

NOTA TÉCNICO-JURÍDICA MPMG 02/2019

Referência: Subemenda Substitutiva Global de Plenário – *Projeto de Lei que dispõe sobre o licenciamento ambiental e a avaliação ambiental estratégica, e dá outras providências -, especialmente no tocante ao tratamento do patrimônio cultural. Versão 3.*

Trata-se de Análise da Subemenda substitutiva global de Plenário – que dispõe sobre o licenciamento ambiental e a avaliação ambiental estratégica, e dá outras providências -, especialmente no tocante ao tratamento do patrimônio cultural¹.

Consiste na **terceira** versão da subemenda apresentada pelo Deputado Kim Kataguiri, a ser analisado na qualidade de texto-base do Grupo de Trabalho – Licenciamento Ambiental, sob sua coordenação, que tem por finalidade “analisar o marco legal concernente ao licenciamento ambiental brasileiro e apresentar propostas ao seu aperfeiçoamento”.

A presente Nota Técnica Jurídica deve ser lida em complementação à nota técnica jurídica anterior (NTJ MPMG 01/2019).

Passa-se à análise das alterações promovidas em cada um dos dispositivos relativos à proteção do patrimônio cultural nacional.

Para tanto, utilizar-se-á quadros comparativos entre as redações da segunda e da terceira versões da Subemenda Substitutiva Global de Plenário, sendo a coluna da esquerda ocupada pela segunda versão e a coluna da direita ocupada pela terceira versão, em todos os quadros apresentados, da forma como exposta a seguir.

¹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/outros-documentos/texto-base-licenciamento-ambiental-apresentado-em-02-07.19>. Acesso em 9 jul. 2019. Texto para debate – segunda versão do Relator (02/07/2019).

I – Das alterações

Segunda Versão	Terceira Versão
Art. 2º - III – autoridade envolvida: órgão ou entidade que, nos casos previstos na legislação, pode se manifestar no licenciamento ambiental acerca dos impactos da atividade ou empreendimento sobre as populações indígenas, quilombolas ou outras comunidades tradicionais , o patrimônio cultural ou as Unidades de Conservação da natureza;	Art. 3º - IV – autoridade envolvida: órgão ou entidade que, nos casos previstos na legislação, deve se manifestar no licenciamento ambiental acerca dos impactos da atividade ou empreendimento sobre as populações indígenas ou quilombolas, o patrimônio cultural, as Unidades de Conservação da natureza ou a saúde humana ;

A previsão de que a autoridade envolvida deve necessariamente ser ouvida pode ser considerada um avanço em relação ao texto anterior.

No entanto, a exclusão da expressão “outras comunidades tradicionais” pode se mostrar restritiva e prejudicial. Segundo o Ministério do Meio Ambiente², há uma grande sociodiversidade entre os Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil, entre eles estão Povos Indígenas e os Quilombolas, mas há também os Seringueiros, Castanheiros, Quebradeiras de coco-de-babaçu, Comunidades de Fundo de Pasto, Faxinalenses, Pescadores Artesanais, Marisqueiras, Ribeirinhos, Varjeiros, Caiçaras, Praieiros, Sertanejos, Jangadeiros, Ciganos, Açorianos, Campeiros, Varzanteiros, Pantaneiros, Geraizeiros, Veredeiros, Caatingueiros, Retireiros do Araguaia, entre outros. Desta feita, havendo essas comunidades, também deve haver participação dos órgãos competentes, para garantia de respeito a esses povos.

Art. 2º - XXII – termo de referência (TR): documento emitido pela autoridade licenciadora que estabelece o conteúdo dos estudos a serem apresentados pelo empreendedor no licenciamento ambiental para avaliação dos impactos ou riscos ambientais decorrentes da atividade ou empreendimento.	Art. 3º - XXVIII – termo de referência (TR): documento emitido pela autoridade licenciadora, ouvidas, quando couber, as autoridades envolvidas , que estabelece o escopo dos estudos a serem apresentados pelo empreendedor no licenciamento ambiental para avaliação dos impactos ou riscos ambientais decorrentes da atividade
--	---

² <http://www.mma.gov.br/perguntasfrequentes.html?catid=16>



	ou empreendimento; e
--	----------------------

Trata-se de aprimoramento no texto a previsão de que as autoridades envolvidas serão consultadas para a emissão do termo de referência (TR), quando couber.

Atualmente, a Instrução Normativa IPHAN 01/2015 pormenoriza os procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe e prevê que a Superintendência do IPHAN, correspondente à base territorial do empreendimento, instaurará procedimento próprio e, com base nas informações do Formulário de Caracterização da Atividade (FCA) ou documento equivalente, emitirá o Termo de Referência Específico (TRE), indicando o conteúdo mínimo para a realização dos estudos, com vistas à avaliação do impacto do empreendimento sobre os bens culturais acautelados em âmbito federal.

É realmente o órgão de proteção específico quem deve indicar o conteúdo dos estudos a serem realizados, de modo a que sejam adequados aos fins a que se destinam.

Art. 37 - I – quando na ADA ou na área de influência existir: (...) II – quando na ADA ou na área de influência existir terra quilombola titulada; III – quando na ADA ou na área de influência existirem bens culturais formalmente identificados e acautelados ; IV – quando o empreendimento ou atividade afetar Unidade de Conservação da natureza ou sua zona de amortecimento; e V – em outros casos relevantes justificados pela autoridade licenciadora.	Art. 40 - I – observados os limites fixados no Anexo 1, quando na ADA ou na área de influência existir: (...) II – observados os limites fixados no Anexo 1, quando na ADA ou na área de influência existir terra quilombola titulada; III – quando na ADA existirem bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata, bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, ou legislação correlata, bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, ou legislação correlata, ou bens valorados nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, ou legislação correlata ; IV – quando a ADA se sobrepuser a Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral prevista na Lei nº 9.985,
---	--



	de 18 de julho de 2000, ou sua zona de amortecimento; e V – quando na ADA ou na área de influência existirem áreas de risco ou endêmicas para malária.
--	---

Cuida-se da mais importante alteração realizada.

1. Sobre a substituição da expressão “*bens culturais formalmente identificados e acautelados*” por “*bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata, bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, ou legislação correlata, bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, ou legislação correlata, ou bens valorados nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, ou legislação correlata*”, tem-se que a nova redação, apesar de apenas contemplar os bens acautelados, é **positiva** porque não mantém a exigência – considerada prejudicial - de que já estejam formalmente identificados. Com isso, há melhora na proteção do patrimônio cultural, inclusive arqueológico.

1.1. Ainda assim, mantém-se a observação exposta a seguir, constante da nota técnica jurídica (NTJ) anterior, consistente na perda de oportunidade de aprimoramento.

A proteção ao patrimônio cultural, que objetiva a tutela de interesses pertencentes ao gênero humano, é direito transindividual difuso, uma vez que pertence a todos ao mesmo tempo em que não pertence, de forma individualizada, a qualquer pessoa, não sendo juridicamente admissível qualquer lesão a tal bem jurídico.

Como visto, o legislador constituinte dispensou tratamento especial, impondo ao Poder Público, com a colaboração da sociedade, o dever solidário de proteger e assegurar nossos bens culturais preservando suas singularidades e também a responsabilidade de transmiti-los, na plenitude de sua integridade, às gerações vindouras.

Nosso ordenamento jurídico instituiu uma série de instrumentos para afirmar a proteção e acautelamento aos bens de valor cultural:

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.

Parágrafo 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. (grifos nossos).

Do dispositivo constitucional é possível extrair-se duas conclusões: a) os bens que constituem o patrimônio cultural são aqueles que, em si, portam referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira; b) o tombamento, assim como o inventário, registro, vigilância, a desapropriação etc., são apenas algumas das formas de acautelamento e de preservação de bens culturais e não ato constitutivo do valor cultural dos bens. O referido rol é exemplificativo (em razão da cláusula de abertura trazida pela expressão “outras formas de acautelamento e preservação”).

O Poder Público apenas reconhece e tutela o que já possui valor no seio da comunidade.

Nesse sentido encontram-se os ensinamentos de Ulpiano Toledo Bezerra de Meneses na Conferência Magna realizada no I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural, cujo tema foi “O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas”³:

[...] Ao inverso, a nova Constituição Federal reconheceu aquilo que é posição corrente, há muito tempo, nas ciências sociais: os valores culturais (os valores, em geral) não são criados pelo poder público, mas pela sociedade. O patrimônio é antes de mais nada um fato social – essa afirmação, nos órgãos de preservação, nas décadas de 1970 e 1980, provocava escândalos e alimentava mal-entendidos.

É claro que o estado e o governo podem participar da criação desses valores, privilegiando ou marginalizando uns e outros, mas sempre no jogo das práticas sociais. Estas é que são o ventre gerador. O poder público, agora, tem um papel declaratório e lhe compete, sobretudo, proteção, em colaboração com o produtor de valor, a comunidade (para usar um termo problemático pela sua ambiguidade e utilizado pelo constituinte). Entretanto, mesmo sem qualquer intervenção do poder público, existe o “patrimônio cultural nacional” [...] (p. 33/34).

3 Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/MENESES_Ulpiano_O-campo-do-patrimonio-cultural---uma-revisao-de-premissas.pdf. Acesso em: 9 jul. 2019.



Atribuir valor cultural implica fazer uma reflexão sobre o significado dos bens culturais. A existência de "bens culturais" materiais e imateriais, está vinculada à leitura que o ser humano faz do mundo. Isso significa que ao interpretar e modificar o espaço ao seu redor o homem acaba por criar manifestações e objetos nos quais estão expressos seus valores. Estes valores são criados, estabelecidos, moldados, apropriados, constantemente ressignificados pelo tempo e pelo valor dado pela sociedade de uma forma geral.

O Poder Público não detém a chave para a criação de bens culturais, por meio dos instrumentos formais de acautelamento, dentre os quais se insere o registro e o tombamento. Existe uma infinidade de bens culturais não reconhecidos oficialmente pelo Poder Público e que, a despeito disso, são tutelados pela Constituição da República e pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Desta feita, o IPHAN não deveria manifestar-se unicamente nos casos em que há patrimônio já acautelado, mas em todo processo potencialmente impactante sobre o patrimônio cultural, para identificar sua presença ou não e, se for o caso, salvaguardá-lo.

2. Lado outro, o dispositivo, trouxe um grande retrocesso pois a versão 3 previu que a participação, no licenciamento ambiental das autoridades envolvidas referidas no inciso III do art. 2º da Lei, ou seja, dos órgãos especiais de proteção, dentre os quais o IPHAN, apenas ocorrerá quando houver patrimônio acautelado em nível federal na área diretamente afetada (ADA) do empreendimento. A substituição da expressão “na ADA ou na área de influência” por apenas “ADA” **reduz significativamente o âmbito de abrangência de análise por parte dos órgãos de proteção.**

Os conceitos de área diretamente afetada (ADA) e de área de influência direta (AID) e indireta (AII) não são unívocos na doutrina.

A área diretamente afetada normalmente é considerada aquela ocupada pelo empreendimento em si, ou seja, a área de intervenção. Carvalho (2009) menciona os

conceitos de ADA utilizados normalmente em Estudos de Impactos Ambientais (EIAs) como:

1. Área onde será evitada a entrada de pessoas não autorizadas,
2. Espaço a ser ocupado pelo projeto com a infraestrutura para implantação e operação,
3. Área onde será ocupada pelo projeto na qual serão instaladas unidades administrativas e infraestruturais,
4. Espaço físico onde vai ser implantado o empreendimento, o qual ocorrerá alterações no meio ambiente de forma intensa, com substituição completa dos usos atuais decorrentes das alterações morfológicas de vegetação e outros fatores ambientais.⁴

Lado outro, o espaço geográfico potencialmente afetado, direta ou indiretamente, pelas ações a serem desenvolvidas, tanto na fase de instalação, quanto na fase de operação, sobre os diferentes meios (socioambiental e socioeconômico) é a definição de área de influência.

A definição de área de influência, de acordo com a Resolução do CONAMA 01 de 1986, no artigo 5º e inciso III, leva em consideração a bacia hidrográfica, tratando-se dos “limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza”.

A área de influência que recebe o impacto direto da implantação e operação do empreendimento proposto é chamada área de influência direta (AID), enquanto a área de influência indireta (aii) é a área onde são esperados efeitos indiretos oriundos das atividades do empreendimento.

A subemenda do Projeto de Lei de Licenciamento, versão 3, define os conceitos de área diretamente afetada (ADA) e de área de influência, sendo este último restrito ao que consiste na área de influência direta dos empreendimentos:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I – área diretamente afetada (ADA): área de intervenção direta da atividade ou empreendimento, necessária para a sua construção, instalação, ampliação e operação;

II – área de influência: área que sofre os impactos ambientais diretos da construção, instalação, ampliação e operação de atividade ou

4 CARVALHO, S. S. de. A importância da definição das áreas de influência (AI's) no licenciamento ambiental para a sociedade. Estudo de Caso: As minas de Caulim no município de Ipixuna do Pará. Dissertação de mestrado em Ciências Ambientais na Universidade Federal do Pará, Belém, 2009



empreendimento, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora;

Como exposto, na redação atual da Subemenda do Projeto de Lei de Licenciamento, os órgãos de proteção específico apenas manifestar-se-ão quando houver bem cultural acautelado na área de intervenção direta da atividade ou empreendimento, necessária para a sua construção, instalação, ampliação e operação.

Se o bem acautelado em nível federal estiver na área que sofre os impactos ambientais diretos ou mesmo indiretos da construção, instalação, ampliação e operação de atividade ou empreendimento, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora, os órgãos de proteção – especialmente o IPHAN – não poderá se manifestar, sugerir alternativas locacionais, mitigadoras ou compensatórias.

Assim, por exemplo, no caso de licenciamento de uma indústria que emita fuligem ou vibrações impactantes a um casarão antigo tombado em nível federal, o IPHAN não poderia se manifestar, de forma que o patrimônio cultural sofreria danos irreparáveis.

3. Por todo o exposto, **pode-se concluir que, apesar de a alteração na redação do dispositivo parecer representar uma melhoria (por não exigir mais que os bens acautelados tenham sido formalmente identificados), ela ocultou mudança extremamente significativa e prejudicial, consistente na limitação da manifestação do IPHAN apenas quando houver bens acautelados na ADA, excluindo a hipótese de manifestação quando houver bens na AID.**

§ 1º A manifestação das autoridades envolvidas não vincula a decisão final da autoridade licenciadora quanto à licença ambiental, exceto no caso de que tratam o inciso IV do caput e o § 2º deste artigo.

§ 1º A manifestação das autoridades envolvidas **deve ser considerada pela autoridade licenciadora**, mas não vincula a decisão final quanto à licença ambiental, exceto no caso de que trata o inciso IV do *caput* deste artigo para atividade ou empreendimento cujo licenciamento requeira EIA.



Como exposto na NTJ anterior, a previsão pura e simples de que a manifestação das autoridades envolvidas não vincula a decisão final da autoridade licenciadora subverte a lógica de que a proteção ambiental visa à melhoria da qualidade ambiental e que, portanto, deve ser promovida com base em argumentos técnicos, como aqueles exarados pelas autoridades participantes. Para que sua manifestação não vincule, deve haver a previsão de recusa devidamente motivada por parte da autoridade licenciadora.

A nova redação não soluciona de forma integral a referida crítica. No entanto, representa uma melhoria em relação ao texto correspondente à segunda versão da Subemenda, eis que exige ao menos que a manifestação das autoridades envolvidas sejam levadas em consideração, ainda que não vinculem a autoridade licenciadora.

	§ 2º No caso de julgar pelo descabimento total ou parcial da manifestação da autoridade envolvida, a autoridade licenciadora deve apresentar a devida motivação à autoridade envolvida, que pode reconsiderar ou manter sua manifestação.
--	---

Ainda, de acordo com o novo texto, a autoridade licenciadora não pode simplesmente rejeitar a manifestação da autoridade envolvida, devendo apresentar a devida motivação e abrindo a oportunidade para que a autoridade envolvida, diante disso, altere sua manifestação ou não. A segunda versão da Subemenda não contava com previsão nesse sentido, podendo-se considerar uma mudança positiva.

	Art. 41. Nos casos previstos no art. 40 desta Lei, o TR do estudo ambiental exigido pela autoridade licenciadora deve contemplar as informações e estudos específicos solicitados pelas autoridades envolvidas, que têm o prazo máximo de 30 (trinta) dias para se manifestar a partir do recebimento da solicitação da autoridade licenciadora.
--	--



Trata-se, novamente, de aprimoramento do texto anterior, no qual não havia previsão de que o TR contemplasse as informações e estudos específicos solicitados pelas autoridades envolvidas.

<p>Art. 38 - § 1º A autoridade envolvida deve apresentar manifestação conclusiva para subsidiar a autoridade licenciadora no prazo máximo equivalente à metade do prazo concedido a esta, contado da data de recebimento da solicitação.</p> <p>Obs. prazo de 30 dias previsto no <i>caput</i>.</p>	<p>Art. 42 - § 1º A autoridade envolvida deve apresentar manifestação conclusiva para subsidiar a autoridade licenciadora no prazo máximo de 90 (noventa) dias, no caso de EIA, e de até 30 (trinta) dias nos demais casos, contados da data do recebimento da solicitação.</p> <p>§ 2º A autoridade envolvida pode requerer, motivadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 1º deste artigo por no máximo 30 (trinta) dias, nos casos de EIA, e até 15 (quinze) dias, nos demais casos.</p>
--	---

São positivas as alterações dos prazos e a sua possibilidade de prorrogação.

Vale frisar que o estabelecimento de prazo exíguo para manifestação da autoridade envolvida faz com que, na prática, a exigência da manifestação, já relegada a hipóteses restritas, não vinculativa e não prejudicial ao trâmite do procedimento, transforme-se em mera formalidade, contando com pouca ou nenhuma efetividade.

<p>Art. 38 - § 3º No caso de a manifestação da autoridade envolvida incluir propostas de condicionantes, elas devem estar acompanhadas de justificativa técnica que demonstre sua necessidade para evitar, mitigar ou compensar impactos ambientais negativos da atividade ou empreendimento, podendo a autoridade licenciadora rejeitar aquelas que não atendam a esse requisito.</p>	<p>Art. 42 - § 4º No caso de a manifestação da autoridade envolvida incluir propostas de condicionantes, elas devem estar acompanhadas de justificativa técnica que demonstre sua necessidade para evitar, mitigar ou compensar impactos ambientais negativos da atividade ou empreendimento, podendo a autoridade licenciadora, para aquelas que não atendam a esse requisito, solicitar à autoridade envolvida a apresentação da devida justificativa técnica ou rejeitá-las.</p>
--	--

Novamente recorrendo-se à NTJ anterior, ressalta-se que a previsão de que a autoridade licenciadora possa rejeitar proposta de condicionante formulada pela autoridade responsável pela proteção ao patrimônio cultural inverte a lógica do sistema de proteção erigido pelo ordenamento jurídico. Isso porque, como já ressaltado na NTJ anterior, a *expertise* para tratar do tema é do órgão de proteção ao patrimônio cultural, que decide de forma técnica sobre matéria submetida à sua análise.

A nova redação do dispositivo não resolve essa questão. Porém, pode ser considerada como uma alteração positiva, já que faculta à autoridade licenciadora solicitar à autoridade envolvida a apresentação da devida justificativa técnica, como forma de sanar o problema.

Art. 38 - § 4º As autoridades envolvidas devem acompanhar a implementação das condicionantes ambientais incluídas nas licenças relacionadas a suas respectivas atribuições, informando a autoridade licenciadora nos casos de descumprimento ou inconformidade.	Art. 42 - § 5º A partir das informações e estudos apresentados pelo empreendedor e demais informações disponíveis , as autoridades envolvidas devem acompanhar a implementação das condicionantes ambientais incluídas nas licenças relacionadas a suas respectivas atribuições, informando a autoridade licenciadora nos casos de descumprimento ou inconformidade.
---	---

O acréscimo da expressão “*a partir das informações e estudos apresentados pelo empreendedor e demais informações disponíveis*” em dispositivo que anteriormente não a continha parece ter o escopo de limitar e restringir a atuação da autoridade envolvida em sua função de acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionantes incluídas em decorrência de sua manifestação. O dispositivo apenas não representará retrocesso se restar clara a possibilidade de fiscalização por parte dos órgãos ambientais no uso do poder de polícia administrativo.

II – Do dispositivo não alterado

1. Não houve alteração no seguinte dispositivo questionado:

Art. 42 (antigo 38, §2º)⁵

§ 3º A ausência de manifestação da autoridade envolvida nos prazos previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo não obsta o andamento do licenciamento, nem a expedição da licença ambiental.

Nesse caso, reiteram-se os termos da NTJ anterior.

A possibilidade de concessão de licença ambiental sem a efetiva participação do órgão competente para a proteção do patrimônio cultural fere a lógica do sistema protetivo existente no ordenamento jurídico brasileiro.

De fato, o conceito de meio ambiente reconhecido pela CR/88 é ampliativo e engloba os aspectos natural, cultural, artificial e do trabalho⁶, de forma que a decisão sobre a viabilidade ambiental de um empreendimento deve também considerar todos esses aspectos, que são necessários ao desenvolvimento equilibrado da vida.

Neste sentido, manifestou-se o Supremo Tribunal Federal brasileiro:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RT J 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria

5 Trata-se de repetição da norma inserta no art. 7º, § 4º, da Portaria Interministerial n.º 60/2015: “A ausência de manifestação dos órgãos e entidades no prazo estabelecido não implicará prejuízo ao andamento do processo de licenciamento ambiental, nem para a expedição da respectiva licença”.

6 José Afonso da Silva, por exemplo, define o meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas” (SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p.2). Leciona José Eduardo Ramos Rodrigues que “(...) embora ‘meio ambiente cultural’ e ‘patrimônio cultural’ sejam expressões idênticas e utilizemos predominantemente esta última neste trabalho, que é a preferida da Constituição Federal de 1988, consideramos aquela primeira como a mais adequada. Nossa preferência recai sobre a expressão ‘meio ambiente cultural’, no intuito de trazer os bens culturais para a esfera do Direito Ambiental, onde estarão melhor abrigados, se estudados na sua complexidade à luz dos princípios fundamentais inscritos nas Declarações de Estocolmo (1972) e do Rio de Janeiro (1992). Afinal, parece-nos que sua análise não pode resumir-se apenas ao tombamento, se este é limitação, servidão administrativa ou desapropriação, se o proprietário particular tem direito ou não a indenização. Na verdade, o meio ambiente cultural é muito mais que isso. Ele representa as diversas formas de expressão de um povo, elo formador e determinante dos sentimentos de nação e cidadania. É preciso também que os juristas ambientalistas não se esqueçam de analisá-los com a profundidade merecida. Afinal, a preservação do meio ambiente cultural é fundamental para a formação e consolidação da nacionalidade, condição imprescindível para uma nação adentrar na esfera do primeiro mundo. Temos esperança que o aprofundamento do estudo e a ampliação das discussões em torno do tema contribuam para que neste país o patrimônio cultural finalmente deixe de ser o ‘primo pobre’ do meio ambiente natural, encontrando um lugar ao sol condizente com sua especial relevância” (RODRIGUES, J. E. R. Importância e responsabilidade dos conselhos municipais do patrimônio cultural. In: MIRANDA, M. P. S.; ARAÚJO, G. M.; ASKAR, J. A. (orgs.). Mestres e conselheiros: manual de atuação dos agentes do patrimônio cultural. Belo Horizonte: IEDS, 2009).



coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a **disciplina constitucional** que a rege, está subordinada, **dentre outros princípios gerais**, àquele que privilegia a "**defesa do meio ambiente**" (CF, art. 170, VI), que **traduz conceito amplo e abrangente** das noções de **meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral**. (grifos nossos) (STF. MC-ADI 3.540-1. Tribunal Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. Julg. 01/09/2005, DJU 03/02/2006).

Como visto, o licenciamento ambiental busca introduzir a variável ambiental na decisão sobre a viabilidade de se autorizar a implantação de um empreendimento.

Em relação ao meio ambiente cultural, é o IPHAN que tem legalmente como missão promover e coordenar o processo de preservação do patrimônio cultural nacional visando a fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do País.

Como enfatizado pelo próprio IPHAN, a Nota Técnica nº 3/2019/CNL/GAB PRESI: “não há dúvidas que, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, existindo intervenção ou potencial impacto em bem acautelado pelo IPHAN na área de influência de uma atividade ou empreendimento, é legítima, indispensável e indelegável a sua participação no licenciamento ambiental” (p. 1).

O órgão ambiental licenciador não possui *expertise* para definir exigências, traçar estratégias e prever medidas preventivas, mitigadoras e condicionantes acerca da proteção ao patrimônio cultural, sendo que tais ações escapam à sua atribuição legal.

Não atestada a viabilidade do empreendimento, sob o aspecto meio ambiente cultural, pelo IPHAN, mostra-se teratológica a possibilidade de concessão de licença ambiental⁷. **Eventual licença do órgão ambiental para intervenções no meio**

⁷ Não se ignora que a norma é repetição do art. 7º, §4º, da Portaria Interministerial n.º 60/2015: “A ausência de manifestação dos órgãos e entidades no prazo estabelecido não implicará prejuízo ao andamento do processo de licenciamento ambiental, nem para a expedição da respectiva licença”. No entanto, entende-se que a elaboração de Lei geral de Licenciamento constitui oportunidade adequada para a inclusão de normas que fortaleçam a proteção ao patrimônio cultural.

ambiente cultural será emitida por órgão legalmente incompetente para tanto e, portanto, será inválida.

Não se pode deixar de considerar que, caso mantida a previsão de que a licença ambiental pode ser concedida independentemente da manifestação do IPHAN, a lei do licenciamento pode estar a permitir, de forma transversa, até mesmo intervenções em áreas já protegidas, o que é vedado pelo Decreto-Lei 25/37 (Lei do Tombamento) que estabelece:

Art. 17. As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado.

Parágrafo único. Tratando-se de bens pertencentes à União, aos Estados ou aos municípios, a autoridade responsável pela infração do presente artigo incorrerá pessoalmente na multa.

Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.

(...)

Art. 20. As coisas tombadas ficam sujeitas à vigilância permanente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que poderá inspecioná-los sempre que for julgado conveniente, não podendo os respectivos proprietários ou responsáveis criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa de cem mil réis, elevada ao dobro em caso de reincidência.

Outrossim, a concessão de licença sem a prévia manifestação do IPHAN pode importar em destruição de sítios arqueológicos, o que é crime contra o patrimônio nacional:

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 5º Qualquer ato que importe na destruição ou mutilação dos monumentos a que se refere o art. 2º desta lei, será considerado crime contra o Patrimônio Nacional e, como tal, punível de acordo com o disposto nas leis penais.

2. Outro ponto que merece atenção é a ausência de consideração dos impactos indiretos⁸, que deveriam ser observados a partir da previsão da área de influência indireta – AII.

No entanto, a subemenda limita-se a prever – nesse ponto não há alteração nas segunda e terceira versões – a ADA e a área de influência (art. 2º, incisos I e II), podendo-se concluir que por área de influência o projeto pretende reconhecer apenas a área de influência direta – AID, já que, pelo seu conceito: “área de influência: área que sofre os impactos ambientais **diretos** da construção, instalação, ampliação e operação de atividade ou empreendimento, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora” (grifo nosso).

Na mesma linha, no inciso VII, ao conceituar as condicionantes, refere-se apenas a medidas voltadas a “evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos **diretos**” (grifo nosso).

Por outro lado, a Resolução CONAMA 1/86 conceitua impacto ambiental, em seu art. 1º, como “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do

⁸ De acordo com a Nota Técnica n.º 39/2007, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão - CCR do MPF : “Segundo consta no sítio eletrônico da Agência Canadense de Avaliação Ambiental, impacto direto é aquele no qual a relação de causa-efeito não tem resultados intermediários (sendo efeito qualquer resposta de um componente ambiental e social ao impacto de uma ação) e impacto indireto é aquele no qual essa relação tem resultados intermediários. Já Phillipi Jr. e Maglio (2005) entendem que, quando o impacto resulta de uma simples relação de causa-efeito, ele pode ser chamado de impacto primário ou de primeira ordem, e quando resulta de uma reação secundária em relação à ação ou parte de uma cadeia de reações, é também chamado de impacto secundário ou de enésima ordem”. Consta, ainda, que “Lenzen et al. (2003) destacam que, na prática, quase todas as AIAs estudam os impactos diretos e localizados na área do projeto (on-site). Mas, para eles, os impactos indiretos, que podem ser de infinitas ordens e que, geralmente, ocorrem fora da área do projeto, e até mesmo em outros países (off-site), podem ter maior magnitude do que os localizados. Os autores ainda observam que muitos processos ecológicos não podem ser explicados por uma relação linear simples, o que revela a complexidade da previsão de impactos ambientais” Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/gt-licenciamento/documentos-diversos/informa-tecnicas/NT%2003907_Encaminha_trabalho_area_de_influencia.pdf. Acesso em 23 jul. 2019. (p. 07/08).



meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta **ou indiretamente**” afetem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e; a qualidade dos recursos ambientais.

Nessa lógica, prevê, no art. 5º, III, como diretriz geral aplicável ao EIA, “definir os limites da área geográfica a ser direta **ou indiretamente** afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza”.

Ainda, estabelece que o EIA deveria discriminar “os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e **indiretos**, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais” (art. 6º, II – grifo nosso).

De acordo com a Nota Técnica n.º 39/2007, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão - CCR do MPF⁹, nos estudos realizados, a AII não vinha recebendo a atenção devida, especialmente levando-se em consideração a ausência de ordem de prioridade entre os diferentes tipos de impacto:

[...] os impactos diretos têm sido vistos pelos EIAs como mais importantes que os indiretos, sendo perfeitamente possível supor que muitas áreas de influência direta foram subestimadas, com prejuízos à mitigação e à compensação de impactos. É importante lembrar que não há uma correlação linear entre a significância do impacto e a sua natureza direta ou indireta. Segundo a literatura consultada, em princípio, não existiria uma hierarquia de significância entre impactos diretos e indiretos e, conseqüentemente, entre a AID e AII. Todavia, a AID tem sido vista como merecedora de maior detalhamento, tanto na avaliação dos impactos quanto no estabelecimento de medidas mitigadoras e de compensação. É importante esclarecer que a

9 O trabalho é subdividido em três partes. A primeira apresenta uma revisão da literatura nacional e internacional sobre o tema, especialmente no que concerne aos conceitos de impacto ambiental e recortes espaciais para gestão ambiental. A segunda constitui-se de pesquisa realizada nas Informações Técnicas (ITs), referentes às análises de EIAs, elaboradas no período compreendido entre os anos 1997 e 2005, no âmbito da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (4ª CCR) e da Procuradoria da República no Estado de São Paulo (PR/SP), nas quais a questão da área de influência foi explicitamente abordada. A terceira parte consolida a discussão dos dados e a conclusão do estudo, cujos subsídios foram fornecidos tanto pela revisão da literatura, quanto pela pesquisa nas ITs. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/gt-licenciamento/documentos-diversos/informa-tecnicas/NT%20039-07_Encaminha_trabalho_area_de_influencia.pdf. Acesso em 23 jul. 2019.



questão não é simplesmente de ampliação da AID, mas de tratamento da AII com igual importância, quando da avaliação dos impactos [...] (p. 29/30).

Portanto, a desconsideração dos impactos negativos indiretos no licenciamento ambiental representa retrocesso.

III – Oportunidade para melhoria no procedimento de licenciamento ambiental – Adequação aos princípios da Prevenção, Precaução e da Responsabilidade Intergeracional

O dano ambiental não respeita fronteiras geográficas e sociais, além de possuir potencial de irreversibilidade, já que dificilmente se consegue recompor o ambiente e recursos associados ao estado anterior (*status quo ante*) à sua ocorrência. Daí porque a maior preocupação das normas de Direito Ambiental reside no esforço de se evitar o dano.

1. Em se tratando de meio ambiente cultural, caso haja ameaça de dano a sua integridade, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo; a dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a precaução. Ambos princípios objetivam proporcionar meios para impedir que ocorra a degradação do patrimônio cultural, ou seja, são medidas que, essencialmente, buscam evitar a existência do risco.

A prevenção está prevista no princípio 6 da Declaração de Estocolmo, assim redigido: “O despejo de substâncias tóxicas ou de outras substâncias e de liberação de calor em quantidades ou concentrações que excedam a capacidade do meio ambiente de absorvê-las sem dano, deve ser interrompido com vistas a impedir prejuízo sério e irreversível aos ecossistemas”¹⁰.

O princípio da precaução está previsto na Declaração do Rio, princípio 15, que preconiza:

10 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano, Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 9 fev. 2019.



De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para prevenir a degradação ambiental¹¹.

O princípio também está presente no preâmbulo da Convenção da Diversidade Biológica – CDB¹², que determina que, “quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça”¹³.

Sampaio, Wold e Nardy ensinam que “o princípio da precaução deve ser aplicado quando houver incerteza científica sobre a plausibilidade da ocorrência de danos ambientais graves”¹⁴. Os referidos autores lembram que o Direito não tem condições de prever todas as situações de risco grave, a indicar a discricionariedade do aplicador da norma, que deve estar atento ao conjunto principiológico como um todo e à premissa de que o dano ambiental deve ser evitado:

[...] outro aspecto que merece nota consiste na relação que se estabelece entre, de uma parte, o limiar de gravidade da ameaça de dano que deflagra a aplicação do princípio da precaução e, de outra, o grau de incerteza científica presente em cada caso concreto. Nesse sentido, naquelas circunstâncias em que o dano sob apreciação é considerado muito grave, pode ser observado um relaxamento nas exigências de indicativos objetivos da plausibilidade de sua concretização. Já nas hipóteses em que a ameaça não é considerada tão grave, exige-se um grau maior de certeza científica para se tornar obrigatória a adoção de medidas de precaução [...]¹⁵.

O raciocínio é simples: quanto mais grave o risco, menor a exigência de indicativos fáticos de sua ocorrência. A aplicação no caso concreto dessa premissa, no

11 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, 3-14 de junho de 1992-a. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Developimento.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2019.

12 Assinada no âmbito da Conferência Rio 92, ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n.º 2, de 3 de fevereiro de 1994 e promulgada pelo Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998. Entrou em vigor no país em 25 de maio de 1994.

13 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB**, Rio de Janeiro, 3-14 de junho de 1992-b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2019.

14 SAMPAIO, José Adércio Leite et al. Princípio de direito ambiental na dimensão internacional e comparada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 17.

15 SAMPAIO, José Adércio Leite et al. Princípio de direito ambiental na dimensão internacional e comparada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 19.

entanto, pode não ser tão fácil, uma vez que se está diante de interesses contrapostos, normalmente ligados ao exercício de atividade econômica, também tutelada constitucionalmente (Título VII da CR/88).

No Direito brasileiro, a CR/88 trouxe o princípio da precaução no bojo do capítulo que trata sobre o meio ambiente, em seu art. 225, especialmente no inciso IV, que traz a obrigatoriedade de elaboração de EIA para atividade ou obra potencialmente causadores de impacto ambiental.

Por sua vez, no plano infraconstitucional, a Lei n.º 12.608/2012¹⁶ dispõe em seu art. 2º, §2º, que “a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”.

Da leitura dos referidos dispositivos não se encontra a exigência de que os riscos sejam graves, lembrando-se que risco, de acordo com o dicionário Michaelis, é “possibilidade de perigo, que ameaça as pessoas e o meio ambiente”¹⁷.

Paulo Affonso Leme Machado anota que

Controlar o risco não é aceitar qualquer risco. Há riscos inaceitáveis, como aquele que coloca em perigo os valores constitucionais protegidos, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, os processos ecológicos essenciais, o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, a diversidade e a integridade do patrimônio biológico – incluído o genético – e a função ecológica da fauna e da flora. Repita-se que o princípio da precaução é uma ferramenta para evitar o dano ambiental e implantar o direito de todos ao meio ambiente equilibrado e à sadia qualidade de vida¹⁸.

Importante lembrar que o princípio da precaução não induz ao ostracismo, mas sim ao movimento de busca da certeza científica ainda não alcançada. Como ensina Machado, “o princípio da precaução não quer conservar ou perenizar a ignorância, mas, pelo contrário, quer vencê-la, com a pesquisa, com o estudo e com a constante avaliação dos fatos e dos métodos” (MACHADO, 2018, p. 111). Assim, um empreendimento que

16 Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, altera leis e dá outras providências.

17 MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Michaelis. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br>>. Acesso em 9 fev. 2019.

18 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 26ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 107.

hoje é inviável ambientalmente, amanhã poderá ser implementado com base em nova tecnologia que impeça o risco, ou alternativa locacional.

2. Ademais, o princípio da solidariedade intergeracional, com sede constitucional no art. 225, *caput*, da CR/88, sustenta a manutenção da qualidade ambiental para as futuras gerações. Além disso, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária é um dos objetivos elencados no art. 3º da CR/88.

A Convenção para a proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural da UNESCO, de 1972, prescreve:

ARTIGO 4.º

Cada um dos Estados parte na presente Convenção deverá reconhecer que a obrigação de assegurar a identificação, proteção, conservação, valorização e transmissão às gerações futuras do patrimônio cultural e natural referido nos artigos 1.º e 2.º e situado no seu território constitui obrigação primordial. Para tal, deverá esforçar-se, quer por esforço próprio, utilizando no máximo os seus recursos disponíveis, quer, se necessário, mediante a assistência e a cooperação internacionais de que possa beneficiar, nomeadamente no plano financeiro, artístico, científico e técnico¹⁹.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 92, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (adotada em Estocolmo em 1972), e buscando avançar a partir dela, proclama que:

Princípio 3 - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4 - Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

No mesmo sentido, a Declaração sobre Responsabilidades das Gerações Presentes para as Futuras Gerações, de 12 de novembro de 1997, pela Conferência Geral da UNESCO, em sua 29ª sessão, artigo 5º, item 4, prevê que “as gerações

19 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURAL - UNESCO. Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural, Paris, 17-21 de novembro de 1972. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2019.



presentes devem considerar possíveis consequências para as gerações futuras de grandes projetos, antes de esses serem executados”²⁰.

Referida determinação indica a necessidade de cautela na condução de autorizações, especialmente de grandes empreendimentos, sob o enfoque do princípio da solidariedade intergeracional.

Sobre o tema, Bruno Torquato argumenta que “inaugura-se uma nova projeção dos direitos fundamentais, estendendo-os aqueles que não têm existência atual. Abre-se, a bem da verdade, uma nova espécie de integração social, em uma nova dimensão de tempo”²¹. Para o autor, trata-se de dever das presentes gerações em relação às gerações futuras, sem que haja um direito correlato, devendo ser abandonada a antiga noção de obrigatoriedade de que a um direito subjetivo corresponda um dever e vice-versa, pois “a sociedade de risco impõe novos deveres a que a doutrina tradicional não poderia conceber”²².

3. Assim, os princípios da prevenção, precaução e da responsabilidade intergeracional podem ser responsáveis por fundamentar a decisão legislativa de:

a) **exigir a prévia manifestação do IPHAN em todos os procedimentos de licenciamento ambiental potencialmente impactantes no meio ambiente cultural, especialmente naqueles de interesse nacional, e não apenas quando houver patrimônio cultural acautelado em nível federal.**

b) **vedar que o órgão ambiental conceda licença sem a prévia manifestação favorável do IPHAN no tocante ao meio ambiente cultural.**

c) **prever a obrigatoriedade das medidas de controle, mitigação e compensação previstas pelo IPHAN, sem ingerência do órgão licenciador em tais condicionantes.**

²⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURAL - UNESCO. Declaração sobre Responsabilidades das Gerações Presentes para as Futuras Gerações, Paris, 12 de novembro de 1997. Disponível em: <http://mapacultural.es.gov.br/files/agent/27797/declaracao_responsabilidade_geracoes_presentes_geracoes_futuras.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

²¹ NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; REIS, Émilien Vilas Boas Reis. Bioética ambiental: premissas para o diálogo entre a Ética, a Bioética, o Biodireito e o Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 198.

²² NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; REIS, Émilien Vilas Boas Reis. Bioética ambiental: premissas para o diálogo entre a Ética, a Bioética, o Biodireito e o Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 199.



Neste sentido, a Subemenda Substitutiva Global de Plenário – Projeto de Lei que dispõe sobre o licenciamento ambiental e a avaliação ambiental estratégica, e dá outras providências – é uma oportunidade para que ocorra o aprimoramento da legislação, adequando os dispositivos referentes ao meio ambiente cultural ao sistema protetivo preventivo preconizado pela Constituição, na forma acima sugerida.

IV - Conclusão

Pelo exposto, a Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Histórico, Cultural e Turístico do Estado de Minas Gerais:

1. Ressalta ponto em que não houve alteração entre os textos da segunda e terceira versões da Subemenda e que representam retrocesso: desconsideração, no licenciamento ambiental, dos impactos negativos indiretos ocasionados pelos empreendimentos.

2. Aponta avanços pontuais na redação de certos dispositivos correspondentes à terceira versão da Subemenda, se comparada com a segunda versão, anteriormente analisada.

3. Em relação ao art. 40, inciso III, ressalta que, por uma lado, houve uma melhoria, por garantir a intervenção do IPHAN nos processos de licenciamento em que haja bens acautelados, mesmo que não tenham sido formalmente identificados.

Porém, o dispositivo ocultou mudança extremamente significativa e prejudicial, consistente previsão de manifestação da autoridade envolvida apenas quando presentes bens culturais na ADA, dispensando a manifestação quando houvesse bens acautelados na AID (representada pela retirada da expressão “ou área de influência”).

4. Reforça a perda da oportunidade de se promover efetivas melhorias na proteção cultural por ocasião da elaboração da Lei Geral de Licenciamento Ambiental, especialmente no tocante a:

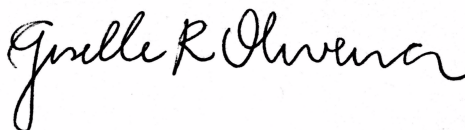
- a) exigir a prévia manifestação do IPHAN em todos os procedimentos de licenciamento ambiental potencialmente impactantes no meio ambiente

cultural, especialmente naqueles de interesse nacional, e não apenas quando houver patrimônio cultural acautelado em nível federal.

b) vedar que o órgão ambiental conceda licença sem a prévia manifestação favorável do IPHAN no tocante ao meio ambiente cultural.

c) prever a obrigatoriedade das medidas de controle, mitigação e compensação previstas pelo IPHAN, sem ingerência do órgão licenciador em tais condicionantes.

Belo Horizonte, 23 de julho de 2019.



Giselle Ribeiro de Oliveira
Promotora de Justiça
Coordenadora das Promotorias de Justiça de
Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico do Estado de Minas Gerais

