

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

DESPACHO

Processo nº: 00692.000070/2022-31

Assunto: : MEIO AMBIENTE E OUTROS

Interessado: Conjur MME

Ao DDSM e DGPM,

1. Encaminhado para análise e manifestação, até o **26/01/2022**, a Cota nº 0016/2022/CONJUR-MME/CGU/AGU 0587446, na qual a Conjur MME solicita subsídios para a elaboração de informações a serem prestadas ao Supremo Tribunal Federal pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, nos autos da ADPF 935, movida pela REDE SUSTENTABILIDADE, partido político com representação no Congresso Nacional, que pretende declarar a incompatibilidade do Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Raquel Vilela Corrêa**, **Coordenador(a)-Geral de Monitoramento e Controle da Gestão de Programa da SGM Substituto(a)**, em 18/01/2022, às 10:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0587459** e o código CRC **F1CA3F45**.

Referência: Processo nº 00692.000070/2022-31

SEI nº 0587459



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

NOTA TÉCNICA Nº 4/2022/DDSM/SGM

PROCESSO Nº 00692.000070/2022-31

INTERESSADO: CONJUR - MME

1. ASSUNTO

1.1. Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Rede Sustentabilidade contra o Decreto 10.935/2022, editado pelo Presidente da República, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas no território nacional, incluindo cavernas, grutas, lapas, abismos e outros.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Ofício n.º 00011/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU (0587444)
- 2.2. Cota n.º 0016/2022/CONJUR-MME/CGU/AGU (0587446)
- 2.3. Despacho SGM (0587459).

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Rede Sustentabilidade contra o Decreto 10.935/2022, editado pelo Presidente da República, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas no território nacional, incluindo cavernas, grutas, lapas, abismos e outros.

3.2. As alegações contidas na ADPF não merecem prosperar, uma vez que a proposta de atualização do Decreto nº 10.935, de 12/01/2022 possibilita a modernização da legislação protetiva de cavidades, alinhada com as crescentes preocupações nacionais e internacionais de proteção do meio ambiente.

4. ANÁLISE

4.1. A agremiação política requerente aduz que estão presentes os requisitos exigidos para o ajuizamento da presente ação, quais sejam: 1. ato normativo editado pelo Poder Público, 2. violação de preceitos fundamentais e 3. subsidiariedade na escolha da via processual eleita.

4.2. Alega que:

1. Há evidente violação a diversos preceitos fundamentais previstos na Constituição Federal, sobretudo associados ao direito à proteção ao patrimônio histórico (art. 216, V) e, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), o que é um pressuposto para o próprio exercício pleno dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, caput) e à saúde (art. 6º, caput);
2. Os dispositivos do referido diploma violam a Política Nacional de Biodiversidade e vários tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção da Diversidade Biológica;
3. A norma impugnada revogou integralmente o antigo Decreto 99.556/1990, que conferia a todas as cavernas naturais no Brasil o tratamento de patrimônio

cultural nacional, cuja redação já havia sido atualizada pelo Decreto 6.640/2008;

4. O novo diploma flexibiliza e reduz a proteção de todas as cavernas do país, incluindo as de máxima relevância, que são de maior valor ecológico;

5. O Decreto nº 10.935/2022 muda as regras do jogo e remove as restrições, ficam permitidos impactos negativos irreversíveis em cavernas de máxima relevância, caso o empreendimento seja considerado de utilidade pública, não haja alternativa locacional e não provoque a extinção de espécie que ocorre na cavidade;

6. A intenção do governo de mudar a legislação das cavernas está clara desde a publicação do Programa de Mineração e Desenvolvimento, em setembro de 2020 (Portaria nº 354/2020), onde um dos tópicos é o avanço da mineração em novas áreas, batizado de projeto “Minera, Brasil”, que lista as metas correspondentes, entre elas, “aprimorar a regulação que trata de cavidades naturais” e a própria regulamentação da mineração dentro de Terras Indígenas, outro pauta de destaque do atual governo;

7. A redução da proteção das cavidades naturais subterrâneas tem impactos diversos, incluindo o desequilíbrio da fauna e a crescente ameaça de espécies em extinção, a destruição de formações geológicas, o comprometimento dos recursos hídricos provenientes de aquíferos cársticos, e os possíveis danos à biodiversidade e aos arquivos paleoclimáticos e arqueológicos abrigados nas cavernas;

8. O Decreto ora impugnado é inconstitucional por violar matéria submetida à reserva de lei - reserva essa essencial justamente para evitar mudanças açodadas e com enorme potencial de impacto negativo no ecossistema; o princípio da proibição do retrocesso ecológico encontra-se em plena consonância com o dever de progressividade em matéria ambiental, segundo o qual é obrigação do Estado empreender esforços e recursos para ampliar progressivamente o âmbito de proteção ambiental, como imperativo de um modelo de desenvolvimento sustentável que busca garantir às gerações futuras melhores condições ambientais;

9. O Decreto impugnado, por vulnerar a proteção já conquistada do meio ambiente, promoveu um retrocesso socioambiental e tem evidente caráter regressivo do ponto de vista institucional, na medida em que esvazia completamente, pelas razões já expostas, as balizas mínimas esperadas para a tutela do meio ambiente no Brasil.

4.3. Por fim, requer: a) O deferimento da medida liminar ora requerida para determinar que seja suspenso o Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022, com a imediata retomada da produção de efeitos do então revogado Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 6.640, de 2008; i) Subsidiariamente, caso não se entenda pela suspensão *in totum* do Decreto impugnado, que sejam suspensos os §§ 4º e 9º do art. 2º, o art. 4º *in totum*, o art. 6º, o art. 7º e o art. 8º, com a imediata retomada da produção de efeitos dos dispositivos correlatos do então revogado Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 6.640, de 2008, a saber: §§ 4º e 9º do art. 2º, art. 3º, e art. 5º, respectivamente. [...] c) No mérito o julgamento da procedência da ação, confirmando-se a medida liminar, para declarar a incompatibilidade do Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022, com preceitos fundamentais da Constituição Federal, com a consequente imediata retomada da produção de efeitos do então revogado Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 6.640, de 2008.

4.4. Preliminarmente, cabe registrar que em 24 de janeiro de 2022 o Ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal - STF, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender *ad referendum* do Plenário, até julgamento final, a eficácia dos artigos 4º, incisos I, II, III e IV e 6º do Decreto nº 10.935/2022, de modo a propiciar a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto nº 99.556/1990, com a redação dada pelo Decreto nº 6640/2008, nos termos do art. 5º, parágrafo 1º, da Lei nº 9882/1999.

4.5. Feito o registro, passa-se aos fundamentos técnicos que levaram à

~~edição do ato ora impugnado.~~

4.6. O Decreto nº 10.935/2022 define, quanto ao tratamento conferido às cavidades classificadas com grau de relevância máximo em áreas passíveis de licenciamento ambiental, uma série de condições protetivas para que o órgão ambiental licenciador, exclusivamente no caso de empreendimentos de utilidade pública para os quais inexistente alternativa técnica e locacional viável e desde que não gere a extinção de espécie, exerça a sua competência para a avaliação dos impactos previstos no âmbito do licenciamento do empreendimento e defina os parâmetros do licenciamento ambiental, bem como as devidas compensações e preservação de cavidades testemunho com atributos ambientais similares. Assim, o Decreto garante a adequação dos conceitos frente aos modernos conhecimentos sobre o tema, a uniformidade de tratamento, a eficácia dos processos, a desejada fluidez do licenciamento ambiental e a segurança técnica e jurídica para a devida aplicabilidade das normas.

4.7. Destaca-se que não há qualquer redução das proteções conferidas às cavernas com graus de relevância alto, médio e baixo, uma vez que a devida compensação se mantém.

4.8. Nesse contexto, o patrimônio espeleológico nacional foi ampliado significativamente após 2008, quando haviam 6 mil cavernas conhecidas no Brasil. Dados de 2020 indicam mais 21 mil cavernas conhecidas e a expectativa é que esse número continuará crescendo, a partir de todas as medidas protetivas e compensatórias definidas no atual Decreto.

4.9. A necessidade de alteração do decreto de cavidades publicado em 2008 não é recente, sendo uma demanda de diversos setores, alinhada com a evolução tecnológica e ampliação do conhecimento espeleológico.

4.10. Cabe ressaltar que a edição do Decreto nº 10.935/2022 é resultado de ampla discussão dos Ministérios do Meio Ambiente - MMA, de Minas e Energia - MME, da Infraestrutura - MINFRA e da Economia - ME, da Casa Civil da Presidência da República, bem como do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade - ICMBIO, incluindo o Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Cavernas - CECAV. O novo decreto resulta de discussões iniciadas em 2019, foram, portanto, três anos de discussões embasadas em avanços científicos dos últimos treze anos.

4.11. As áreas técnicas envolvidas concluíram que a proposta normativa possibilita a modernização da legislação protetiva de cavidades, alinhada com as crescentes preocupações nacionais e internacionais de proteção do meio ambiente e alicerçada em sólida base conceitual e regulatória, permitindo o desenvolvimento sustentável de determinados setores estratégicos para a economia alinhado à preservação do capital natural do País.

4.12. Assim, a elaboração do Decreto nº 10.935/2022 foi embasada em vários estudos técnicos e científicos publicados, em especial a partir do decreto de 2008, sobre a evolução das técnicas de monitoramento espeleológicos e da evolução do conhecimento do patrimônio espeleológico nos últimos anos, e em levantamentos e comparativos internacionais desenvolvidos pelo Ministério das Relações Exteriores - MRE, além dos dados disponíveis no Cadastro Nacional de Informações Espeleológicas - Canie, bem como consultoria técnica de especialistas.

4.13. O referido normativo buscou a melhoria conceitual dos atributos de classificação das cavidades naturais subterrâneas e do processo de classificação e reclassificação do grau de relevância das cavidades, regramento para a compensação, entre outros, os quais propiciarão o desenvolvimento sustentável e a

conservação ambiental.

4.14. Ademais, o Decreto nº 10.935/2022 define, quanto ao tratamento conferido às cavidades classificadas com grau de relevância máximo em áreas passíveis de licenciamento ambiental, uma série de condições protetivas para que o órgão ambiental licenciador, exclusivamente no caso de empreendimentos de utilidade pública para os quais inexistente alternativa técnica e locacional viável e desde que não gere a extinção de espécie, exerça a sua competência para a avaliação dos impactos previstos no âmbito do licenciamento do empreendimento e defina os parâmetros do licenciamento ambiental, bem como as devidas compensações e preservação de cavidades testemunho com atributos ambientais similares de forma a conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação dos recursos naturais.

4.15. Outrossim, o decreto prevê um rol de atributos que classificam uma cavidade como de relevância máxima com base nas informações de um banco de dados com milhares de cavidades, que permitiu melhoria conceitual dos atributos utilizados para classificação das cavidades, em especial aqueles de máxima relevância, alinhado a melhoria do fluxo de reclassificação do grau de relevância. Assim ao analisar a influência dos atributos específicos em relação aos demais, mostrando a preponderância de determinados atributos, a referida alteração não impacta no balanço do patrimônio espeleológico, consequentemente não reduz as medidas protetivas e de compensação.

4.16. Deste modo, não há que se falar em qualquer violação ou depredação das políticas ambientais brasileira ou de dano irreversível ao meio ambiente, pois o estado brasileiro está cumprindo o seu mandamento constitucional ao reforçar a preservação e a ampliação do patrimônio espeleológico, constituído de cavidades naturais subterrâneas e seus respectivos atributos ambientais, sejam eles geológicos, biológicos, etc. Não há que se falar em retrocesso ambiental, pois do ponto de vista técnico o patrimônio espeleológico continuará sendo ampliado por meios dos estudos e compensações devidos e exigidos pelos órgãos ambientais, assim como ocorre desde 2008.

4.17. Destaca-se, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade de autoria do Ministério Público Federal (ADI n. 4218), julgou improcedente à "Reserva da Lei" a proteção instituída sobre o patrimônio espeleológico à luz do Artigo 225, Parágrafo 1o, III da Constituição Federal. Considerou, ainda, que somente há exigência de 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.

4.18. Ademais, a legislação vigente não classifica feição cavidades naturais subterrâneas como uma categoria de unidade de conservação, portanto não estão sujeitas ao seu regramento.

4.19. Assim, os mecanismos de proteção de cavidades naturais subterrâneas são diferentes daqueles estabelecidos para unidades de conservação, os quais estão disciplinados na Constituição Federal e na Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Nesse sentido, as cavidades naturais somente estarão sujeitas à Lei do SNUC caso estejam inseridas em área de unidade de conservação já criada ou a unidade seja criada para proteção das mesmas. Cabe destacar que uma das possibilidades de compensação, bastante utilizada, é justamente a criação de unidades de conservação em áreas com cavidades testemunho.

4.20. Pontua-se, ainda, que a proteção de cavidades no Brasil compreende diversos mecanismos que incluem, entre outros, criação de unidades de conservação cujo objetivo seja de proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural, conforme disciplinado no Art. 4º da Lei do SNUC. E somente em Unidades de Conservação, existem mais de 7 mil cavidades identificadas. Esse sistema está inteiramente mantido, visto que a norma não altera ou suprime qualquer espaço territorial concebido como de especial proteção ambiental, destacado na Constituição Federal e na Lei do SNUC.

4.21. As cavidades, nos termos do art. 20 da Constituição Federal, enquanto fenômeno da natureza, integram o patrimônio ambiental brasileiro, estando, portanto, sujeitas ao regime legal de uso e conservação. Portanto, ao fazer parte do meio natural, devem ser avaliadas como parte de um ecossistema, de forma sistêmica e integrada.

4.22. Mais uma vez, objetivo do Decreto nº 10.935/2022 é preservar e ampliar o patrimônio espeleológico nacional que deve ser analisado de forma sistêmica e com o espaço amostral adequado, o qual inclui as cavidades já estudadas, pois somente assim pode ser feita uma análise integrada de atributos ambientais e garantir a ampliação da compensação devida. Já no decreto anterior a análise de reclassificação, por exemplo, envolvia todo o espaço amostral.

4.23. Reforça-se ainda que o licenciamento ambiental, respaldado por estudos robustos, está calcado em rico arcabouço de normas ambientais. Nessa esteira, o Decreto define uma série de condições protetivas para cavidades classificadas com grau de relevância máximo para que o órgão ambiental licenciador, exclusivamente no caso de empreendimentos de utilidade pública para os quais inexistente alternativa técnica e locacional viável e desde que não gere a extinção de espécie, exerça a sua competência para a avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento e defina as devidas medidas mitigadoras dos impactos, bem como as compensações e preservação de cavidades testemunho com atributos ambientais similares. A mais disso, salienta-se que quando da elaboração da proposta de decreto, os autos foram previamente enviados à CONJUR/MME que concluiu, por meio do Parecer n. 474/2021/CONJUR-MME/CGU/AGU, pela inexistência de óbices de caráter jurídico-formal, concluindo que a minuta de Decreto se mostrava compatível com o ordenamento jurídico em vigor, com ajuste pontuais apenas.

4.24. Dessa forma, o Decreto nº 10.935/2022 posiciona o Brasil com uma das legislações mais protetivas do mundo e se alinha à Política Nacional do Meio Ambiente, que visa à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

5. CONCLUSÃO

5.1. Diante do exposto, entende-se que as alegações contidas na ADPF não procedem, uma vez que a proposta de atualização do Decreto nº 10.935, de 12/01/2022 possibilita a modernização da legislação protetiva de cavidades, alinhada com as crescentes preocupações nacionais e internacionais sobre o tema.

5.2. Esse avanço, alicerçado em sólida base conceitual e regulatória, permite o desenvolvimento sustentável de determinados setores estratégicos para a economia e a preservação do capital natural do País para as presentes e futuras gerações, em um cenário de novo “estado da arte” do conhecimento, acumulado ao longo de intensos estudos, experimentos e vivência prática dos dispositivos legais de preservação de cavidades naturais subterrâneas. Apresenta uma estratégia eficiente para a conservação do Patrimônio Espeleológico Nacional, considerando uma série de

medidas protetivas e a devida preservação de cavidades testemunho com atributos ambientais similares.

5.3. Além disso, proporciona um ambiente de negócio favorável para os setores minero e energético, com segurança jurídica, previsibilidade, sustentabilidade e geração de emprego e renda e posiciona o Brasil como uma das legislações mais protetivas do mundo sobre o tema.

5.4. É descabido considerar que, de acordo com o Decreto nº 10.935/2022, as cavidades não têm a proteção adequada. Isso seria o mesmo que afirmar a ineficácia da Política Nacional do Meio Ambiente, do Sistema Nacional do Meio Ambiente e atuação de seus órgãos, dos processos de licenciamento ambiental bem como do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

5.5. A modernização efetivada pelo Decreto permite o desenvolvimento sustentável de determinados setores estratégicos para a economia e a preservação do capital natural do País para as presentes e futuras gerações.

5.6. Ainda, posiciona o Brasil com uma das legislações mais protetivas do mundo e se alinha à Política Nacional do Meio Ambiente, que visa à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

5.7. Recomenda-se o encaminhamento desta Nota Técnica para a Consultoria Jurídica - Conjur/MME, para adoção das providências a seu cargo.



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Bedran Oliveira, Diretor(a) do Departamento de Geologia e Produção Mineral**, em 28/01/2022, às 16:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Carolina Argolo Nascimento de Castro, Diretora do Departamento de Desenvolvimento Sustentável na Mineração**, em 28/01/2022, às 17:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Dione Macedo, Diretor(a) do Departamento de Desenvolvimento Sustentável na Mineração Substituto(a)**, em 28/01/2022, às 17:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0589232** e o código CRC **6448923B**.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

DESPACHO

Processo nº: 00692.000070/2022-31

Assunto: ADPF 935 movida pela REDE SUSTENTABILIDADE, para declarar a incompatibilidade do Decreto nº 10.935, de 12/01/2022 que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional

Interessado: CONJUR - MME

Prezada Chefe de Gabinete-substituta,

1. Encaminhamos nota técnica conjunta 4 (0589232), dos Departamentos DPGM e DDSM, em atenção ao Despacho SGM (0587459) para atendimento à solicitação da Cota nº 0016/2022/CONJUR-MME/CGU/AGU (0587446), na qual a Conjur MME solicita subsídios para a elaboração de informações a serem prestadas ao Supremo Tribunal Federal pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, nos autos da ADPF 935, movida pela REDE SUSTENTABILIDADE, partido político com representação no Congresso Nacional, que pretende declarar a incompatibilidade do Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Ana Carolina Argolo Nascimento de Castro, Diretora do Departamento de Desenvolvimento Sustentável na Mineração**, em 28/01/2022, às 17:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0590442** e o código CRC **E4852AED**.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

DESPACHO

Processo nº: 00692.000070/2022-31

Assunto: Subsídios fáticos à CONJUR. ADPF 935 da Rede Sustentabilidade. Cavidades.

Interessado: MME, AGU, Rede Sustentabilidade e outros.

Em atendimento à Cota nº 0016/2022/CONJUR-MME/CGU/AGU (0587446), encaminho à Consultoria Jurídica a Nota Técnica 4 (0589232), e respectivo despacho de aprovação DDSM (0590442), subsidiando o entendimento de que o Decreto nº 10.935/2022 possibilita a modernização da legislação protetiva de cavidades alinhada à Política Nacional do Meio Ambiente, estando devidamente fundamentado em base conceitual e regulatória.

LÍLIA MASCARENHAS SANT'AGOSTINO
Secretária-Adjunta SGM/MME



Documento assinado eletronicamente por **Lilia Mascarenhas Santagostino, Secretária-Adjunta de Geologia, Mineração e Transformação Mineral**, em 28/01/2022, às 18:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0590681** e o código CRC **11EAB66A**.

Referência: Processo nº 00692.000070/2022-31

SEI nº 0590681