



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.

Autora: ANTONIO CARLOS MENDES THAME

Relatora: Deputada MARINA MAGGESSI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1.138/2008 tem por fim sustar a eficácia do Decreto nº 6.640/2008, 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 sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional”.

Em sua Justificação, o autor da proposição argumenta que o referido Decreto alterou significativamente o regime de proteção das cavidades naturais subterrâneas, possibilitando que parte delas seja “objeto de impactos negativos irreversíveis, mediante licenciamento ambiental”. Em seguida, o autor expõe os argumentos da Sociedade Brasileira de Espeleologia (SBE) relativamente ao Decreto nº 6.640/2008, de que as cavernas não dificultam o desenvolvimento do setor mineral e o patrimônio espeleológico nacional é um dos poucos protegidos de forma ampla fora de unidades de conservação no Brasil. As cavernas ocupam porcentagem muito pequena do território nacional e são muito relevantes para a compreensão da evolução geológica do Planeta. Há muitas dificuldades para a classificação das cavernas pelo grau de relevância e, conforme o Decreto, o empreendedor pode influenciar diretamente nos estudos elaborados para o licenciamento ambiental. A destruição de parte das cavernas não é medida aceitável para financiar a proteção das cavernas restantes. O autor do PDC argumenta, também, que a proposição é inconstitucional, tendo em vista que o Poder



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Executivo extrapolou a competência regulamentar. Ressalta, ainda, que o patrimônio espeleológico brasileiro é mal conhecido e não se pode autorizar a sua destruição sem maiores cautelas e ressalvas.

O PDC 1.138/2008 tramitou na Comissão de Minas e Energia, onde foi rejeitado, com base no Parecer do Relator, Deputado José Otávio Germano. Na mesma Comissão, a proposição recebeu Voto em separado do Deputado José Fernando Aparecido de Oliveira.

O PDC 1.138/2008 foi encaminhado à CMADS em 28 de outubro de 2009.

II - VOTO DA RELATORA

Antes de analisarmos o Decreto nº 6.640/2008, objeto desta proposição, é importante entendermos o que são as cavidades naturais subterrâneas e qual a sua importância. As cavernas abrangem um complexo sistema de canais horizontais e verticais subterrâneos formados pela ação da água sobre a rocha matriz ou pelos desmoronamentos de rochas. Elas constituem um patrimônio natural e cultural de grande valor: abrangem sítios geológicos, arqueológicos e paleontológicos importantes, abrigam espécies endêmicas e ameaçadas de extinção, são reservatórios de água e, devido à sua grande beleza cênica, são locais propícios ao desenvolvimento das atividades turísticas. Além disso, as cavernas são ecossistemas muito delicados e apresentam flora e a fauna peculiar, especialmente nos locais mais internos e escuros, onde a temperatura é constante e amena, a umidade relativa do ar é elevada e o aporte de nutrientes é baixo. Aí vivem os animais denominados troglóbios, prisioneiros das cavernas, dado o seu alto nível de adaptação ao ambiente sem luz e com baixa disponibilidade de alimento.

O Brasil é dotado de um grande patrimônio espeleológico, ainda mal conhecido e estudado. De acordo levantamento realizado em 2008 pelo Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo de Cavernas (CECAV), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), foram identificadas 6.040 cavernas com dados de localização sistematizados. No entanto, o Cecav estima que esse número corresponde a apenas 7% de todo o potencial espeleológico nacional.

O País ainda não conta com lei específica que trate da gestão desse importante e extenso patrimônio. A matéria é disciplinada pelo Decreto nº 99.556, de 1º de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

outubro de 1990, o qual foi alterado pelo Decreto nº 6.640/2008, objeto deste Projeto de Decreto Legislativo.

Para compreender as alterações inseridas pelo Decreto nº 6.640/2008, vejamos, preliminarmente, as determinações do Decreto nº 99.556/1990 em sua versão original. O art. 1º deu às cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional o caráter de patrimônio cultural brasileiro, a ser preservado e conservado para fins científicos, espeleológicos, turísticos, recreativos e educativos. O art. 2º determinava que o uso das cavernas e de sua área de influência não poderia romper sua integridade física e o equilíbrio ecológico desses ecossistemas. Já o art. 3º exigia a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para ações ou empreendimentos previstos em áreas de ocorrência de cavernas que pudessem ser lesivos a elas. A implantação do empreendimento ficava condicionada à aprovação do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) pelo órgão ambiental competente.

As antigas determinações implicavam a preservação integral de toda e qualquer caverna. O licenciamento seria possível somente para atividades que fossem conciliáveis com a proteção integral do ambiente cavernícola.

O Decreto nº 6.640/2008 alterou substancialmente o Decreto anterior. A versão atual do 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. O novo art. 3º preceitua que 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.

No entanto, segundo as novas determinações, as demais cavernas, isto é, as de relevância alta, média ou baixa, estão sujeitas a sofrer impactos irreversíveis. Elas deverão ser classificadas 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, em duas escalas - regional e local. Trata-se, portanto, de um sistema de classificação subjetivo e complexo.

Apesar da subjetividade e complexidade inerentes a esse sistema, o Decreto nº 6.640/2008 não estabeleceu diretrizes e parâmetros para a aplicação desses critérios. Essa tarefa foi remetida a um ato normativo do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Instrução Normativa (IN) nº 2, em 26 de agosto de 2009. Sendo assim, parte



CÂMARA DOS DEPUTADOS

substancial das normas que nortearão a conservação e o uso das cavernas foi disciplinada por meio de um ato administrativo do MMA.

Reiteramos que, 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 ditas de relevância máxima. O art. 4º atual estabelece, literalmente, que as cavernas com grau de relevância alto, médio ou baixo podem sofrer impactos negativos irreversíveis.

Embora o novo art. 5º-A estabeleça que a implantação de empreendimentos que possam poluir ou degradar cavernas e sua área de influência sejam submetidos ao prévio licenciamento ambiental, o Decreto permite que as cavernas com grau de relevância alto e médio sofram impactos irreversíveis, desde que o empreendedor assuma certas medidas compensatórias definidas no processo de licenciamento ambiental. O empreendedor pode ser autorizado a destruir uma caverna de alta relevância, se assumir o compromisso de preservar outras duas. Para destruir cavernas de média relevância, o empreendedor deve contribuir para a conservação do patrimônio espeleológico brasileiro, de forma genérica. Portanto, cavernas brasileiras de alta e média relevância poderão ser completamente destruídas, se o empreendedor adotar as medidas referidas. Já as cavernas consideradas de baixa relevância não contam com qualquer proteção: o empreendedor poderá destruí-las sem qualquer medida compensatória.

Sabemos que o patrimônio espeleológico brasileiro é extenso e muito mal conhecido. Apesar disso, conforme o novo art. 5º-A, § 1º, 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. Acrescente-se que “os estudos para definição do grau de relevância das cavidades naturais subterrâneas impactadas deverão ocorrer a expensas do responsável pelo empreendimento ou atividade”, como determina o art. 5º-A, § 2º, do Decreto, o que poderá comprometer a neutralidade necessária para a definição do grau de relevância da caverna sujeita à exploração econômica.

Mais grave ainda é o fato admitido no art. 2º, § 9º, do Decreto, de que os estudos de grau de relevância podem não ser definitivos, ao preceituar que as cavernas poderão ser reclassificadas mediante fatos novos comprovados por pesquisas técnico-científicas, tanto para nível superior quanto inferior. Esse preceito evidencia que estudos realizados no licenciamento ambiental podem ser insuficientes e coloca em risco a segurança jurídica do processo.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Além disso, caso uma análise científica mais apurada venha a ocorrer e comprove que a caverna apresenta grau de relevância máximo, pela descoberta de uma espécie endêmica de troglóbio, por exemplo, a conservação da caverna poderá não mais ser possível, com o empreendimento já em curso. Deve-se questionar, também, se, no caso de reclassificação de uma caverna de relevância baixa ou média para grau maior, poder-se-á obrigar o empreendedor a comprometer-se com novas medidas compensatórias, depois que o órgão ambiental já licenciou sua atividade.

Os novos arts. 5º-A e 5º-B também abrem a possibilidade de que todas as esferas de governo licenciem empreendimentos capazes de degradar cavidades naturais subterrâneas. Entretanto, de acordo com a Carta Magna, art. 20, X, as cavernas são bens da União. Assim, entende-se que somente o órgão federal poderá realizar o licenciamento ambiental de atividades aí localizadas, tendo em vista que a exploração econômica de uma caverna poderá implicar a sua destruição.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não podem ser considerados entes competentes para licenciar empreendimentos capazes de destruir um bem da União. Deve-se considerar que, nesse caso, o licenciamento ambiental interfere não somente no uso do bem, mas implica decidir sobre a permanência ou a destruição do bem como um todo.

Consideramos, ainda, que a definição de normas sobre a gestão das cavernas inclui-se entre as matérias de competência do Congresso Nacional, em obediências às determinações da 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). Portanto, é competência da União legislar sobre a conservação das cavernas, cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, com a sanção do Presidente da República.

Verifica-se, pois, 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 uso e conservação de cavernas, as quais eram muito restritivas, na versão original do Decreto, e passaram a muito pouco protetivas, na versão atual. A permanência do Decreto nº 6.640/2008, no ordenamento jurídico brasileiro, compromete a manutenção de uma parcela significativa do patrimônio geológico e biológico nacional.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 de agosto de 2010.

Deputada MARINA MAGGESSI
Relatora