela gestão do patrimônio arqueológico eventualmente identificado durante a execução do empreendimento (art. 16 da IN 01/2015).

Qual empreendedor paralisará suas retroescavadeiras para evitar a destruição dos vestígios de um acampamento pré-histórico em homenagem à nova Instrução Normativa, que, inclusive, contraria frontalmente a Lei 3.924/61 e a Lei 6.938/81 ?

Ademais, tem-se definido em outros diplomas legais o enquadramento dos empreendimentos em classes, as quais não dialogam com os níveis previstos pela IN 01/2015, e não os justificam. Essa incoerência na classificação dos empreendimentos entre os órgãos gestores acarretará a dificuldade de diálogo, comprometendo o processo de licenciamento.

A classificação em níveis de impacto não é adequada quando se trata de patrimônio cultural, uma vez que sua manifestação não se dá de forma regular e previsível, tendo dimensões particulares e contextuais específicas, não permitindo generalizações e estabelecimento de modelos de atuação *a priori*. Pelo exposto, defende-se a necessidade de se manter todas as etapas previstas no processo de licenciamento em todos os tipos de empreendimentos.

Para tanto, **seria suficiente aplicar os trâmites previstos para os empreendimentos classificados como de nível III também aos de nível II.**

Com efeito, o Art. 18 da IN 01/2015 determina que, **para os empreendimentos classificados como Nível III, será exigido o Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico**, cuja aprovação pelo IPHAN é condição prévia para a posterior elaboração do Relatório de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico.



O Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico deverá conter contextualização arqueológica e etno-histórica da área de influência direta do empreendimento, por meio de levantamento de dados secundários, mas deverá prever também o levantamento de dados primários em campo na Área Diretamente Afetada, com base em levantamento prospectivo intensivo de subsuperfície.

Com a aprovação do IPHAN, o Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico será executado em campo, pelo Arqueólogo Coordenador, sendo sua execução descrita em Relatório de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico, a ser submetido à aprovação do IPHAN (Art. 20, IN 01/2015).

O referido relatório deverá conter, dentre outros, a caracterização e avaliação do grau de conservação do patrimônio arqueológico da Área de Influência Direta, justificativa técnico-científica para a escolha das áreas onde foi realizado o levantamento arqueológico baseado em dados primários em campo, quantificação, localização e delimitação georreferenciadas e caracterização dos sítios existentes na área de influência direta, inventário dos bens arqueológicos, ficha de registro dos bens arqueológicos identificados, avaliação dos impactos diretos e indiretos do empreendimento no patrimônio arqueológico da área de influência direta, e a recomendação das ações necessárias à proteção, à preservação *in situ*, ao resgate e/ou à mitigação dos impactos ao patrimônio arqueológico que deverão ser observadas na etapa seguinte do licenciamento.

Com efeito, no procedimento previsto para empreendimentos de Nível III o IPHAN encaminhará TRE ao órgão ambiental licenciador, contendo os requisitos necessários para a obtenção da Licença Prévia. Assim, a localização do empreendimento só será aprovada depois da avaliação feita pelo IPHAN.

Como se nota, o trâmite previsto para os empreendimentos de Nível III é mais completo, sendo mais adequado à proteção do Patrimônio Arqueológico eventualmente existente na área de implantação do empreendimento, ressaltando-se a previsão de preservação *in situ*, quando necessária.



Dessa forma, os trâmites previsto nos Arts. 18 a 20 da IN 01/2015 devem ser também aplicados aos empreendimentos de Nível II, eis que, ao dispensar qualquer estudo ou diagnóstico prévio, o art. 16 viola frontalmente a Lei 3.924 e a Lei 6938.

2. OS FUNDAMENTOS.

2.1. O MEIO AMBIENTE CULTURAL

Nos termos da Constituição Federal:

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

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

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

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

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

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

De acordo com a Constituição Federal, **competete à União proteger** os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. Cumpre-lhe, ainda, impedir a evasão, a



destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural. É o que está dito pela Constituição Federal, em seu artigo 20, III e IV.

O Decreto-Lei nº 25/37, em seu artigo 20, a seu turno expressamente declarou que as coisas tombadas ficam sujeitas à **vigilância permanente** do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Nessa mesma linha, a Lei nº 3.924/61 enuncia que *Os monumentos arqueológicos ou pré-históricos de qualquer natureza existentes no território nacional e todos os elementos que neles se encontram ficam sob a guarda e proteção do Poder Público* (art.1º).

Sendo certo que as jazidas arqueológicas e as pré-históricas integram o patrimônio da União (art.7º), está proibido, em todo o território nacional, o aproveitamento econômico, a destruição ou mutilação, para qualquer fim, dessas jazidas e dos sítios de interesse arqueológico e os pré-históricos, bem como os sítios paleontológicos, **antes de serem devidamente pesquisados** (art. 3º).

Como se nota, os bens culturais acautelados pelo IPHAN, assim como os sítios e jazidas arqueológicas, pré-históricas e paleontológicas integram o tesouro cultural brasileiro. Para que seja efetiva a promoção e a defesa desse patrimônio por parte da União, toda gestão que ela exerce, através do IPHAN, deve observar os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade. E mais: o IPHAN deve ser eficiente, segundo o artigo 37, *caput*, da Lei Maior. Claro está, desse modo, que o IPHAN tem o indeclinável dever de máxima diligência na defesa do patrimônio cultural sob sua guarda, proteção e vigilância permanente.

2.2. A NECESSIDADE DO ESTUDO PRÉVIO

Nessa trilha, a União deve exigir, na forma da lei, estudo prévio sempre que instalação de obra ou atividade seja considerada potencialmente causadora de significativa degradação (art. 225, §1º, IV, da CF).

Segundo o Conselho Nacional do Meio Ambiente, **estudos ambientais:**

são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise de licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório



ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação da área degradada e análise preliminar de risco (Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997).

Conforme a Portaria nº 420, de 22 de dezembro de 2010, por meio da qual o IPHAN estabeleceu *procedimentos para concessão de autorização para realização de intervenções em bens edificados tombados e nas respectivas áreas de entorno, estudo preliminar é o conjunto de informações técnicas e aproximadas necessárias à compreensão da configuração da edificação, que permitam a análise da viabilidade técnica e do impacto urbano, paisagístico, ambiental e simbólico no bem cultural (art 3º, XI).*

Referida Portaria, ademais, esclarece que os **estudos**, projetos, obras e intervenções obedecem aos princípios da prevenção, planejamento, proporcionalidade, informação e fiscalização, sendo certo que essa fiscalização se destina a promover o controle das obras ou intervenções em bens culturais **de acordo com os estudos e projetos aprovados** (art. 2º, IV).

Esse mesmo artigo é categórico ao afirmar que a prevenção deve garantir o **caráter prévio e sistemático da apreciação, acompanhamento e ponderação das obras ou intervenções e atos suscetíveis de afetar a integridade de bens culturais de forma a impedir a sua fragmentação, desfiguração, degradação, perda física ou de autenticidade (art. 2º, I).**

Por sua vez, a Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015, formalizada entre os Ministérios do Meio Ambiente, da Justiça, da Cultura e da Saúde, ao disciplinar a atuação dos órgãos e entidades da administração federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, estabeleceu que **o IPHAN deve apresentar ao IBAMA sua manifestação conclusiva sobre o estudo ambiental exigido para o licenciamento**, no prazo de 90 dias, para o caso de EIA/RIMA, e 30 dias nos demais casos, **devendo o IPHAN avaliar os impactos provocados pela atividade ou empreendimento e a adequação das propostas e medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos (art.7º, caput e III).**

Fácil perceber, portanto, que o estudo em questão é mesmo essencial para constatar a viabilidade da atividade, sob o aspecto da proteção do patrimônio cultural. O estudo prévio, com efeito, é uma ferramenta indispensável da avaliação dos impactos e do adequado processo de licenciamento.



Trata-se, a olhos vistos, de um instrumento essencial previsto pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81, artigos 9º, III e IV e 10), uma vez que se presta a fornecer condições para avaliar o grau de conservação, verificar se a intervenção é compatível com a natureza do bem acautelado e quais as medidas mitigadoras ou compensatórias a serem adotadas.

2.3. A INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 01/2015-IPHAN

Vejamos o que diz a IN nº 01/2015, que veio ao mundo um dia após a edição da Portaria Interministerial nº 60, de modo a verificar se ela se amolda ao sistema protetivo do meio ambiente cultural previsto a partir da Constituição Federal, bem assim para analisar se o IPHAN cumpriu sua missão ao prever a exceção contida no artigo 16 da IN nº 01/2015 em questão, que nasceu com a finalidade de regulamentar a aludida Portaria Interministerial nº 60.

Apresentada a Ficha de Caracterização da Atividade e emitido o Termo de Referência Específico aplicável ao empreendimento, o IPHAN o remeterá ao órgão licenciador, ***indicando o conteúdo mínimo para a realização dos estudos com vistas à avaliação do impacto do empreendimento sobre os bens culturais acautelados ou ainda em processo de acautelamento, consoante previsto no art. 10, § 1º, da IN nº 01/2015.***

Será então elaborado o Relatório de Avaliação de Impacto aos Bens Culturais Tombados, Valorados e Registrados (art. 11), sendo que tal avaliação depende, dentre outras coisas, da caracterização da situação do patrimônio acautelado, a fim de que sejam propostas as medidas para preservação e salvaguarda do patrimônio material e imaterial como, por exemplo, diagnóstico, acompanhamento e prospecção.

É com base na avaliação e no Relatório de Impactos ou Relatório de Potencial de Impacto que surgem as proposições para o Projeto Integrado de Educação Patrimonial e Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico, o qual deve conter, obrigatoriamente, uma metodologia de pesquisa para caracterização da área diretamente afetada.

O IPHAN pode ainda exigir esclarecimentos, detalhamentos ou complementações aos **estudos apresentados** ou apontar a existência de óbices ao prosseguimento do licenciamento, sob a ótica dos bens acautelados em âmbito federal. Sempre baseado nos estudos, o IPHAN deve apontar, sempre que necessário, as ações para



identificação, proteção ou resgate dos bens culturais tombados, valorados e registrados e bens arqueológicos e mitigação ou compensação dos impactos (art. 28), além de programas ou condicionantes que deverão obrigatoriamente integrar o Plano Básico Ambiental – PBA, o qual deve ser observado na próxima etapa do licenciamento (art. 30).

Posteriormente, o IPHAN deverá se manifestar sobre o Programa de Gestão de Bens Culturais e o Programa de Gestão do Patrimônio Arqueológico (arts.31 e 32), bem como sobre o Projeto de Salvamento Arqueológico (art.33).

Tendo sido adotado pela Constituição Federal e pela Política Nacional de Meio Ambiente como um instrumento essencial, a exigência do estudo prévio foi acertadamente prevista como regra pela IN nº 01/2015-IPHAN, a fim de que possa avaliar os impactos das intervenções nas Áreas de Influência Direta dos bens acautelados, dentre os quais os bens tombados, na forma do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937; bens arqueológicos protegidos, conforme a Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961; bens culturais registrados, nos termos do Decreto nº .3.551, 4 de agosto de 2000; bens valorados, consoante a Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007.

O grande problema da IN 01/2015 foi a exclusão do estudo prévio para os empreendimentos caracterizados como de Nível II, nos quais será realizado apenas um acompanhamento arqueológico durante a execução das obras.

Viu-se que o Estado é guardião do patrimônio cultural confiado a sua constante vigilância. Observou-se também que a função e a razão de existir do IPHAN é preservar o patrimônio cultural para as presentes e futuras gerações. Constatou-se, ademais, que o sistema protetivo do meio ambiente cultural exige dessa Instituição o máximo de diligência, atribuindo-lhe a responsabilidade de avaliar os potenciais impactos sobre bens acautelados ou em vias de acautelamento na esfera federal.

Dessa forma, sempre inspirado nos princípios da prevenção e da precaução, o IPHAN deve sempre adotar uma conduta prudente, competindo-lhe exigir o estudo de cada situação concreta, pois, conforme adverte Paulo Afonso Machado, *nem sempre o dano potencial vem carimbado e com traços gigantes*. O estudo é necessário para identificar os riscos, o potencial do dano e quais são os meios para impedi-los ou reduzi-los.

Trata-se de uma exigência da Política Nacional do Meio Ambiente, que enfatiza a obrigação do poder público não apenas de proteger as áreas ameaçadas de degradação, mas também de recuperar as áreas degradadas, tendo em vista que um de seus



objetivos é tanto a preservação do meio ambiente cultural como também sua restauração (Lei nº 6.938/81, arts. 2º, VIII e IX e 4º, VI) .

Nesse campo, a ausência de estudo e as informações nele contidas violam o direito à informação e à educação ambiental, igualmente previstos na Constituição Federal (art. 225, § 1º, VI) e na Política Nacional do Meio Ambiente (arts. X e XI).

“Uma população só pode se colocar como artífice ativa e responsável de seu presente e de seu futuro à medida que dominar sua própria cultura. Afinal só se valoriza o que se conhece”, adverte Ana Maria³, ao enaltecer o direito de participação popular e de educação ambiental durante a avaliação dos impactos.

Salta aos olhos que a falta de informações reunidas através de estudos, cujo conteúdo mínimo acerca dos bens culturais acautelados deve o IPHAN indicar (IN 01/2015, art. 10, §§ 1º e 2º), tem repercussão direta na avaliação do impacto do empreendimento, trazendo implicações fatalmente negativas na defesa do meio ambiente cultural, pois, sem essas informações, a sociedade estará privada de melhores condições para saber o que de fato está acontecendo e defender seu patrimônio cultural.

Não pode existir retrocesso na defesa do Meio Ambiente Cultural, direito fundamental da presente e futuras gerações. Nota-se que a regressão no Direito Ambiental é insidiosa e discreta, podendo passar despercebida. Por isso ela se torna ainda mais perigosa. Os retrocessos discretos ameaçam todo o Direito Ambiental. Um recuo na proteção do meio ambiente, pela redução dos deveres ambientais, poderia ser considerado uma violação à Constituição. O princípio da proibição do retrocesso ecológico significa que, afora as mudanças de fatos significativos, não se pode admitir um recuo tal dos níveis de proteção que os leve a serem inferiores aos anteriormente consagrados. A regressão não deve, jamais, ignorar a preocupação de tornar cada vez mais efetivos os direitos protegidos. Enfim, o recuo de um direito não pode ir aquém de certo nível, sem que esse direito seja desnaturado. Isso diz respeito tanto aos direitos substanciais como aos direitos procedimentais. Deve-se, assim, considerar que, na seara ambiental, existe um nível de obrigações jurídicas fundamentais de proteção, abaixo do qual toda medida nova deveria ser vista como violando o direito ao ambiente.

3 MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental: uma abordagem transdisciplinar*. Florianópolis, 2006. P. 191.

<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp021717.pdf> Acesso em 17.12.2015.

4 PRIEUR, Michel. *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Senado Federal. Brasília. http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto_APROMAC_ANEXO.pdf Acesso em 17.12.2015.



Nessa esteira, é desastroso o dispositivo da Instrução Normativa que, de modo desproporcionalmente elástico e manifestamente contrário ao escopo da Constituição e da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), permite ao IPHAN deixar de exigir estudo prévio à implantação de empreendimentos caracterizados como de Nível II, determinando a realização, nesses casos, de mero acompanhamento arqueológico, consistente na presença em campo de arqueólogo que será responsável pela gestão do patrimônio arqueológico eventualmente identificado durante a execução do empreendimento.

A verdade é que o IPHAN sofre com um quadro de servidores muito aquém do ideal e está repassando parte de suas atribuições aos empreendedores, que deverão contratar um arqueólogo para acompanhar toda a execução das obras para o acaso de localizar algum bem que deva ser protegido, quando a realização de um estudo preliminar poderia simplesmente apontar a inexistência de bens culturais ou arqueológicos no local.

Dessa forma, inexistindo sítios arqueológicos no local da obra, o empreendedor terá sido prejudicado, por ter arcado com um acompanhamento arqueológico desnecessário, e, em caso de existência de sítio arqueológico, a coletividade será prejudicada, pois o patrimônio cultural e arqueológico estará em risco, pois já tendo sido iniciada a obra, não haverá mudança do local, e será inviável a preservação *in situ*.

Conclui-se, portanto, que não cabe ao IPHAN prever a inexigência de estudos para empreendimentos que classifica como sendo de nível II, deixando a cargo do empreendedor a realização de acompanhamento arqueológico apenas durante a execução das obras, conforme pretende o Art. 16 da IN nº 01/2015.

Cabe anotar, por fim, que nem a Portaria nº 420, de 22 de dezembro de 2010, e tampouco a Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015, previram a figura de exceção gestada pelo IPHAN por meio da mencionada instrução normativa, que veio ao mundo um dia após a referida Portaria Interministerial que o IPHAN pretendeu regulamentar.

A exigência de estudo não é, pois, uma faculdade atribuída ao IPHAN.

Sendo assim, ao dispor de um instrumento essencial sobre o qual não tem o poder disposição, o Instituto, através de decisão unilateral, extrapolou e passou a exigir estudos prévios para a verificação da existência de sítios arqueológicos no local em que se pretende instalar o empreendimento e avaliar seus impactos nas Áreas de Influência Direta dos bens acautelados.



Enfim, abusando de seu poder regulamentar, o IPHAN inovou na ordem jurídica.

Nesse sentido, o artigo 16 da IN nº 01/2015 é destituído de razoabilidade, pois colide com a Constituição Federal, com o Decreto-Lei 25/37, com a Lei nº 3.924/61 e com a Portaria interministerial nº 60, de 24/3/2015, além de contrariar, sem qualquer fundamento, a finalidade da própria Instrução Normativa nº 01/2015, de 25/3/2015 na qual foi inserido.

Em suma, o malsinado artigo 16 da IN 01/2015 do IPHAN é nulo de pleno direito.

Sendo assim, aos empreendimentos caracterizados como de nível II devem ser aplicadas os mesmos trâmites utilizados para os empreendimentos classificados como de nível III, previstos nos Arts. 18 a 20 da IN 01/2015 do IPHAN, que exigem a apresentação de Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico, cuja aprovação pelo IPHAN é condição prévia para a posterior elaboração do Relatório de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico.

Com efeito, a elaboração de Projeto e Relatório de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico traz maior segurança para o patrimônio arqueológico durante a implantação de empreendimento, tendo em vista que deverá conter justificativa técnico-científica para a escolha das áreas onde foi realizado o levantamento arqueológico baseado em dados primários de campo, além de recomendações das ações necessárias à proteção, à preservação *in situ*, ao resgate e/ou à mitigação dos impactos ao patrimônio arqueológico que deverão ser observados na próxima etapa do licenciamento.

Dessa forma, haverá um estudo arqueológico prévio ao início da implantação do empreendimento, o que poderá salvar o patrimônio arqueológico eventualmente presente no local, garantindo sua preservação *in situ* quando for o caso. Assim, o empreendimento só obterá a Licença Prévia após avaliação do IPHAN que aprove sua localização e determine os requisitos e estudos necessários para construção no local.

Por fim, **justificamos a presença da União no polo passivo** em razão da possibilidade de que, com o eventual sucesso da presente demanda, busque regulamentar de forma idêntica através de instrumento diverso, tais como decretos, portarias ministeriais, ou mesmo alterando a portaria interministerial já em vigor, sendo necessária a cominação de



obrigação de não-fazer.

2.4. CASOS CONCRETOS – EXEMPLOS DE DESTRUIÇÃO DO PATRIMÔNIO ARQUEOLÓGICO POR FALTA DE ESTUDOS PRÉVIOS⁵

Trazemos alguns exemplos de construções realizadas sem a devida autorização do IPHAN e sem a realização de estudos prévios, e que acarretaram a destruição de sítios arqueológicos de valor inestimável.

O Governo do Estado do Amazonas, visando a construção de casas populares para aumentar a oferta de moradia, realizou processo de licitação para a execução da construção das unidades habitacionais populares. Os trabalhos de terraplanagem foram iniciados no final do ano 2000.

Em janeiro de 2001, o IPHAN recebeu reclamação de moradores da vizinhança, denunciando a destruição de material supostamente arqueológico. Assim, realizou vistoria no local e constatou que a obra causou danos irreversíveis aos vestígios arqueológicos, promovidos por ações de terraplanagem que destruíram artefatos cerâmicos, urnas e revolveu a camada de terra antropogênica. Contudo, a época ainda existia, pacotes de sedimento soterrados e vestígios arqueológicos não perturbados passíveis de fornecer informações para contextualizar o sítio e os vestígios destruídos.

O tratorista que executou a terraplanagem relatou aos arqueólogos que pensava estar em local de fabricação de potes, tal quantidade de vasilhames encontrava, e disse que **chegou a avisar o engenheiro encarregado da obra, que lhe ordenou que prosseguisse com o trabalho.**

Concluíram os técnicos do IPHAN que **se tratava de sítio arqueológico de alta relevância científica** devido à situação geográfica em terra firme, a quase 20 Km de rio de maior porte, à espessura do refugo e características culturais que permitem filá-lo, segundo o arqueólogo incumbido da ação emergencial, a pelo menos duas tradições culturais. Suas dimensões foram estimadas em 500m x 500m, com camada arqueológica de mais de 1m de espessura, sobreposta à camada arenosa.

Concluíram ainda, que se configurava a situação de destruição intencional de sítio arqueológico, declarado patrimônio cultural brasileiro pela Constituição Federal de 1988 e protegido pela Lei Federal nº 3.924/61, que impede seu aproveitamento econômico

⁵ Conforme notícias em anexo.



antes de devidamente pesquisado e formalmente liberado pelo IPHAN.

Por fim, **concluíram que se as obras tivessem sido precedidas pelo EIA/RIMA, como determina a lei, a situação seria outra: o sítio e seu entorno não estariam completamente destruídos e seria possível obter dados mais detalhados produzidos a partir de pesquisas sistemáticas de longo prazo.**

Segundo informações contidas no Ofício nº 056/2004/IPHAN/1ªSR de 09/03/2004, subscrita pela Superintendente do IPHAN à época, Sra. Maria Bernardete Mafra de Andrade, fls. 123/125 do processo administrativo do IPHAN, dirigido ao Governador do Amazonas, Senhor Eduardo Braga, informava-lhe que:

“... A referida área atingida, rica em terra preta de índio, era utilizada para agricultura, mas se encontrava na época, da terraplenagem, coberta por capoeira, semelhante a que pode ser observada em um outro platô ainda íntegro e no topo de um remanescente onde se encontra fixado marco topográfico. **Cerca de 300 (trezentas) urnas funerárias destruídas**, além do sedimento de terra preta, contendo sepultamento primário, material arqueológico, fogueiras e outras evidências. **Esse processo testemunha a perda de um dos maiores acervos arqueológico da América Latina.** Vale ressaltar que a terra preta, sendo um elemento antropogênico, torna-se um patrimônio tão valioso quanto às urnas funerárias, posto que resulta da invenção dos nossos índios, cuja tecnologia agrícola e a nossa mais autêntica gastronomia são herdeiras da sabedoria tradicional dos povos indígenas implementadas pela terra preta. é, portanto, considerada como indício de nossa nacionalidade. **O crime cometido, excelência, contra o patrimônio histórico e ambiental, poderia ter sido evitado caso se observasse o prescrito nas resoluções que determinam o EIA/RIMA para empreendimentos impactantes/CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986”...**

O objeto do referido ofício dava conhecimento direto ao Governador sobre os fatos ocorridos no Projeto Habitacional Nova Cidade, solicitava providências cabíveis, entre as quais a criação de um Parque Arqueológico - Nova Cidade, como forma digna do Estado se redimir do crime cometido contra o Patrimônio Arqueológico e Ambiental, o primeiro da Amazônia.

Tais fatos ensejaram a propositura da ACP nº 8184-75.2003.4.01.3200 pelo Ministério Público Federal, que obteve liminar para fazer cessar as obras na área do sítio arqueológico e demarcá-lo devidamente, procedendo ao salvamento emergencial das peças arqueológicas ainda existentes. Ao final, as partes chegaram a um acordo, firmando um Termo



de Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental.

Ainda em Manaus, uma obra de reurbanização na praça D. Pedro II, no centro histórico da cidade, foi suspensa por tempo indeterminado com a descoberta de um conjunto de urnas funerárias. Segundo Carlos Augusto da Silva, arqueólogo do Museu Amazônico da Universidade Federal do Amazonas (Ufam) e responsável pelos trabalhos na praça, o sítio de Manaus fica no entorno da orla do rio Negro, onde existe terra preta arqueológica (TPA). A fertilidade desse solo é motivo de disputa entre agricultores e sua exploração indiscriminada vem causando a destruição de algumas peças arqueológicas.

Para o arqueólogo da Ufam, o fato das peças recentemente descobertas estarem intactas é uma novidade na arqueologia, já que Manaus possui mais de 300 anos de história e o material está bem no centro da cidade. Povos indígenas do Amazonas têm protestado contra a exumação das urnas, exigindo respeito com os espíritos de seus antepassados e que os objetos fiquem no local onde foram encontrados. Mas, os arqueólogos da região dizem que o material deve ser retirado e levado a um museu para ser devidamente acondicionado.

Não é demais lembrar que no Brasil foi encontrado o fóssil humano mais antigo encontrado na América, com de cerca de onze mil anos, conhecido como Luzia, que aponta para novas teorias da evolução e ocupação do homem nas Américas, tendo em vista que no estudo de sua morfologia, foram identificados traços que lembram os atuais aborígenes da Austrália e os negros da África. De fato, a descoberta ocorreu na região de Lapa Vermelha, no município de Lagoa Santa, a cerca de 40 quilômetros da capital de Minas Gerais, atualmente considerada como um dos mais importantes sítios arqueológicos do continente americano.

A Lapa Vermelha possui mais de uma centena de sítios arqueológicos registrados pelo IPHAN e potencial constante de novas descobertas. Mas alguns sítios arqueológicos da região já foram destruídos pelo turismo descontrolado; outros dependem da conscientização dos proprietários.

A destruição de um sítio arqueológico desses por falta de estudos prévios poderia ter privado a humanidade de conhecer Luzia, o que caracterizaria não apenas a destruição do patrimônio nacional, mas sim, do patrimônio mundial.

No município de Monte Alegre, no Pará, depois da divulgação, em nível mundial, da descoberta de inscrições rupestres de cerca de onze mil anos, o fluxo de turistas



aumentou e a atividade vem acontecendo de forma totalmente descontrolada. O próprio governo do estado estaria estimulando o turismo em Monte Alegre sem manter uma política de preservação ou dar qualquer estrutura de suporte adequado para a atividade.

O patrimônio arqueológico amazônico também é ameaçado pelos grandes empreendimentos privados. Em 1992, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) detonou a Gruta do Gavião, na província mineral de Serra dos Carajás, também no Pará. A gruta tinha datação comprovada em cerca de oito mil anos. Estudos posteriores constataram a existência de mais onze grutas pré-históricas na área da empresa. Numa dessas, a Gruta do Piquiá, foram descobertos ossos humanos e de animais, sementes e artefatos de cerâmica, com datação de nove mil anos. Foi na Gruta do Piquiá, também, que foi registrada a primeira ocorrência de artefatos feitos em ferro lascado no Brasil.

Segundo o pesquisador do Museu Goeldi, Marcos Magalhães, as descobertas arqueológicas na Gruta do Piquiá e nos demais sítios da Serra dos Carajás podem ser considerados até mais importantes que as feitas pela arqueóloga norte-americana Ana Roosevelt - as inscrições rupestres de Monte Alegre. A Gruta do Piquiá está exatamente na área prevista para próxima exploração da empresa.

Especificamente no Rio de Janeiro, foram encontradas mais de 200 mil peças da época do Império, várias intactas, na antiga Estação da Leopoldina, no centro, um trecho da Estrada Real do início do século 18, no centro-sul fluminense. Milhares de objetos do século 19 estão em processo de estudo após sua descoberta no Cais do Valongo, zona portuária, local onde embarcaram mais de 1 milhão de escravos africanos e que concorre ao status de patrimônio da humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Devido à Copa e às Olimpíadas, a cidade do Rio de Janeiro foi toda escavada, então é muito importante que a sociedade e o poder público tenham consciência da importância dos sítios e achados arqueológicos.

Na região de Guaratiba, no Rio de Janeiro, estava prevista a realização da Jornada Mundial da Juventude, de modo que atividades de terraplanagem foram intensas. Denúncia recebida nesta Procuradoria da República afirmava que artefatos líticos e cerâmicos podiam ser avistados sobre o solo no meio do canteiro de obras, atestando a importância do local como área a ser preservada. Aduzia que as atividades de terraplanagem não possuíam estudos prévios por biólogos e antropólogos e que a terraplanagem cobriria uma das maiores áreas de apicum do Brasil, onde podem ser encontrados sambaquis datados de 3 mil anos. Diante disso, foi instaurado o Inquérito Civil nº 1.30.001.002751/2013-99 (DOC. Anexo).



Observa-se que o empreendimento possuía licença prévia expedida pelo INEA – Instituto Estadual do Ambiente, e que o Parecer Preliminar para Licença Prévia datado de 27/10/2009 (DOC. Anexo – f. 84) identificou 5 locais de interesse arqueológico dentro da área de influência indireta: Sambaqui Vila Mar, Sambaqui do Piraquê, Ilha da Marambaia, Cemitério da Capela de Nossa Senhora do Desterro e a Casa Rural de Guaratiba, que já são preservados. **Ainda assim, não foi exigida consulta prévia ao IPHAN, como à época ainda determinava a Portaria IPHAN 230/2002.**

Em vistoria realizada pelo IPHAN em 02/08/2013, quase quatro anos após o parecer para a LP (DOC. XX Anexo – f. 97-99), no local *Campus Fidei* que estava sendo construído para a visita do Papa, constatou-se que o Sambaqui Vila do Mar poderia ficar na área diretamente afetada. **Os técnicos afirmaram não haver dúvidas de que os trabalhos do *Campus Fidei* afetaram o que poderia ainda existir no local, pois qualquer vestígio teria ficado enterrado sobre o saibro.**

Além disso, consideraram tão importante quanto o impacto da terraplanagem do *Campus Fidei* a **construção da Transoeste, feita sem apresentação de EIA/RIMA ou de um projeto de pesquisa arqueológica. Na visita, observou-se que a via passa ao longo de dezoito sítios arqueológicos, alguns ficando muito próximos da faixa de rolamento da via, e que podem ter sido parcialmente destruído, em decorrência da falta de estudos prévios.**

Diante do apurado, o Ministério Público Federal expediu Recomendação (DOC. Anexo – f. 204-205 e 207-208) ao INEA e a SMAC para que suspendessem o licenciamento do empreendimento, vedando a continuidade das obras até o pronunciamento e deliberação do IPHAN.

Após a devida análise do IPHAN, concluiu-se (DOC. Anexo – f. 428-432) que as intervenções pretendidas demandam a apresentação de projeto de arqueologia, pois a área do empreendimento é de alto potencial arqueológico. Atualmente, aguarda-se manifestação do empreendedor para firmar TAC.

Ressaltamos a preocupação do arqueólogo Eduardo Neves, do Museu de Arqueologia e Etnologia da Universidade de São Paulo (USP), que embora considere boa a lei referente ao patrimônio arqueológico, lamenta que o seu cumprimento não esteja se convertendo de fato em produção de conhecimento de melhor qualidade. “Falta planejamento nessas grandes obras, nos levantamentos preliminares, a arqueologia chega no final do



segundo tempo e não dá para fazer algo de qualidade”, completa.

Durante as obras do Arco Metropolitano no Rio de Janeiro, cerca de 70 (setenta) sítios arqueológicos foram revelados. Segundo a arqueóloga Jandira Neto, do Instituto de Arqueologia Brasileira – IAB, o Rio de Janeiro tem uma característica interessante: da capital até Cabo Frio há, estatisticamente, um sítio arqueológico por quilômetro.

As escavações começaram em 2009, em cinco municípios onde estão as obras da rodovia: Japeri, Seropédica, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Itaguaí. Jandira destaca as escavações feitas em três sítios da região de Duque de Caxias. Em um deles, foi encontrado um sambaqui (espécie de colina resultante da acumulação de conchas, cascas de ostras e restos de cozinha de habitantes pré-históricos) de 6 mil anos.

O sítio Aldeia das Escravas II traz pistas de como a área foi ocupada ao longo de 300 anos e é tão importante que o IPHAN não permitiu que tivesse suas peças totalmente resgatadas. Parte foi preservada para pesquisa. Porém, o Sítio tinha uma área de 69 mil metros quadrados, mas 34,5 mil metros quadrados foram destruídos. Já o sítio no bairro do Amapá mostra uma ocupação no período colonial onde é possível identificar o início da interação entre indígenas e europeus.

Contudo, parte da história da ocupação da então periferia do Rio de Janeiro, datada do século XVI, na região do município de Duque de Caxias, na Baixada Fluminense, desapareceu como pó. **Os sítios arqueológicos Terra Prometida e Aldeia das Escravas II, considerados de grande importância pelo IPHAN, foram devastados, sendo que do primeiro sobraram apenas 10% da área, devido à extração indiscriminada de areia e saibro para a construção civil.** De fato, o IPHAN concluiu que o sítio Terra Prometida foi totalmente destruído por esses tipos de intervenções antrópicas no exíguo tempo entre sua localização e sua abordagem de campo.

Diante dos danos à memória e ao meio ambiente, o Ministério Público Federal em São João de Meriti, moveu sete ações civis públicas contra o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e sete mineradoras. O INEA e o DNPM foram acusados de emitirem autorizações irregulares e não fiscalizaram as empresas.

Em um dos casos, a empresa Conterra Mineração e Comércio invadiu e destruiu parcialmente o Sítio Arqueológico Aldeia das Escravas II durante a atividade de extração mineral. Já a empresa Areal da Divisa destruiu o Sítio Arqueológico Terra Prometida,



suprimiu a vegetação nativa existente na área e retirou grande quantidade de solo das margens do rio Bandeira, causando graves danos ambientais.

À época, o *parquet* federal ressaltou ser fundamental que os órgãos ambientais, e mesmo o DNPM respeitem os planos diretores municipais, bem como consultem o IPHAN previamente em todo caso que possa provocar intervenções em sítios arqueológicos, o que, lamentavelmente, não estava ocorrendo em Caxias e, agora, com a IN IPHAN nº 01/2015 deixará de ocorrer em todo território brasileiro, colocando em risco os sítios arqueológicos e o patrimônio nacional.

3. OS PEDIDOS

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** deduz os seguintes pedidos e requerimentos:

I – seja concedida tutela antecipada, após contraditório prévio de 72 horas, para determinar a suspensão da aplicação do art. 16 da IN 01/2015, conferindo aos empreendimentos de nível II o mesmo regime aplicável aos empreendimentos de nível III; bem como determinar que os réus se abstenham de dispensar estudo arqueológico prévio para os empreendimentos de nível II, através de qualquer outro instrumento infralegal;

II. a) a citação dos réus para, querendo, contestar a ação, sob pena de revelia;

II. b) a declaração de nulidade do artigo 16 da Instrução Normativa 01/2015 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN;

II. c) a condenação do IPHAN a aplicar aos empreendimentos de Nível II os mesmos trâmites previstos para os empreendimentos de Nível III;

II. d) a condenação do IPHAN na obrigação de exigir estudo arqueológico prévio para os empreendimentos classificados como nível II;

II. e) a condenação da União e do IPHAN a absterem-se de autorizar, sem o correspondente estudo arqueológico, atividades nas Áreas Diretamente Afetadas e Áreas de Influência Direta, de empreendimentos sob



MPF
Ministério Público Federal

Procuradoria
da República
no Rio de Janeiro

licenciamento ambiental; e a absterem-se de dispensar estudo arqueológico para atividades potencialmente poluidoras, ainda que por outros instrumentos infralegais, para os empreendimentos classificados como de nível II na IN 01/2015;

Dá a causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Informa o MPF que, pela própria natureza da demanda, não tem interesse em conciliar nem provas a produzir, por se tratar de questão somente de direito.

Rio de Janeiro, 08 de fevereiro de 2017.

RENATO DE FREITAS SOUZA MACHADO

Procurador da República