

PROCESSO Nº: 0800343-67.2019.4.05.8003 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE ALAGOAS e outro

11ª VARA FEDERAL - AL (JUIZ FEDERAL TITULAR)

DECISÃO

Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) por meio da qual pleiteia:

a) a condenação do Estado de Alagoas a adotar as medidas necessárias, inclusive de disponibilização de recursos orçamentários, para que o IMA/AL possa dispor de pessoal e estrutura suficientes para identificar, nos processos de licenciamento ambiental sob responsabilidade da autarquia; e

b) a condenação do Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA/AL) de não emitir licenças ambientais para os empreendimentos listados no anexo II da Instrução Normativa IPHAN nº 001, de 25 de março de 2015, sem que, previamente, haja manifestação formal favorável da Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em Alagoas (IPHAN-AL) em relação ao bens arqueológicos.

O Parquet Federal suscita que foi apurado no Inquérito Civil nº 1.11.001.000222/2013-14 que diversos empreendimentos localizados em diversos municípios do Estado de Alagoas, os quais teriam potencial de impactar o patrimônio arqueológico nacional, teriam sido concedidos sem a realização de um estudo preventivo a ser analisado pelo IPHAN.

Para confirmar o alegado, o MPF aponta caso específico (inquérito civil nº 1.11.001.000164/2017-44), envolvendo o loteamento "Residencial Reserva da Serra" construído pela empresa SOLO INCORPORAÇÕES LTDA no município de Santana do Ipanema/AL sem o estudo arqueológico prévio, no bojo do qual foi constatado que o Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA/AL) justificou a sua atuação independente porque em tese "*não está vinculado a Instrução Normativa de órgão diverso*" (v. fl. 64/65 do inquérito civil nº 1.11.001.000164/2017-44).

O MPF alega que tentou sem sucesso durante aproximadamente seis anos intermediar a comunicação institucional entre o IMA/AL e o IPHAN. Contudo, afirmou que ainda tem interesse na realização de audiência de conciliação com os entes demandados.

Por fim, requereu liminarmente a concessão da tutela de urgência no sentido de que o IMA/AL se abstenha de emitir licenças ambientais de qualquer espécie - prévia, de instalação e de operação - para atividades listadas na tipologia do anexo II da Instrução Normativa IPHAN 001/2015, sem que, previamente, haja manifestação formal favorável da Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em Alagoas (IPHAN-AL) em relação aos bens arqueológicos, na forma procedimental prevista Instrução Normativa IPHAN 001/2015.

Em decisão de id. .5281484, houve o recebimento da inicial e determinada a tentativa de conciliação entre as partes.

Realizada audiência de conciliação, não houve acordo entre as partes, conforme termo juntado no id. 5583044.

A parte ré juntou contestação no id. 5700244, no bojo da qual sustentou a competência dos

órgãos estaduais para licenciar empreendimento ou atividade com impacto ambiental de âmbito regional. Suscitou que o IPHAN teria invadido a competência estadual ao editar a Instrução Normativa nº 01/2015 prevendo a submissão dos órgãos licenciadores à prévia manifestação da autarquia federal. Alegou que a referida instrução normativa seria contrária à economicidade e eficiência. Por fim, pugnou pela improcedência da demanda.

É o relatório.

Passa-se à fundamentação.

A Constituição Federal de 1988 dispõe que "*são bens da União os sítios arqueológicos e pré-históricos*" (artigo 20, inciso X) e que "*constituem patrimônio cultural brasileiro os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico*" (art. 216, inciso V). Quanto à competência para legislar sobre o patrimônio cultural e histórico, o constituinte estabeleceu a competência concorrente entre os entes (art. 24, inciso VII da CF/88), limitando a competência da União a estabelecer normas gerais.

Especificamente em relação aos monumentos arqueológicos e pré-históricos, a Lei nº 3.924/61 - que permanece em vigor - dispõe sobre o procedimento a ser adotado em caso de eventual possibilidade de exploração e/ou interferência, prevendo a prévia e necessária manifestação da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (art. 24) - atribuição atualmente de competência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), nos termos do artigo 14 do Decreto nº 66.967, de 27 de Julho de 1970.

No ponto, em que pese o tema ser nebuloso quanto à natureza geral ou específica do artigo 24 da Lei nº 3.924/61, é incontestável a ausência de normatização específica no âmbito da legislação estadual acerca da proteção dos monumentos arqueológicos e pré-históricos, não obstante a Constituição do Estado de Alagoas prever expressamente que "*lei complementar disporá sobre a proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, arquitetônico, arqueológico e paisagístico do povo alagoano, estabelecendo as condições de uso e desfrute dos bens que o integrem, bem assim instituindo mecanismos de controle quanto ao tombamento, à preservação e à guarda*".

Ainda no âmbito da legislação estadual, a Lei nº 6.787 de 22 de dezembro de 2006, alterada pelas Leis Estaduais nº 7.226/2010, nº 7.625/2014 e nº 7.705/2015, é silente quanto ao processo de licenciamento em se tratando de exploração e/ou interferência do patrimônio arqueológico e pré-histórico.

Nesse contexto de aparente conflito federativo acerca da competência para licenciamento ambiental, convém rememorar os critérios fixadores previstos na Lei Complementar nº 140/2001, regulamentando o art. 23, inciso VI da CF/88:

Art. 7º São ações administrativas da União: (...)

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;

b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;

c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

e) *localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;*

f) *de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na [Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999](#);*

g) *destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou*

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; [Regulamento](#)

(...)

*Art. 8º São ações administrativas dos **Estados**: (...)*

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); (...)

*Art. 9º São ações administrativas dos **Municípios**: (...)*

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); (...)

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

Observa-se que a Lei Complementar nº 140/2001 é norma aberta e que demanda complementação por outras normas, entre as quais o Decreto federal nº 8.437/2015 e a Resolução nº 237/97 do CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA.

Com base nessa interpretação conjunta das normas, a parte ré sustenta que a Resolução nº 237/97 teria estabelecido como critério da fixação de atribuições a "*predominância do interesse*" fundada nos impactos ambientais da atividade ou empreendimento, razão pela qual a submissão de licenciamentos ambientais com potencial impacto *arqueológico e pré-histórico* ao IPHAN constituiria violação do pacto federativo previsto no art. 18 e da competência concorrente prevista no art. 24, ambos da CF/88.

Entretanto, essa tese defensiva aparentemente não se sustenta. É que, num juízo perfunctório, a emissão de licenças ambientais com potencial lesivo a bens arqueológicos, sem a prévia manifestação do IPHAN, está em descompasso com o que prevê a Lei nº 3.924/61, com mais razão porque ausente tutela específica no âmbito estadual. Nesse contexto, a Instrução Normativa IPHAN 001/2015 tão somente concretiza a previsão da Lei nº 3.924/61 quando

condiciona o licenciamento ambiental à manifestação conclusiva da autarquia federal acerca do impacto aos bens arqueológicos.

De mais a mais, a distribuição de competências para licenciamento não pode constituir óbice à atuação cooperativa entre os entes e nem incorrer em proteção deficitária do meio ambiente e nem causar insegurança jurídica. Assim, não se revela desarrazoado o procedimento previsto na Instrução Normativa IPHAN 001/2015, o qual confere em tese proteção específica e adequada à atividade de licenciamento ambiental com potencial impacto aos bens arqueológicos.

Nesse sentido, a probabilidade do direito invocado na exordial encontra-se demonstrada nos autos, eis que o apurado no Inquérito Civil nº 1.11.001.000164-2017-44 (ids. 5274327 a 5276226) revela que o Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas (IMA) tem reiteradamente concedido licenças ambientais em desconformidade com a Lei nº 3.924/61 e a Instrução Normativa IPHAN 001/2015, a exemplo do loteamento "Residencial Reserva da Serra". Noutro giro, o perigo da demora é inerente à tutela vindicada, considerando a irreparabilidade do potencial lesivo ao patrimônio histórico e arqueológico, eis que o seu valor guarda relação direta com a preservação e integridade dos referidos bens.

Do exposto, DEFIRO a antecipação dos efeitos da tutela para determinar que o INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE ALAGOAS - IMA/AL se abstenha de emitir licenças ambientais de qualquer espécie referente às atividades listadas na tipologia do anexo II da Instrução Normativa IPHAN 001/2015, sem que, previamente, haja manifestação formal favorável da Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em Alagoas em relação aos bens arqueológicos, na forma procedimental prevista Instrução Normativa IPHAN 001/2015.

Em caso de descumprimento da tutela liminar, fixa-se desde já a pena de multa no importe de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por licença ambiental emitida pelo INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE ALAGOAS (IMA/AL) em desconformidade com a Instrução Normativa IPHAN 001/2015 a partir da ciência deste *decisum*.

Intime-se a parte ré, por meio do órgão de representação judicial, para ciência.

Intime-se o Ministério Público Federal para que se manifeste sobre as alegações da parte ré e especifique as provas a produzir.

Após, vistas ao IPHAN para manifestação.

Providências necessárias.

Santana do Ipanema (AL), data da assinatura eletrônica.

Juíza / Juiz Federal

H20



Processo: **0800343-67.2019.4.05.8003**

Assinado eletronicamente por:

CAMILA MONTEIRO PULLIN - Magistrado

Data e hora da assinatura: 21/01/2020 16:29:07

Identificador: 4058003.5672898



2001081618594570000005704357

Para conferência da autenticidade do

documento:

<https://pje.jfal.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>