



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CULTURA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 540, DE 2016

Susta a aplicação da Instrução Normativa nº 1, de 25 de março de 2015, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN (Ministério da Cultura).

Autora: Deputado NILSON LEITÃO
Relatora: Deputada ALICE PORTUGAL

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 540, de 2016, de autoria do Senhor Deputado Nilson Leitão, susta a aplicação da Instrução Normativa nº 1, de 25 de março de 2015, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN (Ministério da Cultura).

Em seu art. 1º, estabelece que susta a referida norma regulamentar do Iphan, que tem a seguinte ementa: “Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe”. No art. 2º, determina que o Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Distribuída às Comissões de Cultura (CCult) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a proposição é sujeita à apreciação de Plenário.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

É o Relatório.

II - VOTO DA RELATORA

O Projeto de Decreto Legislativo nº 540, de 2016, pretende sustar a Instrução Normativa Iphan nº 1, de 25 de março de 2015. Entre outros aspectos, a referida Instrução Normativa estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe.

Para avaliar a pertinência da proposição em análise, é necessário efetuar análise da Instrução Normativa Iphan nº 1/2015, uma vez que Decretos Legislativos cabem apenas para o caso de normas regulamentares **que extrapolam a sua finalidade precípua**, ou seja, que **exorbitem do poder regulamentar do Poder Executivo** ao estabelecer, em parte dos dispositivos ou no seu todo, determinações que só poderiam ser efetuadas por meio de lei ou que contrariem leis existentes no ordenamento jurídico.

É o que se depreende da Constituição Federal de 1988, que determina ser “da competência exclusiva do Congresso Nacional” (art. 49, *caput*) “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (art. 49, V). O mecanismo para isso é o Decreto Legislativo, no caso. No entanto, observe-se que ao Poder Legislativo é vedado, meramente por discordar no mérito de determinada norma regulamentadora do Poder Executivo, aprovar Decreto Legislativo. O regulamento, parcialmente ou no todo, do Poder Executivo deve estar em descompasso com o ordenamento jurídico para que seja possível constitucionalmente se fazer uso do Decreto Legislativo.

A Instrução Normativa Iphan nº 1/2015 apresenta, no preâmbulo, os seguintes fundamentos legais: baseia-se “na Lei n.º 8.029, de 12 de abril de 1990 e na Lei n.º 8.113, de 12 de dezembro de 1990, e no uso das



CÂMARA DOS DEPUTADOS

atribuições que lhe são conferidas pelo arts. 2º e 21, inciso V, do anexo I do Decreto nº 6.844, de 7 de maio de 2009, e tendo em vista o disposto no art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 e na Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015.

A Lei nº 8.028/1990 redenominou a antiga Secretaria de Patrimônio Histórico e Nacional (Sphan) como Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), absorvendo as suas competências. Entre elas:

Art. 2º É o Poder Executivo autorizado a constituir:

.....

II - o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, ao qual serão transferidos as competências, o acervo e as receitas e dotações orçamentárias da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - SPHAN, bem como o acervo, as receitas e dotação orçamentária da Fundação a que se refere a alínea d do inciso II do artigo anterior, tem por finalidade a promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro nos termos da Constituição Federal especialmente em seu art. 216;

.....

§ 1º O Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural sucede a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - SPHAN, nas competências previstas no Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, no Decreto-Lei nº 3.866, de 29 de novembro de 1941, na Lei nº 4.845, de 19 de novembro de 1965 e na Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961.

A Lei nº 8.113/1990 estabeleceu o seguinte:

Art. 1º É atribuída a natureza jurídica de autarquia ao Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), a que se refere o inciso II do art. 2º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 2º É atribuída à Biblioteca Nacional, a que se refere o inciso III do art. 2º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, a natureza jurídica de fundação.

Essas duas leis são, por conseguinte, referências às competências do Iphan e à sua natureza de autarquia federal. Embora esteja ausente a menção à Medida Provisória nº 752, de 7 de dezembro de 1994, que **restituiu o nome “Iphan”**, em seu art. 6º, isso não causa prejuízo ao teor da Instrução Normativa, pois são evocadas as competências do então IBPC (atual Iphan) e sua caracterização como autarquia federal.

Ademais, não está ausente a referência à denominação Iphan, que consta do Decreto nº 6.844, de 7 de maio de 2009,. Esse Decreto presidencial aprovou “a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, na forma dos Anexos I e II” (art. 1º). O Anexo I, também mencionado no preâmbulo da Instrução Normativa em pauta, detalha as competências do Iphan, entre as quais a competência do Presidente do Iphan de editar normas regulamentares (caso das Instruções Normativas):

Art. 2º O IPHAN tem por finalidade institucional proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, nos termos do art. 216 da Constituição Federal, e exercer as competências estabelecidas no Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, no Decreto-lei nº 3.866, de 29 de novembro de 1941, na Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, na Lei nº 4.845, de 19 de novembro de 1965, no Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, na Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007 e no Decreto nº 6.018, de 22 de janeiro de 2007 e, especialmente:

I - coordenar a implementação e a avaliação da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro, em consonância com as diretrizes do Ministério da Cultura;

II - promover a identificação, a documentação, o reconhecimento, o cadastramento, o tombamento e o registro do patrimônio cultural brasileiro;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

III - promover a salvaguarda, a conservação, a restauração e a revitalização do patrimônio cultural protegido pela União;

IV - elaborar normas e procedimentos para a regulamentação das ações de preservação do patrimônio cultural protegido pela União, orientando as partes envolvidas na sua preservação;

V - promover e estimular a difusão do patrimônio cultural brasileiro, visando a sua preservação e apropriação social;

VI - fiscalizar o patrimônio cultural protegido pela União, com vistas a garantir a sua preservação, uso e fruição;

VII - exercer o poder de polícia administrativa, aplicando as sanções previstas em lei, visando à preservação do patrimônio protegido pela União;

VIII - desenvolver modelos de gestão da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro de forma articulada entre os entes públicos, a sociedade civil e os organismos internacionais; e

IX - promover e apoiar a formação técnica especializada em preservação do patrimônio cultural. [...]

Art. 21. Ao Presidente incumbe: [...]

V - editar atos normativos internos e zelar pelo seu fiel cumprimento; [...].

No que se refere às menções constantes no preâmbulo da Instrução Normativa, há referência ao art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, dispositivo que se relaciona ao licenciamento ambiental e a participação dos órgãos auxiliares nesse processo: “Art. 14. Os órgãos públicos incumbidos da elaboração de parecer em processo visando à emissão de licença ambiental deverão fazê-lo em prazo a ser estabelecido em regulamento editado pela respectiva esfera de governo”. Este é um dispositivo legal que busca evitar atrasos nos pareceres dos órgãos auxiliares.

Conforme o determinado pela lei, a Instrução Normativa em pauta e a Portaria Interministerial mencionada adiante especificam esses



CÂMARA DOS DEPUTADOS

prazos, **cumprindo plenamente o mandamento legal**. Este artigo, portanto, é um dos fundamentos mais relevantes para a edição da Instrução Normativa em análise. Para além do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (**Ibama**), **que tem palavra final sobre a emissão da licença ambiental**, outros órgãos, como o Iphan, também podem ser chamados a se pronunciar a respeito **em caráter consultivo**, a depender da pertinência.

É necessário, ainda, citar, a Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015, que determina procedimentos administrativos para disciplinar a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Ibama. De acordo com essa norma regulamentadora, observe-se, em especial, o *caput* do art. 3º e

Art. 3º **No início do procedimento de licenciamento ambiental, o IBAMA deverá**, na FCA [Ficha de Caracterização da Atividade], **solicitar informações do empreendedor sobre possíveis intervenções** em terra indígena, em terra quilombola, em bens culturais acautelados e em áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária.

§ 1º No caso de omissão ou inveracidade das informações solicitadas no *caput*, o IBAMA deverá informá-la às autoridades competentes para a apuração da responsabilidade do empreendedor, na forma da legislação em vigor.

.....

Art. 5º A participação dos órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental, para a definição do conteúdo do TR [Termo de Referência] de que trata o art. 4º, ocorrerá a partir dos TRES [Termos de Referência Específicos] constantes do Anexo II.

§ 1º O IBAMA encaminhará para a direção do setor responsável pelo licenciamento ambiental do órgão ou entidade envolvido, no prazo de até dez dias consecutivos, contado da data do requerimento de licenciamento



CÂMARA DOS DEPUTADOS

ambiental, a solicitação de manifestação e disponibilizará a FCA em seu sítio eletrônico.

§ 2º Os órgãos e entidades envolvidos deverão manifestar-se ao IBAMA no prazo de quinze dias consecutivos, contado da data do recebimento da solicitação de manifestação.

§ 3º Em casos excepcionais e mediante requerimento justificado do órgão ou entidade, o IBAMA poderá prorrogar em até dez dias o prazo para a entrega da manifestação.

§ 4º Expirados os prazos estabelecidos nos §§ 2º e 3º, o TR será considerado finalizado e será dado prosseguimento ao procedimento de licenciamento ambiental.

Seção III Da manifestação dos órgãos e entidades envolvidos em relação aos estudos ambientais

Art. 6º Após o recebimento dos estudos ambientais, o IBAMA, no prazo de trinta dias, no caso de EIA/RIMA, e de quinze dias, nos demais casos, solicitará manifestação dos órgãos e entidades envolvidos.

Art. 7º Os órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental deverão apresentar ao IBAMA manifestação conclusiva sobre o estudo ambiental exigido para o licenciamento, nos prazos de até noventa dias, no caso de EIA/RIMA, e de até trinta dias, nos demais casos, contado da data de recebimento da solicitação, considerando: [...]

III - no caso do IPHAN, a avaliação dos impactos provocados pela atividade ou pelo empreendimento nos bens culturais acutelados de que trata esta Portaria e a apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos; e
[...]

§ 3º Em casos excepcionais, devidamente justificados, o órgão ou entidade envolvida poderá requerer a prorrogação do prazo em até quinze dias para a entrega da manifestação ao IBAMA.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 4º A ausência de manifestação dos órgãos e entidades no prazo estabelecido não implicará prejuízo ao andamento do processo de licenciamento ambiental, nem para a expedição da respectiva licença.

§ 5º **Os órgãos e entidades poderão exigir uma única vez, mediante decisão motivada, esclarecimentos, detalhamento ou complementação de informações, com base no Termo de Referência Específico, a serem entregues pelo empreendedor no prazo de até sessenta dias, no caso de EIA/RIMA, e vinte dias, nos demais casos.**

§ 6º A contagem do prazo previsto no caput será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou a preparação de esclarecimentos referida no § 5º, a partir da data de comunicação ao empreendedor.

.....

§ 8º **Os prazos estipulados no § 5º poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do IBAMA.**

§ 9º Ressalvada a hipótese prevista no § 8º, **o não cumprimento dos prazos estipulados no § 5º sujeitará o empreendedor ao arquivamento do seu pedido de licença.**

§ 10. O arquivamento do processo de licenciamento não impedirá a apresentação de novo requerimento de licença, que deverá obedecer aos procedimentos estabelecidos nos atos normativos pertinentes, mediante novo pagamento de custo de análise.

§ 11. A manifestação dos órgãos e entidades deverá ser conclusiva, apontar a existência de eventuais óbices ao prosseguimento do processo de licenciamento e indicar as medidas ou condicionantes consideradas necessárias para superá-los.

§ 12. As condicionantes e medidas indicadas na manifestação dos órgãos e entidades **deverão guardar relação direta com os impactos identificados nos estudos apresentados pelo empreendedor,**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

decorrentes da implantação da atividade ou empreendimento, **e deverão ser acompanhadas de justificativa técnica.** [...]

Art. 8º No período que antecede a emissão das licenças de instalação e operação, **o IBAMA solicitará**, no prazo de até quinze dias consecutivos, contado da data de recebimento do documento pertinente, **manifestação dos órgãos e entidades envolvidos quanto ao cumprimento das medidas ou condicionantes das licenças expedidas anteriormente e quanto aos planos e programas pertinentes à fase do licenciamento em curso.**

§ 1º O prazo para manifestação dos órgãos e entidades envolvidos será de, no máximo, sessenta dias, contado da data de recebimento da solicitação do IBAMA.

§ 2º **Os órgãos e entidades poderão exigir uma única vez, mediante decisão motivada, esclarecimentos, detalhamento ou complementação de informações, a serem entregues pelo empreendedor no prazo de trinta dias.**

§ 3º A contagem do prazo previsto no § 1º será suspensa durante a elaboração dos esclarecimentos, detalhamento ou complementação de informações a que se refere o § 2º, a partir da data de comunicação ao empreendedor. [...]

Art. 16. As solicitações ou exigências indicadas nas manifestações dos órgãos e entidades envolvidos, nos estudos, planos, programas e condicionantes, deverão guardar relação direta com os impactos identificados nos estudos desenvolvidos para o licenciamento da atividade ou do empreendimento, devendo ser acompanhadas de justificativa técnica.

§ 1º **O IBAMA, na qualidade de autoridade licenciadora,** conforme disposto no art. 13 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, **realizará avaliação de conformidade das exigências apontadas** no *caput* e os impactos da atividade ou do empreendimento objeto de licenciamento, e deverão ser incluídas nos documentos e licenças pertinentes do



CÂMARA DOS DEPUTADOS

licenciamento somente aquelas que guardem relação direta com os impactos decorrentes da atividade ou empreendimento.

§ 2º Caso o IBAMA entenda que as exigências indicadas nas manifestações referidas no *caput* não guardam relação direta com os impactos decorrentes da atividade ou do empreendimento, comunicará à direção máxima do órgão ou entidade envolvido para que esta justifique ou reconsidere sua manifestação no prazo de cinco dias consecutivos.

§ 3º **Findo o prazo referido no § 2º, com ou sem recebimento da justificativa, o IBAMA avaliará e decidirá motivadamente.** [...]

Art. 18. O IBAMA, no decorrer do processo de licenciamento e sem prejuízo do seu prosseguimento na fase em que estiver, poderá considerar manifestação extemporânea dos órgãos e entidades, após avaliação de conformidade e da relação direta com a atividade ou o empreendimento.

De acordo com o teor dessa Portaria Interministerial evocada pela Instrução Normativa em pauta, o empreendedor deve fornecer, de boa-fé, informações referentes a possíveis impactos de natureza cultural ao Ibama. **O Ibama e os órgãos responsáveis**, entre eles o Iphan, **têm prazos máximos específicos** para realizar solicitações e para manifestar-se a respeito, todos detalhados nessa regulamentação. O art. 7º, III, por exemplo, determina a atribuição do Iphan no âmbito do licenciamento.

Os órgãos podem, igualmente, manifestar-se após exigir maiores informações aos empreendedores (art. 7º, § 5º), sob pena de arquivamento do pedido de licença em caso de não haver resposta. Mesmo quando ocorrem essas requisições de informações aos empreendedores, deve-se ter claro que as normas regulamentares esclarecem que as manifestações dos órgãos são conclusivas e “deverão guardar relação direta com os impactos identificados nos estudos apresentados pelo empreendedor”, sendo necessário justificativa técnica que embase a apreciação (art. 7º, § 12). Em outros termos, estes são mecanismos que impedem a um órgão do Poder Executivo rejeitar (em parecer consultivo, como é o caso do Iphan) arbitrariamente, ao arrepio da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

lei e dos regulamentos, um empreendimento qualquer. Para que haja rejeição ou aprovação, deve haver relação necessária com o objeto de análise e justificativa pertinente.

É o Ibama o órgão responsável por solicitar manifestação dos demais órgãos auxiliares, entre eles o Iphan, quanto ao cumprimento de medidas ou de condicionantes de licenças anteriores e de “planos e programas pertinentes à fase do licenciamento em curso” (art. 8º, *caput*). Órgãos como o Iphan podem dispor de prazo adicional para exigir novos “esclarecimentos, detalhamento ou complementação de informações” ao empreendedor (art. 8º, § 2º). No entanto, só podem fazê-lo se essas informações continuarem a guardar relação com os impactos identificados nos estudos relativos ao licenciamento e se a requisição de mais informações for devidamente justificada e motivada do ponto de vista técnico.

De todo modo, **é o Ibama que avalia**, “na qualidade de autoridade licenciadora” (art. 13, Lei nº 11.516/2007), se as exigências pertinentes dos demais órgãos governamentais junto aos empreendedores foram cumpridas **e que decide** (art. 17, 3º) se o pedido de licença será efetivamente aprovado.

Isso significa que o Iphan – e outros órgãos que eventualmente participem de licenciamentos – é apenas provocado pelo Ibama, se pertinente, a se manifestar acerca do projeto do empreendedor e de seus impactos. O parecer do Iphan é um entre outros subsídios para o Ibama decidir acerca do pedido de licença. É nesse sentido que a Instrução Normativa Iphan nº 1/2015 regulamenta os procedimentos administrativos a serem tomados pelo Iphan no processo de licenciamento.

O *caput* do art. 3º da Instrução Normativa nº 1/2015 é inequívoco ao reafirmar a competência do Ibama de decidir sobre o licenciamento: “O IPHAN se manifestará nos processos de licenciamento ambiental a partir da solicitação formal do órgão ambiental licenciador” (o Ibama). Do mesmo modo, o art. 3º, § 1º reafirma a Portaria Interministerial nº 60/2015 ao estabelecer o seguinte: “A manifestação a que se refere o *caput* terá como base a Ficha de Caracterização da Atividade - FCA ou documento



CÂMARA DOS DEPUTADOS

equivalente, disponibilizada eletronicamente ou encaminhada, conforme o caso, pelos órgãos licenciadores competentes”.

A Instrução Normativa nº 1/2015 especifica os quesitos a serem cumpridos pelo empreendedor para que o Iphan possa emitir sua manifestação de mérito. Vários de seus dispositivos referem-se a licenciamentos provenientes de diferentes entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), como é o caso de seu art. 10:

Art. 10. Com base nas informações da FCA ou documento equivalente, o IPHAN emitirá o TRE no prazo máximo de quinze dias.

§ 1º O TRE será remetido pelo IPHAN ao órgão ambiental licenciador, indicando o conteúdo mínimo para a realização dos estudos com vistas à avaliação do impacto do empreendimento sobre os bens culturais acautelados em âmbito federal.

§ 2º Caberá ao IPHAN informar, no TRE, a existência de processos que estejam devidamente instruídos, mas ainda não concluídos, referentes ao tombamento, registro ou valoração de bens culturais cujos procedimentos administrativos ainda não tenham sido finalizados.

Art. 11. O TRE indicará a elaboração dos seguintes documentos:

I - para todos os bens acautelados de que trata esta Instrução Normativa, excluídos os arqueológicos, deverá ser elaborado o Relatório de Avaliação de Impacto aos Bens Culturais Tombados, Valorados e Registrados;

II - para o patrimônio arqueológico passível de identificação fora de áreas tombadas e de seus entornos deverão ser observados os procedimentos descritos na tabela constante do Anexo I desta Instrução Normativa; e

III – nos casos em que o empreendimento se localizar em áreas tombadas pelo Decreto Lei nº 25, de 1937, a aplicação da presente normativa e a classificação prevista no Anexo II deverão considerar a preservação dos valores protegidos, assim como a eventual necessidade de aprofundamento das pesquisas arqueológicas. [...]



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 12. Instado pelo órgão ambiental competente a se manifestar sobre os estudos ambientais, o IPHAN analisará os termos e relatórios referentes aos bens culturais tombados, valorados e registrados e ao patrimônio arqueológico.

Há dispositivos idênticos na Instrução Normativa para cada categoria de bens culturais acautelados, afora os arqueológicos citados.

O Iphan exige, na Instrução Normativa, acompanhamento técnico para verificação das medidas tomadas pelo empreendedor para proteger bens acautelados, por meio de relatórios, que, se não forem apresentados ou se não houver devida justificativa técnica neles, podem levar à paralisação da obra em questão. Nada mais adequado para uma correta avaliação do empreendimento. O Iphan pode, ainda, solicitar informações complementares, previstas no art. 24 da Instrução Normativa Iphan nº 1/2015.

Art. 27. A manifestação conclusiva do IPHAN será encaminhada ao órgão ambiental licenciador [Ibama] e resultará da análise da consolidação do Relatório de Avaliação de Impacto aos Bens Culturais Tombados, Valorados e Registrados previsto no art. 13, bem como dos Termos de Compromisso e Relatórios previstos para os bens arqueológicos, conforme disposto nos arts. 15, 17, 20 e 23 desta Instrução Normativa.

Art. 28. A manifestação conclusiva do IPHAN referente aos empreendimentos de Níveis I, II e III da tabela constante do Anexo I apontará, onde couber:

I - as ações necessárias à identificação, proteção ou resgate dos Bens Culturais Tombados, Valorados e Registrados e bens arqueológicos e mitigação ou compensação dos impactos aos referidos bens quando da implantação do empreendimento;

II - os sítios arqueológicos que serão preservados *in situ*; e

III - o resgate de sítios arqueológicos, quando não for viável sua preservação *in situ* e houver risco de perda de informações arqueológicas relevantes.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 29. A manifestação conclusiva do IPHAN referente aos empreendimentos de Nível IV da tabela constante do Anexo I levará em consideração os resultados do Relatório de que trata o Art. 23, e apontará:

I - **recomendações para a elaboração do projeto executivo do empreendimento, minimizando os impactos aos Bens Culturais Tombados**, Valorados e Registrados e aos Bens Arqueológicos, apontando os sítios arqueológicos que porventura forem localizados nessa etapa e que poderão ser preservados *in situ*; e

II - **necessidade de realização de todos os demais procedimentos previstos pelo Projeto de Avaliação do Impacto ao Patrimônio Arqueológico e subsequente Relatório de Avaliação do Impacto ao Patrimônio Arqueológico**, de forma simultânea, na fase de obtenção da Licença de Instalação do empreendimento.

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

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

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

Parágrafo único. As **medidas mitigadoras, compensatórias, programas ou condicionantes previstas na manifestação conclusiva deverão integrar o Plano Básico Ambiental - PBA ou documento equivalente e ser observadas na próxima etapa do licenciamento ambiental.** [...]

Art. 31. Instado a se manifestar pelo órgão ambiental competente no período que antecede a emissão da licença de instalação do empreendimento, o IPHAN analisará os planos, programas, projetos e medidas de controle ambiental previstas no PBA ou documento equivalente.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como se pode observar, o Iphan avalia o que lhe é pertinente no âmbito de sua competência, pode solicitar mais informações e efetua **RECOMENDAÇÕES** ao órgão ambiental licenciador (no caso, o Ibama), não tendo, por si, poder de rejeitar o pedido de licença. **Em nenhum momento invade a competência do Ibama. Em nenhum momento extrapola suas competências legais e administrativas.**

Somente pode ocorrer paralisação da obra se o empreendedor não fornecer, injustificadamente, as informações demandadas pelo Iphan. Contudo, esse é um poder do órgão vinculado unicamente ao devido cumprimento de sua função consultiva no âmbito do licenciamento.

O art. 36, § 3º da Instrução Normativa em análise prevê situação parecida: “O não atendimento da solicitação de complementação **no prazo** estabelecido, **sem a devida justificativa**, que deverá estar fundamentada tecnicamente, **acarretará no indeferimento e arquivamento do processo**, com a publicação do respectivo ato administrativo no DOU [Diário Oficial da União] e comunicação ao órgão ambiental licenciador” (há outro dispositivo que repete fórmula similar na IN: o art. 41, § 3º).

Esses três dispositivos são plenamente consonantes com o art. 7º, § 9º da Portaria Interministerial nº 60/2015: “o não cumprimento dos prazos estipulados no § 5º sujeitará o empreendedor ao arquivamento do seu pedido de licença”. Como se observa, sem informações adequadas, o Iphan não tem condições de cumprir sua função **consultiva** no processo de licenciamento. Deve-se esclarecer que essa possibilidade de arquivamento **não decorre de decisão de mérito do Iphan** (ou dos demais órgãos auxiliares), mas do mero não cumprimento de uma formalidade exigida pelo Ibama, qual seja, a prestação de informações aos órgãos auxiliares.

Não importando se o Iphan (ou outros órgãos consultivos) recomenda que o licenciamento prossiga, que seja paralisado ou que se façam adaptações necessárias no projeto e nas ações do empreendedor, **apenas o Ibama tem palavra decisória efetiva acerca dessas recomendações**. Nesse sentido, **em nenhum momento a Instrução Normativa Iphan nº 1/2015 extrapola a sua competência de atuação administrativa e legal.**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Não se sustentam, portanto, os argumentos apresentados na Justificação do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 540, de 2016, de autoria do Senhor Deputado Nilson Leitão. Para além de argumentos genéricos e não comprovados de que a Instrução Normativa Iphan nº 1/2015 “acarreta uma burocratização excessiva e traz grande morosidade no processo de licenciamento ambiental”, as supostas “burocratização”, “morosidade” e “falta de razoabilidade” contida nos procedimentos exigidos (os quais trariam um suposto “altíssimo custo financeiro”), por si sós, não seriam justificativas suficientes de sustentação de um Decreto Legislativo, que depende da norma regulamentadora extrapolar ou contrariar lei, o que NÃO ocorre.

Ainda que o suposto “altíssimo custo financeiro” ocorra, em determinados casos, certamente o custo social, simbólico, patrimonial e de defesa da história e da memória nacionais é incalculavelmente mais alto que qualquer “altíssimo custo financeiro” de um empreendedor com potencial de causar danos irreparáveis ao patrimônio histórico nacional. Nenhum Estado nacional, nem mesmo o mais liberal, se exime de proteger seu patrimônio histórico nacional.

Prossegue o Nobre Deputado Nilson Leitão afirmando, em sua Justificação, que “os prazos para resposta do IPHAN, quando previstos, não estão sendo cumpridos”. Ora, a Instrução Normativa nº 1/2015 estabelece prazos, cumprindo o que determina o ordenamento jurídico. Se esses prazos não são eventualmente cumpridos, o problema não se encontra no texto da Instrução Normativa, mas sim na eventual responsabilidade administrativa, civil e, se for o caso, penal, das autoridades que respondem pelo Iphan. Portanto, o eventual não cumprimento devido da Instrução Normativa não enseja, por si só, a sustação de seus efeitos.

Por fim, o PDC nº 540/2016 incorre em erro formal evidente: enquanto o art. 1º pretende sustar “a aplicação da Instrução Normativa nº 1, de 25 de março de 2015” do Iphan, a Justificação do Senhor Deputado Nilson Leitão, em seu último parágrafo, afirma, equivocadamente, requerer que seja sustada a aplicação de outra norma regulamentar, “a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA”.

Reitera-se, portanto, que, de acordo com o mandamento constitucional, um Projeto de Decreto Legislativo deve incidir sobre normas regulamentadoras, em parte ou no todo, que exorbitam de seu poder infralegal, atuando tal como se fossem leis ou mesmo às contrariando. Um regulamento não pode constituir, modificar ou extinguir direitos e obrigações ao arrepio da lei. Considerando que a Instrução Normativa Iphan nº 1/2015 não recai em nenhuma das práticas vedadas às normas regulamentadoras e diante da análise ora apresentada, nosso voto é pela REJEIÇÃO ao Projeto de Decreto Legislativo nº 540, de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputada **ALICE PORTUGAL**

Relatora