

## **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).

**Autor:** Deputado NILSON LEITÃO

**Relator:** Deputado CHICO D'ANGELO

#### **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), conforme estabelece sua ementa e seu art. 1º. O art. 2º determina que o Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

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

É o Relatório.

#### **II - VOTO DO RELATOR**

O Projeto de Decreto Legislativo nº 540, de 2016, de autoria do Senhor Deputado Nilson Leitão, propõe sustar a aplicação da Instrução Normativa Iphan nº 1, de 25 de março de 2015, que “estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e

Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe. De acordo com o Autor da proposição, “a norma administrativa acarreta uma burocratização excessiva e traz grande morosidade no processo de licenciamento ambiental”. Afirma, também, que o Iphan não estaria cumprido devidamente os prazos previstos na própria Instrução Normativa.

Acrescenta, por fim, o seguinte argumento:

*As exigências impostas pelo texto da IN são absolutamente inviáveis e extrapolam aquilo tido como razoável, invariavelmente demandando estudos arqueológicos e outros procedimentos que trazem um altíssimo custo financeiro. A bem da verdade, um dos setores mais lucrativos dentro da crise atual brasileira está sendo sufocado por parte do Governo que nem mesmo deveria estar dentro do processo de licenciamento.*

Decerto a intenção do Autor é nobre, preocupando-se em evitar excessos de burocracia, cumprimento de prazos e razoabilidade nos custos para o licenciamento. No entanto, para se avaliar a proposição, deve-se analisar se, de fato, a Instrução Normativa que se pretende sustar fere o comando constante no art. 49, inciso V, da Constituição, que determina como competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. Não pode o Poder Legislativo aprovar Decreto Legislativo unicamente por avaliação de mérito do qualquer regulamento editado pelo Poder Executivo.

O Projeto de Decreto Legislativo em análise já foi objeto de Parecer desta Comissão, tendo sido o posicionamento da Relatora, Senhora Deputada Alice Portugal, pela rejeição da proposição, em 29 de novembro de 2016. Considerando que o referido Parecer apresentou análise acurada e bastante detalhada acerca da temática em pauta, recupero os argumentos constantes nele para fundamentar este Voto.

O Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) é uma entidade vinculada ao Ministério da Cultura (MinC) e participa, em absoluta conformidade com as normas legais e com os regulamentos pertinentes à temática do licenciamento, na qualidade de órgão auxiliar do

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

A Instrução Normativa Iphan nº 1/2015 fundamenta-se, entre outras normas, no art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Esse dispositivo versa sobre o licenciamento ambiental e a participação dos órgãos auxiliares nesse processo, nos seguintes termos: “*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*”.

O objetivo desse artigo é vedar atrasos nos pareceres dos órgãos auxiliares responsáveis pelo licenciamento, evitando excessos burocráticos e arbitrariedades na análise de projetos. Como se percebe, já há dispositivo legal destinado a evitar a burocratização do processo, preocupação do Autor da proposição. A Instrução Normativa Iphan nº 1/2015, no entanto, não somente não contraria esse dispositivo legal da Lei nº 11.516/2007, mas utiliza-o como fundamento jurídico para sua própria edição.

Conforme o Parecer da Senhora Deputada Alice Portugal precisamente apresenta,

*[...] a Instrução Normativa em pauta e a Portaria Interministerial mencionada adiante [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] especificam esses 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 [...] **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.*

A Portaria Interministerial nº 60/2015, que também é fundamento jurídico para a Instrução Normativa Iphan nº 1/2015, assim dispõe:

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.

[...]

Art. 7º [...]

[...]

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

[...]

[...]

§ 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.**

§ 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.**

[...]

§ 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**, 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.**

[...]

Art. 16 [...]

[...]

§ 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.**

§ 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 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.** [...] (os grifos não são do original).

Como se observa, há prazos máximos específicos para os órgãos não atrasarem o processo de licenciamento indevida e arbitrariamente. O Ibama e os órgãos auxiliares, como o Iphan, são obrigados a respeitá-los, elementos que é fundamento da própria Instrução Normativa que se pretende sustar. Com isso, fica evidente que a Instrução Normativa enquadra-se, do ponto de vista legal e regulamentar, no âmbito de normas que estabelecem limites para o Poder Executivo atuar. Se há eventuais atrasos efetivos por parte do Iphan no processo de licenciamento, estes não são, estabelecidos, devidos ou decorrentes do determinado pela Instrução Normativa em análise.

Pelos dispositivos estabelecidos pela Portaria Interministerial nº 60/2015, o Iphan ou qualquer outro órgão do Poder Executivo que participe do licenciamento com parecer consultivo não pode rejeitar um empreendimento de maneira arbitrária ou sem justificativas técnicas especificadas e fundamentadas. Ademais, o Iphan é apenas órgão consultivo (como outros

similares), não tendo o poder de avaliação e decisão final, que no licenciamento é exclusivo da autoridade licenciadora, ou seja, do Ibama.

Como o Parecer da Nobre Deputada Alice Portugal esclarece,

*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).*

O teor da Instrução Normativa Iphan nº 1/2015, que se pretende sustar, apenas estabelece quais critérios o empreendedor deve cumprir para que o Iphan emita seu parecer consultivo, indicando também prazos específicos (que não contrastam com as demais normas legais ou regulamentares) para emitir os pareceres, os quais versam sobre os diversos bens culturais acautelados e sobre o patrimônio arqueológico.

Entre outras exigências, o empreendedor deve apresentar Relatório de Avaliação de Impacto aos Bens Culturais Tombados, Valorados e Registrados (por exemplo, no art. 11, I da IN Iphan nº 1/2015). Se os relatórios exigidos, tais como o mencionado, não são apresentados ou se não houver devida justificativa técnica neles, a obra pode ser paralisada, medida que é pertinente para que se tenha adequada avaliação do empreendimento. Nesse âmbito apenas exige-se que o empreendedor forneça informações para que o Iphan possa exercer sua função consultiva para que o Ibama emita, posteriormente, sua decisão final. Sem essas informações, o Iphan ficaria impedido de apresentar sua apreciação de mérito nas matérias que lhe cabem no processo de licenciamento.

No entanto, o empreendedor só fica sujeito ao indeferimento e ao arquivamento do processo de licenciamento se não atender aos prazos estipulados para prestar as informações necessárias e, mesmo assim, pode até

mesmo atrasar na entrega dessas informações se houver “a devida justificativa” (art. 36, § 3º da Instrução Normativa).

De acordo com o **caput** do art. 27 da Instrução Normativa, a manifestação conclusiva do Iphan “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”. Nessa manifestação conclusiva, o Iphan pode apresentar ao Ibama, sempre em **caráter consultivo, recomendações** (note-se que não são “determinações” ou qualquer outro termo que implica obrigatoriedade) para minimizar impactos aos bens culturais acautelados e ao patrimônio arqueológico, **apontar a necessidade de realizar a proteção do patrimônio**, indicar eventuais óbices para as obras e meios de sua superação, de maneira que “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”.

Ressalte-se que mesmo a obrigatoriedade de incluir medidas mitigadoras, compensatórias, programas ou condicionantes no PBA inclui-se unicamente no rol de sugestões que o Iphan faz ao Ibama. Ou seja, qualquer manifestação consultiva do Iphan pode simplesmente **não** ser acatada ou **ser adaptada** pelo Ibama. Em nenhum momento a Instrução Normativa em análise avoca a si poder de decidir conclusivamente sobre o licenciamento. Essa prerrogativa legal e normativa reservada do Ibama nesse aspecto não é desrespeitada pela IN Iphan nº 01/2015.

Reforçando e citando a avaliação constante no Parecer apresentado pela Senhora Deputada Alice Portugal, “**em nenhum momento invade a competência do Ibama. Em nenhum momento extrapola suas competências legais e administrativas**” (os grifos são do original).

Diante do exposto, nosso voto é pela REJEIÇÃO do Projeto de Decreto Legislativo nº 540, de 2016, de autoria do Senhor Deputado Nilson Leitão.

Sala da Comissão, em            de            de 2017.

Deputado CHICO D'ANGELO  
Relator

2017-5847