

Iphan recoloca tutela do patrimônio cultural nos trilhos da Constituição

14/12/2025

Recentemente vivenciamos mais um episódio de desconstrução da legislação ambiental brasileira com a aprovação da chamada Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Lei nº 15.190/2025), que acabou recebendo diversos recortes por meio de 63 vetos presidenciais. Em novembro passado, logo após a Conferência de Belém sobre mudanças climáticas (tema ignorado nessa novel legislação, diga-se de passagem), 52 deles foram derrubados pelo Congresso, com expressiva maioria.

Mais uma vez o sentimento compartilhado por aqueles que atuam juridicamente em defesa do meio ambiente é o de vivenciarem o mito de Sísifo, no qual Camus retrata como esse homem, que ousou desafiar os deuses, sofreu uma punição eterna de empurrar uma pedra enorme em direção ao topo da montanha. Após, a pedra rolaria para baixo e ele faria tudo de novo.

Esse vai e vem sem um direcionamento evolutivo acomete a legislação ambiental brasileira. Ao contrário do “mapa do caminho” (para utilizar uma expressão deveras reverberada durante a COP 30) que nos é traçado pela Constituição de 1988 rumo ao desenvolvimento sustentável e ao progresso da humanidade, o Brasil retrocede na proteção ambiental como um todo.

Em seu preâmbulo, além de fazer expressa alusão ao desenvolvimento, a Carta Magna compromete-se com o bem-estar da coletividade. No seu artigo 4º, refere-se ao princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. E no artigo 174, explicita que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado.

A exegese conjunta desses dispositivos leva à compreensão de que a Constituição atenta para um desenvolvimento que vai muito além do viés econômico, passando pela harmonização com as dimensões ambiental, social e de governança, buscando sempre avançar nas pautas capazes de assegurar melhores condições de vida para os ocupantes do planeta: humanos e não humanos.

Todavia, o jogo de forças políticas tem provocado um desvio dessa rota traçada pelo Constituinte. Ao invés de avanços na legislação que pode outorgar melhor qualidade de vida para a população em harmonia com o meio ambiente, experimentamos retrocessos aos saltos, difíceis de absorver.



Reprodução

Um dos aspectos de destaque na novel normativa sobre o licenciamento ambiental diz respeito aos chamados órgãos intervenientes, designados na nova lei, pelo artigo 3º, inciso III, como “autoridade envolvida” definida como “órgão ou entidade que, nos casos previstos na legislação, pode manifestar-se no licenciamento ambiental acerca dos impactos da atividade ou do empreendimento sobre as terras indígenas ou quilombolas, sobre o patrimônio cultural acautelado ou sobre as unidades de conservação da natureza”.

O artigo 42, § 1º, conferiu prazo de 30 dias para esses órgãos, dentre eles o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), se manifestarem sobre o Termo de Referência (TR) do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (Rima); e de, 90 dias, para manifestação sobre o próprio EIA. Todavia, a previsão estabelece uma espécie de silêncio eloquente ao asseverar que “a ausência de manifestação não obsta o andamento do licenciamento ambiental” (§2º).

A manifestação das autoridades envolvidas, desde que tempestivamente apresentada, deve ser considerada pela autoridade licenciadora, a despeito de não vincular sua decisão (artigo 44, § 6º – esse dispositivo havia sido vetado, porém o veto foi rejeitado pelo Congresso Nacional).



Mas o que isso tem a ver com o patrimônio cultural?

Tudo!

Na dicção do artigo 43, a autoridade licenciadora encaminhará o TR para manifestação da respectiva autoridade envolvida, dentre outras situações, quando na ADA ou na área de influência direta sugerida da atividade ou do empreendimento existir intervenção em 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. Resulta claro, portanto, que a intersecção entre patrimônio cultural e o licenciamento ambiental é patente, assim como o é a necessária e imprescindível participação do Iphan nos casos em que possa haver alguma espécie de fricção.

Essa diretriz vacilante em relação à verdadeira proteção do nosso patrimônio cultural contida na lei foi em certa medida confrontada por quem detém de fato a competência para zelar em nível federal por sua proteção: o nosso heroico Iphan.

A instrução normativa do instituto

Em 28 de novembro de 2025, a autarquia referência internacional na proteção do patrimônio cultural editou a Instrução Normativa nº 06/2025 (em substituição à IN 1/2015) que, logo no seu início, deixa claro que o Iphan é o único órgão competente para se manifestar sobre impactos a bens culturais federais e, o que é mais importante, independentemente do cadastro prévio (artigo 1º, parágrafo único, da IN).

Note-se que esse permissivo está em congruência com o chamado princípio *pro monumento* [1], assentado no artigo 12 [2] da Convenção da Unesco para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, e aprovada pelo Decreto Legislativo 74, de 30/06/77, foi ela incorporada ao direito pátrio por força do Decreto 80.987, de 12/12/22. Da leitura desse artigo infere-se que, mesmo não incluído nos fichários previstos na convenção, pode o bem ser merecedor de algum tipo de salvaguarda. Dito isso, pode-se reconhecer aqui o acerto do Iphan ao abrir o espectro protetivo mesmo para bens não cadastrados no banco de dados oficial.

Em sua Instrução Normativa nº 06/2025, o instituto inclusive assentou seu direito à autoconvocação (artigo 3º, parág. único) quando não vier a ser chamado a se pronunciar e se identificar, pelas características, localização e finalidades do empreendimento, potencial impacto ao patrimônio cultural.

Em relação ao grau de proteção, o Iphan também optou por avançar no sentido da precaução, abarcando os bens em processos de registro devidamente instruídos; aos bens em processo de tombamento, aos bens em processo de valoração devidamente instruído e aos quilombos em processo de declaração de tombamento devidamente instruído, ainda que não concluídos (artigo 2º, § 1º, da IN).

Dessa forma, procura-se de fato acautelar bens cujas características da irrepetibilidade e da quase impossível reparação específica (após destruídos) demonstram o quão relevante é o imperativo da prevenção/precaução.

Nos artigos 7º e 8º, a IN trata de detalhar o conteúdo da Ficha de Caracterização da Atividade (FCA) para desencadeamento do procedimento de avaliação. Analisada essa ficha, será customizado um Termo de Referência Específico (artigo).

A partir do artigo 15, a IN contempla as modalidades de Estudos de Avaliação de Impacto aos bens acautelados de âmbito federal. O título do capítulo III é bem abrangente ao empregar a expressão “acautelados”, subdividindo-se em Estudos de Avaliação de Impacto aos Bens Imateriais Registrados, Estudos de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Material e Estudos de Avaliação de Impacto aos Bens Arqueológicos.

No Capítulo IV, a IN trata dos programas de gestão dos bens culturais acautelados em âmbito federal, considerando-os instrumentos obrigatórios para mitigação, controle, compensação e gestão dos impactos decorrentes de empreendimentos ou atividades incidentes sobre bens culturais acautelados em âmbito federal, devendo conter o Projeto Integrado de Educação Patrimonial (Piep) e, quando identificado bens acautelados de natureza imaterial, material e arqueológico, devendo conter, respectivamente, o PGIR, o PGPM e o PGPA com os devidos relatórios.

Esses programas são de suma importância para conferirem a devida concretude aos propósitos preservacionistas do Iphan e deverão ser aderentes à tipologia patrimonial protegida.

A IN não descurou da sempre relevante educação patrimonial, esmiuçando os requisitos imprescindíveis para eventuais programas associados, dando especial ênfase aos bens culturais acautelados em âmbito federal de comunidades de matriz afro-brasileira e povos indígenas, quando, então, o Piep também deverá observar o disposto na Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e na Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008, relacionadas ao ensino da temática sobre a História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena (§ 4º do artigo 40). Resta claro o ineditismo da proteção pelo Iphan, ampliando o escopo de sua atuação, dos bens culturais associados a povos e comunidades tradicionais, terras indígenas e comunidades quilombolas como elementos a serem considerados nos licenciamentos.

Nas disposições finais da IN, o Iphan demonstra ainda apresentar características da sua primeira fase existencial, quando estava sob a batuta de Rodrigo Melo Franco de Andrade, deixando claro que a dispensa do licenciamento pelo órgão ambiental e consequente inexistência da aplicação da IN não desobriga o empreendedor da proteção dos bens acautelados em âmbito federal nos termos das leis de proteção do patrimônio.

A esfera criminal não ficou de fora da IN (o que já acontecia, alias, com sua predecessora, a IN 01/2025), ainda que, por óbvio, não coubesse em seu espaço normativo definir tipos penais, pois só cabe à lei federal em sentido formal fazê-lo (artigo 5º, inciso XXXIX, da CF).

Mas é meritório o destaque como crime praticado por aquele que apresenta relatórios, projetos, programas ou demais documentos total ou parcialmente falsos, ou enganosos, inclusive por omissão, conforme disposto no artigo 69-A da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Conquanto essa advertência não conste da IN, importante salientar o cabimento da responsabilidade penal das pessoas jurídicas pela prática de condutas definidas como crimes ambientais.

Determinou a IN que, constatado indício desse crime, o Iphan deverá informar o órgão competente do Departamento da Polícia Federal ou ao Ministério Público Federal, o que desvela importante comando normativo cogente.

Avaliando-se a norma recém editada, conclui-se que, na medida do possível, procura recolocar a tutela do patrimônio cultural brasileiro nos trilhos da Constituição, rumo ao desenvolvimento sustentável e ao progresso da humanidade.

[1] MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 184.

[2] ARTIGO 12 - A não-inscrição de um bem do patrimônio cultural e natural em uma das listas de que tratam os parágrafos 2 e 4 do artigo 11 não significa, de modo algum, ausência de valor universal excepcional para fins outros que os de inscrição nas listas (disponível [aqui](#)).