

## **COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

### **PROJETO DE LEI Nº 855, DE 2011**

Altera a Lei nº 9.985, de 2000, que “regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências”, no que diz respeito à proteção dos sítios espeleológicos do território nacional.

**Autor:** Deputado CARLOS BEZERRA

**Relator:** Deputado PENNA

### **VOTO EM SEPARADO**

(Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos)

Pedimos licença ao nobre Deputado PENNA (PV-SP) para discordar, pelos motivos e razões que serão expostos a seguir, do parecer de V. Exa, exarado na condição de Relator do Projeto de Lei nº 855, de 2011 neste órgão técnico especializado, o qual conclui pela sua aprovação.

#### **I – Relatório**

A proposição epigrafada tem por objetivo estabelecer a proteção do patrimônio espeleológico nacional, incluindo a matéria na legislação referente ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei nº 9.985/2000).

De acordo com a proposta, as cavidades naturais subterrâneas constituem patrimônio nacional, nos termos do art. 20, X, da Constituição Federal, e cabe à União identificar e delimitar os sítios espeleológicos existentes no território

nacional, para transformá-los em áreas de proteção ambiental (APAs), em cujas zonas de preservação será vedado o licenciamento ambiental de quaisquer empreendimentos e atividades.

Além disso, ressalta que as cavernas abrigam importante patrimônio arqueológico e paleontológico, além de diversos espeleotemas tais como estalagmites, estalactites, cortinas, pérolas de caverna, flores de calcita, aragonita e gipsita, cálices, represas de travertino e outros tantos, que conferem ao ambiente cavernícola uma impressionante beleza, transformando-o em um inestimável patrimônio natural.

Por tais motivos, justifica a necessidade da União, dona de tal patrimônio, zelar por seus bens, estabelecendo medidas concretas para sua conservação e preservação, impedindo que sejam destruídas por atividades econômicas, tais como a mineração, bem como garantindo o desenvolvimento dessas áreas dentro de critérios de sustentabilidade ambiental.

Na justificação de sua proposição, salienta o ilustre Autor que as cavernas figuram entre os ecossistemas mais peculiares de todo o planeta, pois lá se encontram várias espécies faunísticas e florísticas, muitas delas totalmente endêmicas e, que por sua extrema especialização para a vida no ambiente das cavernas, são incapazes de sobreviver fora delas.

Apresentado à Casa em março de 2011, o presente projeto de lei foi encaminhado pela Mesa Diretora para apreciação pelas comissões de Minas e Energia; de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em agosto de 2011, foi apresentado o Requerimento nº 3061/11, para apensação do mesmo ao Projeto de Lei nº 5.071, de 1990; o qual foi indeferido, em 26 de setembro de 2011, pela Mesa Diretora sob a fundamentação de que “o Projeto de Lei nº 5.071/1990 já fora aprovado no âmbito da Câmara dos Deputados, estando pendente apenas de revisão das alterações a ele propostas pelo Substitutivo do Senado Federal, não sendo mais possível admitir apensações”.

A **matéria foi rejeitada** pela Comissão de Minas e Energia, acompanhando o parecer do relator, nobre Deputado Luiz Argôlo, que opinou pela sua rejeição com fulcro nos seguintes argumentos:

a) a conservação das cavernas já está adequada e devidamente regulamentada pelo Decreto nº 6.640/2008;

b) o Governo Federal, em cooperação com o setor privado, em especial o da mineração, vem, de forma exitosa, executando ações voltadas para o mapeamento geológico e proteção das cavernas;

c) as normas estabelecidas na proposição em comento são demasiadamente restritivas, o que pode ser danoso tanto para o desenvolvimento social e econômico das regiões onde se localizam quanto para sua própria conservação, ao “empurrar diversos empreendimentos para a ilegalidade”, em uma situação onde seja possível a exploração de atividades dentro de um contexto de sustentabilidade, conciliando-se, desta feita, o desenvolvimento socioeconômico com proteção / conservação ambiental.

Apresentada à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, obteve voto favorável do nobre Deputado PENNA, com o entendimento deste nobre parlamentar de que a criação de Áreas de Proteção Ambiental – APAs seria a medida mais adequada para proteger o patrimônio espeleológico nacional.

## **II – Apreciação Crítica**

Inicialmente cumpre observar que o PL nº 855, de 2011 é, na verdade, uma reedição do PL nº 4.630, de 2009, também de autoria do Deputado Carlos Bezerra, apresentado na legislatura anterior e que não logrou êxito algum em sua tramitação, tendo sido apensado ao PL nº 2.047, de 2007, de autoria do Deputado Marcelo Ortiz. Este (PL 2.047/2007), por sua vez, também não logrou êxito em sua tramitação, **tendo sido rejeitado e determinado o seu arquivamento ao final da mencionada legislatura.**

Portanto, esta é a segunda vez que o Parlamento lida com a mesma temática.

Outro ponto que merece profunda análise crítica decorre de uma inadequação técnica presente na proposta do PL nº 855, de 2011, que pretende transformar todas as cavidades existentes no território nacional em Áreas de Proteção Ambiental – APAs, o que vai, indubitavelmente, de encontro ao que estabelece o art. 15 da Lei nº 9.985/2000, que traz o seguinte, com grifos nossos:

*Art. 15. A **Área de Proteção Ambiental** é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o **bem-estar das populações humanas**, e tem como objetivos básicos*

*proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.*

*§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.*

*§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.*

*§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.*

*§ 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.*

*§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.*

Como se depreende da interpretação do art. 15, retro mencionado, não é razoável considerar toda ou qualquer cavidade como sendo uma “**área em geral extensa**”. Ao contrário, muitas cavidades são geralmente unidades isoladas, com pouca extensão territorial. Portanto, chega-se facilmente à conclusão de que a modalidade APA é, em si mesma, inadequada à finalidade proposta pelo PL nº 855, de 2011.

Do ponto de vista do patrimônio espeleológico nacional, consta do sítio eletrônico do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio a seguinte informação:

*“Brasil ultrapassa a marca de 10 mil cavernas conhecidas*

*Brasília (16/01/2012) – Segundo dados do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Cavernas (Cecav), vinculado ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Brasil já ultrapassou a marca de **10 mil cavernas** conhecidas. O dado oficial é de **10.134** cavernas registradas, o que permite definir, implementar e avaliar a efetividade das políticas públicas voltadas para proteção das cavernas, como o Programa Nacional de Proteção do Patrimônio Espeleológico que tem como meta inicial a criação de 30 unidades de conservação (UC) voltadas para a proteção desse ecossistema”*

Em uma análise direta, caso o PL nº 855, de 2011 viesse a ser aprovado pelo Parlamento e, com isto, cada uma das cavernas tivesse que ser

transformada em uma APA, seria necessário a criação de mais de 10.000 APAs apenas para atender a demanda atual.

Adicionalmente, cada uma dessas APAs demandaria a criação de um Conselho Gestor, como determina o § 5º do art. 15, da Lei do SNUC, o que, diga-se de passagem, é notadamente impraticável. Para tanto, basta observarmos que a maioria das mais de 700 Unidades de Conservação, hoje existentes no país, sequer tem Conselho Gestor, restando comprovado a complexidade e inviabilidade da ideia proposta pelo ilustre colega.

Ademais, a tese proposta de se transformar em APA cada cavidade existente, sugere que esta deva ser entendida como “**espaço territorial especialmente protegido**”. Ressalte-se que esta tese já foi levantada pelo Ministério Público Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade – **ADI 4218**, que se encontra em análise no Supremo Tribunal Federal, e que já conta com um voto pela sua inadmissibilidade, manifestado pelo eminente Relator Luiz Fux, voto este que certamente selará seu destino naquela Corte.

Cumprir informar que a mencionada ADI questiona a constitucionalidade do Decreto Federal nº 6.640/2008, editado com a finalidade de disciplinar, **por completo**, o regime jurídico que deve ser aplicado à proteção das cavidades naturais subterrâneas no território nacional. Assim traz o Decreto nº 6.640/2008, com grifos nossos:

*“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, fuma 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.”*

*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.”*

Há que se destacar ainda que a Lei nº 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 3º, inciso V, **incluiu entre os recursos ambientais o subsolo, o que significa que as cavidades naturais subterrâneas também integram o meio ambiente, formando o chamado “patrimônio espeleológico”**. Essa inclusão se torna ainda mais evidente ante os termos da própria Lei nº 9.985/2000 que, ao criar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, fixou como um de seus objetivos, no inciso VII do art. 4º, **“proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural”**.

Neste contexto, fica claro que as cavidades naturais subterrâneas, bens que integram o domínio da União, constituem recursos ambientais, formando o patrimônio espeleológico nacional. Como bens de natureza ambiental, seu regime jurídico de proteção é o mesmo para os demais bens da mesma natureza, estando sujeita ao prévio licenciamento para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação às cavidades subterrâneas e sua área de influência, nos termos do inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.

Ressalte-se, por oportuno, que o Decreto nº 6.640/08, além de trazer para o campo da legalidade e constitucionalidade a questão da proteção das cavidades naturais subterrâneas, permite o desenvolvimento, em harmonia com o meio ambiente, de atividades econômicas tão indispensáveis à sociedade quanto os valores ambientais e que estavam banidas em áreas de localização das cavernas, independentemente da relevância espeleológica, cultural, histórica, arqueológica, paleontológica e científica que pudessem ostentar.

### **III – Voto**

Da análise dos fatos expostos e da legislação vigente no País, fica claro que a edição, em 07 de novembro de 2008, do Decreto Presidencial nº 6.640, veio a disciplinar, por completo, a gestão das cavidades naturais subterrâneas em território nacional, suprimindo uma lacuna legal que se achava pendente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Assim, o Decreto nº 6640/2008, passou a regradar e estabelecer o critério de relevância para o licenciamento ambiental de empreendimentos que interfiram em cavidades naturais subterrâneas, o que o fez em associação à Instrução Normativa nº 02, do Ministério do Meio Ambiente, de 20 de agosto 2009, que trouxe a metodologia técnica e científica que deve ser utilizada na análise da relevância das cavidades naturais.

Assim, uma primeira conclusão a que se chega é que a matéria já se encontra suficientemente regulada no plano do Poder Executivo, não havendo necessidade de regulamentação suplementar ou superior.

Uma segunda conclusão nesta análise é que a tese levantada de se considerar cada cavidade como sendo um “espaço territorial especialmente protegido”, o que levaria automaticamente à transformação em uma APA, já foi analisada pelo STF, no contexto da ADI 4218, tendo sido rejeitada pelo Ministro Relator daquela Suprema Corte.

Por estes múltiplos argumentos, e tendo mais em vista 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 apresento o presente VOTO EM SEPARADO, **em defesa da rejeição**, no mérito, do Projeto de Lei nº 855/2011, para o que peço o indispensável apoio dos ilustres companheiros membros desta Comissão

Sala da Comissão, em 8 de outubro de 2012.

**Dep. BERNANDO SANTANA DE VASCONCELLOS**  
**PR/MG**