

ão de impactos ao patrimônio cultural



Não são poucos os que confundem meio ambiente com natureza,

concluindo de maneira equivocada que somente os bens naturais (recursos hídricos, fauna, flora, ar etc.) integram o conjunto de elementos componentes do meio ambiente.

Entretanto, o meio ambiente é a interação do conjunto de todos os elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em suas variadas formas, constituindo a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana.

Por isto, para os fins de proteção, a noção de meio ambiente é muito ampla, abrangendo todos os bens naturais e culturais de valor juridicamente protegido, desde o solo, as águas, a flora, a fauna, as belezas naturais e artificiais, o ser humano, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico, monumental, arqueológico, espeleológico, paleontológico além das disciplinas urbanísticas contemporâneas. [1]

No Brasil, esse conceito amplo e unitário de meio ambiente é expressamente reconhecido pelo ordenamento positivado (Capítulo V, Seção IV da Lei 9.605/98; artigo 2º, XII da Lei 10.257/2001 e Anexo I, XII da Resolução Conama 306/2002), pela doutrina e por remansosa jurisprudência, havendo, inclusive, precedentes explícitos do Supremo Tribunal Federal [2] e do Superior Tribunal de Justiça [3].

Assim, decompondo os elementos integrantes do meio ambiente (*lato sensu*), podemos falar em: a) Meio Ambiente Natural ou Físico — formado pelo solo, recursos hídricos, ar, fauna, flora e demais elementos naturais responsáveis pelo equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que vivem, sendo objeto dos artigos 225, *caput*, e § 1º da CF/88; b) Meio Ambiente do Trabalho — integrado pelo conjunto de bens, instrumentos e meios, de natureza material e imaterial, em face dos quais o ser humano exerce suas atividades laborais, recebendo tutela imediata do artigo 200, VIII, da CF/88; c) Meio Ambiente Artificial — integrado pelo espaço urbano construído pelo homem, na forma de edificações (espaço urbano fechado) e equipamentos tais como praças, parques e ruas (espaço urbano aberto), recebendo tratamento não apenas no artigo 225 mas ainda dos artigos 21, XX e 182, todos da CF/88; d) Meio Ambiente Cultural — integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arquitetônico, paisagístico, arqueológico, espeleológico, geológico, paleontológico, turístico, científico e pelas sínteses culturais que integram o universo das práticas sociais das relações de intercâmbio entre o homem e a natureza ao longo do tempo, recebendo proteção dos artigos 215 e 216 da CF/88.

A Constituição Federal vigente, em seu artigo 225, § 1º, IV, da CF, dispõe que: “Incumbe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Segundo José Afonso da Silva [4], o estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) tem como objetivo avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode vir a ocasionar ao meio ambiente. Tem a função de compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade ambiental, sendo pressuposto constitucional da efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e um dos instrumentos legais da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81, artigo 9º, III e IV).

Para Luiz Roberto Tommasi, objetiva-se com os estudos fazer com que os impactos ambientais de projetos, programas, planos ou políticas sejam considerados, fornecendo informações ao público, fazendo-o participar e adotando medidas que eliminem ou reduzam a níveis toleráveis esses impactos.[5]

Herman Benjamim [6], a seu turno, elenca como principais objetivos do EIA: a) prevenção do dano ambiental; b) transparência administrativa; c) consulta aos interessados; d) decisões administrativas informadas e motivadas.

Importante ressaltar que, tecnicamente, os Estudos Ambientais (*lato sensu*) “são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco”. [7]

Entre esses estudos ambientais o mais conhecido, por redundar na análise mais completa e efetiva dos impactos, é o chamado Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que é seguido do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

No presente trabalho nos referiremos mais especificamente ao EIA/RIMA, conquanto o que aqui escrevemos se aplique, basicamente, a todos os demais estudos ambientais, uma vez que a variável relativa ao patrimônio cultural deverá ser considerada em todos eles.

Como instrumento jurídico composto por elementos técnicos interdisciplinares, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) tem como objetivo prever e prevenir danos ambientais, norteando a escolha da melhor alternativa para se evitar, eliminar ou reduzir os efeitos prejudiciais decorrentes do empreendimento proposto.

Tendo em vista que o patrimônio cultural integra o conceito amplo de meio ambiente, obviamente que todos os impactos sobre os bens culturais materiais (tais como cavernas, sítios arqueológicos e paleontológicos, prédios históricos, conjuntos urbanos, monumentos paisagísticos e geológicos) e imateriais [8] (tais como os modos de viver, de fazer e se expressar tradicionais, os lugares e referenciais de memória) devem ser devidamente avaliados para se averiguar a viabilidade do empreendimento e para se propor as correspondentes medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias. Em razão disso, podemos afirmar que o processo de licenciamento ambiental é um instrumento de acautelamento e proteção também do patrimônio cultural, encontrando fundamento constitucional no artigo 216, § 1º, *in fine*, combinado com artigo 225, § 1º, IV da nossa Carta Magna.

A destruição de ruínas históricas para a abertura de uma rodovia; a alteração dos modos de vida tradicionais e das relações socioculturais em decorrência do reassentamento de uma comunidade inteira para a construção de uma hidrelétrica; os impactos paisagísticos e a perda de referenciais geográficos e de memória da cultura popular provocados em uma montanha por atividades minerárias; a supressão de uma cachoeira que constitui importante atrativo turístico e ponto de convivência social para a construção de uma barragem, são alguns casos concretos em que restam evidentes danos em detrimento do chamado meio ambiente cultural.

Nos Estados Unidos, segundo o CEQ, Guidelines, 36 CFR 800.9, são considerados entre os efeitos adversos aos sítios históricos: a) destruição ou modificação de todo ou de parte do sítio; b) isolamento ou modificação do ambiente adjacente; c) introdução de elementos visuais, audíveis ou atmosféricos, que são estranhos ou que modificam o sítio; d) transferência ou venda de propriedade do governo, sem que tenham sido tomadas providências restritivas, visando a preservação, a manutenção ou o uso; e) esquecimento do sítio, levando à sua deterioração ou destruição [9].

Não são raros, ainda, impactos indiretos ao patrimônio cultural decorrentes da implantação de empreendimentos poluidores que acabam por acelerar o processo natural de deterioração de bens culturais, ocasionando danos somente perceptíveis ao longo dos anos.

Como assinala Eloisa Waemberg García [10]:

materiales pétreos, metálicos, vidrio y madera entran en gran volumen a formar parte de la arquitectura histórica. Su mera permanencia secular en un determinado medio ambiental o su envejecimiento natural son, de por sí, causas evidentes de deterioro. Pero es una realidad que, en poco tiempo, los daños experimentados por el patrimonio a causa de la degradación del medio ambiente resultan enormemente mayores que lo que el patrimonio podía haber sufrido en siglos en otras circunstancias ambientales.

Por tais razões, a exigência da análise dos impactos aos bens integrantes do patrimônio cultural no âmbito dos estudos ambientais está presente nos ordenamentos jurídicos dos mais diversos países do planeta.

Na Comunidade Europeia, por exemplo, a Directiva 85/337/ CEE [11] relativa à avaliação das repercussões de projetos públicos e privados sobre o meio ambiente, depois de registrar em seu preâmbulo que:

la mejor política de medio ambiente consiste en evitar, desde el principio, la creación de contaminaciones o daños, más que combatir posteriormente SUS efectos, y afirmar la necesidad de tener en cuenta, lo antes posible, las repercusiones sobre el medio ambiente de todos los procesos técnicos de planificación y decisión...” estabelece em seu artigo 3º. que “*la evaluación de las repercusiones sobre le médio ambiente identificará, describirá y evaluará de forma apropiada en función de cada caso particular los efectos directos e indirectos sobre los factores siguientes: – El hombre, la fauna y la flora; El suelo, el agua, el aire, el clima, y el paisaje; La interacción entre los factores mencionados en los puntos primero y segundo; Los bienes materiales y el patrimonio cultural.*

No Canadá, a Lei de Avaliação Ambiental exige que cada estudo ambiental deve considerar os efeitos sobre os recursos do patrimônio cultural (incluindo os eventuais efeitos cumulativos), resultante de uma mudança no ambiente causada por um empreendimento proposto. [12]

O Banco Mundial tem apregoado que o desenvolvimento econômico deve preservar e estimular o estudo sobre bens culturais, sendo adotada por aquele órgão uma política geral para ajudar a preservar cultura e evitar a sua eliminação. Por isso, recomenda-se um levantamento prévio e exaustivo de toda a área a ser impactada por um empreendimento econômico, mesmo que se pense, a princípio, que nada de significativo valor cultural exista no local. [13]

No Brasil não é diferente, pois a Resolução Conama 01/86 estabelece em seu artigo 6º, I, c, que o estudo de impacto ambiental desenvolverá obrigatoriamente o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando o meio socioeconômico, o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

Álvaro Mirra ensina que todos os dados mencionados no artigo 6º da Resolução 01/86 devem necessariamente constar do EIA, por serem pontos mínimos absolutamente indispensáveis à correta avaliação dos impactos ambientais de empreendimentos sujeitos a essa modalidade de

estudo [14].

Entretanto, apesar da expressa previsão legal, percebe-se que, em geral, os estudos de impacto ambiental negligenciam a análise dos impactos negativos causados aos bens culturais, relegando-os a uma condição de segunda importância, o que além de ser lamentável sob o ponto de vista prático, é condenável sob o ponto de vista jurídico.

Com efeito, uma vez comprovada a omissão ou negligência na análise dos impactos ao patrimônio cultural, tal fato pode redundar na suspensão ou cassação administrativa da licença ambiental indevidamente concedida (artigo 19, II, da Resolução Conama 237/97 [15]).

Érika Bechara preconiza a necessidade de o empreendedor zelar pela completude do EIA/RIMA produzido no âmbito do licenciamento ambiental, sob pena de ele próprio dar causa à nulidade das licenças outorgadas ou, na melhor das hipóteses, ao prolongamento indesejável do procedimento licenciatório em razão de questionamentos judiciais ou administrativos sobre a escassez ou a insuficiência de informações. [16]

Destaca-se que omissões ou inconsistências podem redundar no reconhecimento judicial de nulidade dos estudos de impacto ambiental, porque pode e deve o Poder Judiciário efetuar o controle sobre o conteúdo do EIA, inclusive no tocante à consistência técnica e científica das análises empreendidas pela equipe que o elaborou, uma vez que a ausência do EIA, quando exigível, ou a sua inadequada realização, pela inobservância do seu conteúdo mínimo obrigatório, aí incluída a avaliação de impactos ao patrimônio cultural, acarreta a possibilidade de invalidação de todo o processo de licenciamento em andamento ou já concluído e, por via de consequência, da instalação, da entrada em operação e do prosseguimento da obra ou atividade licenciada. [17]

Ademais disso, tal conduta pode ainda implicar na responsabilização penal dos empreendedores e profissionais incumbidos dos estudos de impacto ambiental (artigo 69-A da Lei 9.605/98, com pena de reclusão de três a seis anos e multa), sem prejuízo da responsabilização cível, na modalidade objetiva, pelos danos materiais e morais eventualmente causados.

O servidor público que expedir autorizações ou licenças sem o embasamento em estudos ambientais completos pode, de igual sorte, ser responsabilizado criminalmente nos termos do artigo 67 da Lei 9.605/98, sem prejuízo da responsabilização por ato de improbidade administrativa e por eventuais danos em âmbito cível.

Por tudo isso, como exigência indeclinável dos princípios da prevenção e do desenvolvimento sustentável, no processo de licenciamento ambiental deverão ser obrigatoriamente analisados todos os impactos sobre os bens culturais materiais e imateriais para se averiguar a viabilidade do empreendimento, prevenir danos e se propor as correspondentes medidas mitigadoras e compensatórias.

¹ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 20-21.

2 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. (STF – ADI-MC 3540 / DF – Rel. Min. CELSO DE MELLO. J. 01/09/2005)

3 (STJ – RESP 115599 – RS – 4ª T. – Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar – DJU 02.09.2002).

4 SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. p. 286-287.

5 TOMMASI, Luiz Roberto. Estudo de Impacto Ambiental. São Paulo: CETESB: 1993, p. 04.

6 BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e. Os estudos de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. Revista Forense, Rio de Janeiro, n. 317, p. 25-45, jan./mar. 1992. p. 30.

7 Resolução CONAMA 237/97, art. 1º. III.

8 Em meados da década de 1980 analistas do Banco Mundial escreviam: “o número extremamente pequeno de projetos nos quais se reconheceu a necessidade de examinar fenômenos culturais mostra que a questão não se resume a desenvolver uma política ou um conjunto adequado de diretrizes para tratar do tema, mas é necessária maior conscientização sobre a importância do patrimônio cultural na formulação de projetos” GOODLAND, R. e WEBB, M. *The management of cultural property in World-Bank assisted projects Archaeological, historical, religious, and natural unique sites. World Bank Technical paper*, n. 62, p. 102, 1987.

9 TOMMASI, Luiz Roberto. Estudo de Impacto Ambiental. p. 75.

10 Impacto Ambiental y Patrimonio. In: Ordenación del territorio y desarrollo sostenible. APARICIO, José Millaruelo. REBOLLO, Enrique Orduña. Coord. Buenos Aires – Madri, Ciudad Argentina, 2004. p. 189.

11 Diario Oficial de las Comunidades Europeas 5-7-1985. Directiva del Consejo de 27 de junio de 1985 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre medio ambiente (85/337/CEE). Otero Pastor I, et al. La evaluación de impacto ambiental en Europa.

[12](#) Canadian Environmental Assessment Agency. Reference Guide on Physical and Cultural Heritage Resources. Disponível em: www.ceaa-acee.gc.ca

[13](#) World Bank Technical Paper Number 62. The Management of Cultural Property in World Bank-Assisted Projects. Archaeological, Historical, Religious and Natural Unique Sites. Robert Goodland and Maryla Webb. Washington, D.C. September 1987.

[14](#) MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Impacto Ambiental, Aspectos da Legislação Brasileira. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008. 4. Ed. p. 99.

[15](#) Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer: I – Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; II – Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; III – superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

[16](#) BECHARA, Érika. Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do SNUC. São Paulo: Atlas, 2009.p. 125.

[17](#) MIRRA, Álvaro Luiz Valery. O controle judicial do conteúdo dos estudos de impacto ambiental. In: Direito Ambiental em Evolução 4. Coord: FREITAS, Vladimir Passos de. Curitiba: Juruá, 2005. p. 47.

Date Created

14/05/2016