

**COMPETÊNCIA PARA A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO ARQUEOLÓGICO E
ESPELEOLÓGICO BRASILEIRO EM PROCEDIMENTOS DE LICENCIAMENTO
AMBIENTAL**

**ANALYSE JURIDIQUE DE LA PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE
ET SPÉLÉOLOGIQUE BRÉSILIEN**

ROMEU THOMÉ

Mestre em Direito Econômico com ênfase em Direito Ambiental pela UFMG.

Doutorando em Direito Público com ênfase em Direito Ambiental pela PUC-MG.

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo investigar a competência dos entes federados no que se refere à proteção do patrimônio espeleológico e arqueológico nacional, especialmente em relação às cavidades naturais subterrâneas, encravadas no subsolo de todo o território nacional, que podem guardar riquezas inestimáveis, essenciais à compreensão do passado e à garantia de um futuro melhor para a humanidade. O conflito negativo de competências e a ausência de normas claras podem acarretar danos irreparáveis ao patrimônio cultural e ambiental brasileiro. Importante definir, portanto, a quem compete a execução dos atos administrativos necessários à proteção desse relevante bem de interesse difuso.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento ambiental; Cavidades naturais subterrâneas; Competência.

RÉSUMÉ

Ce document vise à enquêter sur la compétence concernant la protection des patrimoine archéologique et spéléologique nationale, plus précisément de cavités naturelles souterraines, isolé dans le sous-sol de l'ensemble du territoire national et qui peut sauver des richesses inestimables, indispensables à la compréhension du passé et d'assurer un avenir meilleur pour l'humanité. Le conflit négatif de compétence et de l'absence de règles claires peut entraîner des dommages irréparables pour le patrimoine culturel et environnemental du Brésil. Il est important de définir qui est responsable de l'exécution des actes administratifs nécessaires à la protection de cet intérêt important et très répandue.

MOTS CLÉS: Licences ; Environnement; Cavités naturelles souterraines; Compétence.

1. INTRODUÇÃO

As cavidades naturais subterrâneas encravadas no subsolo de todo o planeta podem guardar riquezas inestimáveis, essenciais à compreensão do passado e à garantia de um futuro melhor para a humanidade. Pinturas pré-históricas, fauna e flora peculiares (e seus componentes genéticos) e corpos rochosos formados há milhares de anos são exemplos dos tesouros que podem estar escondidos em cavernas, grutas e outros espaços subterrâneos.

Podem-se citar dois belos exemplos de cavidades naturais subterrâneas que apresentam riquezas peculiares. A caverna de Altamira, localizada a trinta quilômetros da cidade de Santander, na Cantábria (Espanha), conserva um dos mais importantes conjuntos de pinturas pré históricas, sendo inclusive declarados Patrimônio da Humanidade pela Unesco. O outro exemplo é a Gruta do Éden, localizada em Pains, Minas Gerais (Brasil), que apresenta uma comunidade biológica característica, com várias espécies raras e troglóbias.¹ Ambas as cavidades guardam bens diversos, mas equivalentemente valiosos. Em Altamira, a proteção da caverna é essencial para a manutenção de informações da vida pretérita e para a análise cultural dos povos do passado. Em Pains, a proteção das grutas é relevante na medida em que apresenta atualmente uma das maiores concentrações de espécies troglóbias conhecidas no país. Os troglóbios podem ser definidos como “organismos restritos ao ambiente cavernícola que em geral podem apresentar diversos tipos de especializações morfológicas, fisiológicas e comportamentais que provavelmente evoluíram em resposta às pressões seletivas presentes em cavernas e/ou à ausência de pressões seletivas típicas do meio epígeo.”² São, portanto, organismos que vivem nas regiões mais profundas das cavernas, apresentando elevados níveis de despigmentação e redução das estruturas oculares. Aranhas, traças, formigas e baratas troglomórficas são exemplos de organismos encontrados na Gruta do Éden³ e que, além de essenciais ao equilíbrio do ecossistema e da biodiversidade, representam relevantes fontes de pesquisa científica. A Gruta apresenta, ainda, um enorme potencial para novas ocorrências de espécies troglóbias em virtude de suas condições físicas e tróficas.⁴

O conjunto de ocorrências geológicas que criam formações especiais e cavidades naturais no solo, em razão da relevância de sua preservação, é considerado patrimônio espeleológico⁵. A necessidade de preservação e conservação dessas áreas é evidente, na medida em que⁶: a) registram informações relativas aos processos geológicos, possibilitando pesquisar a origem, a formação e as sucessivas transformações da litologia local e do

paleoclima outrora ocorrido na região; b) protegem e conservam minerais raros ou formações geológicas peculiares; c) conservam de forma eficiente interessantes informações da vida pretérita através dos sítios fossilíferos e arqueológicos, através dos quais é possível identificar, catalogar e pesquisar espécies de animais e vegetais fósseis, bem como o estudo cultural dos povos do passado, pois documentos, monumentos e objetos compõem importantes registros dos hábitos vividos de uma determinada sociedade; d) exercem importante papel no armazenamento estratégico de água, com carga e recarga de aquíferos; e) propiciam eficiente abrigo para conservação de *habitats* de espécies endêmicas e ameaçadas de extinção, tanto da fauna quanto da flora; f) podem funcionar como opções de lazer, tais como práticas recreativas, esportivas e de contemplação.

As cavidades naturais subterrâneas podem ser conceituadas como “todo e qualquer espaço subterrâneo acessível pelo ser humano, com ou sem abertura identificada, popularmente conhecido como caverna, gruta, lapa, toca, abismo, furna ou buraco, incluindo seu ambiente, conteúdo mineral e hídrico, a fauna e a flora ali encontrados e o corpo rochoso onde se inserem, desde que tenham sido formados por processos naturais, independentemente de suas dimensões ou tipo de rocha encaixante.”⁷ As áreas de ocorrência de cavernas, os sítios espeleológicos e suas respectivas áreas de influência compõem tanto o denominado meio ambiente cultural, quanto o meio ambiente natural, cuja proteção e preservação está prevista no ordenamento jurídico de uma série de países, à exemplo do Brasil, que na Constituição de 1988 e no Decreto 99.556/90 dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional. Nos termos do artigo 1º do referido Decreto, 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.

A proteção outorgada pelo ordenamento jurídico justifica-se pela atuação de diversos fatores responsáveis pela deterioração das cavidades naturais subterrâneas. Na caverna de Altamira, na Espanha, as pinturas da era Paleolítica se mantiveram intactas até serem atacadas por uma colônia microbiana oriundas de fios de cabelo e pedaços de pele de turistas. Segundo Cesareo Saiz Jimenez, do Conselho Espanhol de Pesquisa (IRNAS-CSIC),

“o estudo fez um mapa da degradação de Altamira e comparou com outros lugares na Europa. O problema principal é que o ambiente deixou de ser isolado. Estamos estudando várias cavernas na Europa e contaminações microbianas são comuns. Bactérias e fungos crescem em todos os lugares. A extensão da contaminação depende da gestão, sendo a visitação maciça o fator se torna mais agressivo”.⁸

Por outro lado, no Brasil, sobretudo em unidades federadas marcadas pela exploração de recursos minerais, o desenvolvimento de frentes de lavras minerárias, em virtude de suas singulares características, representa frontal ameaça às cavidades naturais subterrâneas e suas riquezas. Dentre outros riscos, a extração de calcário com o emprego de métodos explosivos reduz as populações de morcegos que utilizam as cavernas como abrigos, comprometendo o equilíbrio ecológico.⁹ Desse modo, a Gruta do Éden, localizada na região de Pains, no Brasil, vê sua integridade constantemente ameaçada pela atividade minerária.

Apresentadas, ainda que objetivamente, a relevância e a situação de iminente comprometimento do patrimônio espeleológico, interessa-nos no presente estudo analisar os instrumentos jurídicos pátrios de proteção das cavidades naturais subterrâneas e seus componentes, sobretudo o licenciamento ambiental de atividades passíveis de impactá-las negativamente.

No que atine ao licenciamento ambiental, não se pode perder de perspectiva que os temas mais controvertidos referem-se à delimitação de competências e à consequente definição das atribuições de cada ente federado na fase de consentimento estatal de atividades impactantes ao patrimônio espeleológico. Como se percebe, o conflito negativo de competências associado à ausência de normas claras pode acarretar, sem sombra de dúvidas, danos irreversíveis ao patrimônio cultural e ambiental brasileiro.

2. SUCESSIVAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Convém aqui lembrar, objetivamente, as recentes alterações legislativas que não cumpriram a tarefa de delimitar os critérios de atribuições e competências em matéria de licenciamento ambiental de atividades passíveis de causar impactos às cavidades naturais subterrâneas no Brasil.

Até 6 de novembro de 2008 estavam vedadas quaisquer intervenções em cavidades subterrâneas. Ademais, sua proteção mostrava-se definida pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, através da delimitação de uma área de entorno. A autorização para redução dessa área contígua e para interferência no interior das cavernas competia exclusivamente à autarquia federal, que a exercia através da emissão das anuências para intervenção em área cárstica, preconizada pela Resolução CONAMA 347/2004.

Com a publicação do Decreto Federal 6.640/2008, que alterou o Decreto 99.556/90, uma nova situação foi instituída: a determinação de classificação das cavidades naturais subterrâneas como de alto, médio ou baixo grau de relevância. Além dessa nova classificação, estabeleceu-se que aos próprios órgãos ambientais que executam o licenciamento ambiental em estados e municípios competiria avaliar e autorizar impactos em cavidades naturais subterrâneas, o que poderia inclusive acarretar supressão das referidas grutas.

Em 17 de dezembro de 2010 foi publicada a Resolução CONAMA 428/2010 que, por meio de seu art. 8º, revogou o inciso II do art. 2º e o parágrafo 1º do art. 4º da Resolução CONAMA 347/2004, que tratavam da obrigatoriedade de consentimento do IBAMA nos processos de licenciamento ambiental. A mencionada autarquia federal, por sua vez, manifestou-se pela inexistência da necessidade de qualquer anuência sua para o licenciamento de atividades inseridas em regiões cársticas, após o advento da Resolução CONAMA 428/2010.

Depreende-se, deste breve relatório, que as normas ambientais em vigor não são suficientemente claras em relação à necessidade de manifestação do órgão federal competente no procedimento de licenciamento ambiental de atividades que possam causar impacto às cavidades naturais subterrâneas. Os Tribunais Superiores, por sua vez, ainda não foram instados a se manifestar definitivamente sobre a questão. Desta forma, cabe-nos analisar o ordenamento jurídico pátrio, de maneira sistêmica, na tentativa de propor respostas válidas ao problema apresentado.

3. DA NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO DA UNIÃO

Uma primeira corrente interpretativa esforça-se por demonstrar a necessidade de manifestação expressa da União em cada procedimento de licenciamento ambiental de atividades que possam causar impacto em bens pertencentes ao patrimônio espeleológico nacional.

A análise do tema, sob esse viés, deve ser realizada a partir da constatação de duas situações jurídicas diversas: a) o licenciamento de atividades potencialmente impactantes; e b) o impacto que tais atividades podem acarretar às cavidades naturais subterrâneas, que constituem bens da União, a teor do inciso X do artigo 20 da Constituição Federal.

No que tange ao licenciamento ambiental, o Decreto 99.556/90 prevê em seu artigo 5º-A que “a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades, considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou degradadores de cavidades naturais subterrâneas, bem como de sua área de influência,

dependerão de prévio licenciamento pelo órgão ambiental competente”. Desta forma, é inequívoca a necessidade de licenciamento, pelo órgão ambiental competente, de atividades potencialmente degradadoras de cavidades naturais subterrâneas.

A definição do órgão ambiental competente para o licenciamento deve ser fundada, dentre outros, no critério do “alcance dos impactos ambientais do empreendimento”, a ser analisado em cada caso concreto. Assim, determinada atividade cujo impacto ambiental direto ultrapasse os limites territoriais de um estado membro deverá ser licenciada pelo órgão ambiental federal. Já a atividade desenvolvida em mais de um município, do mesmo estado membro, ou cujo impacto ambiental direto seja regional, deverá obter o licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental estadual. Os empreendimentos de impacto ambiental local, por fim, serão licenciados pelo órgão ambiental municipal. Nesse mesmo sentido o parecer 312/CONJUR/MMA/2004, da consultoria jurídica do Ministério do Meio Ambiente, segundo o qual “o fundamento para repartição da competência para licenciamento entre os entes da federação é o impacto ambiental do empreendimento. Não é relevante para essa repartição se o bem é de domínio da União, dos estados ou dos municípios. O que se considera é a predominância do interesse, com base no alcance dos impactos ambientais diretos (e não indiretos) da atividade.” Nesse mesmo sentido já se posicionou o Tribunal Regional Federal da 5ª Região: “(...) A competência para licenciar projeto de obra ou atividade potencialmente danosa ao meio ambiente não se fixa pela titularidade dos bens nele contemplados, mas pelo alcance dos seus possíveis impactos ambientais.(...)” (TRF 5ª Região, ApCível 327022, rel. Des. Federal Ridalvo Costa, DJ 17.05.2003).

É relevante observar, por outro lado, que a atividade licenciada pode impactar parcial ou totalmente cavidades naturais subterrâneas. Tais bens componentes do patrimônio espeleológico, por sua vez, são considerados bens da União nos termos do artigo 20, X da Constituição de 1988.

Art. 20. São bens da União:

(...)

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

Uma vez que as atividades licenciadas ambientalmente pelos órgãos competentes podem culminar em impactos irreversíveis (o que abrange, inclusive, supressão) nas cavidades naturais subterrâneas, bens da União, mostra-se necessária a manifestação deste ente federativo no sentido de autorizar ou vedar atividades sobre bens de sua dominialidade. Trata-se de controle e gestão, pela União, do uso do patrimônio espeleológico brasileiro.

Nos termos do artigo 5º-B do Decreto 99.556/90, “cabe à União, por intermédio do IBAMA e do Instituto Chico Mendes, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere o art. 23 da Constituição, preservar, conservar, fiscalizar e controlar o uso do patrimônio espeleológico brasileiro, bem como fomentar levantamentos, estudos e pesquisas que possibilitem ampliar o conhecimento sobre as cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.”

Tratando-se de bens de domínio da União, seu aval se faz necessário para a continuidade de atividades potencialmente impactantes ao patrimônio espeleológico brasileiro. As intervenções em bens da União, por força do princípio da indisponibilidade do interesse público e da autogestão dos bens públicos, demandam prévia anuência dos órgãos federais responsáveis por sua tutela. Sob essa perspectiva, admitir que os estados membros, ao seu alvedrio, definam o destino de bens de domínio da União, soaria como autêntica teratologia.

Tal corrente de entendimento reconhece que o licenciamento ambiental da atividade cabe ao órgão competente. Não está ela a defender que os órgãos federais licenciem todos os empreendimentos potencialmente impactantes do patrimônio espeleológico, mas sim que analisem os impactos específicos sobre os bens espeleológicos nos processos de licenciamento perante os órgãos competentes.

Nesse sentido, em situação similar, a posição do Superior Tribunal de Justiça nos casos de licenciamento de atividades em terrenos de marinha e seus acrescidos, bens da União nos termos do artigo 20, VII da Constituição de 1988:

(...) 9. Indubitável que seria, no plano administrativo, um despropósito prescrever que a União licencie todo e qualquer empreendimento ou atividade na Zona Costeira nacional. Incontestável também que ao órgão ambiental estadual e municipal falta competência para, de maneira solitária e egoísta, exercer uma prerrogativa - universal e absoluta - de licenciamento ambiental no litoral, negando relevância, na fixação do seu poder de polícia licenciador, à dominialidade e peculiaridades do sítio (como áreas representativas e ameaçadas dos ecossistemas da Zona Costeira, existência de espécies migratórias em risco de extinção, terrenos de marinha, manguezais), da obra e da extensão dos impactos em questão, transformando em um nada fático-jurídico eventual interesse concreto manifestado pelo Ibama e outros órgãos federais envolvidos (Secretaria do Patrimônio da União, p. ex.).(...) (STJ. Resp. 769.753. Rel. Min. Herman Benjamin. DJE 10/06/11).

Verifica-se, ainda, que a Resolução CONAMA 428/2010, ao revogar o inciso II, do artigo 2º e o parágrafo 1º do artigo 4º da Resolução CONAMA 347/2004, retira do IBAMA a competência para a prévia anuência no processo de licenciamento ambiental em cavidade

natural subterrânea relevante ou de sua área de influência. Todavia, subtrair tal competência do IBAMA não significa retirá-la da União. Como analisado anteriormente, nos casos de impacto ambiental em bens da União, assim classificados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, deve tal ente federado se manifestar por meio de órgão competente para a análise da matéria.

A partir de tal entendimento, pode-se concluir que deve a União se manifestar, expressamente, em cada procedimento de licenciamento ambiental, de toda e qualquer cavidade natural subterrânea, independentemente de sua classificação como de relevância máxima, alta, média ou baixa (artigo 2º do Decreto 99.556/90), tendo em vista que tal classificação não altera a dominialidade da União sobre as cavidades, prevista de maneira cristalina na Constituição da República de 1988.

Não há que se considerar, desta forma, como desnecessária a manifestação do órgão federal competente em licenciamentos ambientais envolvendo cavidades subterrâneas, sob a alegação de já ter a União se manifestado via Decreto, estabelecendo os critérios a serem observados.

Como ressaltamos, deve a manifestação da União ser expressa, em cada caso concreto, tendo em vista o impacto direto sobre as cavidades naturais subterrâneas, bens de sua dominialidade, nos termos do artigo 20, inciso X, da Constituição de 1988.

Vale lembrar que a dominialidade da União sobre os bens enumerados no artigo 20 da Carta Magna não significa, necessariamente, domínio patrimonial sobre os mesmos, mas sim a sua administração e gestão. Nesse sentido, o artigo 7º, inciso II, da Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011, estabelece como ação administrativa da União o exercício da gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições. Ora, afigura-se óbvia a atribuição da União para a gestão dos recursos ambientais sob sua dominialidade, dentre eles as cavidades naturais subterrâneas. Assim, há mais um coerente argumento no sentido de afirmar a necessidade de manifestação da União nos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental que possam de alguma forma impactar as cavidades naturais subterrâneas.

3.1. DA MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO DA UNIÃO NOS PROCEDIMENTOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES QUE POSSAM CAUSAR IMPACTO A CAVIDADES NATURAIS SUBTERRÂNEAS

Inicialmente, deve o órgão ambiental competente para o licenciamento ambiental requerer informações ao empreendedor sobre possíveis interferências em área de

ocorrência de cavidades naturais subterrâneas. Pode-se presumir tal interferência quando a área de influência direta do empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se numa área onde for constatada a ocorrência de bens que compõem o patrimônio arqueológico e espeleológico nacional.

A partir da avaliação de impacto ambiental da atividade, o órgão licenciador é cientificado do grau de interferência da atividade sobre as cavidades naturais subterrâneas. Para tanto, no termo de referência do estudo ambiental requerido pelo órgão ambiental deverão constar as exigências de informações ou de estudos específicos referentes à área de interferência do empreendimento.

Uma vez constatada a possibilidade de impacto em cavidade natural subterrânea, bem da União, deve-se oportunizar ao órgão federal competente sua manifestação no procedimento de licenciamento ambiental, em prazo a ser definido em norma própria.

O órgão da União, competente para a análise do impacto sobre cavidades subterrâneas, envolvido no licenciamento ambiental, deverá apresentar ao órgão ambiental manifestação conclusiva sobre a Avaliação de Impacto exigida para o licenciamento.

Deve-se oportunizar a manifestação do órgão da União, dentro de prazo razoável para tanto. Todavia, a ausência de manifestação do órgão federal, no prazo estabelecido, não deve implicar prejuízo ao andamento do procedimento de licenciamento ambiental. Impõe-se, como se percebe, a oportunização de manifestação da União e não a manifestação em si.

Por conseguinte, desata a compreensão de que ao órgão da União incumbe manifestação conclusiva, com a indicação expressa sobre eventual existência de óbices à continuidade do procedimento de licenciamento ambiental, além do arrolamento de medidas ou condicionantes considerados necessários para superá-los.

4. DA DESNECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO DA UNIÃO

Uma segunda corrente de entendimento concorda que as atividades licenciadas ambientalmente pelos órgãos competentes podem culminar em impactos irreversíveis (o que abrange, inclusive, supressão) nas cavidades naturais subterrâneas, bens da União, sendo necessária a manifestação deste ente federativo no que tange a tais impactos.

Entretanto, nada obstante o consenso em relação à necessidade de consentimento da União para a consecução de atividades impactantes em cavidades naturais subterrâneas, alguns entendem que o Decreto 99.556/90, alterado pelo Decreto 6.640/08, representa

suficiente manifestação da União sobre os impactos ambientais em cavidades naturais subterrâneas.

Nos termos do artigo 2º da referida norma,

“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.”

Competirá ao órgão ambiental competente classificar o grau de relevância da cavidade natural subterrânea, observando os critérios estabelecidos pelo Ministério do Meio Ambiente (art. 5-A, parágrafo 1º, do Decreto 99.556/90) na sua Instrução Normativa 2/2009.

O órgão ambiental competente para o licenciamento ambiental deverá, portanto, ao licenciar o empreendimento, observar todos os critérios já estabelecidos pela União no Decreto 99.556/90 e suas normas regulamentadoras.

Sob essa perspectiva, mostra-se desnecessária a manifestação do IBAMA em licenciamentos ambientais envolvendo todo e qualquer tipo de cavidades subterrâneas, uma vez que a União já se posicionou via Decreto, definindo os critérios a serem observados por estados e municípios em cada caso concreto. A situação hipotética a seguir ilustra a proposição formulada a partir dessa interpretação: em processo de licenciamento de atividade impactante em cavidade natural que se afigura *habitat* de troglóbio raro, classificada com grau de relevância máximo, seria desnecessária a manifestação do IBAMA uma vez que o Decreto 99.556/90 determina que “a cavidade natural subterrânea com grau de relevância máximo e sua área de influência não podem ser objeto de impactos negativos irreversíveis”. Caberá, portanto, ao órgão ambiental licenciador observar o comando do Decreto 99.556/90, vedando qualquer tipo de impacto irreversível sobre o patrimônio arqueológico e espeleológico nacional.

Prevê ainda o artigo 4º do supracitado Decreto que “a cavidade natural subterrânea classificada com grau de relevância alto, médio ou baixo poderá ser objeto de impactos negativos irreversíveis, mediante licenciamento ambiental.” Resta claro que competirá ao órgão ambiental, a partir dos critérios de classificação das cavidades determinados pela União (artigo 2º, parágrafos 4º a 8º), independentemente de manifestação do IBAMA, licenciar ou não os empreendimentos impactantes das cavidades naturais.

Vale destacar que deve o órgão ambiental competente observar criteriosamente os requisitos estabelecidos no Decreto 99.556/90 e na Instrução Normativa 2/2009 do Ministério do Meio Ambiente. Apesar de desnecessária a manifestação do IBAMA nos procedimentos de

licenciamento ambiental, permanece inalterado o poder de fiscalização decorrente do polícia ambiental dos órgãos ambientais da União.

Poder-se-ia alegar a necessidade de manifestação do IBAMA, pelo menos, nos processos de licenciamento ambiental em cavidades naturais subterrâneas relevantes. Todavia, a Resolução CONAMA 428/2010, ao revogar o inciso II, do artigo 2º e parágrafo 1º do artigo 4º da Resolução CONAMA 347/2004, subtrai expressamente do IBAMA a competência para a prévia anuência no processo de licenciamento ambiental em cavidade natural subterrânea relevante ou de sua área de influência, o que demonstra a intenção de atribuir aos órgãos ambientais competentes a responsabilidade para o licenciamento de atividades potencialmente degradadoras do patrimônio espeleológico.

Segundo tal entendimento, o ente federado competente pode analisar de forma ampla os pedidos de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente degradadores do patrimônio espeleológico e sua área de influência, deferindo-os ou negando-os, sem a necessidade de qualquer manifestação dos órgãos federais ambientais, desde que seja o ente competente para o licenciamento e, ainda, desde que sejam observados os critérios e metodologias previamente definidos pela União.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os sítios arqueológicos são locais onde se encontram vestígios de ocupação humana pretérita.¹⁰ Já as cavidades naturais subterrâneas podem ser conceituadas como “todo e qualquer espaço subterrâneo acessível pelo ser humano, com ou sem abertura identificada, popularmente conhecido como caverna, gruta, lapa, toca, abismo, furna ou buraco, incluindo seu ambiente, conteúdo mineral e hídrico, a fauna e a flora ali encontrados e o corpo rochoso onde os mesmos se inserem, desde que tenham sido formados por processos naturais, independentemente de suas dimensões ou tipo de rocha encaixante.”¹¹ O critério de interesse público nacional implicou a inserção das cavidades naturais subterrâneas e dos sítios arqueológicos como bens da União.¹² São bens que constituem patrimônio cultural brasileiro e integram, portanto, o conceito de meio ambiente cultural, sendo sua proteção dever de todos os entes federados, tendo em vista tratar-se de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do artigo 216, *caput*, e do artigo 23, III, da Constituição de 1988.

Toda atividade que possa de alguma forma afetar as características dos sítios arqueológicos deverá, previamente, apresentar Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo

Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), apresentando um diagnóstico ambiental da área de influência do projeto com a completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando, além do meio físico, biológico e os ecossistemas naturais, também o meio socioeconômico, ou seja, o uso e ocupação do solo, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade.¹³

Não há dissenso no que atine à exigência de prévio licenciamento pelo órgão ambiental competente para a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades, considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou degradadores de cavidades naturais subterrâneas, bem como de sua área de influência. Quaisquer atividades passíveis de impactar o patrimônio espeleológico dependem de licenciamento ambiental.

No entanto, as normas ambientais em vigor no ordenamento jurídico pátrio não são suficientemente claras em relação à necessidade de manifestação de ente federal no procedimento de licenciamento ambiental de atividades que possam causar impacto a cavidade natural subterrânea.

A indefinição acerca da (des) necessidade de consentimento no âmbito federal pode ensejar irreversíveis danos às cavidades naturais subterrâneas e a todo ecossistema a elas vinculado. Como lembra Zampaulo (2010, p. 86),

“(…) não apenas populações troglóbias são raras nos ambientes cavernícolas, mas essa raridade também se aplica a uma grande quantidade de outras espécies de invertebrados. Dentre as cavernas pesquisadas, a Gruta do Éden, além de possuir a maior concentração de troglóbios da região, ainda abriga a maior riqueza de espécies raras em abundância e distribuição. Tal condição reforça a necessidade urgente de estratégias para a conservação deste sistema”.¹⁴

A partir da análise do ordenamento jurídico brasileiro, destacam-se duas correntes de entendimento sobre a necessidade de prévia e expressa anuência dos órgãos federais responsáveis pela tutela do patrimônio arqueológico nacional.

Para alguns, como uma atividade licenciada pode impactar parcial ou totalmente em cavidades naturais subterrâneas, que constituem bens da União, impõe-se prévia e expressa anuência dos órgãos federais responsáveis por sua tutela. Nesse contexto, o licenciamento ambiental realizado pelos órgãos estaduais e municipais competentes somente seria legítimo se respaldado por, no mínimo, oportunização de manifestação prévia da União em relação ao impacto em seus bens. Além disso, a participação da União tenderia a reforçar as medidas de

controle sobre as atividades potencialmente impactantes ao patrimônio arqueológico e espeleológico nacional, aumentando a proteção das riquezas naturais e do ecossistema, contribuindo, ainda, para a implementação do federalismo cooperativo previsto no artigo 23 da Constituição Federal.

Outros, ao reverso, defendem que estados e municípios podem analisar de forma ampla os pedidos de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente impactantes ao patrimônio espeleológico e sua área de influência, deferindo-os ou negando-os, sem a necessidade de oportunizar manifestação, caso a caso, dos órgãos federais ambientais, com arrimo na competência material comum prevista no artigo 23, inciso VI, da Constituição de 1988. A União, por intermédio do próprio Decreto 99.556/90, já se manifesta sobre o tema ao atribuir ao órgão ambiental estadual ou municipal a competência para analisar e classificar a cavidade natural, de acordo com critérios e metodologias previamente delimitados pela própria União, autorizando os demais entes federados a licenciar ou não o empreendimento.

Interessa, em verdade, que haja uma definição precisa por parte dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no sentido de indicar, de forma inequívoca, quais são as etapas do procedimento administrativo ambiental necessárias à efetiva proteção do patrimônio arqueológico e espeleológico nacional, evitando-se conflitos negativos de competência, extremamente perniciosos à proteção dos recursos naturais e culturais do País.

6. REFERÊNCIAS

AYALA, Patryck de Araújo. *A exploração de atividade econômica em espaços submetidos a regimes de apropriação diferenciados*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAPPELLI, Sílvia; MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Direito Ambiental*. Ed. Verbo Jurídico, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Administrativo e meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 5ª. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Princípios de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

ZAMPAULO, Robson de Almeida. *Diversidade de invertebrados cavernícolas na província espeleológica de Arcos, Pains e Doresópolis (MG): subsídios para a determinação de áreas prioritárias para conservação*. Lavras: UFLA, 2010.

¹ ZAMPAULO, Robson de Almeida. *Diversidade de invertebrados cavernícolas na província espeleológica de Arcos, Pains e Doresópolis (MG): subsídios para a determinação de áreas prioritárias para conservação*. Lavras: UFLA, 2010.

² ZAMPAULO, p. 16.

³ Idem.

⁴ Idem. pág. 79.

⁵ Patrimônio Espeleológico: conjunto de elementos bióticos e abióticos, sócio-econômicos e histórico-culturais, subterrâneos ou superficiais, representado pelas cavidades naturais subterrâneas ou a estas associadas. (Anexo da Instrução Normativa 2 do Ministério do Meio Ambiente).

⁶ In: <www4.icmbio.gov.br/cecav> Acesso em 27.07.2011.

⁷ Art. 1º, parágrafo único, do Decreto 99.556/90, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

⁸ <http://www.sbe.com.br/sbenoticias/SBENoticias_205.pdf>. Acesso em 30.01.2012.

⁹ ZAMPAULO, p. 157.

¹⁰ HOLANDA FERREIRA, 1999.

¹¹ Art. 1º, parágrafo único, do Decreto 99.556/90, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

¹² CARVALHO FILHO, 2008, 1002.

¹³ Art. 6º, I, “c”, da Resolução CONAMA 01/86.

¹⁴ ZAMPAULO, Robson de Almeida. Diversidade de invertebrados cavernícolas na província espeleológica de Arcos, Pains e Doresópolis (MG): subsídios para a determinação de áreas prioritárias para conservação. Lavras: UFLA, 2010, p. 86.