



Procedência: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD/ASJUR

Interessado: Subsecretário de Gestão e Regularização Ambiental Integrada - SGRAI

Parecer n.º: 15.625

Data: 14 de março de 2016

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. MEIO AMBIENTE. CAVIDADES NATURAIS SUBTERRÂNEAS. LICENCIAMENTO E REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL. ESTUDOS ESPELEOLÓGICOS E DEFINIÇÃO DE RELEVÂNCIA. DISTINÇÃO. MOMENTO DA EXIGÊNCIA NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO. NOTA JURÍDICA NAM.SEMAD.SISEMA N. 047/2014. COMPLEMENTAÇÃO DO TEMA. PARECER ASJUR/SEMAD N. 36/2016. DECRETO FEDERAL N. 99.556/90, COM AS ALTERAÇÕES DO DECRETO 6.640/08. RESOLUÇÃO CONAMA N. 347/04. INSTRUÇÃO NORMATIVA IMCBIO N. 30/2012 E INSTRUÇÃO DE SERVIÇO SEMAD N. 03/2014.

RELATÓRIO

O Subsecretário de Gestão e Regularização Ambiental Integrada apresenta consulta à Assessoria Jurídica da SEMAD relativa a cavidades naturais subterrâneas, com acréscimo de esclarecimentos técnicos acerca da distinção entre estudos espeleológicos, que têm finalidade de definir o potencial espeleológico, prospecção, definição da área de influência, e estudos para definir a relevância das cavidades naturais subterrâneas.

A Subsecretaria Consulente esclarece, a propósito da consulta anterior, que o Núcleo de Direito Ambiental da Procuradoria do SISEMA manifestou-se sobre a correlação entre os estudos espeleológicos e as fases do licenciamento ambiental e concluiu que

“tanto os estudos para a delimitação da área de influência das cavidades como aqueles referentes à definição da relevância dessas últimas devem ser apresentados e analisados previamente à deliberação da licença prévia, por serem determinantes para definir o



regime protetivo das cavidades e a viabilidade ambiental dos empreendimentos.”

Contudo, remanesceram questionamentos sobre o momento do processo de licenciamento que se deve exigir a definição da relevância da cavidade.

É que, no entendimento da Subsecretaria Consulente, tecnicamente, não seria necessário definir a relevância de cavidades para estabelecer-se a viabilidade do empreendimento, “desde que a área de influência de uma cavidade seja delimitada e aprovada pelo órgão ambiental, e que sejam garantidas condições para sua proteção, e desde que a realização de uma atividade seja viável sem a necessidade de ocasionar intervenções nesta área”.

Ainda de acordo com o Consulente, os estudos são distintos e podem ser feitos de forma independente. Isto considerado, pergunta:

1. Nos casos de empreendimentos em que fique comprovado que sua instalação e/ou a operação não acarretarão em intervenções que ocasionem impactos negativos irreversíveis na área de influência de cavidades existentes, em qual fase do licenciamento devem ser solicitados e analisados os estudos para definição da relevância dessas cavidades?
2. Caso julgue-se possível, nos casos mencionados no item 1, postergar a apresentação e análise dos estudos para classificação de relevância para fase posterior à licença prévia, é possível admitir que, nesses casos, mantida e comprovada a situação de proteção das áreas de influência de cavidades, tais estudos sejam apresentados até a fase de revalidação das licenças de operação?

O Consulente apresenta, ainda, outra questão:

3. Mediante avaliação de impacto ambiental, baseada em estudos apresentados pelo empreendedor e validados pela SUPRAM, caso seja comprovado que a atividade a ser licenciada não tem ocasionado e não irá ocasionar impactos negativos irreversíveis às cavidades naturais subterrâneas, é possível permitir, mediante adoção de medidas mitigadoras e de monitoramento, impactos negativos considerados reversíveis na área de influência de cavidades de máxima relevância.

Diretamente relacionada a essa última indagação, conforme entende o Consulente, pergunta:

4. É necessário que, para efetivação da compensação espeleológica prevista no § 1º do art. 4º, do Decreto Federal nº 99.556/90, com



redação dada pelo Decreto Federal nº6.660/08, o empreendedor adquira e mantenha livre de **qualquer tipo de intervenção ou impacto** (reversível ou irreversível) toda a área de influência das cavidades testemunho, por meio de sua averbação na matrícula do imóvel, bem como por meio da proteção desta área e de seu monitoramento? Ou é possível que essas medidas sejam adotadas apenas para o perímetro de proteção da cavidade testemunho, ainda que sejam estabelecidas condicionantes de monitoramento e mesmo de recuperação da área de influência, sem a necessidade de que esta esteja na propriedade ou posse do empreendedor?

As questões foram analisadas pela Assessoria Jurídica da SEMAD no corpo do Parecer ASJUR/SEMAD n. 36/2016, que integra o expediente.

É o relatório.

PARECER

As indagações trazidas ao exame da Consultoria envolvem a atuação dos órgãos ambientais no bojo do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, em que há margem para discricionariedade na decisão administrativa, mas apoiada em elementos técnicos, aptos a garantirem o interesse público, que é o de proteção às cavidades naturais subterrâneas.

Trata-se, especificamente, de definir o momento e até quando devem ser exigidos estudos de definição da relevância das cavidades no processo de licenciamento; se é possível permitir, mediante medidas mitigadoras e de monitoramentos, impactos reversíveis na área de influência de cavidades e, por último, sobre condicionante para compensação espeleológica, relativamente à área que deve ser adquirida e mantida sem qualquer tipo de intervenção ou impacto.

1. Hipótese em que a instalação ou operação não implicarão intervenção com impactos negativos irreversíveis na área de influência de cavidades.

O primeiro questionamento decorre de uma consulta anterior, em relação à qual foi emitida a Nota Jurídica NAM.SEMAD.SISEMA 047/2014, oportunidade em que se examinou a correlação das fases de licenciamento



ambiental de atividades efetiva ou potencialmente degradadoras de cavidades subterrâneas com a definição de relevância, áreas de influência e compensação.

Na consulta atual o Consulente apresenta esclarecimentos técnicos no sentido de que há independência entre os estudos espeleológicos, nos quais há definição do potencial espeleológico, prospecção e definição da área de influência do empreendimento e o estudo para definição da relevância das cavidades naturais subterrâneas, o que autorizaria conclusão diferente daquela expedida na Nota 047/14 quanto ao momento de exigência desse último estudo no processo de licenciamento, em atendimento ao que determina o art. 5º A, § 1º, do Decreto Federal n. 99.556/90, com a redação do Decreto n. 6.640/08.

Defende o Consulente, sob o aspecto técnico, que

desde que a área de influência de uma cavidade seja delimitada e aprovada pelo órgão ambiental, e que sejam garantidas condições para sua proteção, e desde que a realização de uma atividade seja viável sem a necessidade de ocasionar intervenções nesta área, tecnicamente não entendemos que seja necessário definir a relevância desta cavidade para estabelecer a viabilidade ambiental do empreendimento.

A hipótese apresentada pelo Consulente admite, mesmo, que o estudo para definição da relevância da cavidade possa ser apresentado em momento posterior à licença prévia, porque, como afirmado, não haverá impacto negativo irreversível na área de influência do empreendimento. A área de influência terá sido definida e aprovada pelo órgão ambiental.


Por outro lado, o art. 5ºA, § 1º, do Decreto 95.556/90 não determina que a classificação do grau de relevância seja feita por ocasião da licença prévia, mas apenas que deverá sê-lo no curso do processo de licenciamento:

Art. 5º-A. 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. (Incluído pelo Decreto nº 6.640, de 2008).

§ 1º O órgão ambiental competente, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, deverá classificar o grau de relevância da cavidade natural subterrânea, observando os critérios estabelecidos pelo Ministério do Meio Ambiente. (Incluído pelo Decreto nº 6.640, de 2008).

§ 2º Os estudos para definição do grau de relevância das cavidades naturais subterrâneas impactadas deverão ocorrer a expensas do

Rua Espírito Santo, 495, Centro, Belo Horizonte/MG


Nilza Aparecida Ramos Nogueira⁴
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGZ
MASP 345.172-1 - QAB/MG 91.672



responsável pelo empreendimento ou atividade. (Incluído pelo Decreto nº 6.640, de 2008).

§ 3º Os empreendimentos ou atividades já instalados ou iniciados terão prazo de noventa dias, após a publicação do ato normativo de que trata o art. 5º, para protocolar junto ao órgão ambiental competente solicitação de adequação aos termos deste Decreto. (Incluído pelo Decreto nº 6.640, de 2008).

§ 4º Em havendo impactos negativos irreversíveis em cavidades naturais subterrâneas pelo empreendimento, a compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, deverá ser prioritariamente destinada à criação e implementação de unidade de conservação em área de interesse espeleológico, sempre que possível na região do empreendimento. (Incluído pelo Decreto nº 6.640, de 2008).


O que importa é que, no início do procedimento para obtenção da licença ambiental, sejam definidos os documentos, projetos e estudos que assegurem a eficácia do disposto nos arts. 3º e 4º do Decreto Federal n. 99.556/90, com a redação dada pela Decreto 6.640/08:

Art. 3º A cavidade natural subterrânea com grau de relevância máximo e sua área de influência não podem ser objeto de impactos negativos irreversíveis, sendo que sua utilização deve fazer-se somente dentro de condições que assegurem sua integridade física e a manutenção do seu equilíbrio ecológico. (Redação dada pelo Decreto nº 6.640, de 2008).

Art. 4º A cavidade natural subterrânea classificada com grau de relevância alto, médio ou baixo poderá ser objeto de impactos negativos irreversíveis, mediante licenciamento ambiental. (Redação dada pelo Decreto nº 6.640, de 2008).

§ 1º No caso de empreendimento que ocasione impacto negativo irreversível em cavidade natural subterrânea com grau de relevância alto, o empreendedor deverá adotar, como condição para o licenciamento ambiental, medidas e ações para assegurar a preservação, em caráter permanente, de duas cavidades naturais subterrâneas, com o mesmo grau de relevância, de mesma litologia e com atributos similares à que sofreu o impacto, que serão consideradas cavidades testemunho. (Incluído pelo Decreto nº 6.640, de 2008).

Desde que tecnicamente reste seguro que a instalação não impactará em nada a área de influência das cavidades existentes, a resposta é positiva para a primeira indagação, ratificando-se a orientação da ASJUR/SEMAD, posta no Parecer 36/2016.


Tílica Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 345.172-1 - OAB/MG 49.652



2. Sobre a possibilidade de postergar a apresentação e análise dos estudos para classificação da relevância para fase posterior à licença prévia, até a fase de revalidação da licença de operação.

A resposta a essa questão é bem objetiva, conforme se posicionou a Assessoria Jurídica da SEMAD. O art. 19 da Lei Estadual n. 21.972/2016 não permite postergar a classificação da relevância até a fase de revalidação da licença de operação. Acresce-se o disposto no citado §1º do art. 5º A do Decreto 95.556/90, que determina que a classificação da relevância se dará no “âmbito do processo de licenciamento ambiental”, ou seja, no interregno até a licença de operação, numa leitura conjunta com os arts. 18 e 19 da Lei Estadual n. 21.972/16.

3. Sobre a possibilidade de permitir impactos negativos reversíveis na área de influência de cavidades de máxima relevância, mediante adoção de medidas mitigadoras e de monitoramento.

O Consulente afirma que, a partir de uma leitura técnica, entende que é possível a utilização do espaço que constitua área de influência de cavidade natural de máxima relevância, com fundamento no art. 3º do Decreto n. 95.556/90, supra transcrito, segundo o qual a cavidade natural subterrânea com grau de relevância máximo e sua área de influência não podem ser objeto de impactos negativos irreversíveis, sendo que sua utilização deve fazer-se somente dentro de condições que assegurem sua integridade física e a manutenção do seu equilíbrio ecológico.

Ou seja, por exclusão, tem-se esse entendimento, já que o artigo veda impactos negativos irreversíveis. Daí a indagação número 3, para qual a resposta é positiva, com as recomendações feitas no Parecer ASJUR/SEMAD n.36/2016, cuja decisão administrativa deve se amparar em critérios técnicos para assegurar que a utilização se dê dentro de condições que assegurem a integridade física e geológica e a manutenção do equilíbrio ecológico da cavidade com grau de relevância máximo e sua área de influência.

4. Condicionante para compensação espeleológica, relativamente à área que deve ser adquirida pelo empreendedor e mantida sem qualquer tipo de intervenção ou impacto.

A última questão diz respeito a situação em que a aquisição de toda a área de influência da cavidade testemunho escapa às condições do empreendedor, o que inviabilizaria a condicionante especificada no art. 4º, § 1º



do Decreto 99.556/90.

De acordo com os atos normativos em vigor – Decreto Federal n. 99.556/90, com as alterações do Decreto n. 6.640/2008; Resolução CONAMA n. 347/2004, Instrução Normativa IMCBio n. 30/2012 e Instrução de Serviço SEMAD n. 03/2014, a hipótese não está autorizada.

A Instrução de Serviço SEMAD n. 03/2014 explicita que a forma mais eficiente de garantir a proteção e a perpetuação dessas feições (compensação em função de impactos em cavidades de alta relevância) “está relacionada à propriedade ou posse da área proposta como compensação, com registro na matrícula do imóvel, identificação e delimitação física dessas áreas e ações de monitoramento, sendo desejável a sua conectividade com áreas legalmente protegidas ou a proposição de RPPN.” E ainda traz outras restrições, deixando consignada a obrigação do empreendedor.

Com efeito, a hipótese prevista no § 1º do art. 4º do Decreto 99.556/09 é a regra geral exigível no processo de licenciamento, ou seja, para cada cavidade com alto grau de relevância em que houve autorização de impacto, deverão ser adotadas medidas e ações para assegurar a preservação de outras duas com o mesmo grau de relevância, de mesma litologia e com atributos similares à que sofreu o impacto, as quais serão consideradas cavidades testemunho e passarão a possuir grau de relevância máximo, conforme art. 2º, § 4º, inciso X do Decreto nº 99.556/90.

Não estão definidas quais seriam essas ações e medidas, razão pela qual a SEMAD definiu, em ato administrativo, as formas de se cumprir a regra.

Com efeito, nesse ponto, entende-se que se trata de questão a ser debatida no âmbito da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, especialmente porque envolve análise do aspecto técnico que assegure a forma de preservação e proteção mais eficiente, além do que precisariam ser previamente definidos os tipos de medidas que precisariam ser adotados em imóveis de propriedade de terceiros para verificar sua viabilidade jurídica.

Nessa linha de raciocínio, parece, também, que somente no caso concreto seria possível identificar a melhor forma de compensar, o que está autorizado, inclusive na forma do § 3º do art. 4º do Decreto n. 99.556/90.



CONCLUSÃO

À vista do exposto no corpo desse parecer, opinamos:

1. Nos casos de empreendimentos em que fique comprovado que sua instalação e/ou operação não acarretarão intervenções que ocasionem impactos negativos irreversíveis na área de influência de cavidades existentes; e desde que a área de influência da cavidade seja delimitada e aprovada pelo órgão ambiental; que sejam garantidas condições para sua proteção; por fim, considerando a afirmação de natureza técnica do Consultante de que o estudo para definição da relevância da cavidade situada na área do empreendimento é distinto e independente de outros estudos espeleológicos, é possível que seja postergada sua realização para fase posterior à licença prévia, limitada à última fase do licenciamento, ou seja, deverá ser exigido dentro do processo de licenciamento, na forma da Lei 21.972/2016, conforme avaliação que será feita no caso concreto, apoiada em dados de natureza técnica, assegurando-se o regime de proteção das cavidades naturais subterrâneas no licenciamento, conforme a legislação de regência.

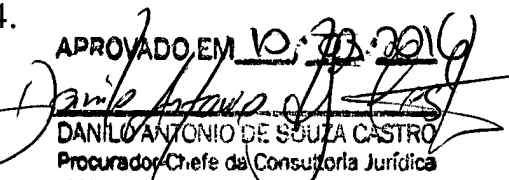
2. É possível permitir, mediante adoção de medidas mitigadoras e de monitoramento, impactos negativos considerados reversíveis na área de influência de cavidades de máxima relevância, mediante avaliação de impacto ambiental, baseada em estudos apresentados pelo empreendedor e validados pela SUPRAM, ficando ressalvada a avaliação técnica, em concreto, sobre a necessidade de medidas reparadoras, conforme recomendação do Parecer ASJUR/SEMAD n. 36/2016.


3. No que tange à indagação de número 4, conforme explicitado no corpo do parecer, entende-se tratar de questão a ser debatida no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, especialmente porque envolve análise de aspecto técnico que assegure a forma de preservação e proteção mais eficiente, e a matéria vem expressamente prevista na Instrução de Serviço SEMAD n. 03/2014.

À consideração superior.

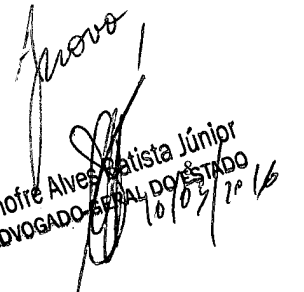
Belo Horizonte, aos 9 de março de 2016.

APROVADO EM 10/03/2016


DANILO ANTONIO DE SOUZA CASTRO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840


NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
Procuradora do Estado
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

Rua Espírito Santo, 495, Centro, Belo Horizonte/MG


Onofre Alves Batista Júnior
ADVOGADO GERAL DO ESTADO
10/03/2016