

Avaliação de impacto ao patrimônio cultural no licenciamento

Autor(a): Luiz Ugeda

Publicado em: 11 de julho de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/avaliacao-de-impacto-ao-patrimonio-cultural-no-licenciamento>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2026-jul-11/avaliacao-de-impactos-ao-patrimonio-cultural-no-licenciamento-ambiental-uma-exigencia-negligenciada-2>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/avaliacao-de-impacto-ao-patrimonio-cultural-no-licenciamento#ep-a8442fda

Resumo

Visão reducionista ainda contamina boa parte dos processos de licenciamento ambiental, com consequências graves para o patrimônio cultural

Texto integral

Não são poucos os que confundem meio ambiente com natureza, concluindo, de maneira equivocada, que somente os bens naturais — recursos hídricos, fauna, flora, ar — integram esse bem jurídico. Trata-se de visão reducionista que ainda contamina boa parte dos processos de licenciamento ambiental no Brasil, com consequências graves e muitas vezes irreversíveis para o patrimônio cultural. O meio ambiente, em verdade, é a interação do conjunto de todos os elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em suas variadas formas. Para os fins de proteção jurídica, sua definição é ampla, abrangendo desde o solo, as águas, a flora e a fauna até o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico, arqueológico, espeleológico, paleontológico e imaterial, além dos espaços urbanos. O meio ambiente deve ser compreendido em toda a sua plenitude e de um ponto de vista humanista, que englobe a natureza e as modificações que nela vem introduzindo o ser humano. Alguns elementos existem independentemente da ação humana e integram o meio ambiente natural; outros são frutos da intervenção do homem ou de sua valoração, e os chamamos de meio ambiente cultural. Esse conceito amplo e unitário é reconhecido pelo ordenamento positivado (Capítulo V, Seção IV, da Lei 9.605/98; artigo 2º, XII, da Lei 10.257/2001; Anexo I, XII, da Resolução Conama 306/2002), pela doutrina e por consolidada jurisprudência. O Supremo Tribunal Federal, na ADI-MC 3.540/DF, relatada pelo ministro Celso de Mello, assentou que a defesa do meio ambiente prevista no artigo 170, VI, da Constituição “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”. Licenciamento como instrumento de acautelamento do patrimônio cultural A Constituição de 1988, em seu artigo 225, § 1º, IV, incumbe ao poder público exigir, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) estabelece a avaliação de impactos ambientais como um de seus instrumentos (artigo 9º, III). Como ensina José Afonso da Silva, o estudo prévio de impacto

ambiental objetiva avaliar as possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente, compatibilizando o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade ambiental. Herman Benjamin elenca como seus principais objetivos a prevenção do dano ambiental, a transparência administrativa, a consulta aos interessados e a tomada de decisões administrativas informadas e motivadas. Ora, se o patrimônio cultural integra o conceito amplo de meio ambiente, é evidente que todos os impactos sobre os bens culturais materiais — cavernas, sítios arqueológicos e paleontológicos, prédios históricos, conjuntos urbanos, monumentos paisagísticos e geológicos — e imateriais — modos de viver, de fazer e de se expressar tradicionais, lugares e referenciais de memória — devem ser avaliados para se averiguar a viabilidade do empreendimento e propor as medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias. Podemos afirmar, assim, que o licenciamento ambiental é instrumento de acautelamento e proteção também do patrimônio cultural, com fundamento constitucional no artigo 216, § 1º, in fine, combinado com o artigo 225, § 1º, IV, da Carta Magna. Os exemplos de danos ao meio ambiente cultural são eloquentes: a destruição de ruínas históricas para a abertura de uma rodovia; a alteração dos modos de vida tradicionais pelo reassentamento de uma comunidade para a construção de uma hidrelétrica; os impactos paisagísticos e a perda de referenciais de memória provocados em uma montanha por atividades minerárias; a supressão de uma cachoeira que constitui atrativo turístico e ponto de convivência social para a construção de uma barragem. Não são raros, ainda, impactos indiretos de empreendimentos poluidores que aceleram a deterioração de bens culturais, com danos somente perceptíveis ao longo dos anos. Exigência universal A exigência da análise dos impactos aos bens integrantes do patrimônio cultural nos estudos ambientais está presente nos ordenamentos dos mais diversos países. Na Comunidade Europeia, a Diretiva 85/337/CEE determina que a avaliação das repercussões sobre o meio ambiente identifique, descreva e avalie os efeitos diretos e indiretos dos projetos sobre os bens materiais e o patrimônio cultural. No Canadá, a legislação exige que cada estudo considere os efeitos sobre os recursos do patrimônio cultural, incluindo eventuais efeitos cumulativos. O Banco Mundial recomenda o levantamento prévio e exaustivo de toda a área a ser impactada, mesmo que se pense, a princípio, que nada de significativo valor cultural exista no local. E a Unesco, em seu Guia de Heritage Impact Assessment, de 2011, impõe aos Estados-partes a obrigação de notificar antecipadamente o Centro do Patrimônio Mundial antes de considerar qualquer ação que possa afetar um bem do Patrimônio Mundial, sua zona de amortecimento ou seu entorno. No Brasil não é diferente. A Resolução Conama 01/1986, que extrai sua validade da Lei 6.938/81, estabelece em seu artigo 6º que o EIA desenvolverá, no mínimo, o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, considerando o meio socioeconômico e 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”. Mais recentemente, a Lei 15.190/2025, que dispõe sobre o licenciamento ambiental, prevê expressamente a avaliação de impactos envolvendo as terras indígenas ou quilombolas, o patrimônio cultural acautelado e as unidades de conservação da natureza (artigo 3º, III), reconhecendo como impacto ambiental a alteração adversa ou benéfica ao meio socioeconômico (artigo 2º, X). Como ensina Álvaro Mirra, todos os dados mencionados no artigo 6º da Resolução 01/1986 devem necessariamente constar do EIA, por serem pontos mínimos indispensáveis à correta avaliação dos impactos. Apesar da expressa previsão legal, contudo, percebe-se que, na maioria das vezes, os estudos negligenciam a análise dos impactos causados aos bens culturais, relegando-os a uma condição de segunda importância — o que, além de lamentável sob o ponto de vista prático, é condenável também sob o ponto de vista jurídico.

Multidisciplinaridade e amplitude das análises Para a análise adequada dos impactos ao patrimônio cultural é indispensável a presença de profissionais habilitados, tais como arqueólogos, historiadores, antropólogos, espeleólogos, paleontólogos, arquitetos e geógrafos. Herman Benjamin assinala a multidisciplinaridade como um dos princípios reitores dos estudos ambientais, advertindo que “atentaria contra a multidisciplinaridade o predomínio de uma determinada especialidade na equipe, com lacunas sensíveis em campos do conhecimento necessários a serem abordados”. No campo prático, contudo, muitas equipes técnicas não contam com profissionais capacitados para detectar adequadamente os impactos ao patrimônio cultural, apesar da expressa exigência legal constante do artigo 34 da Lei 15.190/2025, do artigo 17, § 2º, do Decreto 99.274/1990 e do artigo 11 da Resolução Conama 237/1997. O Tribunal de Justiça do Maranhão, a propósito, já julgou nulos estudos ambientais elaborados por um único profissional, consignando que o EIA/Rima deve ser realizado por equipe multidisciplinar formada por diversos especialistas (Apelação Cível Nº 26.152/2008 – j. 24 de setembro de 2009). É de se registrar, ainda, que a análise deve recair sobre todos os bens culturais materiais ou imateriais existentes na área direta ou indiretamente afetada, independentemente de serem previamente protegidos por ato administrativo — tombamento, inventário, registro, cadastro — ou por lei. Nesse sentido, na I Jornada de Direito do Patrimônio Cultural e Natural (Brasília, 2023), o Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal aprovou o Enunciado 23, segundo o qual o empreendedor e o Estado devem atentar para todos os potenciais impactos sobre os bens culturais com risco de serem afetados, independentemente do estágio de proteção administrativa e da esfera federativa de proteção a que esteja sujeito o bem. E o Enunciado 24 deixou claro que a participação do Iphan no licenciamento independe da existência de sítio arqueológico conhecido ou cadastrado na área de influência do empreendimento, nos termos da Instrução Normativa Iphan 1/2015. A elaboração, pelos órgãos ambientais e de proteção ao patrimônio cultural, de termos de referência para orientar as equipes responsáveis pelos estudos é medida de fundamental importância, pois estabelece aspectos mínimos a serem abordados, propiciando estudos mais consistentes e maior segurança jurídica em benefício de todos os envolvidos. Consequências jurídicas da omissão A experiência demonstra que os principais problemas envolvendo a avaliação de impactos ao patrimônio cultural são de três espécies: a realização desconforme, por incompletude ou ausência de multidisciplinaridade; a não realização por indevida dispensa, decorrente de ato normativo inconstitucional ou ilegal ou de ato administrativo concreto; e a pura e simples não realização dos estudos. Em todas essas hipóteses, a responsabilidade do empreendedor pela reparação dos danos e pelo licenciamento corretivo permanece hígida, pois a omissão e a ilicitude não viabilizam a confortável alegação de fato consumado ou de direito adquirido. Comprovada a omissão ou negligência, pode haver a suspensão ou cassação administrativa da licença indevidamente concedida (artigo 19, II, da Resolução Conama 237/1997), bem como o reconhecimento judicial da nulidade dos estudos, pois cabe ao Poder Judiciário controlar o conteúdo do EIA, inclusive quanto à consistência técnica e científica das análises empreendidas. Como adverte Álvaro Mirra, tanto no caso de inexistência quanto no de insuficiência do EIA, o vício acarretado ao processo de licenciamento é de natureza substancial: inexistente ou insuficiente o estudo, não pode a obra ou atividade ser licenciada e, se já tiver havido o licenciamento, este será inválido. Érika Bechara, na mesma linha, preconiza que o empreendedor deve zelar pela completude do EIA/Rima, sob pena de ele próprio dar causa à nulidade das licenças outorgadas. Ademais, a conduta pode implicar a responsabilização penal dos empreendedores e profissionais incumbidos dos estudos (artigo 69-A da Lei 9.605/1998, com pena de reclusão de três a seis anos e multa), sem prejuízo da responsabilização civil, objetiva, pelos danos materiais e morais

causados. O servidor público que expeça autorizações ou licenças sem embasamento em estudos completos pode responder criminalmente nos termos do artigo 67 da mesma lei, além de responder por improbidade administrativa e por danos em âmbito cível. Já a não realização de qualquer estudo configura o mais alto grau de violação ao ordenamento jurídico, amoldando-se a conduta, no campo penal, ao artigo 60 da Lei 9.605/98, com possibilidade, conforme o caso concreto, de adequação aos artigos 62, 63 e 64 do mesmo diploma. Conclusão O licenciamento ambiental, longe de ser mera formalidade burocrática, é um dos mais relevantes instrumentos de acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro. Nos processos de licenciamento, de qualquer natureza, deverão ser obrigatoriamente analisados, por equipes verdadeiramente multidisciplinares, todos os impactos sobre os bens culturais materiais e imateriais, independentemente de prévia identificação, cadastro ou proteção formal. A omissão ou a análise insuficiente desses impactos compromete a validade de todo o processo e sujeita empreendedores, profissionais e agentes públicos a responsabilização administrativa, civil e penal. Não se pode consentir com estudos superficiais ou omissos. Afinal, para compreender o meio ambiente — e protegê-lo — é tão importante a cachoeira quanto a evocação mística que dela fazem os povos tradicionais que moram em seus arredores. Referências bibliográficas BECHARA, Érika. Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do SNUC. São Paulo: Atlas, 2009. 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. GOODLAND, Robert; WEBB, Maryla. The Management of Cultural Property in World Bank-Assisted Projects. Archaeological, Historical, Religious and Natural Unique Sites. World Bank Technical Paper Number 62. Washington, D.C., September 1987. MIRRA, Álvaro Luiz Valery. O controle judicial do conteúdo dos estudos de impacto ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). Direito Ambiental em Evolução 4. Curitiba: Juruá, 2005. MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Impacto Ambiental. Aspectos da Legislação Brasileira. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008. SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. UNESCO. Guia e Ferramentas de Heritage Impact Assessment (HIA). Paris, 2011.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

UGEDA, Luiz. Avaliação de impacto ao patrimônio cultural no licenciamento. conjur_import, 11 jul. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-jul-11/avaliacao-de-impactos-ao-patrimonio-cultural-no-licenciamento-ambiental-uma-exigencia-negligenciada-2>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/avaliacao-de-impacto-ao-patrimonio-cultural-no-licenciamento>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Ugeda, L. (2026, July 11). Avaliação de impacto ao patrimônio cultural no licenciamento. *conjur_import*. <https://conjur.com.br/2026-jul-11/avaliacao-de-impactos-ao-patrimonio-cultural-no-licenciamento-ambiental-uma-exigencia-negligenciada-2>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

UGEDA, Luiz. 2026. “Avaliação de impacto ao patrimônio cultural no licenciamento.” *conjur_import*, July 11. <https://conjur.com.br/2026-jul-11/avaliacao-de-impactos-ao-patrimonio-cultural-no-licenciamento-ambiental-uma-exigencia-negligenciada-2>

BibTeX

```
@article{luiz-ugeda-avalia-o-de-impacto-ao-patrim-nio-cultur-2026,  
author = {Ugeda, Luiz},  
title = {Avaliação de impacto ao patrimônio cultural no licenciamento},  
journal = {conjur_import},  
year = {2026},  
url = {https://conjur.com.br/2026-jul-11/avaliacao-de-impactos-ao-patrimonio-cultural-no-licenciamento-ambiental-uma-exigencia-negligenciada-2},  
urldate = {2026-07-11}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>