



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

Relator: Subprocurador-geral da República Nicolao Dino de Castro e Costa Neto
Número: PGEA – [1.00.000.002114/2022-52](#)
Voto nº: [155/2022/4ª CCR](#)

NOTA TÉCNICA 1/2022 – 4ª CCR

Nota Técnica em face do Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022, que altera a proteção de cavernas e cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

1. Introdução

Em sua 16ª Sessão Ordinária de Coordenação, realizada em 10 de fevereiro de 2022, a Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do MPF deliberou, à unanimidade, pela emissão de Nota Técnica, nos seguintes termos:

O patrimônio espeleológico refere-se às ocorrências geológicas que criam formações e cavidades naturais no solo, tais como grutas, cavernas, lapas, abrigos sob rochas e outros. Os estudos de cavernas revelaram um enorme potencial científico envolvido na evolução dessas feições geológicas, desde a ação de bactérias em grande profundidade corroendo rochas calcárias até o abrigo de registros sedimentares únicos das variações ambientais ocorridas durante as últimas dezenas de milhares de anos, incluindo restos de animais extintos ou vestígios de ocupações pré-históricasⁱ.

Os frágeis ambientes cavernícolas, em muitos casos, também armazenam água, sendo úteis na recarga de aquíferos, rios subterrâneos e lençóis freáticos, garantindo o abastecimento de populações. Também podem abrigar espécies animais ou vegetais endêmicas e ameaçadas de extinção, e protegem minerais raros e formações de grande beleza cênica.

A Auditoria Operacional Governança de Cavernas, promovida pelo Tribunal de Contas da União através do processo n. 016.535/2013-8, aponta que o Brasil tem potencialidade de ocorrência de 300 mil cavernas, mas que apenas 12.364 estão na base de dados do CECAP – órgão do ICMBIO responsável pela gestão das informações sobre



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

cavernas. O patrimônio espeleológico é protegido por meio da Lei 9.985/2000, que o trata como patrimônio natural e, como tal, sítio ecológico de relevância cultural objeto de proteção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Neste sentido, cerca de 21,55% dessas cavernas situam-se em Unidades de Conservação Federais. Se considerarmos também as Unidades de Conservação estaduais e municipais, o percentual sobe para 33,4% de cavernas protegidas por UCs. As cavernas são ecossistemas peculiares e frágeis e podem ser gravemente comprometidas ou destruídas por qualquer empreendimento que cause impactoⁱⁱ. Segundo dados da Sociedade Brasileira de Espeleologia, 70% das cavernas brasileiras correm o risco de desaparecer.

Nos termos do art. 20, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil, as cavidades naturais subterrâneas são consideradas bens de propriedade da União. Não há, portanto, necessidade de cada cavidade natural subterrânea ser declarada bem da União, já que se trata de uma norma autoaplicável. Não se exige excepcional ou notável interesse científico ou turístico para que a cavidade natural subterrânea seja considerada bem públicoⁱⁱⁱ.

Já o disposto no art. 216, V, da CF/88 assegura a integração dos sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico ao patrimônio cultural brasileiro, sendo dever do poder público e da comunidade a sua proteção. Nesse sentido, é relevante ressaltar que as cavernas também podem abrigar achados arqueológicos e paleontológicos.

1.1 A proteção das cavidades naturais subterrâneas pelo Decreto nº 99.556/1990 e as alterações trazidas pelo Decreto nº 6.640/2008

Em âmbito infraconstitucional, as cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional são protegidas por um regime jurídico próprio: 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.

Inicialmente, a redação original do Decreto nº 99.556/90 previa a proteção integral das cavernas e vedava qualquer tipo de uso que não fosse compatível com a preservação desses ambientes:

Art. 1º As cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

constituem patrimônio cultural brasileiro, e, como tal, serão preservadas e conservadas de modo a permitir estudos e pesquisas de ordem técnico-científica, bem como atividades de cunho espeleológico, étnico cultural, turístico, recreativo e educativo.

Art. 2º A utilização das cavidades naturais subterrâneas e de sua área de influência deve fazer-se consoante a legislação específica, e somente dentro de condições que assegurem sua integridade física e a manutenção do respectivo equilíbrio ecológico.

Contudo, em novembro de 2008, foi editado o Decreto nº 6.640, que alterou o quadro de proteção desse patrimônio e reduziu drasticamente o *status* protetivo então existente, em razão de pressões econômicas e políticas levadas a efeito pela iniciativa privada, em especial empreendedores de mineração e produtores de energia elétrica:

Desde 2008 a legislação vigente relacionada à conservação do patrimônio espeleológico estabelece que no âmbito do licenciamento ambiental, estudos devem ser elaborados pelos empreendedores e avaliados pelos órgãos ambientais para a solicitação e autorização de impactos aos ecossistemas cavernícolas. Em determinadas situações, os órgãos ambientais só poderão autorizar esses impactos caso sua compensação seja formalmente definida. No Brasil, aproximadamente 17% das cavernas registradas encontram-se abrigadas em canga e formações ferríferas, situadas em locais com alto interesse mineral. Após cinco anos do início da aplicação da legislação vigente, 4% das cavernas nestas litologias já tiveram sua supressão autorizada pelos órgãos ambientais, o que configura cenário de extrema preocupação a respeito da conservação do patrimônio espeleológico nacional, exigindo de todos os setores envolvidos o aprofundamento as discussões e do setor governamental a promoção de políticas públicas específicas e efetivas para conservação desse patrimônio^{iv}.

Considerando apenas o disposto no art. 225, §1º, III da Constituição da República, as alterações trazidas pelo Decreto nº 6.640/08 já caracterizariam grave retrocesso ambiental, fato esse vislumbrado pela Procuradoria-Geral da República, que ajuizou a ADI 4218/DF em face do referido decreto. Ocorre que o Supremo Tribunal Federal entendeu tratar-se de ato normativo secundário, não havendo, portanto, violação direta à Constituição^v.

Por outro lado, a nova redação do Decreto nº 99.556/90, apesar de ter possibilitado o licenciamento de empreendimentos que causavam impactos negativos às cavidades naturais subterrâneas, por vezes acarretando inclusive sua supressão, também contribuiu para o aumento do conhecimento relativo ao patrimônio espeleológico. Com efeito, relatório do TCU aponta que, até 2008, a base de dados do CECAV continha apenas 4.987



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

cavidades registradas, tendo esse número aumentado para 12.364 até 2013. Outro ponto positivo teria sido a instituição do Programa Nacional para a Conservação do Patrimônio Espeleológico (PNCPE), por meio da Portaria MMA nº 358/2009.

Dentre as inovações trazidas pelo Decreto nº 6.640/2008 há também a determinação de que as cavidades naturais subterrâneas devem ser classificadas conforme seu grau de relevância: máximo, alto, médio e baixo (art. 2º). A cavidade natural subterrânea com grau de relevância máximo e sua área de influência não podem ser objeto de impactos negativos irreversíveis (art. 3º). Entretanto, as demais poderiam, mediante licenciamento ambiental (art. 4º). Os critérios para a classificação do grau de relevância constam do Anexo da IN MMA nº 2/2009, revogada pela IN MMA nº 02/2017.

O mencionado Decreto passou, portanto, a permitir a destruição de cavidades consideradas como de baixa relevância, sem nenhum tipo de compensação patrimonial ou ambiental (art. 4º, § 5º). Também permitiu a destruição de cavidades com base em critérios não corroborados pelos cientistas e especialistas na área e sem qualquer discussão com a sociedade.

Ou seja, as normas que atualmente regem a exploração do patrimônio espeleológico brasileiro já permitem a instalação e a execução de atividades e empreendimentos que possam vir a impactar negativamente as cavidades naturais subterrâneas mediante seu licenciamento ambiental, que serve, na prática, apenas para estabelecer medidas mitigatórias, quando a cavidade for considerada com grau de relevância alto (art. 4º, § 1º) ou médio (art. 4º, § 4º), pois nos casos de grau baixo, nenhuma compensação é determinada (art. 4º, § 5º).

Cumprе observar que o grau de impacto sobre a cavidade natural subterrânea é definido pelos estudos apresentados pelo empreendedor, quando necessário o licenciamento ambiental, o que é homologado pelo órgão ambiental licenciador, sujeito à revisão pelo ICMBio.

Ademais, a alteração inserida pelo Decreto nº 6.640/2008, em seu art. 5º, dispensou do licenciamento ambiental os estabelecimentos situados em áreas de potencial espeleológico, o que antes era exigido pelo art. 3º do Decreto nº 99.556/90.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

1.2. Outras normas de proteção do patrimônio espeleológico brasileiro

O patrimônio espeleológico brasileiro também é regulamentado pela Resolução CONAMA nº 347/2004^{vi}, que instituiu o Cadastro Nacional de Informações Espeleológicas – CANIE^{vii} e normatizou o licenciamento ambiental de todo o empreendimento e atividade capaz de degradar a caverna e sua área de influência, bem como a necessidade de anuência prévia do IBAMA para o licenciamento de empreendimentos incidentes em cavidades naturais subterrâneas relevantes ou em sua área de influência, além da exigência de plano de manejo espeleológico.

Entretanto, a Resolução CONAMA nº 428/2010^{viii} excluiu a necessidade de anuência prévia do IBAMA nos atos autorizativos para empreendimentos localizados em áreas de ocorrência de cavernas e, conseqüentemente, a definição de cavidade natural subterrânea relevante para fins de anuência.

Um passo importante para a proteção das cavernas e cavidades subterrâneas no Brasil foi a incorporação ao ICMBio do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Cavernas – CECAV, pela Portaria ICMBio nº 78/2009^{ix}. Contudo, a competência para o licenciamento ambiental e para a elaboração e implementação dos planos de manejo espeleológicos permaneceram com o IBAMA. De acordo com o entendimento firmado no Parecer ICMBio nº 689/2010, o ICMBio é responsável apenas pelos planos de manejo de cavidades naturais situadas no interior de unidades de conservação federais ou em suas zonas de amortecimento.

A Instrução Normativa IN/ICMBio nº 01/2017^x estabelece ainda os procedimentos para definição de outras formas de compensação ao impacto negativo irreversível em cavidade natural subterrânea com grau de relevância alto. Os valores a serem investidos no Programa Nacional de Conservação do Patrimônio Espeleológico (PNCPE) parecem um tanto baixos, variando de 10 a 40 salários-mínimos, conforme a pontuação atingida pela constatação dos atributos ambientais das cavidades que sofrerão os impactos irreversíveis, podendo o valor ser reduzido à metade, nos casos em que a compensação envolva cavidades da mesma litologia daqueles que serão impactadas.

Para efeito da IN/ICMBio nº 01/2017, considera-se: (i) “outras formas de compensação espeleológica as medidas e ações voltadas a contribuir para o conhecimento e conservação do patrimônio espeleológico brasileiro a serem implementadas pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

empreendedor”; e (ii) impacto negativo irreversível em cavidade natural subterrânea qualquer “intervenção antrópica em cavidade natural subterrânea ou em sua área de influência, que implique na sua supressão total ou em alteração parcial não mitigável do ecossistema cavernícola, com o comprometimento da sua integridade e preservação”.

Além disso, a norma prevê quais são as outras formas de compensação espeleológica: **(i)** realização de ações que garantam a preservação das cavidades naturais subterrâneas, por meio da criação e gestão de unidades de conservação da categoria Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN ou da consolidação territorial de unidade de conservação administrada pelo poder público; e **(ii)** implementação de ações do Programa Nacional de Conservação do Patrimônio Espeleológica, instituído pela Portaria nº 358/2009 do Ministério do Meio Ambiente.

Quando a compensação espeleológica envolver a preservação de cavidade com grau de relevância máximo, a razão de duas cavidades preservadas para cada uma impactada poderá ser reduzida para apenas uma cavidade preservada.

A IN nº 01/2017 também define o procedimento para aprovação e execução das outras formas de compensação espeleológica, sendo que as medidas e ações para a implementação dessas compensações serão definidas e formalizadas em Termo de Compromisso de Compensação Espeleológica – TCCE firmado entre o empreendedor e o ICMBio.

Conforme dita a Lei Complementar nº 140/2011, o ente licenciador detém a atribuição fiscalizatória. Dessa forma, se o empreendimento for licenciado pelo órgão ambiental estadual ou municipal, a este caberá avaliar o grau de relevância da cavidade natural e o impacto gerado sobre ela, definindo as medidas mitigadoras que deverão ser adotadas.

Ademais, dentre as cavidades já registradas, nem todas já foram avaliadas para estabelecer seu grau de relevância, o que vem sendo feito apenas no caso concreto, quando há licenciamento ambiental de empreendimento que possa causar danos irreversíveis. Outrossim, como a classificação é proposta pelo próprio empreendedor, na prática as cavidades naturais subterrâneas raramente são classificadas no grau de relevância máximo.

Nota-se que os órgãos de licenciamento estaduais demonstram ter pouco conhecimento sobre o tema, e muitos não têm informações sobre as cavidades naturais



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

subterrâneas em seus territórios, por isso no Brasil ainda não é eficaz o cruzamento de dados entre as esferas federativas para a comprovação dos reflexos nas cavidades subterrâneas dos empreendimentos minerários no entorno.

É possível, portanto, concluir que não há um controle efetivo no Brasil acerca das cavidades naturais subterrâneas existentes, tendo em vista que, diante da estimativa de 300 mil ocorrências, o número de registros é bem pouco significativo em comparação ao patrimônio espeleológico brasileiro estimado. Assim, em vez de diminuir a proteção legal para que se corresponda a letra da lei à realidade fática, é necessário, para atender aos princípios que norteiam a proteção das cavernas, criar instrumentos que permitam o cumprimento da atual legislação e o alcance da real proteção ao patrimônio natural e cultural da coletividade, e não mitigá-los ainda mais, como o fez o Decreto nº 10.935/2022, consoante veremos a seguir.

2. A revogação do Decreto nº 99.556/1990 pelo Decreto Presidencial nº 10.935/2022

O Decreto nº 10.935/2022, de 12 de janeiro de 2022, dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional, revogando a normativa anterior (Decreto Federal 99.556/1990). O Decreto altera, de forma significativa, importantes pontos relacionados à proteção dessas formações, fragilizando ainda mais o sistema de proteção do patrimônio espeleológico, podendo ocasionar sua drástica redução, com prejuízos graves à União e a todos os cidadãos, titulares do direito ao patrimônio natural.

Os principais pontos propostos de alteração propostos pelo Decreto nº 10.935/2022 consistem, em suma em:

- (i) permite os impactos negativos irreversíveis para cavernas de relevância máxima desde que autorizados pelo órgão licenciador;
- (ii) flexibiliza a classificação das cavernas de relevância máxima;
- (iii) retirada da expressão “geneticamente viáveis” e do termo “troglóbio



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

“endêmico e relictos”, reduzindo a proteção de locais essenciais para a reprodução das espécies;

(iv) desobrigação da conservação das áreas de influência das cavidades subterrâneas.

Passamos a seguir a detalhar cada uma dessas alterações inseridas pelo decreto em apreço.

2.1. Permissão de impactos negativos irreversíveis desde que autorizados pelo órgão licenciador

Até então, cavernas consideradas de relevância máxima não poderiam sofrer impactos negativos irreversíveis. A nova norma, entretanto, permite os impactos negativos irreversíveis, desde que autorizados pelo órgão licenciador, quando o empreendedor cumprir requisitos estabelecidos (apresentação de informações):

Art. 4º As cavidades naturais subterrâneas com grau de relevância máximo somente poderão ser objeto de impactos negativos irreversíveis quando autorizado pelo órgão ambiental licenciador competente, no âmbito do licenciamento ambiental da atividade ou do empreendimento, desde que o empreendedor demonstre:

I - que os impactos decorrem de atividade ou de empreendimento de utilidade pública, nos termos do disposto na alínea "b" do inciso VIII do *caput* do art. 3º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

II - a inexistência de alternativa técnica e locacional viável ao empreendimento ou à atividade proposto;

III - a viabilidade do cumprimento da medida compensatória de que trata o § 1º; e

1 Os troglóbios são animais cuja distribuição restringe-se exclusivamente ao meio subterrâneo e podem apresentar diversos tipos de especializações morfológicas, fisiológicas, e comportamentais que provavelmente evoluíram em resposta às pressões seletivas presentes em cavernas. Como exemplo, tem-se uma espécie de bagre cego (*Trichomycterus itacarambienses*), de distribuição restrita à Caverna Olhos d'Água, em Itacarambi/MG (IBAMA, 2007). Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cecav/projetos-e-atividades/revisao-da-lista-de-especies-ameacadas/56-cecav-conduz-a-avaliacao-do-estado-de-conservacao-dos-troglobios.html>. Acesso em 24 jan. 2022.

2 Relicto é um termo que deriva do vocábulo latino *relictus*, que, por sua vez, deriva do verbo *relinquere*. A noção de relictos é essencialmente utilizada no contexto da biologia. Dá-se o nome de relictos aos seres vivos cuja distribuição é delimitada ou que conseguiram sobreviver a algum fenômeno natural ou à ação humana. Fala-se de espécies relictas, por conseguinte, quando o número de exemplares se encontra em retrocesso e limitado a um espaço geográfico pequeno. Isto pode produzir-se pela irrupção no seu âmbito de um novo predador, por uma mudança no clima ou pela actividade do ser humano, entre outros motivos. Disponível em: <https://conceito.de/relictos>. Acesso em 24 jan. 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

IV - que os impactos negativos irreversíveis não gerarão a extinção de espécie que conste na cavidade impactada.

Art. 5º A cavidade natural subterrânea classificada com grau de relevância alto, médio ou baixo poderá ser objeto de impactos negativos irreversíveis quando autorizado pelo órgão ambiental licenciador competente, no âmbito do licenciamento ambiental da atividade ou do empreendimento. (*Sic*).

Dessa forma, a possibilidade de cavernas de relevância máxima sofrerem impactos negativos irreversíveis implica na extinção de ecossistemas singulares e possivelmente de nascentes.

2.2. Flexibilização da classificação das cavernas de relevância máxima

Além disso, o Decreto nº 10.935/2022 flexibiliza a classificação das cavernas, retirando atributos relevantes para que uma cavidade fosse considerada de relevância máxima:

Art. 2º O grau de relevância da cavidade natural subterrânea será classificado como máximo, alto, médio ou baixo, de acordo com a 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 será realizada por meio da comparação de cavidades da mesma litologia.

(...)

§ 4º Considera-se cavidade natural subterrânea com grau de relevância máximo aquela que possui, no mínimo, um dos seguintes atributos, conforme o disposto no ato de que trata o art. 8º:

I - gênese única na amostra regional;

II - dimensões notáveis em extensão, área ou volume;

III - espeleotemas únicos;

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

V - habitat essencial para a preservação de população de troglóbio raro;

VI - destacada relevância histórico-cultural ou religiosa; ou

VII - cavidade considerada abrigo essencial para manutenção permanente de congregação excepcional de morcegos, com, no mínimo, dezenas de milhares de indivíduos, e que tenha a estrutura trófica e climática de todo o seu ecossistema modificada e condicionada à presença dessa congregação.

(...)

§ 9º Diante de fatos novos, comprovados por meio de estudos técnico-científicos, o órgão ambiental licenciador poderá rever, conforme proposição do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes ou do empreendedor, a qualquer tempo, a classificação do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

grau de relevância de cavidade natural subterrânea, independentemente do seu grau de relevância, tanto para nível superior quanto para nível inferior.

Neste passo, percebe-se que haverá significativa e rápida diminuição do patrimônio espeleológico, tendo em vista que, ao invés da preservação de cavidades naturais subterrâneas de grau máximo o artigo permite sua reclassificação para qualquer grau de relevância, do mais alto ao mais baixo, desde que autorizado pelo ICMBio.

2.3. Retirada da expressão “geneticamente viáveis” e do termo “troglóbio endêmico e relictos”, reduzindo a proteção de locais essenciais para a reprodução das espécies

O Decreto nº 99.556/90, em seu art. 4º, VII, considerava como cavidade natural subterrânea com grau de relevância máxima área que fosse habitat essencial para preservação de populações geneticamente viáveis de espécies de troglóbios (animais subterrâneos) endêmicos ou relictos. Já o Decreto nº 10.935/2022 não contém mais a expressão “geneticamente viáveis”, reduzindo a proteção de locais essenciais para a reprodução das espécies. A retirada também do termo “troglóbio endêmico e relictos” diminui a proteção para esse grupo de espécies que vivem somente em uma caverna específica.

O agora revogado Decreto nº 99.556/90 considerava todas as cavidades naturais como intocadas e, por isso, não passíveis de supressão. Por sua vez, o Decreto nº 6.640/2008 deu nova redação aos arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º e acrescentou os arts. 5-A e 5-B à norma anterior, flexibilizando este entendimento ao restringir esse status de proteção a um grupo seletivo de cavernas que apresentassem atributos significativos para justificar sua preservação.

Já o que está sendo proposto agora pelo Decreto nº 10.935/2022 simplesmente retira a proteção desse grupo seletivo de cavernas, permitindo sua destruição, sem qualquer salvaguarda inclusive das cavernas testemunho, uma vez que as considera também como de relevância máxima em seu art. 7º (“As cavidades testemunho de que tratam o § 2º do art. 4º e o § 1º do art. 5º serão consideradas classificadas com grau de relevância máximo”) e, portanto, passíveis de supressão em um licenciamento futuro, mesmo tendo sido indicadas como compensação para supressão de outra cavidade de relevância máxima ou alta, nos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

termos do art. 5º, *verbis*:

Art. 5º A cavidade natural subterrânea classificada com grau de relevância alto, médio ou baixo poderá ser objeto de impactos negativos irreversíveis quando autorizado pelo órgão ambiental licenciador competente, no âmbito do licenciamento ambiental da atividade ou do empreendimento.

§ 1º Na hipótese de empreendimento ou de atividade que ocasione impacto negativo irreversível em cavidade natural subterrânea com grau de relevância alto, o empreendedor deverá optar, no âmbito do licenciamento ambiental, entre as seguintes opções de medidas compensatórias:

I - adotar medidas e ações para assegurar a preservação de duas cavidades naturais subterrâneas com o mesmo grau de relevância, de mesma litologia e com atributos ambientais similares àquela que sofreu o impacto, que serão consideradas cavidades testemunho;

II - adotar medidas e ações para assegurar a preservação de uma cavidade testemunho, conforme o disposto no inciso I, e de mais uma cavidade a ser definida pelo Instituto Chico Mendes, em comum acordo com o empreendedor;

III - adotar medidas e ações para assegurar a preservação de uma cavidade testemunho, conforme o disposto no inciso I, e outras formas de compensação, definidas pelo Instituto Chico Mendes, em comum acordo com o empreendedor, observados os critérios e as diretrizes estabelecidos no art. 8º; ou

IV - outras formas de compensação superiores às previstas no inciso III, definidas pelo Instituto Chico Mendes, em comum acordo com o empreendedor, observados os critérios e as diretrizes estabelecidos no art. 8º.

§ 2º A preservação das cavidades naturais subterrâneas na forma de cavidades testemunho, de que tratam os incisos I, II e III do § 1º, será, preferencialmente, efetivada na área circunscrita à matrícula ou matrículas de propriedade ou posse do empreendedor no interior da área de influência direta do empreendimento.

As alterações propostas pelo Decreto nº 10.935/2022 retiram a proteção desse grupo seletivo de cavernas, permitindo sua destruição, em detrimento do patrimônio constitucional da União.

2.4 Desobrigação da conservação das áreas de influência das cavidades subterrâneas

Além da flexibilização para supressão de cavidades de máxima e alta relevância, o Decreto Federal nº 10.935/2022 estabelece a lógica de tratar as cavidades como unidades individuais ao desobrigar a conservação de suas áreas de influência, nos termos do art. 6º, a seguir reproduzido:

Art. 6º Sem prejuízo do disposto nos art. 4º e art. 5º, na área de influência de cavidade natural subterrânea, independentemente do seu grau de relevância, poderão existir empreendimentos e atividades, desde que sua instalação ou



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

operação mantenha o equilíbrio ecológico e a integridade física da cavidade.

Em razão da complexidade das comunicações entre sistemas de cavernas, os maciços onde elas ocorrem devem ser considerados importantes elementos da paisagem e com importante papel na conectividade entre bacias hidrográficas, funcionando como reservatórios subterrâneos de água, que podem tanto atuar como bacias de contenção na prevenção em enchentes como na distribuição de água entre diferentes regiões. Não é raro constatar impactos nas ressurgências de cursos hídricos a quilômetros de empreendimentos que estão em andamento e seus sumidouros, resultando em assoreamento de nascentes, como ocorreu nas minerações no município de Pains (MG)^{xi} e nascentes do São Francisco^{xii}.

Importa lembrar que a preservação de cavernas também é uma medida de conservação da água subterrânea, aquíferos, nascentes, da biodiversidade, da geologia, e da nossa cultura e história.

Nesse sentido, face ao Decreto nº 10.935/2022, a Sociedade Brasileira de Espeleologia – SBE^{xiii}, a Sociedade Brasileira para o Estudo de Quirópteros – SBEQ^{xiv}, a Sociedade Excursionista e Espeleológica^{xv} e Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do PECMA³ (Ascema Nacional^{xvi}) já se manifestaram sobre a gravidade das possíveis consequências da norma, destacando os riscos para a biodiversidade e geodiversidade, especialmente para cavidades de máxima relevância.

A SBE reforçou, inclusive, que não foi convidada para contribuir ou discutir esta modificação substancial da legislação espeleológica brasileira, o que demonstra a interferência direta dos Ministérios de Estado de Minas e Energia e de Infraestrutura em uma matéria que é de interesse ambiental, a fim de facilitar o licenciamento de obras e atividades potencialmente lesivas ao patrimônio espeleológico nacional e que, geralmente, estão associadas a atividades de alto impacto social.

A Ascema Nacional, por sua vez, destacou que o Decreto nº 10.935/2022 desconsidera as discussões e os posicionamentos técnicos da área especializada em pesquisa e conservação de cavidades, no âmbito da área ambiental federal, que apontavam os riscos para a biodiversidade e geodiversidade, caso se liberasse a supressão de cavidades de máxima

3 Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA - PECMA ([Lei nº 11.357/2006.](#))



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

relevância. Dentre os retrocessos do referido ato normativo, destacou a redução dos atributos que permitem classificar uma cavidade como de máxima relevância, passando a desconsiderar “morfologia única, isolamento geográfico, interações ecológicas únicas, cavidade testemunho e hábitat essencial para preservação de inúmeras espécies de troglóbios endêmicos ou relictos”, o que permite que várias cavidades de máxima relevância percam essa classificação e, consequentemente, sofram impactos negativos irreversíveis ao patrimônio cultural, biodiversidade e geodiversidade.

Ainda em relação à importante questão de conservação das cavidades subterrâneas naturais, convém citar os claros argumentos de Rafael Tocantins Maltez, Juiz de Direito no Estado de São Paulo, e de Charles dos Santos Cabral Rocha, Advogado⁴:

As cavidades naturais subterrâneas têm natureza jurídica de bem ambiental difuso (ou coletivo), de titularidade do povo. A gestão/administração dessas cavidades compete à União, à luz do art. 20, inc. X, da CF, bem como do interesse público e a tutela jurídica que incide sobre elas. Por essa razão, esses ambientes gozam de especial proteção, uma vez que a Constituição Federal, as constituições de vários estados-membros da federação e a própria legislação infraconstitucional, erigiu-as ao patamar de bens

4 Texto completo em https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/48.05%20maltez_rocha.pdf?d=636970733448306078, acesso em 25/01/2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

especialmente protegidos.

Em decorrência de interpretação logico-sistemática, chega-se à conclusão de que as cavidades naturais subterrâneas são consideradas espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, inc. III, da CF) e que **eventual alteração ou supressão só será permitida por meio de lei**, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção.

Nos últimos anos, constatou-se que o Executivo e o Legislativo vêm permitindo a destruição de ambientes naturais, em total vilipêndio ao patrimônio espeleológico nacional, que inclui bens de valor histórico, cultural, paleontológico, arqueológico, ambiental e científico, inclusive é fonte de conhecimento da biomimética⁵, ciência que começa a trilhar o caminho do desenvolvimento.

O Decreto n. 6.640/2008 é bom exemplo. Pelo Decreto n. 99.556/1990 em sua redação original, as cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional constituíam patrimônio cultural brasileiro e, como tal, deveriam ser preservadas e conservadas de modo a permitir estudos e pesquisas de ordem técnico-científica, bem como atividades de cunho espeleológico, étnico-cultural, turístico, recreativo e educativo; sua utilização deveria ter consonância com a legislação específica e somente dentro de condições que assegurassem a sua integridade física e a manutenção do respectivo equilíbrio ecológico (art. 2º e 3º). **Com este diploma, criou-se expressamente um regime especial de proteção às cavidades subterrâneas, que só poderia ser reduzido ou suprimido por**

5 Biomimética (*Biomimetics* ou *Biomimicry*, em inglês) é a ciência que observa fenômenos e processos da natureza, utilizando seus mecanismos para inspirar soluções que beneficiem o cotidiano das pessoas. Em outras palavras, a Biomimética se inspira em elementos da natureza (como formas, funções e sustentabilidade) para desenvolver projetos dos mais variados tipos em áreas que vão da indústria têxtil à inteligência artificial, passando por [nanotecnologia](#) e robótica.

Um dos exemplos mais antigos da utilização da Biomimética é o velcro (aquele fecho de duas partes que “grudam” uma na outra). Seu criador, o engenheiro eletrônico suíço Georges de Mestral, decidiu entender como carrapichos aderiam aos pelos de seu cachorro. Por uma análise microscópica, percebeu que a semente dessa planta tem filamentos entrelaçados, com pequenos ganchos na ponta, e aplicou a mesma lógica em material plástico, dando origem ao velcro em 1907.

[...]

Segundo o biólogo Ney Mello, professor adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e coautor da série sobre Biomimética *O que é, o que é*, no Canal Futura, a Biomimética parte do princípio de que todas as soluções já estão presentes na natureza — se descobrimos seus princípios, podemos utilizá-los de outras formas a nosso favor. “Nós já copiamos muitos deles e colocamos no nosso cotidiano, criando tecnologias inovadoras que têm facilitado nossa vida.”

Mello cita alguns exemplos como *displays* sustentáveis inspirados nas asas de borboletas do gênero *Morpho*, os nanoimplantes cerebrais fundamentados no estudo de pepinos-do-mar, as turbinas eólicas baseadas nas baleias-jubarte e os coletores de água, em besouros. Disponível em: <https://www.projetoDraft.com/verbete-draft-o-que-e-biomimetica/>. Acesso em 24 jan. 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

meio de lei (art. 225, § 1º, inc. III, da CF).

Ocorre que o Decreto n. 6.640/2008 modificou o Decreto n. 99.556/1990, passando a permitir impactos negativos irreversíveis em cavidades classificadas como de relevância alta, média e baixa, **em flagrante inconstitucionalidade e completo desprezo às potencialidades científica e ambiental das cavidades naturais brasileiras**, valendo salientar que muitas ainda nem foram descobertas. Por outro lado, a falta de investimentos e a ausência de proteção desses ambientes naturais por parte do poder público acaba facilitando a destruição desse patrimônio natural sem que se conheçam todas as riquezas que abriga. Nessa linha de raciocínio, pode-se afirmar que **o patrimônio espeleológico brasileiro vem sendo tratado com descaso, relegado ao esquecimento no âmbito das políticas preservacionistas ambientais, como se de patrimônio cultural e ambiental não se tratasse**. O descaso é comprovado pelo teor do Projeto de Lei n. 5.071/1990 – dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas (em 1996 foi apresentado o seu substitutivo de n. 36) –, que tramita há mais de vinte anos e continua pendente de apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Portanto, **reverter esse quadro é urgente, tendo em vista a necessária valorização e preservação do patrimônio espeleológico nacional, não apenas no texto, no mundo do dever-ser, mas lhe conferir a real e efetiva proteção, mediante o correspondente expurgo de diplomas infraconstitucionais que conflitam com a Constituição Federal, diante da sua categorização como bem ambiental a ser especialmente protegido. (sem grifo no original).**

Correta, a nosso ver, a argumentação acima reproduzida, uma vez que a novel edição do Decreto nº 10.935/2022 só piora esse estado de coisas, em flagrante retrocesso ambiental, contrariando, portanto, todos os princípios relativos ao tema. Vale trazer à colação, também, o comentário de Marle dos Santos Vilhena⁶

3. Princípio da proibição do retrocesso ecológico

O princípio da proibição do retrocesso ecológico se estabelece como garantia constitucional e para dar efetividade das normas de direito ambiental que garantem a aplicabilidade imediata das garantias fundamentais do direito ao meio ambiente equilibrado encontram-se dispostas nos artigos 5º, §1º, 170, IV, 225 da Constituição Federal de 1988, e no âmbito de aplicação, transcende os direitos individuais e coletivos como está *insculpido* em nossa Constituição, bem como outros regimes e princípios adotados advindo dos tratados internacionais em que o Brasil é signatário.

A Constituição Federal de 1988 ao tratar da proteção dos direitos fundamentais, **incluindo-se os ambientais**, lhes dá aplicação imediata, como está inscrito no art. 5º, § 1º. No entender Carlos Alberto Molinaro [...], Ingo

6 Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/o-principio-da-proibicao-do-retrocesso-ecologico-em-face-da-dignidade-humana/>. Acesso em 25jan. 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer afirmam: “protegidos não apenas contra o legislador ordinário, mas até mesmo contra a ação do poder constituinte reformador, já que integram *[omissis]* o rol de cláusulas pétreas do art. 60, § 4º, inc. IV, da CF/1988. Ingo Wolfgang Sarlet nessa linha, destaca como “garantia constitucional implícita, com base nos princípios da segurança jurídica e da confiança, objetivando “blindar” as conquistas legislativas...”*[omissis]*. Prenuncia-se o fim da falta de cuidado com o meio ambiente não podendo ser admitidos retrocessos. Ingo Sarlet acrescenta que a “inserção da proteção ambiental no rol dos conteúdos permanentes da nossa ordem constitucional, o que se deu com a consagração como direito fundamental, conferindo inclusive do *status* de “cláusula pétrea”*[29]*. Desse modo, a Constituição assume expressamente o conteúdo constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nas palavras de Tiago Fensterseifer em relação das garantias constitucionais de direito adquirido: “O que se apresenta como um traço característico conformação do Estado de Direito, De forma, o que está determinar com a proibição de retrocesso é a subordinação do legislador infraconstitucional ao comando normativo constitucional, em respeito ao princípio da supremacia Constitucional. A estabilidade institucional (e também jurídica) é fundamental para o exercício dos direitos fundamentais do cidadão”.

Neste sentido a busca por meio de equilíbrio vem sendo implementada concretamente por meio da norma infraconstitucional. **O Princípio da Proibição do Retrocesso Ecológico pressupõe que a salvaguarda do meio ambiente tem caráter irretroativo e não pode admitir o recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados, a menos que as circunstâncias de fato sejam significativamente alteradas. Como bem pontua o Ministro Antônio Herman Beijamim*[omissis]*:**

“Em tal contexto crescentemente se afirma o princípio da proibição de retrocesso ambiental, sobretudo quanto ao chamado núcleo legislativo duro do arcabouço do Direito Ambiental, isto é, os direitos e instrumentos diretamente associados à manutenção do “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e dos “processos ecológicos essenciais”, plasmados no art.225 da Constituição de 1988”.

[...]

Ao tratar da aplicabilidade das normas Paulo de Bessa Antunes *[omissis]* afirma:

“Não temos dúvidas em afirmar que as normas que consagram o direito ao meio ambiente sadio são de eficácia plena e não necessitam de qualquer norma sub-constitucional para que operem efeitos no mundo jurídico e que, em razão disso, possam ser utilizadas perante o Poder Judiciário, mediante todo o rol de ações de natureza constitucional”.

Ensinam Ricardo Sayeg e Wagner Balera citando Paulo de Barros Carvalho afirmam que há de complementar-se: não somente a fonte, mas o caminho e o destino, pois o homem está no meio difuso de todas as coisas que:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

“a incidência das normas jurídicas requer o homem, como elemento intercalar, movimentando as estruturas do direito, construindo, a partir de normas gerais e abstratas, outras gerais e concretas, individuais e abstratas, ou individuais e concretas, para, com isso, imprimir positividade no sistema, até atingir o máximo de motivação das consciências e tentar mexer na direção axiológica dos comportamentos intersubjetivos. É no homem que encontramos a fonte da mensagem jurídica”.

Em linhas gerais se verifica as garantias constitucionais do direito adquirido ao meio ambiente. Como explica Marcelo Sodré procurador do estado de São Paulo: “A própria Constituição Federal fixa para assegurar a efetividade do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado incumbe ao Poder Público controlar a produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225, V)”. [\[omissis\]](#)

Ao tratar do princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental Michel Prieur [\[omissis\]](#) ensina que **o ambiente é uma política que, por seu peso, traduz uma busca incessante de um melhor ser, humano e animal, em nome do progresso permanente da sociedade. Assim, em sendo as políticas ambientais o reflexo da busca de um melhor viver e, de um respeito à natureza, elas deveriam vedar todo tipo de regressão. Acrescenta Michel Prieur que este Princípio os direitos humanos e ambientais, está ligado ao direito à vida. Não se trata apenas uma questão jurídica, mas de ética e moral.**

O autor citando o discurso do presidente da França Georges Pompidou, em seu discurso de Chicago, de 28 de fevereiro de 1970, afirma que **é o Direito Ambiental, também, a expressão política de uma ética ou de uma moral ambiental e todo retrocesso deste Direito seria então, imoral, ilegal e inconstitucional** [\[omissis\]](#).

Os Direitos decorrentes do direito ambiental são de caráter transindividual e tem um papel de grande relevância na política Nacional de prevenção, de reparação e na conservação do meio ambiente. Para Consuelo Yoshida a tutela ambiental pode desenvolver-se de duas maneiras: “no âmbito dos Poderes Públicos (tutela legislativa, administrativa e judicial), nas diferentes esferas da Federação (federal, estadual, municipal); e no âmbito da coletividade (participação da sociedade organizada ou dos cidadãos)” [\[omissis\]](#).

Carlos Alberto Molinaro citando Ingo W. Sarlet conclui que “a proibição de retrocesso assume a condição de um dos mecanismos para a afirmação efetiva de um direito constitucional inclusivo, solidário e altruísta”, e que um mecanismo afirmativo deste tipo tem de levar em consideração que a natureza não pode ser separada da cultura, e que precisamos pensar “transversalmente” as interações entre os diversos campos do saber (mesmo no interior de um deles: o direito; e, seu mandamento positivo maior: a Constituição); as interações entre os ecossistemas, “mecanosfera e Universos de referência sócias e individuais” [\[omissis\]](#).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

Como designar o cumprimento das leis de proteção ao meio ambiente no âmbito da sistemática constitucional brasileira de proteção de direitos difusos? A partir dessa questão central, o próximo item pretende focar a relação entre Ministério Público e a efetividade de assegurar o respeito dos direitos difusamente protegidos.

Pelo exposto, tem-se grave retrocesso ambiental representado por diversos textos normativos relacionados ao meio ambiente, ditados nos últimos tempos, com prejuízos severos ao meio ambiente e ao patrimônio cultural. Registre-se, a propósito, o seguinte trecho de decisão do Ministro Ricardo Lewandoski, de 24 de janeiro corrente, sobre tal dispositivo:

A exploração dessas áreas, ademais, tem o condão de ocasionar o desaparecimento de formações geológicas, marcadas por registros únicos de variações ambientais e constituídas ao longo de dezenas de milhares de anos, incluindo restos de animais extintos ou vestígios de ocupações pré-históricas. E não é só: os possíveis danos aos sítios arqueológicos abrigados nas cavernas podem, até mesmo, impactar negativamente o estudo da evolução da espécie humana".⁷

Ressalte-se, ainda, como reforço à apontada relevância ambiental da questão, que o Brasil abriga cerca de 310.000 cavernas e que o novo Decreto compromete o patrimônio espeleológico do País e coloca em risco diversas espécies, sendo alvo de abaixo-assinado pela sociedade civil para ajuizamento de nova ação direta de inconstitucionalidade no STF, haja vista a similitude do caso em análise com a ADI 4218/DF, julgada extinta sem resolução de mérito^{xvii}.

3. Conclusão

Analisando as modificações inseridas no sistema de proteção das cavernas pelo do Decreto nº 10.935/2022 ora apontadas, percebe-se que não houve atenção aos princípios constitucionais que regem a matéria e densificam o **princípio do desenvolvimento sustentável** reconhecido na Constituição da República. Como dito anteriormente, as cavidades subterrâneas são bens da União (art. 20, inciso X, Constituição Federal), constituindo patrimônio cultural brasileiro (art. 216, inciso V, Constituição Federal).

⁷ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2022/01/24/lewandowski-suspende-decreto-de-bolsonaro-sobre-cavernas-risco-de-danos.htm>. Acesso em 25 jan. 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

Diante do **princípio do não retrocesso ambiental**, já consagrado pela jurisprudência pátria, a proteção das cavidades naturais contra impactos negativos irreversíveis não deve ser alterada para permitir os graves impactos que podem levar à sua extinção e à inobservância do princípio da responsabilidade intergeracional e do poluidor-pagador, previstos no artigo 225 da CF/88.

Vale lembrar o quanto exposto no Decreto-Lei 25/1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional: “o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico” (art. 1º, *caput*). A norma estabelece que estão “também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.” (art. 1º, §2º).

Assim, as cavernas foram elevadas a unidades de conservação expressamente pela Resolução CONAMA 04/97, com sua proteção confirmada pelo SNUC. Mas é o Decreto nº 99.556/90, agora revogado, que estabeleceu todo seu regime jurídico de proteção. Nos deparamos, portanto, com uma nova regulamentação que fragiliza ainda mais o sistema de proteção do patrimônio espeleológico, podendo ocasionar sua drástica redução com prejuízos graves à União e a todos os titulares do direito ao patrimônio natural.

Como vimos, ainda não há um controle efetivo no Brasil acerca das cavidades naturais subterrâneas existentes no Brasil. Nosso histórico de proteção deficiente mostra que é preciso reforçar a legislação e que estamos pegando o caminho inverso com o Decreto nº 10.935/2022. É necessário, para atender aos princípios que norteiam a proteção das cavernas, criar instrumentos que permitam o cumprimento da atual legislação e o alcance da real proteção ao patrimônio natural e cultural da coletividade, e não mitigá-los ainda mais.

Por fim, o Decreto nº 10.935/2022 não seria o instrumento legislativo adequado para suprimir sua proteção estabelecida, tendo em vista que a Constituição, no parágrafo 1º de seu artigo 225, exige lei em sentido formal para alteração e supressão dos espaços territoriais e seus componentes especialmente protegidos, o que caracteriza a norma em apreço como inconstitucional, também pela forma.

Diante do exposto, a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão considera que o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

Decreto Presidencial nº 10.935/2022, que revogou o Decreto nº 99.556/90, é inconstitucional e prejudicial à proteção do patrimônio ambiental brasileiro, em especial o patrimônio espeleológico, nos termos acima expostos.

É a nota.

i Ana Maria Moreira Marchesan, José Eduardo Ramos Rodrigues, Marcos Paulo de Souza Miranda, Sandra Cureau e Zani Cajueiro Tobias de Souza, Inconstitucionalidades do Decreto 6.640/2008 que dispõe sobre o patrimônio espeleológico brasileiro, p.2. Disponível em <http://www.abrampa.org.br/pdf/inconstitucionalidades.pdf>. Acesso em 17 jan. 2022.

ii BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Auditoria Operacional Governança de Cavernas - Solicitação do Congresso Nacional. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-da-governanca-federal-de-cavernas-8A81881F747473CC0174785B56782FFE.htm>. Acesso em: 17 jan. 2022.

iii Paulo Affonso Leme Machado, Direito Ambiental Brasileiro, p. 107.

iv RIBEIRO, André Afonso. Ameaças à conservação do patrimônio espeleológico em litologias ferríferas. In: Revista Brasileira de Espeleologia – RBEsp, v. 1, nº 5 (2015).

v EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITOS CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. PODER REGULAMENTAR (ART. 84, IV, DA CONSTITUIÇÃO). DECRETO QUE ESTABELECE PARÂMETROS E CRITÉRIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE NOCIVOS AO PATRIMÔNIO ESPELEOLÓGICO BRASILEIRO. FARTA DISCIPLINA LEGAL. EVENTUAL OFENSA CONSTITUCIONAL MERAMENTE REFLEXA OU INDIRETA. INAPLICABILIDADE AO CASO DO ART. 225, § 1º, III, DA CARTA MAGNA. EXIGÊNCIA DE LEI APENAS PARA A ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS, SITUAÇÃO DIVERSA DO CASO SUB JUDICE. AGRAVO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. O patrimônio espeleológico nacional goza de proteção legal, assim como encontra farta regulamentação em Lei o licenciamento ambiental de atividades potencialmente nocivas às cavidades naturais subterrâneas Artigos 3º, 16, 17 e 19 da Lei nº 7.805/89. Lei nº 8.876/94. Artigos 2º, II e IX, 3º, V, 4º, III, e 10 da Lei nº 6.938/81. Art. 36 da Lei nº 9.985/2000. Artigos 2º, IV, 3º, V, 4º, VII, 9º, IV, 10, 11, 12 e 17-L da Lei nº 6.938/81. 2. É cediço na doutrina que “a finalidade da competência regulamentar é a de produzir normas requeridas para a execução de leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.p. 336). 3. O art. 225, § 1º, III, da Constituição somente exige a edição de lei para a alteração ou supressão de um espaço territorial delimitado de especial proteção ambiental, previamente criado por ato do poder público, este precedido de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. 4. O thema iudicandum sub judice revela: (i) a Ação Direta de Inconstitucionalidade tem por fito a impugnação de Decreto Presidencial que determina a classificação das cavidades naturais subterrâneas brasileiras de acordo com o seu grau de relevância, definindo parâmetros para o licenciamento ambiental de empreendimentos que possam afetar tais recursos naturais; (ii) o próprio Decreto nº 99.556/90, nos seus consideranda, registra ser editado tendo em vista o disposto na Lei nº 6.938/81, a qual define que são recursos ambientais o subsolo e o solo, tratando do licenciamento ambiental para a proteção desses recursos nos artigos 9º, IV, 10, 11, 12 e 17-L; (iii) nenhum dispositivo do Decreto atacado realiza a alteração ou supressão de um espaço territorial especialmente protegido, bem como não se determina que as Unidades de Conservação existentes devem ser desprezadas no bojo do licenciamento ambiental de que trata o mencionado regulamento; (iv) conforme dispõe o art. 28 da Lei nº 9.985/2000, “São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos”, sendo que eventual descumprimento dessa proibição no caso concreto deverá ser combatido pelas vias ordinárias, e não em sede abstrata. 5. A alegação de que o Executivo desbordou dos lindes da sua competência regulamentar resolve-se no plano da legalidade, não avançando à seara constitucional senão reflexa ou indiretamente. Precedentes (ADI 2243, Relator(a): Min. MARCO AURELIO, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2000, DJ 06-06-2003 PP-00029 EMENT VOL02113-02 PP-00255; ADI 1900 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/1999, DJ 25-02-2000 PP-00050 EMENT VOL-01980-01 PP-00157; ADI 2626, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2004, DJ 05-03-2004 PP-00013 EMENT VOL-02142-03 PP-00354; ADI 1670, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2002, DJ 08-11-2002 PP-00021 EMENT VOL-02090-02 PP-00315). 6. Agravo conhecido e desprovido. (AgRg na ADI 4218/DF, rel. Min. Luiz Fux, Pleno, DJe 19/10/2011).

vi MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA. Resolução CONAMA nº 347 de 10/09/2004. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=100790>. Acesso em 17 jan. 2022.

vii MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Cavernas (CECAV). Cadastro Nacional de Informações Espeleológicas – CANIE. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/ceca/canie.html>. Acesso em: 18 jan. 2022.

viii MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Resolução CONAMA nº 428 de 17/12/2010. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=112844>. Acesso em: 17 jan. 2022.

ix MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria ICMBIO nº 78, de 3 de setembro de 2009. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cepsul/legislacao/portaria/281-2009.html>. Acesso em: 17 jan. 2022.

- x MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Instrução Normativa/ICMBio nº 1, de 24/01/2017. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/ceav/downloads/legislacao.html> Acesso em: 18 jan. 2022.
- xi NICOLAU, Roselena. Grutas que vem à tona. Roselena Nicolau. In: O ECO. Publicado em 12/11/2004. Disponível em: https://oeco.org.br/reportagens/885-oeco_10762/. Acesso em 19 jan. 2022.
- xii RIBEIRO, Luiz. Assoreamento sufoca berçário de peixes no Rio São Francisco. In: ESTADO DE MINAS GERAIS. Publicado em 25/9/2017. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2017/09/25/interna_gerais,903168/assoreamento-sufoca-bercario-de-peixes-no-rio-sao-francisco.shtml. Acesso em: 19 jan. 2022.
- xiii SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESPELEOLOGIA. Cavernas em perigo. Disponível em: <https://protejacavernas.mystrikingly.com/>. Acesso em: 19 jan. 2022.
- xiv SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O ESTUDO DE QUIRÓPTEROS. Alerta proteção de cavernas brasileiras. Publicado em janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.sbeq.net/>. Acesso em: 19 jan. 2022.
- xv Nota de Repúdio SEE. Disponível em: <https://see.ufop.br/blog/nota-de-rep%C3%BAdio-ao-decreto-federal-n%C2%BA-109352022>. Acesso em: 17 jan. 2022.
- xvi Nota de repúdio Ascema Nacional. Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/decreto-federal-no-10-935-2022/>. Acesso em: 17 jan. 2022.
- xvii R. Eneida. Ação de Inconstitucionalidade Decreto 10.935 de 12/01/2022. Disponível em: https://secure.avaaz.org/community_petitions/en/supremo_tribunal_federal_acao_de_inconstitucionalidade_decreto_10_935_12_01_2022/?cDEVAjb&utm_source=sharetools&utm_medium=copy&utm_campaign=petition-1394145-acao_de_inconstitucionalidade_decreto_10_935_12_01_2022&utm_term=cDEVAjb%2Ben. Acesso em: 20 jan. 2022.