

## GESTÃO AMBIENTAL

### AUDITORIA OPERACIONAL DA GOVERNANÇA FEDERAL DE CAVERNAS

As cavidades naturais subterrâneas ou cavernas constituem ecossistemas peculiares, devido à ausência de luz e de verde vegetal. Uma caverna abrange um complexo sistema de canais horizontais e verticais subterrâneos, formados pela ação da água sobre a rocha matriz ou pelo desmoronamento de rochas.

Consideradas bens da União (Constituição Federal, art.20, X), as cavernas constituem um ecossistema frágil e sensível, em que pequenas alterações podem causar ameaças sérias à sua integridade. Muitas vezes, elas são submetidas a impactos pela implantação de empreendimentos e atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental (mineração, barragens, grandes obras de engenharia, turismo em massa) que, nesse sentido, requerem licenciamento ambiental.

A espeleologia é a ciência que estuda as cavidades naturais e outros ambientes formados por relevos geológicos originários de corrosões das rochas.

A gestão do patrimônio espeleológico, no nível federal, é de responsabilidade do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Cavernas, que faz parte do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Cecav/ICMBio).

O potencial espeleológico brasileiro se situa na faixa de 300 mil cavernas, enquanto de acordo com o Cecav/ICMBio, em 2014, havia somente 12.364 cavernas cadastradas em seu banco de informações. Portanto, são conhecidas atualmente apenas cerca de 5% das cavernas brasileiras. Esse baixo percentual resulta, especialmente, da ausência de pesquisa, do pequeno número de espeleólogos e das dificuldades de acesso.

Com a edição do Decreto 6.640/2008, passou-se a permitir a execução de atividades ou de empreendimentos em áreas de ocorrência de cavernas que trouxessem impactos ambientais irreversíveis, desde que houvesse licenciamento ambiental. Essa permissão só não se aplicava às cavernas com grau de relevância máximo (os outros graus de relevância são o alto, médio e baixo).

#### OBJETIVO

A auditoria foi decorrente de solicitação da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CMADS/CD), que demandou que o TCU procedesse a uma análise da proteção das cavernas do Brasil. A solicitação da Câmara dos Deputados se desdobrou em quatro indagações, a saber:

I) O conjunto normativo vigente é suficiente para garantir a proteção constitucional das cavernas enquanto bens da União e integrantes do patrimônio espeleológico nacional?

II) O Cecav é portador de condições materiais para efetivamente proteger as cavernas brasileiras no cumprimento das normas a elas atinentes?

III) O Cecav e as demais instituições federais têm condições de monitorar e fiscalizar os processos de licenciamento ambiental de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal no que tange ao impacto dos empreendimentos sobre as cavernas?

IV) Os critérios de enquadramento de categoria das cavernas previstos no Decreto 6.640/2008 e na IN MMA 2/2009 são legitimados pela comunidade científica especializada?

Para tanto, neste trabalho, avaliaram-se as estruturas normativa, gerencial e operacional do governo federal relacionadas à conservação das cavidades naturais subterrâneas. A auditoria foi realizada no ICMBio e no Ibama, que manteve a responsabilidade sobre os planos de manejo espeleológicos, a despeito da transferência do Cecav para o ICMBio.

#### CONSTATAÇÕES

I. O atual arcabouço técnico-jurídico-legal que rege o uso e a proteção do patrimônio espeleológico brasileiro permite a execução de atividades/empreendimentos que podem impactar negativamente as cavidades

naturais subterrâneas, mediante seu licenciamento ambiental. Contudo, não há como identificar se esse renovado ordenamento referente ao licenciamento ambiental repercutiu no aumento de supressão de cavernas, tendo em conta que não há dados comparativos do período anterior à mudança da legislação. Pode-se afirmar que a permissão acima aludida, introduzida pelo novo arranjo legal, contribuiu para o incremento do conhecimento do patrimônio espeleológico brasileiro.

II. No tocante às condições materiais do Cecav, foi identificada uma estrutura reduzida frente à demanda potencial decorrente do seu papel institucional, com baixo número de servidores e de bases avançadas, além de recursos financeiros modestos e contingenciados, o que restringe a implementação de algumas ações finalísticas.

III. A não ser de maneira supletiva ou subsidiária, os normativos vigentes não preveem o monitoramento ou a fiscalização pelos órgãos federais nos processos de licenciamento ambiental realizados por entes estaduais, no que se refere ao impacto dos empreendimentos sobre as cavernas. No entanto, existem ações coordenadas pelo Cecav/ICMBio no intuito de capacitar técnicos nos estados para o bom desempenho de suas atribuições quanto à proteção do patrimônio espeleológico.

IV. Ausência de consenso na comunidade científica quanto aos critérios de enquadramento de categoria das cavernas previstos nos normativos vigentes.

## DELIBERAÇÕES

### Recomendações

#### MMA

I. Atuar no sentido de que a competência para aprovação de plano de manejo espeleológico de caverna inserida em unidade de conservação federal seja transferida do Ibama para o ICMBio.

#### ICMBio

II. Considerar a oportunidade e a viabilidade de realizar estudos para definir a necessidade de recomposição ou de ampliação dos quadros do Cecav, com identificação do número ideal de servidores e dos locais onde se faz importante a presença de bases avançadas;

III. Avaliar a possibilidade de fazer constar no Cadastro Nacional de Informações Espeleológicas (Canie) informações que correlacionem o licenciamento ambiental com as cavernas ali existentes, os impactos decorrentes e as respectivas compensações, bem como incentivando e auxiliando a alimentação de dados pelos órgãos responsáveis pela análise dessas informações.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.571/2014- Plenário

Data da sessão: 11/6/2014

Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa

TC: 016.535/2013-8

Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental