

**AVULSO NÃO
PUBLICADO
PROPOSIÇÃO DE
PLENÁRIO
PENDENTE DE
PARECER**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO
N.º 1.138-A, DE 2008
(Do Sr. Antonio Carlos Mendes Thame)**

Determina a sustação do Decreto nº 6.640, de 7 de novembro de 2008, do Poder Executivo, por exorbitar do poder regulamentar; tendo pareceres: da Comissão de Minas e Energia, pela rejeição (relator: DEP. JOSÉ OTÁVIO GERMANO); e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela rejeição (relator: DEP. HOMERO PEREIRA). Pendente de parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

MINAS E ENERGIA;

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54,
RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição sujeita à apreciação do Plenário

SUMÁRIO

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Minas e Energia:

- Parecer do Relator
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

III – Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

- Parecer vencedor
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O Congresso Nacional suspende a eficácia do Decreto no. 6.640, de 7 de novembro de 2008, que dá nova redação aos arts. 1º., 2º., 3º., 4º. e 5º. E acrescenta os arts. 5-A e 5-B ao Decreto no. 99.556, de 1º. de outubro de 1990, que dispõe a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

Art. 2º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Poder Executivo Federal baixou o Decreto no. 6.640, de 7 de novembro de 2008, que dá nova redação aos arts. 1º., 2º., 3º., 4º. e 5º. E acrescenta os arts. 5-A e 5-B ao Decreto no. 99.556, de 1º. de outubro de 1990, que dispõe a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional, aportando alterações significativas no regime de proteção ao patrimônio espeleológico nacional, possibilitando que cavidades naturais subterrâneas, em todo o território nacional, sejam – no terminologia adotado pelo decreto presidencial – “objeto de impactos negativos irreversíveis, mediante licenciamento ambiental”. O eufemismo utilizado pelo Poder Executivo autoriza a destruição de cavidades naturais subterrâneas ou a alteração de suas condições morfológicas, ecológicas, ambientais, paisagísticas, cênicas, irreversivelmente.

Este é caso único de diploma legal expedido em decorrência da competência conferida ao Poder Público para proteger e preservar um patrimônio ambiental natural que prescreve sua destruição, pasmem!

A Sociedade Brasileira de Espeleologia (SBE), entidade ambientalista fundada em 1969, filiada à Federação Espeleológica da América Latina e Caribe (FEALC) e à União Internacional de Espeleologia (UIS), que congrega espeleólogos e grupos de espeleologia dedicados ao estudo e conservação de cavernas em todo o Brasil, tem a seguinte posição afirmada em relativa ao quadro legal pertinente ao patrimônio espeleológico nacional e às alterações ora implementadas pelo Decreto presidencial que se propõe sustar a eficácia (<http://www.sbe.com.br/manifesto.asp>; acesso em 11 de novembro de 2008):

- Não há nenhum indício de que as cavernas estejam dificultando o desenvolvimento de qualquer setor da economia brasileira. O setor mineral tem aumentado sua produção a cada ano e o setor energético já dispõe com alternativas mais econômicas e eficientes de aumentar a oferta de energia sem a construção de novas barragens.
- O patrimônio espeleológico é um dos poucos recursos naturais protegidos pela legislação vigente de forma completa e ampla, mesmo fora de unidades de conservação. Sua importância perante a nossa legislação pode ser igualada às áreas de mananciais hídricos. As cavernas "cobrem" uma área muito pequena do nosso país e são formações únicas e extremamente relevantes para o entendimento da evolução geológica do planeta, da vida e até da nossa sociedade.
- Não há consenso de que seja sequer possível classificar cavernas de acordo com seu grau de relevância. Apenas começamos a conhecer o patrimônio espeleológico brasileiro, além disso, muitos dos aspectos envolvidos não são quantificáveis numericamente, ou são subjetivos e mudam de acordo com a evolução da sociedade e o avanço da ciência.
- O processo de licenciamento ambiental atual não é eficaz para garantir a conservação da natureza. No atual sistema o empreendedor interessado na liberação de seu projeto contrata diretamente os estudos necessários podendo influenciar para que o resultado lhe seja favorável. Além disso, estes estudos são avaliados apenas pelos

órgãos ambientais, hoje fragilizados pela ótica desenvolvimentista do governo, sem garantias de respeito às necessidades e anseios da sociedade civil.

- A destruição de cavernas não é uma medida aceitável para angariar recursos a fim de preservar as cavernas que restarem. Cabe ao Estado e à Sociedade garantir a conservação deste importante patrimônio, além disso, o governo não pode dispor de nossas cavernas como forma a conseguir recursos para cumprir suas obrigações.

Podemos ainda argüir de inconstitucional o novel Decreto presidencial, por extrapolar a competência regulamentar do Poder Executivo, imiscuindo-se em temática de exclusiva competência legislativa da União, se viéssemos a entender que ali se busca legislar sobre cavidades naturais subterrâneas, prescindindo da necessária elaboração pela via congressual, *ex vi* do art. 48, da Constituição da República Federativa do Brasil, que prescreve caber ao Poder Legislativo, com sanção do Presidente da República dispor sobre todas as matérias de competência da União, e por se tratar ainda de preservar uma componente ambiental do patrimônio público, como são as formações espeleológicas, de relevante interesse ambiental, ecológicos, geológico, arqueológico, faunístico em alguns casos. Sabe-se, ainda, que, em razões dos evidenciados limites materiais, financeiros, técnicos e institucionais da administração ambiental em nosso País, sequer se deu início, em condições mínimas adequadas ao cadastramento e ao mapeamento, inclusive descritivo espeleológico desse patrimônio natural em toda sua extensão geográfica e morfológica.

Tampouco será possível autorizar assim que, à falta de maiores ressalvas, cautelas e justificativas, caiba ao Presidente da República dispor sobre a hipótese extrema de dar causa a "*impactos negativos irreversíveis, mediante licenciamento ambiental*".

Solicitamos e contamos com o respaldo de nossos pares para impedir a invasão de competência constitucional representada pelo Decreto no. 6.640/2008, e obstar este atentado ao patrimônio ambiental e ecológico brasileiro.

Sala das Sessões, 11 de novembro de 2008.

Deputado Antonio Carlos Mendes Thame

<p>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</p>

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

.....

**TÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES**

**CAPÍTULO I
DO PODER LEGISLATIVO**

.....

**Seção II
Das Atribuições do Congresso Nacional**

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos artigos 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

- I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;
- II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;
- III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;
- IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
- V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;
- VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas;
- VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;

VIII - concessão de anistia;

IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal;

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas; observado o que estabelece o art. 84, VI, b;

** Inciso X com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001.*

XI - criação, e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;

** Inciso XI com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001.*

XII - telecomunicações e radiodifusão;

XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I.

** Inciso XV com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003.*

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

** Inciso VII com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

** Inciso VIII com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

.....

.....

DECRETO Nº 6.640, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2008

Dá nova redação aos arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º e acrescenta os arts. 5-A e 5-B ao Decreto no 99.556, de 1º de outubro de 1990, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, e tendo em vista o disposto nos arts. 20, inciso X, e 216, inciso V, da Constituição, e na Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981,

DECRETA:

Art. 1º Os arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º As cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional deverão ser protegidas, de modo a permitir estudos e pesquisas de ordem técnico-científica, bem como atividades de cunho espeleológico, étnico-cultural, turístico, recreativo e educativo.

Parágrafo único. Entende-se por cavidade natural subterrânea todo e qualquer espaço subterrâneo acessível pelo ser humano, com ou sem abertura identificada, popularmente conhecido como caverna, gruta, lapa, toca, abismo, furna ou buraco, incluindo seu ambiente, conteúdo mineral e hídrico, a fauna e a flora ali encontrados e o corpo rochoso onde os mesmos se inserem, desde que tenham sido formados por processos naturais, independentemente de suas dimensões ou tipo de rocha encaixante.” (NR)

“Art. 2º A cavidade natural subterrânea será classificada de acordo com seu grau de relevância em máximo, alto, médio ou baixo, determinado pela análise de atributos ecológicos, biológicos, geológicos, hidrológicos, paleontológicos, cênicos, histórico-culturais e socioeconômicos, avaliados sob enfoque regional e local.

§ 1º A análise dos atributos geológicos, para a determinação do grau de relevância, deverá ser realizada comparando cavidades da mesma litologia.

§ 2º Para efeito deste Decreto, entende-se por enfoque local a unidade espacial que engloba a cavidade e sua área de influência e, por enfoque regional, a unidade espacial que engloba no mínimo um grupo ou formação geológica e suas relações com o ambiente no qual se insere.

§ 3º Os atributos das cavidades naturais subterrâneas listados no caput serão classificados, em termos de sua importância, em acentuados, significativos ou baixos.

§ 4º Entende-se por cavidade natural subterrânea com grau de relevância máximo aquela que possui pelo menos um dos atributos listados abaixo:

I - gênese única ou rara;

II - morfologia única;

III - dimensões notáveis em extensão, área ou volume;

IV - espeleotemas únicos;

V - isolamento geográfico;

VI - abrigo essencial para a preservação de populações geneticamente viáveis de espécies animais em risco de extinção, constantes de listas oficiais;

VII - habitat essencial para preservação de populações geneticamente viáveis de espécies de troglóbios endêmicos ou relíctos;

VIII - habitat de troglóbio raro;

IX - interações ecológicas únicas;

X - cavidade testemunho; ou

XI - destacada relevância histórico-cultural ou religiosa.

§ 5º Para efeitos do § 4º, o atributo a que se refere seu inciso V só será considerado no caso de cavidades com grau de relevância alto e médio.

§ 6º Entende-se por cavidade natural subterrânea com grau de relevância alto aquela cuja importância de seus atributos seja considerada, nos termos do ato normativo de que trata o art. 5º:

I - acentuada sob enfoque local e regional; ou

II - acentuada sob enfoque local e significativa sob enfoque regional.

§ 7º Entende-se por cavidade natural subterrânea com grau de relevância médio aquela cuja importância de seus atributos seja considerada, nos termos do ato normativo de que trata o art. 5º:

I - acentuada sob enfoque local e baixa sob enfoque regional; ou

II - significativa sob enfoque local e regional.

§ 8º Entende-se por cavidade natural subterrânea com grau de relevância baixo aquela cuja importância de seus atributos seja considerada, nos termos do ato normativo de que trata o art. 5º:

I - significativa sob enfoque local e baixa sob enfoque regional; ou

II - baixa sob enfoque local e regional.

§ 9º Diante de fatos novos, comprovados por estudos técnico-científicos, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes poderá rever a classificação do grau de relevância de cavidade natural subterrânea, tanto para nível superior quanto inferior.” (NR)

“Art. 3º A cavidade natural subterrânea com grau de relevância máximo e sua área de influência não podem ser objeto de impactos negativos irreversíveis, sendo que sua utilização deve fazer-se somente dentro de condições que assegurem sua integridade física e a manutenção do seu equilíbrio ecológico.” (NR)

“Art. 4º A cavidade natural subterrânea classificada com grau de relevância alto, médio ou baixo poderá ser objeto de impactos negativos irreversíveis, mediante licenciamento ambiental.

§ 1º No caso de empreendimento que ocasione impacto negativo irreversível em cavidade natural subterrânea com grau de relevância alto, o empreendedor deverá adotar, como condição para o licenciamento ambiental, medidas e ações para assegurar a preservação, em caráter permanente, de duas cavidades naturais subterrâneas, com o mesmo grau de relevância, de mesma litologia e com atributos similares à que sofreu o impacto, que serão consideradas cavidades testemunho.

§ 2º A preservação das cavidades naturais subterrâneas, de que trata o § 1º, deverá, sempre que possível, ser efetivada em área contínua e no mesmo grupo geológico da cavidade que sofreu o impacto.

§ 3º Não havendo, na área do empreendimento, outras cavidades representativas que possam ser preservadas sob a forma de cavidades testemunho, o Instituto Chico Mendes poderá definir, de comum acordo com o empreendedor, outras formas de compensação.

§ 4º No caso de empreendimento que ocasione impacto negativo irreversível em cavidade natural subterrânea com grau de relevância médio, o empreendedor deverá adotar medidas e financiar ações, nos termos definidos pelo órgão ambiental competente, que contribuam para a conservação e o uso adequado do patrimônio espeleológico brasileiro, especialmente das cavidades naturais subterrâneas com grau de relevância máximo e alto.

§ 5º No caso de empreendimento que ocasione impacto negativo irreversível em cavidade natural subterrânea com grau de relevância baixo, o empreendedor não estará obrigado a adotar medidas e ações para assegurar a preservação de outras cavidades naturais subterrâneas.” (NR)

“Art. 5º A metodologia para a classificação do grau de relevância das cavidades naturais subterrâneas, considerando o disposto no art. 2o, será estabelecida em ato normativo do Ministro de Estado do Meio Ambiente, ouvidos o Instituto Chico Mendes, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e demais setores governamentais afetos ao tema, no prazo de sessenta dias, contados da data de publicação deste Decreto.” (NR)

Art. 2º Fica acrescido os arts. 5-A e 5-B ao Decreto nº 99.556, de 1990, com a seguinte redação:

“Art. 5º-A. A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades, considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou degradadores de cavidades naturais subterrâneas, bem como de sua área de influência, dependerão de prévio licenciamento pelo órgão ambiental competente.

§ 1º O órgão ambiental competente, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, deverá classificar o grau de relevância da cavidade

natural subterrânea, observando os critérios estabelecidos pelo Ministério do Meio Ambiente.

§ 2º Os estudos para definição do grau de relevância das cavidades naturais subterrâneas impactadas deverão ocorrer a expensas do responsável pelo empreendimento ou atividade.

§ 3º Os empreendimentos ou atividades já instalados ou iniciados terão prazo de noventa dias, após a publicação do ato normativo de que trata o art. 5º, para protocolar junto ao órgão ambiental competente solicitação de adequação aos termos deste Decreto.

§ 4º Em havendo impactos negativos irreversíveis em cavidades naturais subterrâneas pelo empreendimento, a compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, deverá ser prioritariamente destinada à criação e implementação de unidade de conservação em área de interesse espeleológico, sempre que possível na região do empreendimento.” (NR)

“Art. 5º-B.Cabe à União, por intermédio do IBAMA e do Instituto Chico Mendes, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere o art. 23 da Constituição, preservar, conservar, fiscalizar e controlar o uso do patrimônio espeleológico brasileiro, bem como fomentar levantamentos, estudos e pesquisas que possibilitem ampliar o conhecimento sobre as cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

Parágrafo único.Os órgãos ambientais podem efetivar, na forma da lei, acordos, convênios, ajustes e contratos com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras, para auxiliá-los nas ações de preservação e conservação, bem como de fomento aos levantamentos, estudos e pesquisas que possibilitem ampliar o conhecimento sobre as cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.” (NR)

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 7 de novembro de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Carlos Minc

DECRETO Nº 6.514, DE 22 DE JULHO DE 2008

Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no Capítulo VI da Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e nas Leis nos 9.784, de 29 de janeiro de 1999,

8.005, de 22 de março de 1990, 9.873, de 23 de novembro de 1999, e 6.938, de 31 de agosto de 1981,

DECRETA:

CAPÍTULO I
DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS AO MEIO AMBIENTE

Seção I
Das Disposições Gerais

Art. 1º Este Capítulo dispõe sobre as condutas infracionais ao meio ambiente e suas respectivas sanções administrativas.

Art. 2º Considera-se infração administrativa ambiental, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, conforme o disposto na Seção III deste Capítulo.

Parágrafo único. O elenco constante da Seção III deste Capítulo não exclui a previsão de outras infrações previstas na legislação.

.....

.....

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

I - RELATÓRIO

O eminente Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP) submete à apreciação do Congresso Nacional o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.138, de 2008, que *“Determina a sustação do Decreto nº 6.640, de 7 de novembro de 2008, do Poder Executivo, por exorbitar do poder regulamentar.”*

O diploma normativo indigitado – decreto presidencial de nº 6.640, de 7 de novembro de 2008 – *“Dá nova redação aos arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º e acrescenta os arts. 5-A e 5-B ao Decreto no 99.556, de 1º de outubro de 1990, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.”*

O Autor alega que o decreto promove alterações significativas no regime de proteção ao patrimônio espeleológico nacional, possibilitando que cavidades naturais subterrâneas, em todo o território nacional, sejam *“objeto de impactos negativos irreversíveis, mediante licenciamento ambiental.”*

Vale-se ainda, para justificar sua iniciativa, de argumentos oferecidos pela Sociedade Brasileira de Espeleologia como críticas ao ato do Chefe do Poder Executivo:

- não há indícios de que as cavernas estejam dificultando o desenvolvimento de qualquer setor da economia brasileira;
- o patrimônio espeleológico é um dos poucos recursos naturais protegidos pela legislação vigente de forma completa e ampla, mesmo fora de unidades de conservação;

- não há consenso de que seja sequer possível classificar cavernas de acordo com seu grau de relevância;

- o atual processo de licenciamento ambiental não é eficaz para garantir a conservação da natureza: nele o empreendedor interessado na liberação do seu projeto contrata diretamente os estudos necessários, podendo influenciar para que o resultado lhe seja favorável – tais estudos são avaliados apenas pelos órgãos ambientais, hoje fragilizados pela ótica desenvolvimentista do governo;

- a destruição de cavidades não é uma medida aceitável para angariar recursos a fim de preservar as que restarem.

Aduz, por fim, S.Exa. que o decreto sob mira poderia ser argüido de inconstitucional, por extrapolar a competência regulamentar do Poder Executivo, ao imiscuir-se em temática da exclusiva competência legislativa da União.

A proposição, nesta Casa Legislativa, foi distribuída às Comissões de Minas e Energia, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Compete, agora, a este órgão técnico especializado pronunciar-se sobre o merecimento da iniciativa, a teor das prescrições regimentais.

II- VOTO DO RELATOR

Em que pese ao arrazoado do ilustre Autor, o projeto de decreto legislativo ora submetido à apreciação desta Comissão não pode e não deve prosperar.

A argumentação em que se assenta é desprovida de fundamento e o seu intento não se justifica ante as razões de natureza técnica, jurídica e econômica que serão adiante expendidas.

O diploma contra o qual investe S.Exa. representa enorme avanço no tratamento legal da complexa questão das cavidades no Brasil e é integralmente hígido do ponto de vista legal e constitucional.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Antes de mais nada, é preciso fixar o entendimento primário de que nenhuma cavidade se qualifica, de per si, como um bem de valor cultural. Na verdade, as cavidades naturais subterrâneas são resultado de um processo geológico e físico, podendo ou não, a depender da verificação de seus atributos, ter um valor expressivo ou diferenciado em termos ecológicos e culturais, quando associadas a ecossistemas ou a fatos ou referências relevantes da história humana ou de determinada sociedade.

Assim, não é possível querer-se atribuir, de pronto, às cavidades naturais subterrâneas, relevantes ou não, um valor *cultural* ou *ecológico*, sem antes se verificar *in loco* a existência de atributo que justifique invocar o disposto nos arts. 216 e/ou 225 da Constituição, que tratam respectivamente - e *in abstracto* - dos patrimônios cultural e ecológico. Na realidade, o art. 20, inc. X, da Constituição prescreve que todas as cavidades naturais subterrâneas são bens da União, sem, contudo, qualificá-las. Não pode, portanto, a legislação infraconstitucional dispor diferente.

A fixação dessa premissa conceitual é crucial para a intelecção das considerações que se seguem.

A CONTRA-ARGUMENTAÇÃO

A afirmação, constante da justificação da proposta e referenciada na posição da Sociedade Brasileira de Espeleologia, de que “*não há indícios de que as cavernas estejam dificultando o desenvolvimento de qualquer setor da economia brasileira*” é absolutamente im procedente.

É de amplo conhecimento que vários empreendimentos de geração de energia elétrica e de mineração não têm conseguido obter licenças ambientais quando suas atividades situam-se em regiões nas quais se observa a presença de cavidades naturais subterrâneas, sobretudo quando a competência para emissão do documento é da autarquia federal - o IBAMA.

São exemplos sempre lembrados, dentre outros: a) o projeto da Usina Hidrelétrica de Tijuco Alto, que a despeito da existência de parecer favorável quanto à sua viabilidade ambiental, não conseguiu, até o presente, ser licenciado, por implicar a realização de impactos negativos irreversíveis em cavidades naturais subterrâneas, cujas características de acordo com a Resolução nº 347 do CONAMA não apresentam qualquer relevância espeleológica; b) o caso de inúmeros projetos do Grupo Votorantim de extração de calcário, paralisados por se situarem em regiões com presença de cavidades; e c) a questão do licenciamento ambiental das atividades de produção de minérios em Carajás, onde abundam cavidades naturais - se não se resolver o problema das cavernas, simplesmente restarão inviabilizadas ali as atividades extrativas, com o comprometimento das exportações de minério de ferro, item fundamental na composição da balança comercial brasileira.

O espírito do Decreto nº 6.640, de 2008, é de conservação e não de destruição do patrimônio espeleológico do País, sem que se prescindia, naturalmente, do desenvolvimento econômico, sempre sob a égide do princípio do desenvolvimento sustentável.

A proteção dos recursos naturais e dos processos ecológicos, como é sabido, é função do Estado e da sociedade, na conformidade do que prescreve o art. 225 da Constituição Federal.

Por seu turno, o art. 170, *caput*, da mesma Carta estabelece a valorização da livre iniciativa, fundada nos princípios da defesa do meio ambiente (inc. III), e na livre concorrência (inc. IV).

Já o art. 176 preceitua que as jazidas minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, exatamente para o efeito de se permitir, como o próprio dispositivo destaca, a exploração ou aproveitamento desses bens, relevantes para o interesse do País.

Com relação à energia, além do art. 176, outros dispositivos dela cuidam: o art. 20, VIII; estipula que os potenciais de energia hidráulica constituem bens da União; o art. 21, XII, b, reserva à União o direito de explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão o aproveitamento energético dos cursos de água); o art. 22, IV, estabelece a competência privativa da União para legislar sobre energia - só para citar alguns. Teve o constituinte de 1988 a cautela de

proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolvesse, a fim de trazer os necessários benefícios para a coletividade.

E nem poderia ser diferente, uma vez que a energia elétrica é indispensável para a sociedade. Em todas as economias desde 1900, o crescimento, o produto interno e o bem-estar social estiveram fortemente relacionados ao uso de energia. É evidente que há interesses, até mesmo locais, de que se preserve o meio ambiente necessário a uma vida saudável e equilibrada; porém, igualmente legítimos são os interesses dos consumidores brasileiros em ter a energia mais barata possível, para o que se mostra necessário saber compatibilizar a proteção ambiental com o desenvolvimento econômico, a fim de se alcançar o desenvolvimento sustentável.

No que respeita à mineração, já o art. 176, § 1º, estatui que a pesquisa e a lavra de recursos minerais somente poderão ser realizados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional. Vê-se, pois, que a atividade de produção de bens minerais foi destacada pelo legislador constitucional como de interesse nacional, e qualquer legislação que tenha por a imposição de restrições a essas atividades deverá ser examinada com especial cuidado, sob pena de inconstitucionalidade.

A proteção do patrimônio espeleológico “*completa e ampla*” a que se refere um dos *consideranda* do projeto é, sem dúvida alguma, bem vinda, mas não pode ocorrer de sorte a colidir com princípios insculpidos na Constituição Federal. Não se pode olvidar que os princípios, acima referidos, da livre iniciativa (art. 170, *caput*), da livre concorrência (art. 170, inc. IV), do interesse nacional da atividade de mineração (art. 176, § 1º) e de outras tantas disposições estimuladoras da produção de energia, merecem igual proteção do legislador infraconstitucional.

Não é infreqüente, por outro lado, a ocorrência de depósitos minerais e de mananciais hídricos com potencial para aproveitamento hidrelétrico em regiões que registram a presença de cavernas.

Efetivamente, sob o prisma técnico, sabe-se, por exemplo, que os calcários, matéria-prima da indústria do cimento, ocorrem em áreas com intensa presença de cavidades e que um dos processos de constituição de cavidades em formações ferríferas é também o processo de enriquecimento de uma jazida de minério de ferro.

Por força de tais processos, portanto, a maioria desses jazimentos minerais exhibe, ao longo da extensão dos corpos mineralizados e/ou na matriz rochosa, expressiva quantidade de cavidades naturais subterrâneas.

No caso do ferro, as duas principais províncias minerais do Brasil (dentre as maiores do mundo) – o Quadrilátero Ferrífero, em Minas Gerais, e Carajás, no Pará – situam-se em regiões onde se concentra um número elevado de cavidades.

Os processos formadores e a própria exposição das jazidas podem também interferir decisivamente na formação das malhas hídricas, já que intervêm na definição dos cursos das drenagens naturais das águas pluviais e das nascentes. Tal processo promove, também, a movimentação de materiais para os cursos d’água e suas margens, onde se formam os depósitos minerais aluvionares (de cassiterita, bauxita, diamante, ouro, etc.). Diante desse fato, para se garantir o acesso às jazidas, não há como não se intervir nesses ambientes naturais.

Antevendo tais situações, a própria Constituição reconheceu que não há como realizar mineração sem interferência no meio ambiente. E, dada sua

preocupação com as inevitáveis conseqüências disso, fez consignar, no §2º do art. 225, que *“aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.”*

Vale mencionar que a recuperação das áreas de mineração, exigida em sede constitucional, está regulamentada pela Lei 6.938, de 1981 (art.2º, VIII, e art.14, § 1º), e pelo Decreto nº 97.632, de 1989.

Da leitura do texto constitucional e da sua regulamentação específica é válido infirmar-se que:

- a obrigação, inserida dentro do próprio art. 225, de recuperação das áreas degradadas foi posta ali com a visão de que a mineração, por se constituir em atividade de interesse nacional (é dizer, interesse público), e em virtude de sua característica de rigidez locacional, há, necessariamente, de ser realizada onde a jazida (bem público da União) se encontra, sob condição do cumprimento do dever de reabilitar a área;

- por óbvio, só se reabilita algo que sofreu interferência anteriormente, sendo pertinente aqui recordar o princípio geral de direito segundo o qual não se admite a existência de letra morta na lei e, muito menos, na Lei Magna de um país. Veja-se, exemplificativamente, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no RE nº 428011/RJ, AI 478908/DF e SS 2486/BA;

- além de ser incabível o desprezo daquele claro e incisivo texto da Lei Fundamental (o §2º do art. 225), seria inadmissível, a outro tanto, pretender enxergar desarmonia onde o legislador constituinte fez inserir, exatamente, dispositivos que se integram no ordenamento constitucional, já havendo o Egrégio STF se manifestado a respeito do art. 225, § 4º, no seguinte sentido:

“A norma inscrita no art. 225, § 4º, da Constituição deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental... notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5º, XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal.” (RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/09/95.)”

E, como arremate desse raciocínio sobre o tratamento da mineração na nossa Carta Política, tenha-se presente que, quando esta quis limitar a realização de tal atividade em determinados espaços ou regiões, o fez expressamente, como se vê do que se contém no §1º do art. 176, *in verbis*:

“§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.”

Nada mais claro, portanto. O aproveitamento energético dos cursos de água e a exploração das jazidas minerais, pela importância estratégica desses recursos naturais para o País (lembrando-se aqui o fato da rigidez de localização – esses bens estão situados onde a natureza os colocou), foram especialmente regulados em diversos dispositivos da Constituição Republicana de 1988. Em tal contexto, é lícito concluir que tais atividades não podem ser desde logo proibidas de desenvolver-se, mesmo em áreas de ocorrência de cavidades naturais subterrâneas, como vem ocorrendo atualmente.

Destituída de razão, por igual, a asserção que se lê no texto que justifica a proposta segundo a qual o processo de licenciamento ambiental atual no Brasil não é eficaz porque cabe ao empreendedor contratar os estudos ambientais.

Com efeito, os estudos ambientais, de acordo com a legislação vigente, são contratados pelo empreendedor. No entanto, tais estudos são avaliados por técnicos dos órgãos ambientais e podem ser completados, modificados, aprovados ou não de acordo com os seus pareceres técnicos. Em sendo assim, parece o Autor querer insinuar, indiretamente, que há incompetência e/ou graves vícios nas análises dos processos ambientais realizados pelos poderes públicos federal, estadual e municipal, o que é totalmente inverídico.

O DECRETO

Em verdade, o que se buscou com todo esse monumental esforço para prover-se a melhor roupagem legal da questão das cavidades foi o equilíbrio dos interesses, a compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, de modo que se pudesse alcançar o desenvolvimento sustentável, inquietação que tem permeado a realidade das atividades de hidrelétricas e de mineração adequadamente desenvolvidas.

E foi exatamente com essa preocupação e esse desígnio que nasceu o indigitado Decreto nº 6.640, de 2008, fruto de diuturnas negociações no Governo Federal e fora dele, que lograram harmonizar posições discrepantes e construir entendimentos capazes de viabilizar o equilíbrio dos interesses, no afã de propiciar o desenvolvimento sem descuidar a integral proteção do meio ambiente.

No mérito, é de louvar-se, por exemplo, a iniciativa do decreto de estabelecer quatro graus de relevância de cavernas, fixando-se níveis de proteção diferentes para cada grupo.

A propósito, a assertiva feita pelo nobre Autor do projeto de que não há consenso de que seja possível classificar cavernas de acordo com seu grau de relevância não procede.

A dificuldade de consenso no âmbito dos espeleólogos não reside na impossibilidade de classificar as cavernas, mas sim, na valoração de seus atributos e, conseqüentemente, de seu enquadramento em graus diversos de relevância. Evidência irrefutável desse fato é a existência de critérios básicos para a classificação de grau de relevância de cavernas já na prefalada Resolução CONAMA nº 347, de 2004.

O primeiro critério utilizado no decreto vergastado foi o de distinguir as cavernas que não podem ser objeto de qualquer interferência (*grau de relevância*

máximo) daquelas que podem ser objeto de interferência (*graus de relevância alto, médio e baixo*).

Para os graus alto e médio, as interferências somente serão possíveis caso o empreendedor se responsabilize por medidas compensatórias previstas no próprio decreto. Vários dos critérios ali elencados já tinham sido contemplados na sobredita Resolução do CONAMA, a qual foi amplamente discutida pela sociedade e no âmbito daquele colegiado.

O §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do art. 2º do multireferido diploma definem ou trazem critérios para definir os graus de relevância máximo, alto, médio e baixo. Por sua vez, o art. 5º estabelece o prazo de 60 dias para desenvolvimento de uma metodologia para definição dos graus de relevância alto, médio e baixo. Já os critérios do grau de relevância máximo constam do § 4º do art. 2º; e metodologia deverá ser definida por ato do Ministro do Meio Ambiente, devendo ser necessariamente ouvidos o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade - ICMBIO, o IBAMA e demais órgãos governamentais afetos ao tema.

Cumprido recordar, neste passo, que foi a mesma Resolução CONAMA de nº 347, de 2004, que, após ampla discussão, disciplinou o licenciamento ambiental em cavidades. O decreto recente veio restringir as hipóteses em que nem mesmo o licenciamento ambiental poderá ocorrer: no caso de cavidades de grau de relevância máximo.

O fato é que o Decreto nº 99.556, de 1990, a que se dirigem as modificações trazidas pelo edito presidencial de novembro passado, era inconstitucional, pois classificava todas as cavidades como *patrimônio cultural*, olvidando o fato de que o patrimônio espeleológico não está contemplado na definição de patrimônio cultural, consoante previsto no art. 216, inc. V, da Constituição Federal

O decreto novel veio corrigir esta inconstitucionalidade, uma vez que, ao definir cavidades como patrimônio espeleológico, conferiu proteção e conservação especial às cavernas consideradas de grau de relevância máximo e estabeleceu critérios para medidas compensatórias para interferência naquelas de grau de relevância alto e médio. Dessa forma, o patrimônio espeleológico restou mais protegido, resguardando-se, paralelamente, o desenvolvimento econômico.

Reitere-se, pois, que a verdadeira *mens* do decreto cuja eficácia se pretende agora suspender é de conservação do patrimônio espeleológico do País, sem prescindir do desenvolvimento econômico, sempre sob a ótica e inspiração do princípio do desenvolvimento sustentável.

Medidas de compensação ambiental em caso de impactos ambientais adversos são instrumentos perfeitamente legais e existentes no quadro da legislação ambiental brasileira. Essa possibilidade - ressalte-se - foi prevista no caso de interferência em cavidades de grau de relevância médio, nos termos do art. 4º, § 4º, do decreto.

Ocorre que o texto normativo foi além dessa possibilidade de compensação. É necessário observar que o art. 4º, § 1º, prevê que, caso haja interferência em cavidades de grau de relevância alto, caberá ao empreendedor assegurar a preservação, em caráter permanente, de duas cavidades naturais subterrâneas, com o mesmo grau de relevância, de mesma litologia e com atributos similares à que sofreu o impacto, que serão consideradas cavidades-testemunho.

Além dessa hipótese, impõe-se enfatizar que as cavidades de grau de relevância máximo permanecerão intactas, preservando-se, assim, o patrimônio espeleológico do País. Tais medidas são, nítida e irrefutavelmente, de caráter preservacionista, não arrecadatário, e vêm ao encontro do sentido do próprio decreto.

Demais disso, cumpre ainda realçar que os arts 2º, inc. IV, 3º, inc. V, e 4º, incisos I, III e VI, da Lei nº 6.938, de 1981, que “*Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*”, constituem o supedâneo legal da edição do decreto fustigado. Não se cuida neste caso, de forma alguma, de decreto autônomo, ou de hipótese em que o Presidente da República tenha exorbitado seus poderes, como advoga o Autor da proposição sob exame nesta Comissão.

O Presidente da República, supremo hierarca da Administração, pela via do aludido ato, alterou diploma regulamentador de edição anterior (o Decreto nº 99.556, de 1990) e o fez no uso de sua competência legal e constitucional, nos estritos lindes do que lhe é lícito e razoável promover.

Verifica-se que, na hipótese, o exercício do poder regulamentar do Chefe do Executivo deu-se de modo perfeitamente compatível com o princípio da legalidade, já que atendeu, de sobra, a algum ou alguns dos principais propósitos, apontados na lição brilhante do nosso festejado administrativista, professor Celso Antonio Bandeira de Mello, como condição dessa compatibilidade: “*limitar a discricionariedade administrativa, ou “dispor sobre o modus procedendi da Administração, ou “caracterizar fatos, situações ou comportamentos enunciados na lei mediante conceitos vagos*”. (Mello, Celso A. Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros Editores. São Paulo. 2007. p.350)

Descabida, desta forma, a iniciativa do eminente Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, por todas as considerações e argumentos colacionados neste parecer.

Assim sendo, o meu voto é **pela rejeição**, no mérito, do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.138, de 2008.

Sala da Comissão, em 18 de dezembro de 2008.

José Otávio Germano
Deputado Federal (PP/RS)

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Minas e Energia, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.138/2008, nos termos do Parecer do Relator, Deputado José Otávio Germano. O Deputado José Fernando Aparecido de Oliveira apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Bernardo Ariston - Presidente, Luiz Alberto e Nelson Bornier - Vice-Presidentes, Brizola Neto, Bruno Rodrigues, Carlos Alberto Canuto, Eduardo Valverde, Ernandes Amorim, Fábio Ramalho, Fernando Chiarelli, Fernando Ferro, Fernando Marroni, Jorge Boeira, José Otávio Germano, Julião Amin, Marcio Junqueira, Marcos Lima, Rose de Freitas, Silvio Lopes, Vander Loubet, Carlos Brandão, Chico D'Angelo, Edio Lopes, Eduardo Sciarra, Gervásio Silva, Jilmar Tatto, Leonardo Quintão, Pedro Fernandes e Solange Almeida.

Sala da Comissão, em 28 de outubro de 2009.

Deputado NELSON BORNIER
3º Vice-Presidente

VOTO EM SEPARADO

Trata-se de proposição apresentada pelo Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME, visando a sustação do Decreto nº 6.640, de 07 de novembro de 2008, por exorbitar do poder regulamentar.

O Decreto acima mencionado dá nova redação aos artigos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, bem como adiciona os artigos 5-A e 5-B ao Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas.

As alterações introduzidas pelo novo Decreto causam significativa mudança no trato das cavidades naturais subterrâneas, ao possibilitar a sua utilização minerária, mesmo em casos de impactos irreversíveis.

Isto porque o novo Decreto classifica as cavidades naturais subterrâneas em quatro graus de relevância: máximo, alto, médio e baixo e apenas para as de grau de relevância máximo proíbe a utilização que cause impacto negativos **irreversíveis**, permitindo ainda assim a sua utilização, bem como impactos negativos irreversíveis nas demais categorias.

Ocorre que as cavernas são espaços ambientalmente protegidos e como tal, gozam de especial proteção constitucional e legal e, em decorrência disto não podem ser alterados por Decreto do Poder Executivo, o que faz com que tenha toda pertinência o Projeto de Decreto Legislativo, de autoria do Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME, visando a sustação do novo Decreto.

Nos termos do Projeto de Decreto Legislativo, apresentado pelo Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME, é mencionado, entre outros aspectos que:

– não há indícios de que as cavernas estejam dificultando o desenvolvimento de

qualquer setor da economia brasileira;

- o patrimônio espeleológico é um dos poucos recursos naturais protegidos pela legislação vigente de forma completa e ampla, mesmo fora das unidades de conservação; e
- não há consenso de que seja sequer possível classificar as cavernas de acordo com seu grau de relevância.

No entanto a matéria ao ser apreciada na Comissão de Minas e Energia recebeu o voto do Relator, Deputado JOSÉ OTÁVIO GERMANO, no sentido de que o mesmo seja rejeitado, no mérito, alegando, entre outros pontos, que:

- o espírito do Decreto nº 6.640, de 2008, é de conservação e não de destruição do patrimônio espeleológico do País, sem que se prescindia, naturalmente, do desenvolvimento econômico, sempre sob a égide do princípio do desenvolvimento sustentável.

Merece total acolhimento, no entanto, o Projeto de Decreto Legislativo do Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME, para que seja sustado o Decreto nº 6.640/2008, pelos seguintes aspectos:

- as cavidades naturais subterrâneas são espaços protegidos, tanto na definição do novo Decreto nº 6.640/2008, no seu artigo 1º, quanto no Decreto nº 99.556/90, igualmente no seu artigo 1º;
- em face de tais aspectos, dispõe a Constituição Federal em seu artigo 225, § 1o., inciso III da Constituição Federal: “definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidos somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”, portanto a matéria está reservada apenas a lei e, ainda assim, desde que não comprometa a integridade dos seus atributos;
- o novo Decreto prevê a utilização de tais recursos, inclusive em termos irreversíveis, o que vai de encontro a todas as disposições constitucionais e legais vigentes;
- as cavidades naturais subterrâneas são bens da União, a teor do artigo 20, inciso X da Constituição Federal e, em face disto, “cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre bens de domínio da União”, conforme fixado pelo artigo 48, inciso V da Constituição Federal;

Por último, é necessário registrar que o Sr. Procurador-Geral da República, ajuizou AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE contra o referido Decreto, no dia 09 de março de 2009, a qual tramita no Supremo Tribunal Federal, com o número ADI-4218, nos termos da cópia em anexo, o que só vem corroborar a importância e correção do Projeto de Decreto Legislativo de autoria do Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME.

Em tal ADI é fixado o entendimento de que:

“Ocorre, contudo, que a relativização – por supressão ou mera diminuição de densidade – das regras de proteção, ainda que estas venham sediadas em ato normativo de mesma estatura, por envolver tema relacionado à proteção de **espaço territorial especialmente protegido**, demandam, segundo jurisprudência defensiva do Supremo Tribunal Federal, tratamento estritamente legal; ou, noutras palavras, somente lei – em sentido formal – pode tratar da redução do regime normativo de proteção às formações espeleológicas, mesmo que tal regime tenha sido organizado por decreto”

Foi nesse exato sentido, o Voto do Ministro Celso de Melo, na ADI-3540: “...**somente** a alteração e a supressão **do regime jurídico** pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos **é que se qualificam**, por efeito da cláusula inscrita no artigo 225, § 1o., III, da Constituição, **como matérias sujeitas ao princípio da reserva de lei formal...**”.

Em razão de tais aspectos voto pela **aceitação** do referido Projeto de Decreto Legislativo.

Sala da Comissão, em 07 de outubro de 2009.

Deputado **José Fernando Aparecido de Oliveira**
PV/MG

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PARECER VENCEDOR

I e II – RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR

O Projeto de Decreto Legislativo Nº 1.138/08, de autoria do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, com fundamento no disposto no art. 49, inciso V, da Constituição da República, tendo por objetivo sustar os efeitos do Decreto nº 6.640, de 07.11.2008, que altera o Decreto nº 99.556, de 01.10.1990, que, por sua vez, dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

Alega o autor da proposição que o ato regulamentar impugnado, ao modificar o regime protetivo trazido pelo Decreto nº 99.556/1990, teria autorizado a “...destruição de cavidades naturais subterrâneas ou a alteração de suas condições morfológicas, ecológicas, ambientais, paisagísticas, cênicas, irreversivelmente.”

Além disso, ao entendimento do autor do PDC Nº 1.138/08 o Decreto nº 6.640, de 2008, estaria em conflito com a Constituição da República, por exceder a competência regulamentar conferida ao Chefe da Poder Executivo, atentando, de resto, contra a regra assentada no art. 48 da Carta Política de 1988, que incumbe ao Congresso Nacional a atribuição de dispor, via lei, sobre todas as matérias de competência legislativa da União.

Submetida à análise da Comissão de Minas e Energia, a proposta foi rejeitada por unanimidade, mediante a aprovação do parecer do Relator, Deputado José Otávio Germano, em 28.10.2009, tendo sido arquivada ao término da legislatura passada, a teor do que mandamenta o art.105 do Regimento Interno da Câmara.

Portanto, em momento anterior esta matéria foi objeto de discussão nesta comissão sendo rejeitada. De tal forma essa discussão transcorreu no Supremo Tribunal Federal – STF em Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN promovida pelo Procurador Geral da República restando àquela corte julgar inadmissíveis as pretensões da ADIN.

O nobre autor solicitou seu desarquivamento no início da presente sessão legislativa, tendo vindo a matéria agora ao exame desta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, onde foi distribuída, como dito, ao eminente Deputado Antônio Roberto para relatar.

Em sua manifestação favorável à aprovação da iniciativa, o Relator entendeu, em linhas gerais, que o Decreto nº 6.640, de 2008:

- a) *enfraquece as normas de proteção das cavidades naturais subterrâneas;*
- b) *invade a competência do Congresso Nacional sobre a matéria; e*
- c) *compromete a manutenção de parcela significativa do patrimônio geológico e biológico nacional.*

Devemos salientar, inicialmente, que não me impressiona o acalorado debate estabelecido em torno da inconstitucionalidade do Decreto nº 6.640, de 2008, por ter o Poder Executivo optado pelo tratamento secundário e regulamentar para disciplinar o regime jurídico afeto às cavidades naturais subterrâneas.

Lembro, nesta perspectiva, — e isso parece que vem sendo esquecido tanto pelo autor da Proposição, quanto pelos Deputados que a analisaram nas Comissões temáticas envolvidas —, que o decreto mencionado apenas altera outro diploma de mesma natureza e grau hierárquico — o Decreto nº 99.556, de 1990 —, este sim

que, pela primeira vez na história do País, conferiu abordagem sistemática ao tema, jamais objeto de tratamento nestes termos.

Estranho, portanto, que se impugne somente agora a conformidade constitucional de um decreto modificativo, quando o decreto por ele alterado, na verdade, é que havia originariamente disciplinado e estabelecido às diretrizes gerais sobre o assunto. A aprovação desta proposição, impugnando o decreto do executivo, traz a esta comissão um imenso “traço” de omissão ao querer, neste momento, passados mais de 21 anos, impugnar um decreto que revoga outro de mesma natureza constitucional em vigor desde 1990.

Por outro lado, não parece acertado o entendimento de que o Decreto nº 6.640, de 2008, inovaria o ordenamento jurídico brasileiro, constituindo, portanto, um *decreto autônomo*, sendo certo que, ao se referir à Lei nº 6.938, de 31.08.1981, o texto regulamentar em apreço serve apenas a operacionalizar objetivos fundamentais há muito reconhecidos e amparados pela Política Nacional do Meio Ambiente, principalmente no tocante à *compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico* (art. 4º, inciso I).

Deve-se enfatizar que além de trazer grandes incertezas aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e aos empreendedores que a eles requerem licenças e autorizações para o desenvolvimento de seus projetos, a Proposta de Decreto Legislativo em exame, se aprovada, deverá instaurar um ambiente de forte insegurança jurídica, com prejuízos reflexos incalculáveis que podem dificultar, se não mesmo inviabilizar a implantação ou a continuidade do funcionamento de projetos públicos e privados de expressivo interesse nacional — muitos deles integrantes do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC.

Ao agir para controlar a ação normativa do Poder Executivo e preservar sua competência legislativa, o Congresso Nacional apenas susta, em abstrato, os efeitos do ato questionado, não derogando o diploma regulamentar editado, o que escaparia às suas atribuições constitucionais. Dessa forma, estaríamos agindo de forma redundante em aprovar algo discutido exaustivamente, tanto no legislativo, por meio da aprovação do Deputado José Otávio Germano rejeitando a matéria, como no judiciário por meio da inadmissibilidade da ADIN.

Dessa forma, aprovada a proposição em exame, estaríamos diante de uma situação inusitada e de absoluto *vazio jurídico* no tratamento desse tema, uma vez que praticamente todos os artigos do Decreto nº 99.556, de 1990 foram modificados pelo Decreto nº 6.640, de 2008.

Prevaleceriam, nesta hipótese, apenas as disposições contidas na Resolução CONAMA nº 347/2004, que tanto quanto os preceitos introduzidos pelo Decreto nº 6.640, de 2008, permitem a supressão de cavidades naturais subterrâneas, de

acordo com um critério de relevância materializado no âmbito do licenciamento ambiental da atividade que se desenvolva na área de sua ocorrência.

Nestes termos propomos a rejeição deste Projeto de Decreto Legislativo por meio de Voto em Separado. Assim, a necessidade de manutenção de critérios regulamentares mínimos que estabeleçam a conveniência de preservação integral ou a possibilidade de supressão de uma cavidade subterrânea, é que decidimos por oferecer este **VOTO EM SEPARADO em defesa da rejeição, no mérito, do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.138, de 2008**, para o que peço o indispensável apoio dos ilustres companheiros membros desta Comissão, não restando afastada, todavia, a premência de o Congresso Nacional avançar na discussão da matéria, a ela conferindo abordagem segura e definitiva, por meio de instrumento legal.

Sala da Comissão, em 03 de julho de 2012.

Deputado Homero Pereira
PSD/MT

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.138/2008, nos termos do Parecer Vencedor do Relator, Deputado Homero Pereira, contra os votos dos Deputados Sarney Filho, Antonio Carlos Mendes Thame e Penna. O parecer do Deputado Antônio Roberto passou a constituir voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Sarney Filho - Presidente, Arnaldo Jordy e Penna - Vice-Presidentes, Augusto Carvalho, Felipe Bornier, Leonardo Monteiro, Marcio Bittar, Márcio Macêdo, Antonio Bulhões, Antonio Carlos Mendes Thame, Bernardo Santana de Vasconcellos e Valdir Colatto.

Sala da Comissão, em 14 de novembro de 2012.

Deputado SARNEY FILHO
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ANTÔNIO ROBERTO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1.138, de 2008, visa suspender a eficácia do Decreto nº 6.640, de 7 de novembro de 2008, que “dá nova redação aos arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º e acrescenta os arts. 5º-A e 5º-B ao Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional”.

O autor justifica a proposição, argumentando que o Decreto nº 6.640/2008 realizou alterações significativas no regime de proteção do patrimônio espeleológico nacional. O Decreto possibilita que as cavidades naturais subterrâneas sejam objeto de impactos negativos irreversíveis, mediante licenciamento ambiental, autorizando, assim, a destruição de cavernas ou a alteração irreversível de suas condições morfológicas, ecológicas, ambientais, paisagísticas e cênicas.

Ressalta o posicionamento da Sociedade Brasileira de Espeleologia (SBE), de que: não há nenhum indício de que as cavernas estejam dificultando o desenvolvimento de qualquer setor da economia brasileira; o setor mineral tem aumentado sua produção a cada ano; o patrimônio espeleológico é um dos poucos recursos naturais protegidos pela legislação vigente de forma completa e ampla, mesmo fora de unidades de conservação; as cavernas ocupam área muito pequena no País e são formações únicas e extremamente relevantes para o entendimento da evolução geológica do planeta, da vida e até da nossa sociedade; não há consenso de que seja possível classificar as cavernas conforme seu grau de relevância, ainda mais por conhecermos muito pouco o patrimônio espeleológico brasileiro; o processo de licenciamento ambiental atual não é eficaz para garantir a conservação da natureza; e cabe ao Estado e à sociedade garantir a conservação deste importante patrimônio, não podendo o governo dispor de nossas cavernas como forma de conseguir recursos para cumprir suas obrigações.

O nobre Deputado argumenta, ainda, que o Decreto afigura-se inconstitucional, pois estabelece normas sobre as cavidades naturais subterrâneas e invade a competência legislativa do Congresso Nacional. Finaliza afirmando que não se pode autorizar que o Presidente da República, sem maiores cautelas e justificativas, “possa dispor sobre a hipótese extrema de dar causa a *impactos negativos irreversíveis, mediante licenciamento ambiental*” (grifo do autor).

O PDC foi apreciado e rejeitado na Comissão de Minas e Energia em 28 de outubro de 2009, na forma do Parecer do Relator, Deputado José Otávio Germano. Naquela Comissão, apresentou Voto em Separado o Deputado José Fernando Aparecido de Oliveira.

II – VOTO

Corroborando o posicionamento dos nobres Deputados Marina Magessi e Chico Alencar, que me antecederam na relatoria do PDC nº 1.138/2008 nesta Comissão, mas cujos pareceres não chegaram a ser apreciados, considero que a proposição trata de matéria de mais alta relevância e deve ser examinada com muita atenção por este Colegiado. Vejamos.

As cavidades naturais subterrâneas ou cavernas constituem ecossistemas peculiares, devido à ausência de luz e de vegetação em quase toda a sua extensão. Constituem sítios espeleológicos, geológicos, hidrológicos, geomorfológicos, biológicos, arqueológicos e paleontológicos importantes, abrigando espécies endêmicas e ameaçadas de extinção. Podem constituir, também, reservas minerais e reservatórios de água e, devido à sua grande beleza cênica e aos espeleotemas, possibilitam o desenvolvimento de atividades educativas, científicas, religiosas, de lazer e de ecoturismo.

Por seu grande valor natural e cultural, as cavidades naturais subterrâneas foram declaradas bens da União pela Constituição Federal (art. 20, X). É dever da União zelar pelos seus bens, estabelecendo medidas concretas para a sua conservação e, ao mesmo tempo, garantir as condições para que o desenvolvimento econômico dessas áreas ocorra dentro de critérios de sustentabilidade ambiental.

O Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, alterado pelo Decreto nº 6.640, de 7 de novembro de 2008, art. 1º, parágrafo único, define cavidade natural subterrânea como “todo e qualquer espaço subterrâneo acessível pelo ser humano, com ou sem abertura identificada, popularmente conhecido como caverna, gruta, lapa, toca, abismo, furna ou buraco, incluindo seu ambiente, conteúdo mineral e hídrico, a fauna e a flora ali encontrados e o corpo rochoso onde os mesmos se inserem, desde que tenham sido formados por processos naturais, independentemente de suas dimensões ou tipo de rocha encaixante”.

As cavernas surgem em diversos tipos de rocha, como arenito, granito, quartzito, gnaiss, formações ferríferas e outros. No entanto, 90% delas originam-se em rocha calcária, sendo a dissolução pela água o principal elemento formador dessas cavernas.

As cavernas calcárias, também denominadas cársticas, destacam-se não apenas pelo número, mas também pela profusão e beleza dos espeleotemas e pela maior diversidade biológica. É nessas cavidades que ocorrem os mais belos espeleotemas – formações resultantes da deposição mineral nas paredes, no teto e no chão das cavernas, entre os quais os famosos estalactites e estalagmites e, ainda, as helictites, as cortinas, as represas de travertino, as pérolas de caverna, os canudos, os cálices, as flores de calcita, gipsita ou aragonita, os cabelos de anjo, as agulhas, os dentes de cão e os vulcões.

As cavernas são ecossistemas muito peculiares, cuja distribuição de espécies está relacionada com os fatores físicos e com a disponibilidade de nutrientes. São ambientes muito mais estáveis que o meio exterior, em relação à temperatura e à umidade relativa do ar, mas essa estabilidade não é contínua em toda a sua extensão.

Assim, as entradas da gruta, o ambiente mais próximo do exterior, com incidência direta e indireta de luz, abrigam animais que visitam a caverna, mas não têm seu ciclo de vida circunscrito a ela. Adentrando-se a caverna, a luz vai reduzindo-se até se tornar completamente ausente. Nos primeiros estágios, a temperatura e a umidade ainda são variáveis, em função das correntes de ar entre os meios interior e exterior. Aí vivem animais que não são exclusivamente cavernícolas, mas que utilizam cavernas em fases de seu ciclo de vida.

Entretanto, nos segmentos mais distantes da entrada, o ambiente torna-se estável, a temperatura é constante e amena e a umidade relativa do ar é elevada. Aí vivem os animais verdadeiramente cavernícolas, que têm seu ciclo de vida completo nas cavidades subterrâneas, denominados troglóbios. Esses prisioneiros das cavernas são adaptados ao ambiente sem luz e com baixa disponibilidade de alimento.

Verifica-se, assim, que os ecossistemas cavernícolas têm grande importância ecológica, sendo ambientes propícios ao surgimento de espécies endêmicas, isto é, que ocorrem somente naquele lugar. Portanto, a

destruição de uma caverna, em grande parte das situações, dificilmente poderá ser compensada, do ponto de vista biológico, pela conservação de outro sítio.

Devemos esclarecer, ainda, a importância das cavernas para a paleontologia e a arqueologia. A proteção proporcionada pelo teto, a ausência de luz e de raízes de plantas e as condições alcalinas do solo e da água transformam as grutas em ambientes muito favoráveis à conservação dos fósseis, tornando-as depósitos paleontológicos e arqueológicos muito mais ricos que os de superfície. Foi nas cavernas do vale do rio das Velhas, em Minas Gerais, que Peter Lund realizou os primeiros trabalhos dessa natureza no Brasil, nas décadas de 1830 e 1840, descobrindo fósseis dos antigos mamíferos que habitaram a América do Sul, como a preguiça e o tatu gigantes, ursos, cavalos e o tigre de dente de sabre. As cavernas têm sido promissoras também para os estudos da pré-história sul-americana, pela descoberta de fósseis humanos, artefatos, túmulos e pinturas rupestres.

Apesar de sua grande importância natural e cultural, as cavidades naturais subterrâneas estão sujeitas a pressão pelas atividades de mineração e turismo desordenado. A mineração causa a total destruição desses ecossistemas. O turismo é uma atividade promissora num país rico em cavernas como o Brasil e possibilita contemplação, aventura e a prática de esportes, como atividades verticais, mergulho e flutuação. Porém, quando praticado sem os cuidados devidos, promove a degradação dos espeleotemas e inscrições rupestres, a deposição de lixo, a compactação do solo e a alteração da biota.

Além disso, ainda conhecemos muito pouco esse importante patrimônio. Segundo dados levantados em 2008 pelo Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo de Cavernas (CECAV), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Brasil possui 6.040 cavernas identificadas, com dados de localização sistematizados, o que pode representar menos de 10% das cavernas do País. Quase a metade do patrimônio conhecido situa-se na Região Sudeste, especialmente no Estado de Minas Gerais, mas, com o avanço das técnicas de geoprocessamento, o número de cavernas conhecidas está aumentando também em outras regiões. O Cecav avalia que as regiões com potencial espeleológico extenso e muito alto abrangem os Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Bahia, Goiás, Tocantins, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Além de conhecer pouco o seu potencial espeleológico, o Brasil carece de informações sobre as cavernas já identificadas, em especial acerca de sua biodiversidade. É elevado o número de espécies novas descobertas a cada ano nesses ambientes.

Os pesquisadores alertam que a única forma de garantir a conservação das cavidades naturais subterrâneas e das riquezas que elas encerram é conservar o conjunto que engloba a caverna e o meio circundante, tendo em vista que a comunidade interior depende dos recursos alóctones.

A proteção desses ecossistemas peculiares sempre foi regida por instrumentos infralegais, quais sejam: as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 5, de 6 de agosto de 1987, e 347, de 10 de setembro de 2004, e o Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990.

A Resolução nº 347/2004, que “dispõe sobre a proteção do patrimônio espeleológico”, revogou a Resolução nº 5/1987 e estabeleceu diversas medidas, entre as quais a instituição do Cadastro Nacional de Informações Espeleológicas (CANIE), cuja gestão estava a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e, atualmente, do ICMBio, e normas sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos capazes de degradar a caverna e sua área de influência.

O Decreto nº 6.640/2008, objeto do Projeto de Decreto Legislativo em análise, altera o Decreto nº 99.556/1990 e promove grande retrocesso das normas de proteção das cavernas, pois, segundo a SBE, sua aplicação poderá causar a destruição de mais de 70% das cavernas brasileiras.

Confrontando-se o Decreto nº 6.640/2008 com o Decreto nº 99.556/1990 antes de sua modificação, verifica-se que a versão original dava às cavidades naturais subterrâneas o caráter de patrimônio cultural brasileiro, a ser preservado e conservado para fins científicos, espeleológicos, turísticos, recreativos e educativos. Segundo o art. 2º do mesmo Decreto, o uso das cavernas e de sua área de influência não poderia romper sua integridade física e o equilíbrio ecológico desses ecossistemas.

Some-se a isso o fato de que o Decreto nº 99.556/1990, art. 3º, exigia a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental para as ações ou os

empreendimentos previstos em áreas de ocorrência de cavernas ou de potencial espeleológico que pudessem ser lesivos a elas. A implantação do empreendimento ficava condicionada à aprovação do Relatório de Impacto Ambiental pelo órgão ambiental competente.

Constata-se que, originalmente, o Decreto nº 99.556/1990 implicava a preservação integral de toda e qualquer caverna e impossibilitava, por exemplo, o seu uso para mineração ou o alagamento da área para fins hidrelétricos. O licenciamento seria possível somente para atividades turísticas, religiosas ou de qualquer outra natureza, desde que fossem conciliáveis com a proteção integral do ambiente cavernícola. Ainda que essas medidas generalizadas de preservação não se consolidassem na prática, a mineração era dificultada devido à exigência de consulta prévia ao Ibama, em cavernas consideradas relevantes.

Inversamente, o Decreto nº 6.640/2008 retirou praticamente todas as normas protetivas das cavernas que não sejam consideradas de relevância máxima. Em primeiro lugar, porque suprimiu o caráter de patrimônio cultural brasileiro desses sítios. O art. 1º do Decreto, em sua versão atual, apenas determina que elas sejam protegidas de modo a permitir a pesquisa e as atividades de cunho espeleológico, étnico-cultural, turístico, recreativo e educativo.

O atual art. 2º determina que as cavernas sejam classificadas de acordo com seu grau de relevância, em escala que varia entre máximo, alto, médio ou baixo, com base em atributos ecológicos, biológicos, geológicos, hidrológicos, paleontológicos, cênicos, histórico-culturais e socioeconômicos. Para classificação das cavernas, esses atributos deverão ser analisados considerando-se o enfoque regional, que engloba um grupo de cavernas, e o local, que leva em conta a caverna isolada e sua área de influência. O mesmo art. 2º preceitua que a área de influência é definida caso a caso, com base em estudos técnicos sobre a cavidade natural subterrânea.

O atual art. 2º, § 4º, define o que sejam as cavidades naturais subterrâneas de relevância máxima, assim entendidas aquelas que possuam pelo menos um dos seguintes atributos: gênese única ou rara; morfologia única; dimensões notáveis em extensão, área ou volume; espeleotemas únicos; isolamento geográfico; abrigo essencial para a preservação de populações geneticamente viáveis de espécies animais em risco de extinção, constantes de listas oficiais;

habitat essencial para preservação de populações geneticamente viáveis de espécies de troglóbios endêmicos ou relictos; habitat de troglóbio raro; interações ecológicas únicas; cavidade testemunho, ou destacada relevância histórico-cultural ou religiosa.

O art. 3º determina que as cavernas com grau de relevância máximo e suas respectivas áreas de influência não podem ser objeto de impactos negativos irreversíveis. O uso dessas cavernas está condicionado à manutenção de sua integridade física e do seu equilíbrio ecológico.

As cavernas de relevância alta, média ou baixa são classificadas de acordo com a importância de seus atributos ecológicos, biológicos, geológicos, hidrológicos, paleontológicos, cênicos, histórico-culturais e socioeconômicos, levando-se em conta os enfoques regional e local. A importância dos atributos é qualificada em acentuada, significativa ou baixa.

É de ressaltar a subjetividade inerente à análise da importância dos atributos das cavernas nos graus acentuado, significativo ou baixo, análise esta a ser feita em duas escalas distintas (regional e local). O detalhamento dessa complexa metodologia foi feito por meio da Instrução Normativa (IN) nº 2, em 26 de agosto de 2009, do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Ao contrário da versão original do Decreto nº 99.556/1990, que determinava a preservação de todas as cavernas, a versão alterada pelo Decreto nº 6.640/2008 garante a preservação automática somente das cavernas de relevância máxima. De acordo com o art. 4º atual, literalmente, as cavernas com grau de relevância alto, médio ou baixo podem sofrer **impactos negativos irreversíveis**, ou seja, ser destruídas integralmente.

Assim, depende de prévio licenciamento pelo órgão ambiental competente a implantação de todo empreendimento que possa, efetiva ou potencialmente, causar poluição ou degradação de cavernas e de sua área de influência (art. 5º-A). Mas as cavernas com grau de relevância alto e médio poderão sofrer impactos irreversíveis, desde que o empreendedor assuma certas medidas compensatórias definidas no processo de licenciamento ambiental. O empreendedor poderá destruir uma caverna de alta relevância, se assumir o compromisso de garantir a preservação de outras duas. Poderá destruir cavernas de média relevância, desde que contribua para a conservação do patrimônio espeleológico

brasileiro de forma genérica. E, para os que destruírem cavernas consideradas de baixa relevância, não há qualquer obrigação em relação à proteção das cavernas do Brasil.

Acrescente-se que, como as cavernas são ambientes com alto grau de endemismo e dotados de espécies adaptadas a condições restritas de sobrevivência, o Decreto nº 6.640/2008 pode, assim, estar desde já autorizando a destruição de espécies novas, raras ou endêmicas. Como, então, compensar a destruição de uma caverna com a conservação de outra? Não há como garantir essa equivalência. E, ainda que certas espécies possam estar representadas em outras cavidades subterrâneas, a perda biológica será grave, tendo em vista o pequeno número de espécimes que muitas vezes caracteriza as populações de espécies cavernícolas.

Agrava ainda mais o fato de que o grau de relevância da caverna é avaliado no processo de licenciamento pelo órgão ambiental competente (art. 5º-A, § 1º). Não há previsão de levantamentos e estudos prévios sobre as cavernas.

De acordo com a recente Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, o licenciamento ambiental compete, genericamente, ao Estado (art. 8º, XIV). Atribui-se à União o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades, entre outras situações, localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; em terras indígenas; em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); em dois ou mais Estados; e de caráter militar (art. 7º, XIV). O licenciamento ambiental cabe ao Município quando o empreendimento ou atividade causar impacto ambiental de âmbito local e quando se localizar em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em APAs (art. 9º, XIV).

Portanto, os aspectos que determinam quem é responsável pelo licenciamento são a localização e as características do empreendimento. O fato de o empreendimento situar-se em área com cavidades naturais subterrâneas não consta, na Lei Complementar 140/2011, como critério para indicar o Ente da Federação a quem compete licenciar. Pergunta-se, então, no caso de um empreendimento de impacto local, licenciável pelo Município, terá ele estrutura institucional para avaliar o grau de relevância de uma caverna?

O próprio Decreto nº 6.640/2008 admite que os estudos que nortearão a classificação de uma caverna podem não oferecer dados definitivos para tanto, ao preceituar que as cavernas poderão ser reclassificadas mediante fatos novos comprovados por estudos técnico-científicos, tanto para nível superior quanto inferior (art. 2º, § 9º).

Ora, qual é a segurança efetiva do processo de licenciamento ambiental, se a classificação da caverna pode ser revista? No caso de estudos que venham a comprovar a relevância máxima de uma caverna que tenha sido inicialmente considerada de relevância alta, média ou baixa, qual a utilidade de rever essa classificação se, após o licenciamento ambiental, o processo de destruição entra em curso? Haverá possibilidade de impedir a construção de uma hidrelétrica e o alagamento da área, por exemplo? Ou terá importância sustar a exploração de uma caverna que já tenha sido parcialmente destruída pela exploração mineral? E, no caso de reclassificação de uma caverna de relevância baixa para média ou alta e de média para alta, haverá a possibilidade de obrigar o empreendedor a comprometer-se com novas medidas compensatórias depois que o órgão ambiental já licenciou sua atividade?

Além disso, se as cavernas constituem bens da União, conforme art. 20, X, como poderão Estados e Municípios licenciar empreendimentos que incidam sobre elas, se o Decreto permite a destruição daquelas que são de relevância alta, média e baixa? Como poderão os Estados, o Distrito Federal e os Municípios licenciar empreendimentos capazes de destruir bens da União?

Tomemos como exemplo um edifício que pertença à União. Certamente, os Municípios ou o Distrito Federal podem estabelecer normas urbanísticas e edilícias, as quais a União deverá observar, na construção e gestão do prédio. No entanto, poderiam os Municípios ou o Distrito Federal determinar, por exemplo, a implosão do prédio? Aplicando-se o mesmo raciocínio ao patrimônio espeleológico brasileiro, conclui-se que somente a União, por meio do Ibama, poderá licenciar atividades potencialmente causadoras de degradação às cavernas, conforme previa originalmente o decreto, pois, nesse caso, a gestão ambiental do bem implica decidir sobre a permanência ou a destruição do bem como um todo.

Acrescente-se, finalmente, que o Decreto nº 6.640/2008 é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.218, requerida pelo Procurador-Geral da República e protocolada em 10 de março de 2009.

Entendemos, portanto, que as alterações promovidas pelo Decreto nº 6.640/2008 ao Decreto nº 99.556/1990 modificaram completamente os princípios que norteiam a política de conservação de cavernas, as quais eram muito restritivas, na versão original do decreto, e passaram a muito pouco protetivas, na versão atual. Consideramos, ainda, que o Poder Executivo invadiu a competência legislativa do Congresso Nacional, prevista no art. 24 da Constituição Federal, no que se refere a “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (inciso VI) e sobre “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico” (inciso VII).

Em vista desses argumentos, somos pela **aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.138/2008**.

Sala da Comissão, em 30 de maio de 2012.

Deputado ANTÔNIO ROBERTO

FIM DO DOCUMENTO