

Enap

Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização



**Elaboração de Projeto
de Lei visando a
taxação das pesquisas
arqueológicas no
âmbito do
Licenciamento
Ambiental Brasileiro**

Brasília – DF
Julho/2016

**Elaboração de Projeto de Lei visando a
taxação das pesquisas arqueológicas
no âmbito do Licenciamento
Ambiental Brasileiro**

Monografia apresentada como parte dos requisitos para obtenção do grau de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública 10ª edição.
Professor Orientador: Prof. Me. Ariel Cecílio Garces Pares

ELABORAÇÃO DE PROJETO DE LEI VISANDO A TAXAÇÃO DAS PESQUISAS ARQUEOLÓGICAS NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO

Autor: Danilo Curado
Escola Nacional de Administração
Pública

RESUMO

O patrimônio arqueológico brasileiro, enquanto patrimônio da União, requer, devido sua natureza finita, a preservação de suas características basilares, provendo e promovendo o acesso à cultura por povos atuais e a seus descendentes. Para tanto, considerando que a gestão do patrimônio arqueológico brasileiro compete ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), e que tal Instituto responde como órgão anuente ao licenciamento ambiental brasileiro, além de considerar que o próprio licenciamento catapultou sobremaneira a quantidade de pesquisas arqueológicas no Brasil, tem-se que o Projeto de Intervenção apresentado possui como objetivo final a formulação de um Projeto de Lei que venha a aperfeiçoar as normas relativas à missão do IPHAN, principalmente quanto a criação de uma taxa para custear os avultados recursos que o Instituto arca no exercício do licenciamento ambiental de forma solitária, sem contrapartida.

Palavras-chave: Arqueologia. Licenciamento. Taxa.

SUMÁRIO

ELABORAÇÃO DE PROJETO DE LEI VISANDO A TAXAÇÃO DAS PESQUISAS ARQUEOLÓGICAS NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO	1
Introdução	3
metodologia	4
Projeto de intervenção.....	7
1. Identificação do Projeto.....	7
1.1. Título	7
“Elaboração de Projeto de Lei visando a taxaço das pesquisas arqueológicas no âmbito do Licenciamento Ambiental Brasileiro”	7
1.2. Localização do Projeto	7
1.3. Valor total do projeto	7
1.4. Duração do Projeto.....	7
1.5. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora	7
2. Lógica de Intervenção do Projeto.....	8
3. Contexto e Justificativa	8
4. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos no Projeto	17
5. Ciclo de vida do Projeto	20
6. Escopo do Projeto.....	21
6.1. Estrutura Analítica do Projeto.....	21
6.2. Não escopo do projeto.....	22
6.3. Quadro de Trabalho.....	22
7. Cronograma do Projeto.....	23
8. Estimativa de Custos do Projeto.....	23
9. Estratégia de Monitoramento e Avaliação do Projeto.....	24
Considerações finais	24
Referências bibliográficas.....	25

Introdução

Ao patrimônio arqueológico brasileiro, enquanto Bem da União, é reconhecida a imprescindibilidade de realização de pesquisas arqueológicas no âmbito do licenciamento ambiental, uma vez que prejuízos irreversíveis podem corromper a integralidade dos bens culturais.

Como resguardador principal do patrimônio arqueológico, ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) compete legalmente a atribuição de gerir a proteção deste bem cultural, autorizando, acompanhando e deliberando sobre pesquisas de cunho arqueológico, incluindo, em sua grande maioria, aquelas inerentes ao licenciamento ambiental brasileiro.

Para tanto, cabe ao agente modificador (empreendedor / poluidor-pagador) - interessado principal pelo licenciamento ambiental - o ônus em arcar com as pesquisas arqueológicas, matéria consensuada há decênios e amplamente assegurada no rol de diplomas legais do licenciamento.

Entretanto, para além do encargo nos custos das pesquisas, entende-se que também compete ao empreendedor os custos administrativos do licenciamento ambiental no âmbito do IPHAN, desonerando o Estado das despesas avultadas, as quais desequilibram a atuação eficiente noutras competências, incluindo a proteção do patrimônio arqueológico.

Destarte, ao emular o modelo de licenciamento ambiental do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), tal proposta pretende pela criação de taxa para a anuência do licenciamento ambiental, a envolver dois macros componentes: a) o **valor da anuência à licença** pleiteada e b) o **custo pela análise** dos documentos, emissão de Termos de Referência, ações de fiscalização e demais necessidades administrativas.

Por fim, tem-se que este Projeto de Intervenção propõe a criação de um Projeto de Lei – confeccionado por um Grupo de Trabalho – que vise pela taxação das pesquisas arqueológicas no âmbito do licenciamento ambiental brasileiro.

Metodologia

Para elaborar o projeto ora proposto, foi realizado um diagnóstico situacional do erário dispendido pela autarquia responsável (IPHAN) com os processos de licenciamento ambiental, bem como as rotinas institucionais no âmbito do IPHAN. Para tanto, o recorte temporal de referência é o do exercício de 2015. Tal diagnóstico traz um esboço dos montantes gastos no exercício citado, o qual apresenta a importância do tema deste Projeto de Intervenção, ou seja, a necessidade da taxa no licenciamento ambiental. Todavia, no ato da confecção do Projeto de Lei, será necessário que haja a atualização destes dados.

Desta forma, o diagnóstico traz dados aproximados sobre os custos arcados com os recursos humanos (técnicos pareceristas¹ e demais instâncias hierárquicas que deliberam sobre o licenciamento ambiental no IPHAN), portarias emitidas semanalmente no Diário Oficial da União (D.O.U.)², despesas com diárias para os atos de fiscalização³ e previsão de gastos com o malote dos Correios⁴ (os quais transitam centenas de quilos de projetos/relatórios semanalmente, entre o IPHAN-Sede e todas as superintendências do IPHAN no Brasil, presente em todos os Estados⁵).

O resultado do levantamento de custos realizado respalda, em nome da razoabilidade, a proposta de criação de cobrança de taxa, nos mesmos termos que inspiraram a concepção de cobrança de taxas para o licenciamento ambiental executado pelo IBAMA⁶. Desse modo, a intenção é propor a criação de taxa adequada ao escopo do IPHAN.

¹ Atualmente o IPHAN conta com um corpo técnico de arqueólogos superior a 100 servidores, com vencimentos, em sua maioria, na quantia de R\$ 8,300,00 mensais. Destaca-se a exclusividade do trabalho dos mesmos com o enfoque único no licenciamento ambiental.

² Segundo levantamento interno no Centro Nacional de Arqueologia, no exercício de 2015 o IPHAN custeou R\$ 146.687,04 com as portarias autorizativas no D.O.U.

³ O montante utilizado nas fiscalizações no ano de 2015 foi de R\$ 125.616,15. Todavia, entendemos que tais números estão completamente aquém do ideal, uma vez que milhares de projetos de pesquisa foram autorizados no ano em questão e nem todos receberam o ato de fiscalização.

⁴ Segundo informações no Portal Transparência, em 2015 o IPHAN gastou R\$ 604.085,05 junto a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Conforme relatos da Coordenação-Geral de Pesquisa, Documentação e Referência – Copedoc, o trânsito interno de documentos referentes à arqueologia significa um montante próximo a 80% do total, assim, temos um gasto aproximado de R\$ 483.268,04.

⁵ Em sua estrutura, o IPHAN mantém 27 superintendências estaduais (uma em cada Unidade Federativa). Cabe salientar que a definição de estadual compete tão somente aos limites geográficos em que aquela unidade encontra-se estabelecida e possui competência institucional para coordenar, planejar, operacionalizar e executar as ações do Instituto, estando as mesmas vinculadas diretamente à presidência do IPHAN.

⁶ Lei nº 9.985/2000: “Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação”, principalmente quando da compensação ambiental e;

Lei nº 9.960/2000: “Institui a Taxa de Serviços Administrativos - TSA, em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, estabelece preços a serem cobrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, cria a Taxa de Fiscalização Ambiental - TFA, e dá outras providências.”

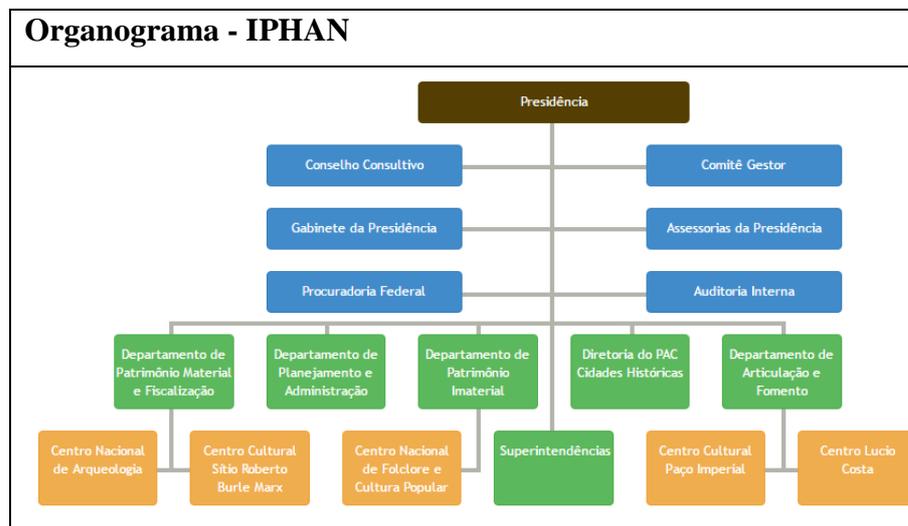
Considerando assim a legitimidade quanto à exação tributária relativa ao exercício do Poder de Polícia e à Prestação de Serviços Públicos, entende-se que a base de cálculo da taxa deverá ser prevista por lei instituidora. É justamente este o produto final deste Projeto de Intervenção, isto é, a confecção pelo Grupo de Trabalho de um Projeto de Lei – centrado na cobrança de uma taxa pelos serviços dispendidos pelo IPHAN - que será encaminhado à presidência do Instituto. Neste sentido, havendo o deferimento do Projeto de Intervenção pelo IPHAN, entende-se que após a elaboração do Projeto de Lei – subsidiado por consultas ao Ministério da Cultura, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento – o mesmo deverá ser encaminhado para a Câmara dos Deputados nas formas legais vigentes (Iniciativa Popular ou Sugestão Legislativa).

Deste modo, a fim de auxiliar as atividades do Grupo de Trabalho, adiante apresentaremos uma proposta de cálculos de custos, o qual deverá ser preenchido com dados atuais. Portanto, os cálculos apresentados servirão como referência para corroborar com os as atividades do GT quando da confecção do Projeto de Lei, ou seja, os cálculos em si não são objetivo deste Projeto de Intervenção.

Para a sua plena execução, o Projeto deve contar com a colaboração de atores implicados nesse processo, membros do Governo Federal, cada qual na sua competência técnica. Para tanto, torna-se fulcral a criação de um Grupo de Trabalho (GT) com os Departamentos do IPHAN uma vez que, cada qual ao seu modo, possui representatividade na lide da arqueologia dentro do licenciamento ambiental. Assim, entende-se como fundamental que a formação do GT dê-se do seguinte modo:

GRUPO DE TRABALHO	
Centro Nacional de Arqueologia (CNA)	Direção
	Coordenação de Pesquisa e Licenciamento
	Coordenação de Normas e Acautelamento
	Coordenação de Socialização do Patrimônio Arqueológico
Departamento de Planejamento e Administração (DPA)	

Coordenação Nacional de Licenciamento
Procuradoria Federal junto ao IPHAN
Assessoria Parlamentar junto a Presidência
Gabinete da Presidência do IPHAN



Neste sentido, havendo a formação do GT, entende-se que o Projeto de Intervenção deve focalizar a seguinte estrutura analítica:

A) Gerenciamento do Projeto:

- Diagnosticar: mapeamento de rotinas e cálculo orçamentário/custos;
- Justificativas: argumentações sobre a validade da taxação;
- Base de cálculo: utilizar de equações formadas a partir da realidade do IPHAN para alcançar os valores estipulados na taxa.
- Confeccionar a minuta do PL.

B) Fase 1:

- Conferência do quesito jurídico: análise da base de cálculos e minuta do PL;
- Consultas aos agentes externos: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Casa Civil da Presidência da República;

C) Fase 2:

- Adaptação do PL a partir das asseverações dos agentes externos;
- Encerramento do PL.

D) Encerramento:

- Encaminhamento do Projeto de Lei à presidência do IPHAN.

Projeto de intervenção

1. Identificação do Projeto

1.1. Título

“ELABORAÇÃO DE PROJETO DE LEI VISANDO A TAXAÇÃO DAS PESQUISAS ARQUEOLÓGICAS NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO”.

1.2. Localização do Projeto

O projeto focaliza as ações do licenciamento ambiental executadas pelo IPHAN, com impacto em todo território nacional, resultante da demanda dos empreendedores por serviços a serem prestados pelo Instituto quando das necessidades referentes às pesquisas arqueológicas dentro do licenciamento ambiental.

1.3. Valor total do projeto

Não existe previsibilidade de ônus, nem para o IPHAN, nem para os executores do Projeto a não ser o montante de hora técnica dos servidores implicados, dispendidos durante o período de elaboração da tarefa prevista pelo Projeto.

1.4. Duração do Projeto

O projeto prevê duração de seis meses, a considerar a data de criação do GT, período que entende-se suficiente para alcançar os objetivos e produtos.

1.5. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora

A unidade funcional gestora e idealizadora será o Centro Nacional de Arqueologia (CNA), unidade especial do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o qual responde como autarquia do Ministério da Cultura.

Entretanto, enquanto departamento técnico, o CNA, por si, não possui total expertise para a execução, em sua plenitude, da propositura de um PL. Naturalmente, outros tantos

fatores, para além dos dados arqueológicos, representam-se como peremptórios quando da criação de um Projeto de Lei. Assim, conforme retromencionado, entende-se que outros Departamentos possuem grande relevo e *know-how* para o adensamento das ideias e discussões quanto às taxações.

2. Lógica de Intervenção do Projeto

Objetivo Superior	Aumentar a eficiência na salvaguarda do patrimônio arqueológico brasileiro.
Objetivo do Projeto	Instituir taxa pelos serviços prestados nos processos de pesquisa arqueológica no âmbito do licenciamento ambiental brasileiro.
Principais produtos	Projeto de Lei com fulcro à exação da tributação

3. Contexto e Justificativa

Sendo o patrimônio arqueológico um bem material reconhecido, constitucionalmente, como patrimônio da União, existem diversos diplomas legais que normatizam quanto a sua gestão e proteção. Para tanto, a autoridade competente na sua gestão é o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura (MinC).

Apesar de terem iniciado no Brasil na década de 1960⁷, as pesquisas arqueológicas (controladas cientificamente) foram catapultadas a partir de 2002, quando da edição de Portaria pelo IPHAN a qual compatibilizava as pesquisas arqueológicas com as fases do licenciamento ambiental. Destarte, neste momento, restou sacramentada a necessidade do fazimento de pesquisas arqueológicas antes das instalações dos grandes empreendimentos.

Deste modo, considerando o desenvolvimento nacional nos últimos anos – sensível ainda mais com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – a quantidade de

⁷ Instituído sistematicamente pelo Programa Nacional de Pesquisas Arqueológicas (Pronapa)

pesquisas arqueológicas foram agigantadas, **elevando sobremaneira os gastos de dinheiro público para o seu acompanhamento e gestão.**

Destarte, podemos considerar que se não fosse o instituto do licenciamento e a inserção do IPHAN no próprio, talvez não houvesse tamanho e candente crescimento de pesquisas arqueológicas nos últimos decênios. Nesta esteira, é admissível compreender que a expansão desta política de salvaguarda do patrimônio arqueológico depende exclusivamente da manutenção deste vínculo com o licenciamento. Portanto, considerando a envergadura de gastos, tornou-se insustentável uma manutenção razoável e equilibrada desta política, uma vez que ao IPHAN compete anuir sobre o patrimônio arqueológico dentro do licenciamento federal, dos estaduais e dos municipais (diferente do IBAMA, por exemplo, que além de cobrar pelos seus custos trata somente da esfera federal).

Ainda sob a ótica da manutenção, cabe salientar sobre as dificuldades da instituição em alocar recursos humanos, materiais, financeiros e logísticos, em uma notória assimilação de que o governo não prioriza totalmente a temática. Por certo, urge a reformulação da política de salvaguarda do patrimônio para que tenha assegurada uma nova receita para financiar a política.

Recentemente, o IPHAN foi autorizado a realizar um Processo Seletivo Simplificado de modo a receber 80 profissionais, cada qual com vencimentos mensais acima de R\$ 8 mil. Além dos recursos humanos, os quais demandam de logística de trabalho, semanalmente o IPHAN emite dezenas de portarias autorizativas às pesquisas arqueológicas no DOU, atingindo a casa de alguns milhares de reais. Se não bastasse, o uso do dinheiro público dá-se também no encaminhamento de documentação via Correios, motivando celebração de contratos sempre volumosos. Por fim, porém também onerosa, são as dezenas de fiscalizações⁸ executadas pelo IPHAN, nos mais distantes rincões deste Brasil. Para tais ações, o IPHAN arca sozinho com todas as despesas, não emitindo nenhuma forma de taxaço ou Guia de Recolhimento da União (GRU).

Diferentemente do IPHAN, o IBAMA possui atos normativos que tutelam a maneira em que os interessados pelo licenciamento ambiental devem pagar pelas despesas da administração, trazendo razoabilidade às ações institucionais.

⁸ Todavia, entende-se que a relação entre “quantidade de fiscalizações X quantidade de licenças ambientais/portarias de pesquisa” é inversamente proporcional. A justificativa dá-se na ausência de orçamento para a garantia plena de diárias e passagens para o exercício de poder de polícia, caso que seria facilmente anulado caso houvesse a taxaço do ato do licenciamento.

Deste modo, a fim de emularmos a forma de taxaço executada pelo IBAMA, entendemos que é insustentável e incoerente, a forma em que o licenciamento ambiental é tratado pelo IPHAN, malbaratando, sobremaneira, o erário e levando à ineficiência noutras áreas de sua competência institucional (e.g. proteção dos sítios arqueológicos fora do licenciamento ambiental).

A partir do levantamento dos valores supramencionados – os quais julgamos a um custo estimado mensal de R\$ 1 milhão de reais para a Administração Pública – entende-se que o **interesse público em muito está servindo aos interesses privados, quando da execução de serviços públicos divididos e especializados para os interessados**, julgando-se que é imprescindível que o IPHAN redesenhe suas normas, tornando razoável a sua participação (sem ônus ao erário federal) no processo de licenciamento ambiental.

Memória de Cálculo – Exercício 2015	
Salários (101 servidores) ⁹	R\$ 10.673.333,30
Publicações no D.O.U.	R\$ 146.687,04
Diárias - Fiscalizações ¹⁰	R\$ 125.616,15
Correios (malotes)	R\$ 483.268,04
Total	R\$ 11.428.904,60

Considerando os montantes dispendidos conforme o quadro acima, pode-se fazer uma correlação com as obras concluídas pelo PAC Cidades Históricas¹¹ no período entre 2013 e 2015. Segundo o sítio eletrônico¹² do IPHAN, até o relatório de novembro/2015, quatorze obras foram concluídas, em oito estados brasileiros. O erário federal investido atingiu o montante de R\$22.198.376,10. Deste modo, com o objetivo de relacionar os gastos com a arqueologia no licenciamento e os investimentos diretos realizados na área finalística do patrimônio edificado, tem-se que em três anos o IPHAN gastaria R\$34.286.713,80, ou seja, **o IPHAN iria gastar com a burocracia na arqueologia um orçamento 36% maior do que o Governo Federal gastou com obras de requalificação no PAC Cidades Históricas.**

⁹ Os salários foram multiplicados por 13 vezes (12 meses + 13º salário), além do 1/3 de férias.

¹⁰ Cabe ressaltar que para o cálculo não foram considerados os deslocamentos (via terrestre e via aérea), o que, por si, catapultaria os valores dispendidos.

¹¹ Em 2013 o Ministério do Planejamento autorizou uma linha de orçamento destinada aos sítios históricos urbanos acautelados pelo Iphan, originando o PAC Cidades Históricas. Coube ao Instituto, a concepção do Programa, o qual está sendo implantado em 44 cidades de 20 estados da federação.

¹² Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3354/quinze-anos-de-investimentos-ininterruptos-na-preservacao-do-patrimonio-cultural>

Deste modo, utilizando da correlação retromencionada, pode-se verificar a desproporcionalidade que os gastos referentes à arqueologia, no licenciamento ambiental, vêm imperando no IPHAN. Ao mais que ombrearmos as cifras relativas à arqueologia aos custos imprescindíveis nas requalificações do patrimônio edificado, entendemos o quão grande é o **malbaratamento do erário no licenciamento ambiental**.

Conforme preceituado pela legislação tributária brasileira, temos que a Carta Magna de 1988 iluminou quanto à possibilidade legal da exação tributária em razão do Poder de Polícia e da Prestação de Serviços Públicos:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

II - **taxas**, em razão do exercício do poder de polícia **ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis**, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; [grifo nosso]

Na mesma esteira de juízo, apesar de ser o Código Tributário Nacional de 1966, seus dizeres são representados pela Constituição Federal. Ademais, com o intuito de ainda pormenorizar sobre a matéria de taxas, o Código Tributário explana quanto à definição de poder de polícia¹³ e de serviços públicos (específicos e divisíveis):

Art. 78. Considera-se **poder de polícia** atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, **ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público**, à

¹³ Segundo o Decreto 6.844/2009, o qual aprova a estrutura regimental do IPHAN, temos que ao órgão cabe “exercer o poder de polícia administrativa, aplicando as sanções previstas em lei, visando à preservação do patrimônio protegido pela União”. Tal previsão também é exposta no Decreto Lei 25/1937, o qual “organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional”.

tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Art. 79. Os **serviços públicos** a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. [grifo nosso]

Segundo Sabbag (2010), a taxa de polícia – a qual também é alcunhada como taxa de fiscalização – será exigida em virtude de atos de polícia, executados pela Administração Pública. Assim, “a taxa de polícia é cobrada em razão da atividade do Estado, que verifica o cumprimento das exigências legais pertinentes e concede a licença, a autorização, o alvará e etc”. (AMARO apud SABBAG, 2010, p. 408).

Ainda segundo Sabbag (2010), a taxa de serviço – ou taxa de utilização – deverá ser cobrada em razão da prestação estatal de um serviço público específico e divisível. Específico, pois permite-se identificar o sujeito passivo ou discriminar o usuário daquele serviço. Divisível, pois é aquele passível de utilização individual pelo contribuinte, trazendo um benefício individualizado.

Por sua vez, Paulsen (2009), fundamenta o conceito de taxa como custo individual do serviço que foi prestado ou fiscalização a que foi submetido o indivíduo contribuinte.

O exercício do poder de polícia é realizado, e os serviços públicos são prestados porque são atividades do interesse público. Contudo, não há por que toda a sociedade participar do custeio de tais atividades estatais na mesma medida se são elas específicas, divisíveis e realizadas diretamente em face ou para determinado contribuinte que a provoca ou demanda. **Daí a outorga de competência para a instituição de tributo que atribua o custeio de tais atividades específicas e divisíveis aqueles aos quais foram realizadas, conforme o custo individual do serviço que lhe foi prestado ou fiscalização a que foi submetido** (PAULSEN, 2009, p.38) [grifo nosso].

Portanto, advoga-se que uma vez que a salvaguarda do patrimônio arqueológico brasileiro é uma competência institucional do IPHAN, tornando imprescindível o poder de polícia (ou de fiscalização), considera-se que esta é uma atividade do Estado e que, em casos específicos, possui escopo de verificar o cumprimento das exigências para a anuência de determinada licença ambiental, justificando a exação legal de taxa.

De valor idêntico, tem-se que a partir de todos os serviços disponibilizados e executados pelo IPHAN, quando das pesquisas no licenciamento ambiental (análises de projetos, confecção de Termos de Referência, análise de relatórios, produção de pareceres técnicos, emissão de portarias autorizativas das pesquisas arqueológicas no Diário Oficial da União –D.O.U., distribuição nacional de documentação dos interessados, etc), sem pestanejo há de ser considerado como a execução de um serviço público e, para tanto, deverá haver a taxa de serviço ou taxa de utilização.

Destarte, seja pelo viés do “poder de polícia” e/ou do “serviço público” executado, entende-se que o empreendedor sujeito ao licenciamento ambiental que usa de tais atividades exercidas pelo IPHAN e que, ao final, pretende receber uma outorga individualizada, personalizada, **deverá arcar com taxa pelos serviços custeados pelo Estado**, uma vez que não é razoável a imputação destes ônus a todos os contribuintes.

Outro ponto meritório de destaque trata-se do Acórdão TCU nº 2.164/2007 – PLENARIO, endereçado ao presidente do IPHAN. Dentre outras determinações/recomendações, o Tribunal recomenda ao IPHAN que buscase junto ao

IBAMA formas de repasse das arrecadações recebidas pelo IBAMA, uma vez que o IPHAN também realizava as análises dos Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto ao Meio Ambiente (EIA/RIMA), e, ao contrário do órgão ambiental, o IPHAN arcava sozinho com as despesas administrativas.

9.2.2. estabeleça, em conjunto com o Ibama, critérios que possibilitem mensurar o percentual da arrecadação de recursos resultantes das análises de EIA/RIMA a ser repassado ao Iphan, tendo em vista o fato de que essa entidade também arca com despesas administrativas por ocasião das referidas análises.

9.2.3 busque, em conjunto com o Ibama e com a STN, em complemento às providências referidas no item 9.2.2 retro, a criação de uma rubrica extra que possibilite a divisão entre o Ibama e o Iphan do montante arrecadado por ocasião das análises de EIA/RIMA (Acórdão TCU nº 2.164/2007 – PLENARIO) .

Todavia, apesar da importância deste acórdão, o mesmo mostra-se **inadequado** para as atuais atividades do IPHAN, uma vez que de um universo médio de mil e quinhentas (1500) portarias de pesquisas arqueológicas emitidas por ano, tão somente um montante de 50 portarias são de empreendimentos licenciados pelo IBAMA, logo, menos de 0.5% dos serviços prestados pelo IPHAN são coincidentes daqueles empreendimentos do IBAMA¹⁴.

Desta maneira, um universo de 99,5% de serviços prestados pelo IPHAN é correspondente aos empreendimentos licenciados pelos 27 órgãos de licenciamento estadual no Brasil, além de alguns municipais. No entanto, considerando que independente da esfera a licenciar o empreendimento (federal, estadual, municipal) o IPHAN mantém sua atribuição institucional quanto à salvaguarda do patrimônio arqueológico brasileiro, logo, é **imprescindível a criação de um mecanismo próprio de taxaço**, podendo ser emulado a

¹⁴ Cabe enfatizar que as obras licenciadas pelo IBAMA, das quais uma parcela está inserida na pasta do PAC, corresponde a obras de vulto nacional, de grande envergadura civil. Neste mérito, os empreendimentos catapultaram a importância da arqueologia e do IPHAN dentro do cenário do licenciamento ambiental, mesmo que, quantitativamente, as obras licenciadas pelo IBAMA sejam de um montante bem inferior se comparadas àquelas licenciadas pelos estados e municípios.

partir do preconizado pelo IBAMA, porém, **autônomo o suficiente para adequar às demandas do IPHAN.**

Com o objetivo de atingir ao objetivo de taxar os serviços públicos prestados, é imprescindível que tenha dados atualizados sobre a logística de análise dos processos, valores gastos com recursos humanos e materiais, além de despesas concernentes aos deslocamentos dos fiscais durante a execução do poder de polícia administrativa.

Deste modo, faz-se fundamental a padronização de cálculos para alcançar os valores das determinadas licenças. Neste sentido, considerando o pioneirismo da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 entendemos que o Projeto de Lei pode utilizar-se da mesma fórmula matemática, sendo:

Valor = {K + [(A x B x C) + (D x A x E)]}
A - Nº de Técnicos envolvidos na análise
B - Nº de horas/homem necessárias para análise
C - Valor em Reais da hora/homem dos técnicos envolvidos na análise + total de obrigações sociais
(OS) = 84,71% sobre o valor da hora/homem
D - Despesas com viagem
E - Nº de viagens necessárias
K - Despesas administrativas = 5% do somatório de (A x B x C) + (D x A x E)

*Fórmula emulada a partir da Lei 6.938/81

Neste sentido, é fundamental quantificar principalmente o item B, ou seja, o número de horas /homem necessárias para a análise do documento ora proposto. A quantificação deve considerar o somatório de projetos e relatórios, todavia, diferenciar quando daqueles documentos relativos à licença prévia, à licença de instalação e à licença de operação, uma vez que cada licença representa, por si, uma densidade informacional diferente, o que reflete completamente no volume e na densidade de trabalho.

A partir da fórmula, pode-se formatar a “Taxa de Controle e Fiscalização do Patrimônio Cultural (TCFPC)”, que também espelhada pela Lei 6.938/81 deve gerar níveis de tamanho de empreendimento. Para isto, bem como a Lei retromencionada pode valer-se da Lei 10.165/00, onde:

PORTE	RECEITA BRUTA ANUAL
Microempreendimento/ pequeno	Pessoa jurídica que tiver receita bruta anual inferior a R\$1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais)
Empreendimento de médio porte	Pessoa jurídica que tiver receita bruta anual superior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) e igual ou inferior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais)
Empreendimento de grande porte	Pessoa jurídica que tiver receita bruta anual superior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais)

Por fim, é imperioso que haja esforços para enquadrar cada tipo de empreendimento com o seu relativo potencial de impacto para com os sítios arqueológicos. A título de exemplificação, temos que uma Pequena Central Hidrelétrica, a qual é tida como empresa de pequeno porte, pode ser enquadrada como de médio a alto potencial de impacto. Por sua vez, uma Usina Hidrelétrica, certamente verificada como empresa de grande porte, deve ser caracterizada como de alto potencial de impacto.

Após a padronização dos dados da fórmula, bem como associado ao estabelecimento do porte do empreendimento e seu potencial de impacto, é possível alcançar os valores a serem cobrados no ato das licenças ambientais, tendo em vista a relação porte do empreendimento x potencial de impacto x fase da licença (prévia / instalação / operação), conforme tabela abaixo:

LICENÇA AMBIENTAL			
EMPRESA DE PEQUENO PORTE			
<i>Potencial de Impacto</i>	<i>Pequeno</i>	<i>Médio</i>	<i>Alto</i>
Licença Prévia	R\$?	R\$?	R\$?
Licença de Instalação	R\$?	R\$?	R\$?
Licença de Operação	R\$?	R\$?	R\$?

EMPRESA DE PORTE MÉDIO			
<i>Potencial de Impacto</i>	<i>Pequeno</i>	<i>Médio</i>	<i>Alto</i>
Licença Prévia	R\$?	R\$?	R\$?
Licença de Instalação	R\$?	R\$?	R\$?
Licença de Operação	R\$?	R\$?	R\$?
EMPRESA DE GRANDE PORTE			
<i>Potencial de Impacto</i>	<i>Pequeno</i>	<i>Médio</i>	<i>Alto</i>
Licença Prévia	R\$?	R\$?	R\$?
Licença de Instalação	R\$?	R\$?	R\$?
Licença de Operação	R\$?	R\$?	R\$?

4. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos no Projeto

A proposta inicialmente partirá do Centro Nacional de Arqueologia (CNA). Estando o Centro vinculado como Unidade Especial do Departamento de Patrimônio Material (DEPAM), é necessário, contudo que haja a aquiescência deste.

Deste modo, a considerar que o Grupo de Trabalho deverá ser capitaneado pelo CNA, cabe apresentar os demais atores departamentais envolvidos no Projeto de Intervenção e suas devidas atribuições¹⁵:

i. Centro Nacional de Arqueologia:

- Definir diretrizes e normas voltadas para a gestão do patrimônio arqueológico em âmbito nacional;
- Propor, elaborar, subsidiar, coordenar, monitorar e avaliar a formulação e implementação de planos, programas, projetos e ações de preservação, promoção, difusão e fomento do patrimônio arqueológico brasileiro, em consonância com as

¹⁵ Atribuições espelhadas por meio da Portaria nº 92, de 5 de Julho de 2012, a qual aprova o Regimento Interno do IPHAN.

diretrizes do IPHAN e desenvolver, em conjunto com as superintendências e demais órgãos do IPHAN, linhas de ação voltadas para a manutenção da integridade do patrimônio arqueológico.

i.ii. **Coordenação de Pesquisa e Licenciamento – COPEL:**

- Gerenciar e monitorar as ações de análise, licenciamento, acompanhamento e fiscalização das pesquisas arqueológicas realizadas em território nacional, nos programas de arqueologia acadêmica e nos programas de arqueologia preventiva.

i.iii. **Coordenação de Socialização do Patrimônio Arqueológico – COSOL:**

- Subsidiar o CNA na elaboração de normas e procedimentos para a regulamentação das ações de preservação e salvaguarda do patrimônio arqueológico brasileiro no âmbito da sua atuação, bem como propor, normatizar e implementar um programa nacional de salvaguarda e promoção de acervos arqueológicos.

i.iv. **Coordenação de Normas e Acautelamento – CONAC:**

- Propor, elaborar e implementar normas e procedimentos de abrangência nacional para a regulamentação das ações de preservação e salvaguarda do patrimônio arqueológico brasileiro, bem como desenvolver critérios e instrumentos de fiscalização e de aplicação de penalidades e multas para o patrimônio arqueológico brasileiro, nos termos da legislação vigente.

ii. Departamento de Planejamento e Administração – DPA:

- Coordenar e elaborar a consolidação dos planos e programas anuais e plurianuais do IPHAN, planejamento, orçamento, finanças, arrecadação, contabilidade, de logística, protocolo-geral e tecnologia da informação.

iii. Coordenação Nacional de Licenciamento:

- Coordenar as atividades pertinentes ao licenciamento ambiental, promover articulações entre o IPHAN e demais órgãos e entidades envolvidos no processo de licenciamento, atuar de forma articulada com os Departamentos, Centro Nacional de Arqueologia e Superintendências, além de consolidar as manifestações conclusivas do IPHAN nos processos de licenciamento ambiental.

iv. Procuradoria Federal junto ao IPHAN

- Exercer a representação judicial e extrajudicial do IPHAN, além de exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico aos órgãos da estrutura regimental do IPHAN.

v. Assessoria Parlamentar

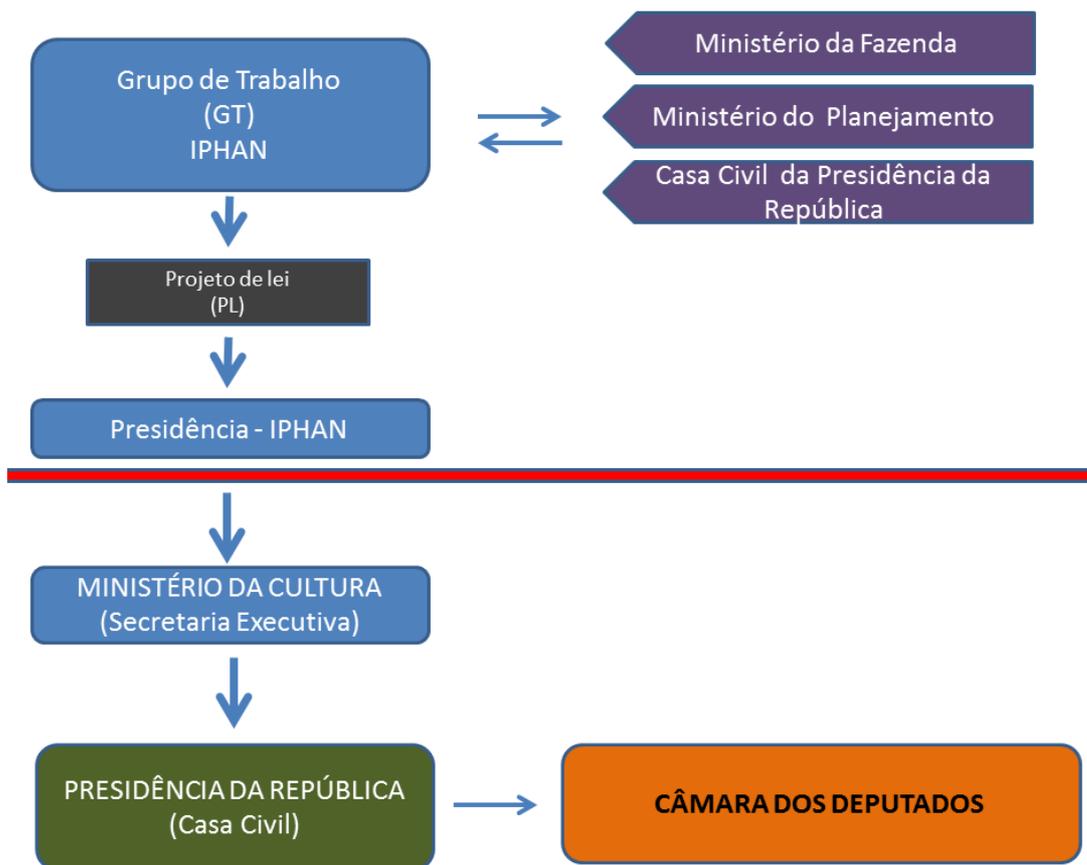
- Planejar e executar as atividades de assessoria parlamentar junto ao Gabinete da Presidência do IPHAN.

vi. Gabinete da Presidência do IPHAN:

- Incumbir-se do preparo e despacho do expediente institucional bem como da articulação e interlocução do Presidente com os Departamentos, Órgãos Descentralizados e público externo.

Ulterior à concordância formal, técnica e jurídica – trabalho a ser realizado pelo GT - o resultado a ser atingido e especificado é um Projeto de Lei, o qual será endereçado à presidência do IPHAN. A partir deste ponto dar-se-á por concluído o Projeto de Intervenção.

Para tanto, naturalmente, àquela autoridade e àquele gabinete estão asseguradas as competências para redesenho do Projeto de Lei. Todavia, para que não esmoreça no campo da inocuidade, espera-se que a Presidência do IPHAN encaminhe para a Presidência da República e posterior envio à Câmara dos Deputados como Projeto de Lei do Governo, usufruindo-se das possibilidades legítimas de encaminhamento para aquela Câmara.



* Cumpre informar que a linha vermelha representa a “linha de corte” do Projeto de Intervenção, sendo que o mesmo objetiva atingir o encaminhamento do Projeto de Lei para a Presidência do IPHAN, mesmo que haja a intenção de que o fluxo dê continuidade (MinC / Casa Civil da PR / Câmara dos Deputados).

5. Ciclo de vida do Projeto

1ª Fase: Gênese do Projeto de Intervenção:

- execução de diagnóstico situacional (mapeamento de rotinas e cálculo orçamentário/custos);
- embasamento técnico (jurídico e arqueológico)
- embasamento do “fato gerador” (poder de polícia e prestação de serviço público)
- esboço de cálculos para análise (quantidade de técnicos envolvidos na análise; quantidade de horas/homem necessárias para análise; valor em Reais da hora/homem dos técnicos envolvidos na análise + total de obrigações sociais; despesas com viagem; quantidade de viagens necessárias e despesas

administrativas. Cabe mensurar que tal esboço baseará na Lei 6.938/81 e seus anexos).

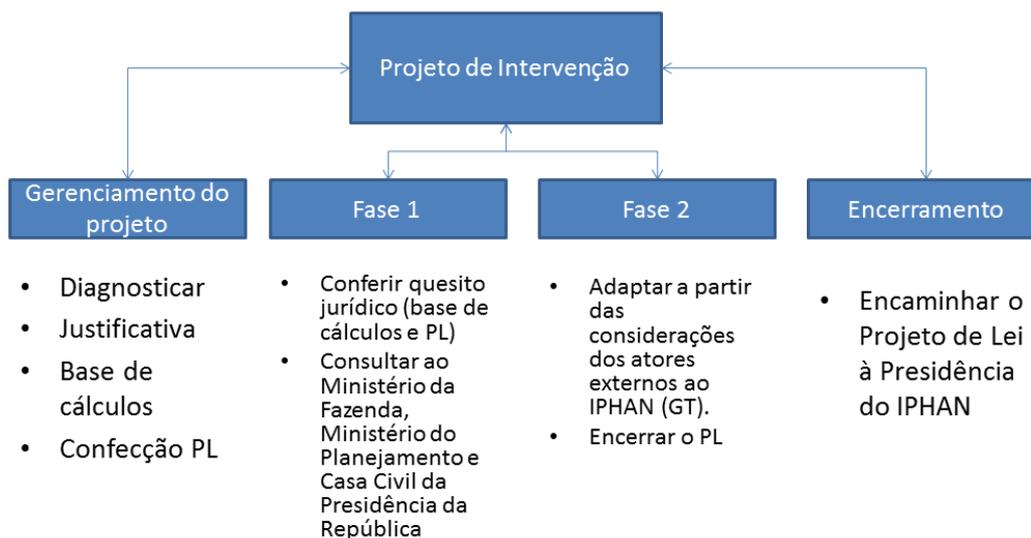
2ª Fase: Confecção do Projeto de Lei:

- Grupo de Trabalho elabora;
- Grupo de Trabalho realiza consultas ao Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Casa Civil da Presidência da República;
- Grupo de Trabalho encerra o Projeto de Lei;
- Grupo de Trabalho encaminha o Projeto de Lei para a Presidência do IPHAN.

Fase ulterior (para além do Projeto de Intervenção): Encaminhamento do Projeto de Lei para o Ministério da Cultura, por meio da Secretaria Executiva do Ministério, e endereçamento do PL para a Casa Civil da Presidência da República, para posterior envio ao Congresso Nacional.

6. Escopo do Projeto

6.1. Estrutura Analítica do Projeto



6.2. Não escopo do projeto

Cabe enfatizar que após a gênese e confecção do Projeto de Lei, produto deste Projeto de Intervenção, o PL será endereçado à Presidência do IPHAN. Neste ponto, entenderemos que o Projeto de Intervenção terá atingido seus objetivos primordialmente propostos.

Todavia, na sequência dos fatos, entende-se que o encaminhamento do IPHAN para a Presidência da República¹⁶ e, posteriormente, à Câmara dos Deputados, trata-se de algo para além da proposta do Projeto de Intervenção, entretanto, crê-se que o PL terá a prestabilidade que lhe cabe.

Quadro de Trabalho

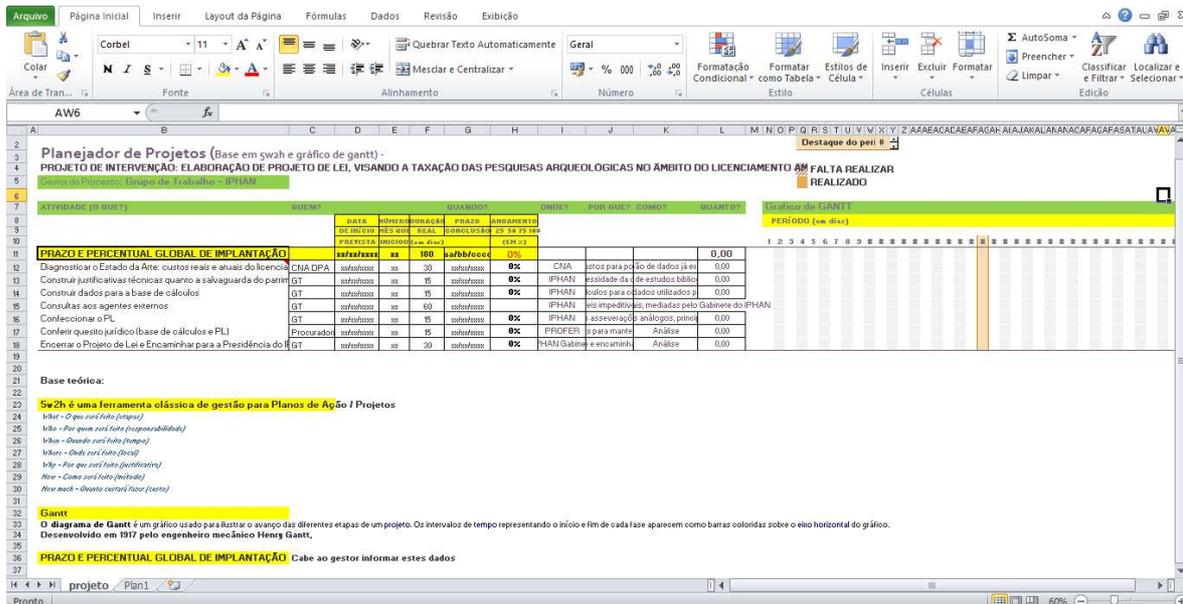
Produto: “Elaboração de projeto de lei visando a taxaço das pesquisas arqueológicas no âmbito do licenciamento ambiental brasileiro”				
Pacote de Trabalho: Diagnosticar estado da arte; confeccionar Projeto de Lei e encaminhar PL para a presidência do IPHAN.				
Atividade	Estimativa de duração	Período		Responsável
		Início	Fim	
1 - Diagnosticar o Estado da Arte: custos reais e atuais do licenciamento ambiental no IPHAN;	1 mês	0 dias	30 dias	CNA DPA
2 - Construir justificativas técnicas quanto a salvaguarda do patrimônio arqueológico	15 dias	30 dias	45 dias	Grupo de Trabalho
3 - Construir dados para a	15 dias	45 dias	60 dias	Grupo de Trabalho

¹⁶ Importante é apresentar a necessidade de encaminhamento oficial via Sistema de Geração e Tramitação de Documentos (SIDOF).

base de cálculos				
4 - Consultas aos agentes externos	2 meses	60 dias	120 dias	Grupo de Trabalho
5 - Confeccionar o PL	15 dias	120 dias	135 dias	Grupo de Trabalho
6 - Conferir quesito jurídico (base de cálculos e PL)	15 mês	135 dias	150 dias	Procuradoria Federal junto ao IPHAN
7 - Encerrar o Projeto de Lei e Encaminhar para a Presidência do IPHAN	1 meses	150 dias	180 dias	Grupo de Trabalho

7. Cronograma do Projeto

A apresentação do Gráfico de Gantt abaixo é somente ilustrativa. O arquivo em Excel segue *pari passu* com este arquivo em Word.



8. Estimativa de Custos do Projeto

Inexiste estimativa de custos para o projeto.

9. Estratégia de Monitoramento e Avaliação do Projeto

Indicador	Linha de base	Meta	Meio de verificação
Buscar como referência o prazo estipulado para conclusão de cada uma das sete (7) atividades previstas no “Quadro de Trabalho” (acima exposto), materializadas em produtos parciais.	Contabilizar os dias estipulados de duração para cada atividade	A – confecção de cada produto parcial e do PL no prazo de tempo estipulado pelo Grupo de Trabalho.	Acompanhamento pelo Gráfico de Gantt

Considerações finais

Percebe-se que a grande dificuldade quanto ao Projeto de Lei não está na sua confecção, propriamente, mas sim quanto aos resultados que provirão a partir da sua possível propositura. No atual contexto político e econômico brasileiro, em que alega-se uma elevada taxa pelos serviços públicos prestados, má eficiência e gestão precária, entende-se que um Projeto de Lei com tal escopo não terá unanimidade pelos parlamentares. No entanto, é imperioso recepcionar a perspectiva de que somente se ocorrer as taxações - no caso da arqueologia no licenciamento ambiental, pormenor – é que o Estado terá condições de manter as políticas atuais de proteção ao patrimônio arqueológico brasileiro, concomitante às políticas do licenciamento ambiental.

Deste modo, como é de comum conhecimento, o espectro do licenciamento como operador da morosidade no desenvolvimento nacional é uma imagem que ronda os inflamados discursos parlamentares, culminando numa real dificuldade de aprovação de quaisquer Projetos de Lei com essa temática.

De todo modo, crê-se que em nome do bom uso do erário federal e da razoabilidade administrativa, a proposta da construção do Projeto de Lei mostra-se bastante suficiente em ser executada, apostando na sua construção – enquanto campo passível de mudança – e criando condições para o seu encaminhamento ao Congresso Nacional.

Referências bibliográficas

PAULSEN, Leandro. **Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora ESMAFE, 2009.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário** – 2. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2010.

Danilo Curado

Bacharel em Arqueologia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2009), Mestre em Educação pela Universidade Federal de Rondônia (2013). Arqueólogo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Coordenador de Pesquisa e Licenciamento do Centro Nacional de Arqueologia (CNA/IPHAN).

Contato: danilo.curado@iphan.gov.br