

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.138, DE 2008

Determina a sustação do Decreto nº 6.640, de 7 de novembro de 2008, do Poder Executivo, por exorbitar do poder regulamentar.

Autor: Deputado ANTONIO CARLOS
MENDES THAME

Relator: Deputado CHICO ALENCAR

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.138, de 2008, tem por fim sustar os efeitos do Decreto nº 6.640, de 7 de novembro de 2008, que altera o Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, que “dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional, e dá outras providências”.

O autor da proposição argumenta que as alterações propostas pelo Decreto nº 6.640/2008 ao Decreto nº 99.556/1990 têm por fim autorizar a destruição das cavernas ou a alteração irreversível de suas condições morfológicas, ecológicas e cênicas. Afirma, também, que o referido Decreto Legislativo é inconstitucional, por extrapolar a competência regulamentar, imiscuindo-se em tema de competência legislativa da União.

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.138/2008 foi rejeitado pela Comissão de Minas e Energia, nos termos de Parecer do Relator, Deputado José Otávio Germano, tendo recebido Voto em Separado do Deputado José Fernando Aparecido de Oliveira.

Encaminhado à CMADS, a proposição recebeu Parecer favorável da Deputada Marina Magessi, que não chegou a ser apreciado nesta Comissão.

Não foram apresentadas emendas, no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme salienta o autor do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.138/2008, Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, o Decreto nº 6.640/2008 alterou drasticamente o Decreto nº 99.556/1990, que “dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional, e dá outras providências”, matéria que ainda não conta com lei que a regulamente.

Em sua versão original, o Decreto nº 99.556/1990 conferia às cavidades naturais subterrâneas a condição de patrimônio cultural brasileiro, a ser preservado e conservado para fins científicos, espeleológicos, turísticos, recreativos e educativos. A utilização das cavidades naturais subterrâneas e de sua área de influência deveria ocorrer somente dentro de condições que assegurassem sua integridade física e a manutenção do respectivo equilíbrio ecológico. A implantação de ações ou os empreendimentos que pudessem afetar as cavidades naturais subterrâneas estava condicionada à aprovação, pelo órgão ambiental competente, do respectivo relatório de impacto ambiental.

Todas essas determinações foram alteradas pelo Decreto nº 6.640/2008. De acordo com a versão atualizada do Decreto nº 99.556/1990:

- as cavernas são classificadas conforme seu grau de relevância, em escala que varia entre máximo, alto, médio ou baixo;
- as cavernas com grau de relevância máximo e suas respectivas áreas de influência não podem ser objeto de impactos negativos irreversíveis, devendo o uso delas ser condicionado à manutenção de sua integridade física e do seu equilíbrio ecológico;

- as cavernas de relevância alta, média ou baixa estão sujeitas a sofrer impactos irreversíveis. Elas deverão ser classificadas por um sistema subjetivo e complexo, de acordo com a importância de seus atributos ecológicos, biológicos, geológicos, hidrológicos, paleontológicos, cênicos, histórico-culturais e socioeconômicos. A importância dos atributos será qualificada em acentuada, significativa ou baixa, nas escalas regional e local;
- o empreendedor poderá “compensar” os impactos irreversíveis que causar em cavernas com grau de relevância alto, se adotar medidas e ações de preservação permanente de duas cavidades naturais subterrâneas equivalentes em grau de relevância, litologia e outros atributos à que será destruída;
- o empreendedor também poderá ocasionar impacto negativo irreversível em cavidade natural com grau de relevância médio, se adotar medidas e financiar ações 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, nos termos definidos pelo órgão ambiental competente;
- o empreendedor poderá destruir as cavernas consideradas de baixa relevância sem qualquer medida compensatória;
- a classificação do grau de relevância da cavidade natural será realizada pelo órgão ambiental no processo de licenciamento ambiental;
- uma caverna pode ser reclassificada, tanto para nível superior quanto inferior, mediante fatos novos comprovados por pesquisas técnico-científicas.

Em resumo, pelo sistema implantado pelo Decreto nº 6.640/2008, estão preservadas apenas as cavernas que vierem a ser consideradas com grau de relevância máximo. As cavernas de alta e média relevância estão sujeitas à destruição total, mediante a implantação de medidas compensatórias. As cavernas de baixa relevância não contam com qualquer proteção.

Como bem salientou a Deputada Marina Magessi, em seu Parecer apresentado nesta Comissão em agosto de 2010, sabemos que o patrimônio espeleológico brasileiro é extenso e muito mal conhecido. Apesar

disso, a complexa classificação das cavernas não será feita com base em amplo levantamento e diagnóstico desse patrimônio, mas tão somente no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

É de se ressaltar que o Decreto deixa à mercê da Administração a definição da metodologia de classificação das cavernas. Apenas as características para identificação daquelas de relevância máxima são definidos. As demais não contam com nenhum parâmetro objetivo de classificação expresso no Decreto, ficando a depender de um ato normativo do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Tal ato já existe – a Instrução Normativa (IN) nº 2, em 26 de agosto de 2009. Mas, é de se notar, um ato administrativo não garante segurança jurídica à proteção das cavernas brasileiras.

Gera ainda maior insegurança jurídica a permissão, dada pelo Decreto nº 6.640/2008, para que uma caverna seja reclassificada, tanto para nível superior quanto inferior, mediante fatos novos comprovados por pesquisas técnico-científicas. Suponhamos então, como exemplificou a Deputada Marina Magessi em seu Parecer, que uma análise científica posterior ao licenciamento comprove que a caverna apresenta grau de relevância máximo. Nesse caso, qual será a possibilidade de conservar a caverna, com o empreendimento já em curso? E se novas informações demonstrarem que uma caverna de relevância baixa ou média deva ser reclassificada para um grau maior, poder-se-á obrigar o empreendedor a comprometer-se com novas medidas compensatórias, depois que o órgão ambiental já licenciou sua atividade?

A Constituição Federal, art. 20, X, inclui as cavernas subterrâneas como bens da União. Uma análise conjunta dos novos arts. 5º-A e 5º-B evidencia a possibilidade, aberta pelo Decreto, de que os Estados venham a licenciar empreendimentos que causem destruição às cavernas. Ora, essa abertura afigura-se inconstitucional, tendo em vista que as cavernas constituem bens da União e que o seu uso poderá implicar a destruição do bem. Como poderão os Estados licenciar empreendimentos capazes de destruir bens da União?

Por fim, ressaltamos que a definição de normas sobre cavernas subterrâneas enquadra-se entre as matérias de competência do Congresso Nacional arroladas na Constituição Federal, que atribui à União a competência para legislar concorrentemente sobre “florestas, caça, pesca,

fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (art. 24, VI) e sobre “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico” (art. 24, VII).

Assim, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre cavernas subterrâneas, com a sanção do Presidente da República, uma vez que seu uso e sua conservação não estão incluídos entre as matérias especificadas no art. 84, VI, que são competência privativa do Presidente da República e devem ser disciplinadas por decreto.

Da análise exposta, verifica-se que o Decreto nº 6.640/2008:

1. enfraquece substancialmente as normas de proteção das cavidades naturais subterrâneas;
2. invade a competência legislativa do Congresso Nacional sobre a matéria; e
3. compromete a manutenção de parcela significativa do patrimônio geológico e biológico nacional.

Em vista desses argumentos, somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.138/2008, no âmbito desta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Sala da Comissão, em 26 de maio de 2011.

Deputado CHICO ALENCAR
Relator