



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
1ª Vara Federal de Tubarão

Avenida Marcolino Martins Cabral, 2001, 3º andar - Edifício Portugal - Bairro: Vila Moema - CEP: 88705-001 - Fone: (48)3621-1426 -
www.jfsc.jus.br - Email: sctub01@jfsc.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5002494-65.2024.4.04.7207/SC

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

RÉU: MUNICÍPIO DE GAROPABA/SC

RÉU: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN

RÉU: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO

SENTENÇA

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal em face do Município de Garopaba, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e da União, objetivando a adoção de medidas para garantir a proteção do Sítio Arqueológico Capão de Garopaba, localizado em elevação que forma a península na barra da Lagoa de Garopaba, na localidade Morro do Índio, no município de Garopaba/SC.

A parte autora aduz que foi instaurado Inquérito Civil n. 1.33.007.000074/2020-31 diante de relatos de possíveis danos ao patrimônio arqueológico da localidade. Com base em parecer do IPHAN, constatou-se a existência de sítio arqueológico, com vestígios do tipo "sambaqui" e "oficinas líticas". Aduz que há trilhas de passagem de pessoas pela península, cortando o sambaqui, sendo que os danos são decorrentes de ações antrópicas e pluviais. Destaca que foram sugeridos a sinalização do local e ordenamento das trilhas como medidas a curto prazo, tendo sido indicado o preenchimento da vossoroca principal com material drenável e outras medidas capazes de gerar rápida cobertura vegetal. Sobre a oficina lítica, sugeriu-se sinalização e avaliação de instalação de *deck* ou estrutura que circunde a oficina, ordenando as passagens e bloqueando o pisoteamento.

Contudo, apesar das diligências realizadas perante IPHAN e município de Garopaba, a parte autora aponta que após 4 anos quase nada foi feito para a preservação do patrimônio arqueológico. Discorre sobre sua legitimidade ativa, bem como sobre legitimidade passiva dos réus, com o que sustenta a competência da Justiça Federal. Narra sobre o regime de proteção do patrimônio cultural e sobre os princípios da precaução e prevenção. Requereu antecipação de tutela.

Foi inicialmente determinada a manifestação dos entes de direito público acerca do pedido liminar.

Após manifestações dos réus, foi parcialmente deferida a tutela provisória de urgência (17.1).

Citado, o ICMBio apresentou contestação no evento 36, CONTES1. Alega inicialmente ausência de pressuposto processual, diante de inépcia e outros vícios da petição inicial. No mérito, sustenta insuficiência orçamentária, sendo que já vem agindo dentro do mínimo razoável, observada sua competência. Requer seja afastada a multa diária arbitrada.

O IPHAN, citado, apresentou contestação no evento 37, CONTES1. Alega igualmente inépcia e outros vícios na inicial. No mérito, sustenta que o IPHAN vem cumprindo regularmente sua atuação institucional, sendo o sítio em questão já cadastrado, e havendo atuação conjunta com o município de Garopaba/SC para preservação, ainda, estando em andamento a destinação de verbas oriundas de Termo de Ajustamento de Conduta. Diante do regular exercício de suas atribuições, sustenta que eventual intervenção do Poder Judiciário tende a prejudicar as políticas públicas em andamento. Alega, por fim, a irregularidade de eventual multa arbitrada em face do gestor público que não é parte no processo.

A União foi citada e apresentou contestação no evento 38, CONTES1. Alega inicialmente sua ilegitimidade passiva, pois a responsabilidade relacionada aos fatos apontados seria do IPHAN. No mérito, reproduz defesa do IPHAN e reitera que não são atribuições da União, mas da autarquia, as de proteção do patrimônio cultural brasileiro, sendo que vêm sendo regularmente exercidas. Por fim, sustenta também a ilegalidade de eventual multa aplicada em face do gestor público.

O município de Garopaba/SC apresentou contestação no evento 39, CONTES1. Sustenta responsabilidade da União, com base no art. 20, X, da CRFB/88, de tutela dos bens correspondentes a cavidades naturais subterrâneas e sítios arqueológicos e pré-históricos. Destaca as atribuições do IPHAN, enquanto autarquia



federal competente e responsável pela proteção dos sítios arqueológicos. Requer seja o município chamado apenas em um segundo momento, juntamente com Estado e União, para implantação de medidas protetivas. Sustenta inadequação do valor da multa e exiguidade do prazo estabelecido em liminar.

Réplica no evento 42, RÉPLICA1.

Decisão de saneamento proferida no evento 44, DESPADEC1, rejeitando-se as preliminares e deferindo-se prorrogação de prazo para cumprimento da tutela.

Instadas, as partes informaram não terem outras provas a produzir.

Houve baixa em diligência (evento 61), para manifestações do IPHAN e município.

Após, com a manifestação do MPF, vieram os autos conclusos para julgamento.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminares

As preliminares já foram analisadas na decisão de saneamento (44.1), a que me reporto.

Regime de proteção do meio ambiente cultural e dos sítios arqueológicos

O art. 225 da Constituição Federal dispõe que *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*. Outrossim, o §3º do mesmo dispositivo constitucional prevê que *as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados*.

De acordo com a Lei n. 6.938/81, conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, artigo 3º, inc. I, meio ambiente é *o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*.

O conceito jurídico de meio ambiente, em conformidade com a legislação vigente, abrange a totalidade dos bens naturais e culturais dotados de proteção jurídica, compreendendo não apenas os elementos da biosfera, mas também o patrimônio cultural em suas diversas manifestações. Este conjunto inclui os recursos naturais, como solo, recursos hídricos, flora e fauna, bem como os bens culturais materiais e imateriais, especificamente o patrimônio histórico, artístico, arquitetônico, monumental, arqueológico, fossilífero, geológico e urbanístico, todos sujeitos à tutela específica do ordenamento jurídico pátrio.

Assim, os sítios arqueológicos são considerados como integrantes do meio ambiente cultural, uma vez que refletem as origens e a identidade de um povo, e permitem que as suas histórias sejam contadas às próximas gerações.

Os principais dispositivos constitucionais que disciplinam esses bens culturais e que interessam no presente caso são os seguintes:

*Art. 5º [...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao **patrimônio histórico** e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;*

[...]

*Art. 20. São bens da União: [...] X - as cavidades naturais subterrâneas e os **sítios arqueológicos e pré-históricos**;*

[...]

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os **sítios arqueológicos**;*

[...]

*Art. 30. Compete aos Municípios: [...] IX - promover a proteção do **patrimônio histórico-cultural local**, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.*

[...]

*Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] V - os conjuntos urbanos e **sítios** de valor histórico, paisagístico, artístico, **arqueológico**, paleontológico, ecológico e científico.*

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

A Lei 3.924/1961, por sua vez, estabelece:

Art 1º Os monumentos arqueológicos ou pré-históricos de qualquer natureza existentes no território nacional e todos os elementos que nêles se encontram ficam sob a guarda e proteção do Poder Público, de acôrdo com o que estabelece o art. 175 da Constituição Federal.

Parágrafo único. A propriedade da superfície, regida pelo direito comum, não inclui a das jazidas arqueológicas ou pré-históricas, nem a dos objetos nelas incorporados na forma do art. 152 da mesma Constituição.

*Art 2º. Consideram-se **monumentos arqueológicos ou pré-históricos**:*

a) as jazidas de qualquer natureza, origem ou finalidade, que representem testemunhos de cultura dos paleoameríndios do Brasil, tais como sambaquis, montes artificiais ou tesos, poços sepulcrais, jazigos, aterrados, estearias e quaisquer outras não especificadas aqui, mas de significado idêntico a juízo da autoridade competente.

b) os sítios nos quais se encontram vestígios positivos de ocupação pelos paleoameríndios tais como grutas, lapas e abrigos sob rocha;

c) os sítios identificados como cemitérios, sepulturas ou locais de pouso prolongado ou de aldeamento, "estações" e "cerâmios", nos quais se encontram vestígios humanos de interesse arqueológico ou paleoetnográfico;

*d) as **inscrições rupestres** ou locais como sulcos de polimentos de utensílios e outros vestígios de atividade de paleoameríndios.*

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

[...]

Art 7º As jazidas arqueológicas ou pré-históricas de qualquer natureza, não manifestadas e registradas na forma dos arts. 4º e 6º desta lei, são consideradas, para todos os efeitos bens patrimoniais da União.

O Poder Público, em todas as suas esferas, tem o dever de proteção e conservação do patrimônio histórico e cultural, com a adoção das medidas necessárias para tanto, incumbência em relação à qual a sociedade tem dever de *colaboração*, ficando claro o caráter subsidiário dessa atuação. Todavia, a todos é cometido o dever de se abster de destruir, danificar, alterar ou comprometer o patrimônio cultural com usos incompatíveis com sua natureza ou a razão de sua proteção.

Os sítios arqueológicos, como bens integrantes do patrimônio da União independente de qualquer ato de acautelamento, devem ser inseridos na esfera de atribuição precípua da União e do IPHAN para a adoção de políticas públicas visando a sua preservação ou recuperação, e apenas subsidiariamente aos demais entes federados.

No âmbito federal, mesmo em relação aos sítios localizados fora de áreas de domínio da União, a atribuição de fiscalizar, preservar e proteger os sítios arqueológicos, assim como de promover medidas educativas relacionadas a eles, é do **Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN**.

O IPHAN, conforme seu Regimento Interno (Portaria n. 141/2023), *tem como missão promover a preservação do patrimônio cultural brasileiro de forma sustentável, contribuindo para a cidadania plena e para o reconhecimento, valorização e difusão da diversidade cultural, na acepção do art. 216 da Constituição Federal (Art. 2º).*

Dentro da estrutura organizacional do IPHAN encontra-se o Centro Nacional de Arqueologia (CNA), criado em maio de 2009, que é uma unidade especial vinculada ao Departamento de Patrimônio Material de Fiscalização (Depam) e integrante do Comitê Gestor do Iphan. Dentre as principais atribuições do CNA estão incluídas ações para elaboração de políticas e estratégias para a gestão do Patrimônio Arqueológico Brasileiro, a modernização dos instrumentos normativos, a autorização das pesquisas arqueológicas em todo o território nacional, o cadastramento dos sítios arqueológicos e a implementação de atividades de conservação e socialização do patrimônio arqueológico.

Portanto, compete ao IPHAN, através do CNA, a elaboração de políticas públicas para a gestão do patrimônio arqueológico brasileiro, o cadastramento dos sítios e a implementação de atividades de conservação e socialização do patrimônio arqueológico, possuindo atribuições de fiscalização e execução dessas ações.

Considerando que *Autarquia é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada*, (DL 200/67, art. 5º, I), os seus compromissos devem ser cumpridos com seu orçamento. Todavia, **a União permanece com a responsabilidade subsidiária** (quanto à execução) de cumprimento das obrigações quando houver insuficiência de recursos do IPHAN.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PATRIMÔNIO HISTÓRICO NACIONAL. CONJUNTO ARQUITETÔNICO DE SÃO LUÍS/MA. BEM TOMBADO. CONSERVAÇÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. PRECEDENTES. PROVIMENTO NEGADO.

1. A União é responsável subsidiária pelas obrigações do IPHAN, atraindo sua legitimidade passiva nas demandas

em que se busca a proteção de patrimônio histórico nacional.

2. Agravamento interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.976.807/MA, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 4/9/2023, DJe de 8/9/2023.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. TOMBAMENTO. RESTAURAÇÃO. IMPOSIÇÃO AO IPHAN E À UNIÃO. PRAZO. LICITAÇÃO. SÚMULA N. 7/STJ. IRRAZOABILIDADE. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. ARGUMENTO DESCABIDO. DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. DESPROPORCIONALIDADE DA MULTA DIÁRIA. ARGUMENTO VINCULADO À ILEGITIMIDADE PASSIVA. INSURGÊNCIA PREJUDICADA.

1. O argumento de irrazoabilidade do prazo de 180 dias para realizar licitação para restauração de imóvel tombado é descabido. A indisponibilidade orçamentária não permite afastar a obrigação de fazer imposta judicialmente na tutela dos direitos fundamentais, no caso, do patrimônio histórico.

2. Hipótese em que as obras impostas judicialmente em 2016 eram consideradas necessárias e urgentes pelo IPHAN desde 2004.

Incidência da Súmula n. 7/STJ (A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial).

3. **A União é responsável subsidiariamente pelas obrigações do IPHAN no que tange a restaurações de imóveis tombados, o que atrai a legitimidade passiva.**

4. O argumento recursal de irrazoabilidade da multa diária foi tecido de forma dependente do reconhecimento da ilegitimidade passiva da União. Mantida essa legitimidade, fica prejudicada a insurgência.

5. Agravamento interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.630.754/RS, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 22/8/2022, DJe de 30/8/2022.)

Outrossim, a Lei Orgânica do Município de Garopaba estabelece que compete ao referido ente proteger os documentos, as obras, e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos (art. 13, XXVII).

A Lei Municipal n. 2.028/2016, por sua vez, dispõe o seguinte:

Art. 1º A preservação do patrimônio natural e cultural do Município de Garopaba é dever de todos os seus cidadãos.

Parágrafo único. O Poder Público Municipal dispensará proteção especial ao patrimônio natural e cultural do Município, segundo os preceitos desta Lei e de regulamentos para tal fim editados.

*Art. 2º O patrimônio natural e cultural do Município de Garopaba é constituído por bens móveis ou imóveis, de natureza material ou imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, existentes em seu território e cuja preservação seja de interesse público, dado o seu valor histórico, artístico, ecológico, bibliográfico, documental, religioso, folclórico, etnográfico, **arqueológico**, paleontológico, paisagístico, turístico e/ou científico.*

Por fim, tendo em vista que o sítio arqueológico em questão está situado na Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca (APABF - 11.3), importante observar o Plano de Manejo da APABF:

VI. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

[...]

4. Fortalecer políticas de conservação do patrimônio cultural relacionados, principalmente, à cultura açoriana, à pesca artesanal e ao patrimônio histórico-arqueológico.

[...]

VII. NORMAS GERAIS PARA A APA DA BALEIA FRANCA

[...]

3. É proibido retirar, mover ou danificar qualquer objeto, peça, construção ou vestígio de patrimônio cultural, histórico e arqueológico dentro da APABF, bem como o tráfego de veículos sobre tais bens, salvo autorização expressa do órgão responsável pelo bem acautelado.

O mencionado instrumento também disciplina que Zona de Uso Restrito (ZURE) compreende áreas naturais conservadas do ambiente terrestre, em especial ecossistema de restinga e dunas, com ocorrência de **sítios arqueológicos**, sambaquis, butiás e espécies de fauna ameaçadas de extinção e alvos de conservação de Planos de Ação Nacional. São áreas imprescindíveis à continuidade de processos ecológicos e culturais do território, com baixa intervenção antrópica, onde pode ser admitido o uso sustentável de recursos naturais de forma eventual ou de pequena escala, não sendo permitidas novas construções.

Portanto, está evidente que a proteção aos sítios arqueológicos, como parte do meio ambiente cultural, inclui a proibição de qualquer intervenção que leve à sua destruição ou mutilação e que, embora sejam bens da União, cabe a todos os entes políticos a sua defesa e salvaguarda.

Caso concreto

A presente ação civil pública foi proposta pelo Ministério Público Federal com o objetivo de garantir a identificação, delimitação, sinalização e todas as demais medidas técnicas pertinentes à salvaguarda e ao estudo do Sítio Arqueológico Capão de Garopaba, localizado em uma península na barra da Lagoa de Garopaba, na localidade do Morro do Índio, em Garopaba/SC.

A parte autora alegou que o sítio, que contém vestígios do tipo "sambaqui" e "oficinas líticas", está sendo impactado por trilhas, passagem de pessoas e erosão, e que poucas ou quase nenhuma medida efetiva foi adotada para sua preservação nos quatro anos desde o conhecimento dos fatos. Como pedido liminar, a parte autora requereu que os réus elaborassem um diagnóstico pormenorizado das medidas emergenciais para mitigar os danos ao sítio arqueológico, especialmente ao sambaqui, sob pena de multa diária.

Em sua defesa, o IPHAN sustentou que está atuando consistentemente na preservação do sítio arqueológico, colaborando com o Município de Garopaba e buscando recursos através de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com uma empresa, o qual prevê projetos de contenção de erosão e sinalização, com projetos já elaborados e aprovados para execução.

O ICMBio, por sua vez, defendeu que não há inércia de sua parte, afirmando que vem realizando trabalhos de manejo e sinalização de trilhas dentro da APA da Baleia Franca, que cobre parcialmente a área do Morro da Ferrugem, e que celebrou um Acordo de Cooperação Técnica com o Município de Garopaba para ações de conservação ambiental e turismo.

A União arguiu ilegitimidade passiva, alegando que a responsabilidade primária pela preservação do sítio arqueológico recai sobre o IPHAN, como autarquia federal com personalidade jurídica e patrimônio próprios, e sobre o Município de Garopaba. Além disso, defendeu a ausência dos requisitos para a concessão da liminar, especialmente o *periculum in mora*, e reiterou a ilegalidade da fixação de multas diárias diretamente a agentes públicos.

O Município apontou que a responsabilidade principal pela conservação de sítios arqueológicos é da União, por serem patrimônio federal, cabendo ao município um papel de cooperação.

A controvérsia está centrada na definição da responsabilidade legal e material pela implementação das medidas de proteção e conservação do Sítio Arqueológico Capão de Garopaba. Discute-se se cabe ao Município, ao IPHAN, ao ICMBio ou à União a adoção de providências concretas para evitar a degradação do bem cultural e garantir sua preservação, considerando-se a repartição de competências prevista na Constituição, bem como normas infraconstitucionais.

O Sítio Arqueológico Capão de Garopaba abrange vestígios do tipo "sambaqui" e "oficinas líticas", sendo bem de inestimável valor cultural, integrando o patrimônio cultural brasileiro sob a proteção do artigo 216, V, da CRFB/88. A Constituição e a legislação infraconstitucional, como a Lei nº 3.924/61, estabelecem a sua proteção como direito fundamental e dever do Poder Público e da coletividade, visando preservar a história e a identidade de um povo.

O IPHAN, como autarquia federal, possui a finalidade de preservar, proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro.

A União, por sua vez, é a proprietária exclusiva das terras onde o sítio se localiza e titular do domínio sobre o próprio sítio arqueológico (art. 20, X, da CF/88), tendo a responsabilidade subsidiária e o dever de repasse de verbas suplementares ao IPHAN, se necessário.

O Município de Garopaba detém competência concorrente para proteger os bens de valor histórico e cultural em seu território (art. 23, III, da CF/88), com previsão expressa em sua Lei Orgânica (art. 13, XXVII) para proteger sítios arqueológicos.

Por fim, o ICMBio tem responsabilidade sobre a área, visto que o sítio está parcialmente inserido na Área de Proteção Ambiental (APA) da Baleia Franca, cujo Plano de Manejo prevê a conservação do patrimônio natural e cultural, além de classificar o Morro do Índio como Zona de Uso Restrito, com regras específicas de proteção aos sambaquis.

Apesar das claras atribuições, a prova dos autos revela a insuficiência das medidas comprovadas pelos réus para a efetiva conservação do sítio.

Embora o IPHAN tenha realizado vistorias, atualizado a ficha do sítio, e até fornecido um *layout* de placas personalizadas em 2021, o Município de Garopaba manteve-se inerte por um longo período, ignorando recomendações e ofícios do Ministério Público Federal. Somente após a concessão parcial da tutela de urgência (evento 17.1), o Município informou a contratação de um profissional para elaborar o diagnóstico, o que demonstra uma tardia resposta e a necessidade de intervenção judicial para impulsionar a atuação. A parte autora, em réplica, ainda apontou que "nenhuma medida efetiva foi adotada até o momento".

Quanto ao IPHAN, ainda que tenha celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com empresa, prevendo projetos de contenção de erosão, roteirização, sinalização e acompanhamento arqueológico, o prazo de cumprimento do TAC foi prorrogado, sem notícias de conclusão.

Os projetos foram aprovados, mas a execução das atividades de contenção e roteirização ainda dependem de articulação social e plano de manejo, indicando que as medidas efetivas de campo ainda estão pendentes.

O ICMBio, por sua vez, mencionou trabalhos de manejo e sinalização de trilhas no traçado "Caminhos da Baleia Franca" e um Acordo de Cooperação Técnica com o Município para conservação ambiental e turismo. Contudo, essas ações não se mostram suficientemente focadas nos impactos diretos e específicos sobre o

sítio arqueológico em questão, não havendo comprovação de que mitiguem as ameaças ao patrimônio cultural de forma adequada.

Os riscos à conservação do local são inegáveis e persistentes. O sítio está sendo degradado por ações antrópicas e pluviiais, com trilhas cortando o sambaqui, alta passagem de pessoas e formação de vossorocas que expõem material arqueológico, incluindo ossos e dentes.

Há relatos de intensa movimentação de banhistas sobre as oficinas líticas, muitos sem perceber o que pisam, o que contribui para sua depredação. A ausência de restrição de acesso ou orientação adequada para os visitantes é um fator agravante que permite o pisoteamento indevido. Embora alguns relatórios tenham apontado uma "estabilidade" relativa em certas vossorocas, a integridade do sambaqui segue ameaçada.

Além dos riscos diretos ao patrimônio, a situação também impõe riscos à segurança das pessoas. A presença de vossorocas, caminhos inadequados e a exposição de vestígios ósseos sem a devida sinalização ou manejo adequado das trilhas podem resultar em acidentes para os visitantes, especialmente em uma área turística com alta circulação.

A sugestão do IPHAN para a instalação de decks ou estruturas de observação nas oficinas líticas, além de proteger o sítio, também visa ordenar os percursos de caminhada e bloquear o pisoteamento, garantindo, implicitamente, um acesso mais seguro e controlado. A falta de placas informativas sobre a natureza do sítio também contribui para que as pessoas não percebam os vestígios, o que pode levar a danos acidentais ou, no caso de ossos humanos, gerar danos diversos ou atitudes inadequadas.

A inércia e a insuficiência das medidas adotadas pelos réus, por mais de quatro anos desde o conhecimento dos fatos, justificam a intervenção judicial, amparada pelos princípios da prevenção e da precaução.

O princípio da precaução é particularmente relevante aqui, pois mesmo diante de incertezas científicas sobre a total extensão dos danos futuros, as providências são indispensáveis para evitar a degradação e assegurar a efetividade da proteção.

A omissão do Poder Público em promover as medidas necessárias para a conservação do patrimônio arqueológico configura uma afronta ao interesse público e ao mandamento constitucional, o que exige tutela jurisdicional efetiva.

Nesse contexto, e considerando que o patrimônio cultural, uma vez degradado, sofre danos muitas vezes irreversíveis e inestimáveis, a atuação judicial se mostra crucial para compelir os entes federados a cumprirem suas obrigações constitucionais e legais.

Não se trata de substituir a discricionariedade administrativa, mas de assegurar que as políticas públicas de proteção ao patrimônio sejam efetivamente implementadas, em conformidade com as diretrizes técnicas e as necessidades do sítio arqueológico, que, como bem da União e elemento cultural, exige proteção integral.

Diante do exposto, e em face da comprovação da ameaça contínua à integridade do Sítio Arqueológico Capão de Garopaba, da omissão prolongada do Município de Garopaba, e da necessidade de coordenação e efetivação das medidas por todos os réus, impõe-se o acolhimento dos pedidos da parte autora para garantir a integral e efetiva proteção e conservação deste relevante patrimônio cultural.

Desta forma, os pedidos da parte autora merecem ser acolhidos na sua quase integralidade.

A condenação à identificação e delimitação da extensão da área (pedido b.I), à sinalização adequada e integral (pedido b.II), ao ordenamento das trilhas (pedido b.III), à elaboração e execução de um PRAD (pedido b.IV) e à elaboração, aprovação e execução de um projeto de preservação das oficinas líticas (pedido b.V), são medidas indispensáveis para conter a degradação e iniciar a recuperação do sítio, conforme já apontado em pareceres técnicos e laudos acostados aos autos.

No que tange ao Projeto de Pesquisa Histórica e Arqueológica (pedido c), impõe-se sua procedência. Embora o TAC preveja um "Projeto de acompanhamento arqueológico", a abrangência e a profundidade de uma pesquisa histórica e arqueológica sobre a integralidade da área são fundamentais para a completa compreensão do sítio, servindo não apenas como medida compensatória pelos danos e pela prolongada inação, mas como pilar para o estudo e a valorização do patrimônio, conforme o objetivo primordial da presente ação.

Igualmente, a elaboração de um Plano de Educação Patrimonial (pedido d) deve ser julgada procedente. A conscientização das escolas e das comunidades vizinhas sobre a importância do Sítio Arqueológico Capão de Garopaba é vital para a sua preservação a longo prazo, inculcando um senso de responsabilidade e pertencimento que complementa as medidas físicas de proteção.

Em relação ao cadastramento do sítio arqueológico nos sistemas oficiais (pedido b.VI), este deve ser julgado parcialmente procedente. O IPHAN já possuía um registro inicial, que estava sendo atualizado e complementado para abarcar todos os vestígios do sítio e disponibilizado no SICG/IPHAN. Portanto, o pedido não se refere à criação de um novo banco de dados no IPHAN, mas sim à adequação e atualização dos cadastros já existentes para refletir a integralidade do sítio, além de garantir o devido cadastramento em sistemas de controle e monitoramento do ICMBio e do Município de Garopaba, em suas respectivas competências, para assegurar a visibilidade e a gestão coordenada do patrimônio.

O ICMBio, na condição de gestor da APA da Baleia Franca, deve proceder ao cadastramento do sítio para fins de controle e monitoramento, em consonância com as diretrizes do Plano de Manejo da unidade de conservação. Contudo, sua atuação, assim como a do Município de Garopaba, deve se limitar ao cadastramento do sítio arqueológico em sistema oficial de dados, considerando que os sítios arqueológicos são constitucionalmente de propriedade da União (art. 20, X, da CF) e possuem proteção especial pela Lei nº 3.924/1961, sendo o IPHAN o responsável por sua conservação, fiscalização e exercício do poder de polícia. Não obstante, no âmbito administrativo, é facultado a estes entes, de forma suplementar e dentro de suas possibilidades, colaborar com o IPHAN e a União no cumprimento dessas atribuições.

A jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região corrobora este entendimento, conforme se depreende do seguinte julgado:

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE XANGRI-LÁ. SAMBAQUIS DO CAPÃO ALTO. ÁREA DEGRADADA. PROTEÇÃO DO SÍTIO ARQUEOLÓGICO. DELIMITAÇÃO E RECUPERAÇÃO. A evolução legislativa nacional dedica especial proteção ao patrimônio arqueológico, o qual é constituído por todos os vestígios, bens e outros indícios da evolução do planeta, da vida e dos seres humanos, cuja preservação e estudo permitam traçar a história da humanidade e a sua relação com o ambiente. Integram este patrimônio depósitos estratificados, estruturas, construções, agrupamentos arquitetônicos, sítios valorizados, bens móveis e monumentos de outra natureza, bem como o respectivo contexto, quer estejam localizados em meio rural ou urbano, no solo, subsolo ou em meio submerso, no mar territorial ou na plataforma continental. Os monumentos arqueológicos devem ficar sob a guarda e proteção do Poder Público, sendo a propriedade da superfície irrelevante e independente a das jazidas nela incluídas. É essa a interpretação que se chega ao fazer uma leitura conjugada dos preceitos legais e constitucionais pertinentes, quais sejam o art. 20, inciso X, da CRFB e a Lei nº 3.924/1961. Constatada a existência de degradação de sítio arqueológico, consistente em sambaquis, inclusive com arruamento, deve-se promover sua proteção, com a delimitação e cercamento imediato da área, adotando-se medidas para retirar ocupações ilegais nestes terrenos (proprietários de terras e invasores) e realocar, se for o caso, as famílias em outro lugar. O IPHAN deve assumir de forma efetiva, as competências que lhe foram destinadas por lei, no sentido de coordenar o processo de preservação dos sítios arqueológicos (sambaquis) e, se for o caso, delegar as atividades administrativas a outro ente (Município de Xangri-Lá/RS, por exemplo). O Município deve abster-se de emitir alvará para obras, atividades e intervenções na área delimitada como sítio arqueológico, assim como certidão de habite-se, notificar os moradores locais e realizar fiscalização rotineira. (TRF4, AC 5002950-65.2013.4.04.7121, TERCEIRA TURMA, Relatora para Acórdão VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 16/12/2020)

Nada obstante, não merece prosperar o pedido de criação de novo sistema de banco de dados com geoprocessamento, por ausência de previsão legal e por configurar obrigação desproporcional, especialmente para as autarquias federais, que necessitam manter uma gestão integrada do patrimônio arqueológico em âmbito nacional. Todavia, o IPHAN poderá, caso necessário, delegar atividades administrativas ao Município de Garopaba, conforme a necessidade e conveniência da Administração Pública.

Em síntese, a conduta omissiva dos réus, ou a insuficiência de suas ações efetivas e coordenadas, violou o dever constitucional de proteção do patrimônio cultural. A intervenção judicial é, portanto, imperativa para assegurar a efetividade da tutela jurisdicional ambiental e cultural, compelindo os entes federados a cumprir suas obrigações de forma solidária e integral.

Medida liminar

No tocante ao pedido de elaboração de diagnóstico pormenorizado das medidas emergenciais, objeto da decisão liminar de evento 17.1, verifico que o Município informou o seu cumprimento, com a juntada do documento técnico nos autos (76.2).

Embora os pedidos formulados pelo MPF tenham atribuído aos réus a adoção solidária e integral das medidas de proteção do sítio, entendo, como já exposto acima, que a responsabilidade primária recai sobre o IPHAN, e subsidiariamente à União, à luz do art. 20, X, da Constituição e da Lei nº 3.924/1961. Cabe ao Município e ao ICMBio, de forma suplementar, colaborar no cadastramento e fornecer subsídios técnicos, como efetivamente já ocorreu com o diagnóstico apresentado.

Assim, o diagnóstico elaborado pelo Município servirá de **referência técnica para a atuação suplementar do próprio Município**, orientando-o na execução de providências de sua alçada ou em eventuais medidas futuras de apoio à defesa e preservação do sítio arqueológico. Trata-se de instrumento útil de colaboração, sem prejuízo da autonomia técnico-científica do IPHAN para conduzir, com base em seu corpo técnico e nos pareceres que entender necessários, as ações que lhe incumbem por força constitucional e legal.

Honorários advocatícios

Conforme orientação jurisprudencial dominante, por critério de simetria, não cabe a condenação da parte vencida em ação civil pública ao pagamento de custas e honorários advocatícios (EAREsp n. 962.250/SP, relator Ministro Og Fernandes, Corte Especial, julgado em 15/8/2018, DJe de 21/8/2018; TRF4, AC 5001152-54.2022.4.04.7121, TERCEIRA TURMA, Relator ROGER RAUPP RIOS, juntado aos autos em 16/07/2024).

DISPOSITIVO

Ante o exposto, ratifico a decisão liminar e, com fundamento no art. 487, I do CPC, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES OS PEDIDOS para:

- a) CONDENAR o IPHAN e, subsidiariamente, a UNIÃO a realizar, no prazo de 180 dias:

a.1) a. Identificação e delimitação da extensão da área abrangida pelo Sítio Arqueológico Capão de Garopaba;

a.2) Sinalização adequada e integral sobre a existência do sítio e dos seus limites físicos (sambaqui e oficinas líticas);

a.3) Ordenamento das trilhas, de forma a evitar parcelas mais íngremes e áreas com vossorocas, impedindo a intensificação dos processos erosivos;

a.4) Elaboração e execução de um PRAD (Plano de Recuperação de Áreas Degradadas), em frações compatíveis com a preservação do sítio arqueológico e em conformidade com o estabelecido na Resolução CONAMA nº 429/11, sobretudo nas áreas de maior deterioração;

a.5) Elaboração, aprovação e execução de um projeto de preservação das oficinas líticas do sítio, a fim de ordenar os percursos de caminhada e bloquear o seu pisoteamento, entre outras atividades lesivas;

a.6) Elaboração e execução de um Plano de Educação Patrimonial, relacionado com o sítio arqueológico, que tenha como público-alvo as escolas do Município de Garopaba e os moradores das comunidades vizinhas ao sítio;

a.7) Apresentação de um Projeto de Pesquisa Histórica e Arqueológica sobre a integralidade da área compreendida pelo SÍTIO ARQUEOLÓGICO CAPÃO DE GAROPABA.

b) CONDENAR o IPHAN, o Município de Garopaba e o ICMBio a realizarem, em seus respectivos sistemas oficiais de dados, o cadastramento ou a adequação e atualização dos cadastros já existentes do sítio arqueológico Capão de Garopaba, a fim de permitir a visualização franca e imediata da informação sobre a existência de sítios arqueológicos por qualquer interessado.

Sem custas nem honorários advocatícios (art. 18 da Lei 7.347/85).

Sentença publicada e registrada eletronicamente.

Intimem-se.

Na hipótese de interposição de recurso, intime-se a parte contrária para apresentar contrarrazões e, após, remetam-se os autos ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Documento eletrônico assinado por **DANIEL RAUPP, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **720013576526v13** e do código CRC **ee47a90a**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): DANIEL RAUPP
Data e Hora: 15/09/2025, às 09:45:58

5002494-65.2024.4.04.7207

720013576526.V13