



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

"O Homem é parte da natureza e a sua guerra contra a natureza é, inevitavelmente, uma guerra contra si mesmo."

(Rachel Carson - 1962)

**REDE SUSTENTABILIDADE**, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 107/109, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, contato@redesustentabilidade.org.br, vem, por seus advogados abaixo-assinados, com fundamento no disposto no art. 102, I, a, da Constituição Federal, e nos preceitos da Lei nº 9.868, de 1999, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
(com pedido de medida cautelar)**

em face da Lei nº 1.453, de 8 de fevereiro de 2021, do Estado de Roraima, por ofensa ao art. 23, VI e VII, ao art. 24, VI e VIII, e § 1º, e o art. 225, *caput* e § 1º, incisos IV e V, todos da Constituição Federal, pelas razões e fundamentos que passa a expor.

## 1. BREVE SÍNTESE DOS FATOS

1. Foi publicada, em 08/02/2021, no Diário Oficial do Estado de Roraima, a Lei nº 1.453, de 8 de fevereiro de 2021, que “dispõe sobre o Licenciamento para a Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima, e dá outras providências”.

2. A norma foi proposta pelo Executivo local e aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, tendo sido sancionada e publicada pelo Governador em 08/02/2021. Em mensagem governamental de 21 de dezembro de 2020, o chefe do Executivo local justifica que o texto apresentado “se faz necessário em razão da ausência de normativa legal no âmbito do Estado de Roraima”, e que “trará condicionantes que pretendem assegurar uma atividade segura e responsável”. Além disso, justifica que a atividade garimpeira no Estado “será retirada da ilegalidade, contribuindo, também, para a retirada pacífica dos trabalhadores da pequena mineração (garimpeiros) das áreas indígenas e, ainda, gerar emprego, renda e arrecadação ao Estado”. Eis o teor da norma que é objeto desta ação:

### **LEI Nº 1.453 DE 8 DE FEVEREIRO DE 2021.**

Dispõe sobre o Licenciamento para a Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA,

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei estabelece procedimentos e critérios específicos para o Licenciamento Ambiental da Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - Lavra Garimpeira - Aproveitamento imediato de jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, conforme o Decreto Federal nº 9.406, de 12 de junho de 2018;

II - Equipamentos Flutuantes - Embarcação de qualquer forma de construção, inclusive as plataformas flutuantes e as fixas, sujeitas ou não a inscrição na autoridade marítima e suscetível de se locomover na água, por meios próprios ou não, transportando pessoas ou cargas;

III - Equipamentos de Garimpo - Escavadeiras Hidráulicas, bico jato e aparelhos de escarificação hidráulico de fundo;



IV - Estudos Ambientais - Estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: Relatório Ambiental, Plano e Projeto de Controle Ambiental, Plano de Recuperação de Área Degradada, Análise Preliminar de Risco, Inventário Florestal e Faunístico, Relatório de Informação Ambiental Anual, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental;

V - Licenciamento Ambiental - Procedimento Administrativo pelo qual o Órgão Ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso;

VI - Licença Ambiental - Documento Administrativo pelo qual o Órgão Ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo Empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental;

VII - PLG - Permissão de Lavra Garimpeira - Título Autorizativo emitido pela Agência Nacional de Mineração - ANM, para exercício da exploração mineral garimpeira, conforme o Decreto Federal nº 9.406, de 12 de junho de 2018;

VIII - Plano de Controle Ambiental (PCA) - Plano contendo a caracterização do empreendimento sob os aspectos físicos, químicos, biológicos e socioeconômicos que compõem os subsídios para monitoramento e a elaboração dos programas de mitigação e minimização dos impactos ambientais significativos;

IX - Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD - Plano contendo as ações e procedimentos que tem por objetivo a recuperação física, química e biológica de área submetida à perturbação em sua integridade;

X - Autorização de Supressão Vegetal - ASV - Procedimento Administrativo para execução de trabalhos de supressão da vegetação para o fim de permitir a extração mineral.

Art. 3º O Licenciamento Ambiental para Atividade de Lavra Garimpeira far-se-á por meio de Licença de Operação Direta, a ser expedida pela Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - FEMARH, devendo ser apresentado estudo ambiental para análise técnica, conforme Termo de Referência constante no Anexo II desta Lei e que dela é parte integrante.

§1º O estudo ambiental a ser apresentado à Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - FEMARH para a solicitação da Licença de Operação, são:



Plano de Controle Ambiental – PCA e Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD.

§2º A FEMARH exigirá os estudos ambientais de acordo com o Termo de Referência do Projeto Ambiental a ser apresentado, dispostos nos Anexos I e II, respectivamente, desta Lei.

Art. 4º A Licença de Operação para Atividade de Lavra Garimpeira terá validade vinculada à anuência da PLG.

Art. 5º São legitimados a requerer o Licenciamento Ambiental para Lavra Garimpeira, a pessoa física ou jurídica detentora de processo de direito minerário junto à Agência Nacional de Mineração - ANM.

Parágrafo único. Caso o Empreendedor não seja o proprietário ou possuidor do imóvel deverá apresentar a autorização do real possuidor ou proprietário da área, por escrito, acompanhado de documento que comprove a posse ou propriedade, conforme dispõe o Decreto nº 19.725 -E, de 09 de outubro de 2015.

Art. 6º O limite máximo da área para concessão de licenciamento ambiental, será de 50 (cinquenta) hectares, salvo quando outorgada a cooperativa de garimpeiros, neste caso, fica estabelecido o limite máximo de até 200 (duzentos) hectares e respeitará a extensão prevista no artigo 4º da Portaria DNPM nº 178, de 12 de abril de 2004 e Portaria nº 155 de 12/05/2016 DOU de 17/05/2016.

§1º As Cooperativas, Associações e Sindicatos de Garimpeiros que detenham requerimentos de áreas na Agência Nacional de Mineração, em regime de PLG, maiores de 50 (cinquenta) hectares, conforme a Portaria DNPM nº 155, de 12 maio de 2016, só poderão licenciar “frente de lavra” com superfície até de 200 (duzentos) hectares.

§2º Os Empreendedores que se enquadram no parágrafo anterior só poderão licenciar outra “frente de lavra” na mesma PLG após comprovada iniciação dos trabalhos de recuperação ambiental da frente de lavra anterior, seguindo os moldes do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD, apresentado.

§3º A FEMARH será a responsável pelo acompanhamento, monitoramento e fiscalização das ações de recuperação ambiental da área ou frente de lavra.

§4º O Empreendedor tem o dever de realizar a recuperação ambiental da área ou frente de lavra da PLG, de acordo com o PRAD apresentado e, caso não o cumpra, sofrerá as sanções legais, cíveis e criminais.

Art. 7º O Empreendedor é obrigado a manter viveiro de mudas de árvores nativas no local ou adquirir mudas de árvores nativas de viveiros devidamente licenciados, para recuperação da área ou frente de lavra, caso opte por reflorestamento, devendo constar no PRAD, após lavra do minério.

Art. 8º Na lavra de ouro, só será permitido o uso de azougue (mercúrio) para a concentração caso seja apresentado projeto de solução técnica que contemple a

utilização do mercúrio em circuito fechado de concentração e amalgamação do minério de ouro e a utilização de retortas e capelas na separação do amálgama e purificação do ouro, respectivamente, com todas as instalações necessárias para a eficiência técnica e ambiental do processo; caso o empreendedor opte por implementar outras técnicas para realizar a concentração do produto, por exemplo, concentração gravítica, concentração por mesa oscilatória, concentrador centrífugo, deverá apresentar a declaração do interessado de não uso de mercúrio e cianeto na atividade de garimpagem de ouro, conforme determina o Decreto n. 97.507/1989.

Art. 9º A lavra deve ser acompanhada por profissionais habilitados, tais como Geólogo ou Engenheiro de Minas, às custas do Empreendedor, a fim de evitar a “lavra predatória”.

Art. 10. Devido aos impactos ambientais o Empreendedor será obrigado a realizar a compensação ambiental, conforme disposto na legislação vigente.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, concedendo o prazo de até 90 (noventa) dias, para que as pessoas físicas e jurídicas que explorem a Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima, já detentoras de licenças ambientais, se adequem às disposições contidas nesta Lei.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

3. O então Projeto de Lei 201/2020 fora apresentado à Assembleia Legislativa Estadual de Roraima (ALERR) pelo governador em 21 de dezembro de 2020, ao qual se seguiram emendas do Deputado Estadual Eder Lourinho (PTC) propondo: o aumento do limite máximo para concessão de licenciamento a cooperativas garimpeiras de 50 hectares para 200 hectares; a autorização para que cooperativas possam licenciar outras lavras após a mera iniciação dos trabalhos de recuperação ambiental ao invés da recuperação total da área, e; a permissão do uso de mercúrio para extração do ouro nas lavras licenciadas para tal. Em seguida, a ALERR entrou em recesso parlamentar, de 22 de dezembro de 2020 a 5 de janeiro de 2021. Retomadas suas atividades, aos 13 de janeiro, a ALERR aprovou a versão do projeto com as emendas mencionadas, contabilizando-se 18 votos favoráveis e 2 contrários. Note-se, sua aprovação se deu sem que fossem consultados os órgãos técnicos relevantes realizadas audiências públicas com a sociedade civil, ou quaisquer outros mecanismos que contribuíssem para uma avaliação técnica e debate público aberto e transparente a respeito dos termos do projeto de lei.



4. Importante notar que o Conselho Indígena de Roraima se manifestou contra a aprovação da citada Lei, o que também foi pedido por outras 39 instituições.<sup>1</sup> As principais razões levantadas dizem respeito aos impactos da lei aprovada sobre o meio ambiente e qualidade de vida das populações indígena e não indígena, em razão da poluição dos rios e peixes por mercúrio e da destruição da biodiversidade local pela degradação das florestas, rios, lagos e igarapés.

5. Concomitantemente, o Ministério Público Federal em Roraima (MPF/RR) abriu procedimento de acompanhamento para apurar a legalidade e constitucionalidade formal e material dos procedimentos e critérios adotados no projeto de lei aprovado para o licenciamento ambiental de lavras garimpeiras no Estado.<sup>2</sup>

6. É a breve síntese fática relevante.

## 2. DA LEGITIMIDADE ATIVA

7. A grei arguente é partido político com representação no Congresso Nacional. Sua bancada, como é público e notório e, nessa condição, dispensa prova, na forma do art. 374, I, do CPC, é composta pelos seguintes parlamentares: Joênia Wapichana (REDE-RR), Randolfe Rodrigues (REDE-AP) e Fabiano Contarato (REDE-ES).

8. Desse modo, na forma do artigo 2º, VIII, da Lei nº 9.868, de 1999, c/c artigo 103, VIII, da Constituição, é parte legítima para propor a presente ação.

9. Ademais, nos termos da jurisprudência do STF, o partido político com representação no Congresso Nacional possui legitimidade universal para o ajuizamento de ações do controle

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2021/01/13/conselho-indigena-diz-que-projeto-do-governo-para-liberar-garimpo-em-rr-legaliza-destruicao-de-florestas.ghtml>>. Acesso em: 15/01/2021.

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rr/sala-de-imprensa/noticias-rr/mpf-abre-procedimento-para-apurar-constitucionalidade-d-o-pl-estadual-sobre-garimpo>>. Acesso em 21/01/2021.

concentrado de constitucionalidade, não havendo necessidade de se avaliar a pertinência temática<sup>3</sup>.

### 3. DO CABIMENTO DA ADI

10. A Ação Direta de Inconstitucionalidade, prevista no art. 102, I, “a”, da Constituição Federal<sup>4</sup>, e regulamentada pela Lei 9.868/99, terá por objeto lei ou ato normativo federal ou estadual. No caso em apreço, estamos diante da análise de norma Estadual de Roraima, que estipula procedimento de licença de operação única para autorização de atividade de lavra garimpeira no Estado de Roraima, dispensando-se a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), conforme o artigo 3º e parágrafos da Lei.

11. **A rigor, tal dispositivo é inconstitucional por evidente afronta ao art. 23, VI e VII (competência comum dos entes federados para a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas, da fauna e da flora); ao art. 24, VI e VIII, e § 1º (competência da União para estabelecer normas gerais de proteção e responsabilidade por danos ao meio ambiente); e ao art. 225, caput (direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dever estatal de promover a sua defesa e proteção para as presentes e futuras gerações) e § 1º, incisos IV e V (princípios da precaução e da prevenção e exigência de estudo de impacto ambiental prévio à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, bem como controle da produção que importe risco à vida ou ao meio ambiente), todos da Constituição Federal.**

12. Não há dúvida de que o ato questionado se qualifica como “ato normativo estadual” manifestamente incompatível com o texto da própria Constituição Federal, apto, portanto, a ser impugnado por Ação Direta de Inconstitucionalidade.

---

<sup>3</sup> Nesse sentido: ADI 1096 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/1995, DJ 22-09-1995 PP-30589 EMENT VOL-01801-01 PP-00085.

<sup>4</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

#### 4. DO MÉRITO: INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL

13. O ato normativo impugnado dispõe sobre o licenciamento ambiental para a atividade de lavra garimpeira no Estado de Roraima. Tal informação, constante na ementa da Lei Estadual, desperta, *per se*, atenção de olhares mais atentos à dinâmica constitucional, na medida em que se concebe uma competência concorrente para legislar sobre meio ambiente, sempre à luz de que a legislação dos entes subnacionais não pode ser menos restritivas do que a da União. Esse, contudo, não parece ser exatamente o caso.

14. Com efeito, a norma ora impugnada vai na contramão de normas federais concorrentes em ao menos três aspectos: **(i)** de um lado, permitiu a concessão de uma “Licença de Operação Direta” (art. 3º da Lei), idêntica à chamada “Licença Única” (com vários outros sinônimos), declarada inconstitucional por essa Eg. Corte no âmbito da ADI 5.475; **(ii)** na mesma toada, deixou de prever a apresentação de Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental para a concessão da referida licença, medida igualmente declarada inconstitucional na referida ADI 5.475; e, **(iii)** de outro lado, permitiu a utilização de mercúrio nos serviços de lavra garimpeira (art. 8º da Lei), o que claramente afronta o direito fundamental basilar ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal qual estipulado na Convenção de Minamata sobre Mercúrio, internalizada pelo Brasil no âmbito do Decreto nº 9.470/2018; a liberação do mercúrio se mostra ainda mais grave por ter sido estabelecida, nos termos da Lei ora atacada, pela via de licenciamento simplificado, de fase única e sem estudos prévios para avaliar e solucionar os significativos impactos ambientais vinculados à atividade. Antes, porém, de se passar à análise mais detalhada da legislação ora impugnada, cumpre tecer comentários mais amplos sobre sua incompatibilidade com a Constituição Federal. É o que se passa a sucintamente fazer.

##### 4.1. Violação ao direito ao meio ambiente equilibrado

15. O primeiro passo nesse tópico é estabelecermos um pressuposto lógico. Para tanto, Canotilho informa que, hodiernamente,



[c]omeça-se a divulgar-se na literatura política a fórmula alemã Estado de direito de ambiente (Umweltrechts- staat). Esta expressão dá guarida às exigências de forma ecologicamente auto-sustentada. (...) A qualificação de um estado como “Estado ambiental” aponta para duas dimensões político-políticas particularmente relevantes. A primeira é a obrigação do Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica. A segunda relaciona-se com o dever de adopção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à assumpção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras.<sup>5</sup>

16. O brilhante constitucionalista ainda afirma que o respeito ao meio ambiente traduz verdadeiras obrigações de caráter ético para com as gerações futuras, em efetiva responsabilidade de natureza jurídico-pública, ou seja, cogente para o *Estado Democrático de Direito Social e Ambientalmente Sustentado*. Confira-se:

A dimensão ecológica obrigará, porventura, ao repensamento da localização do homem dentro da comunidade biótica independentemente de se saber se existem direitos fundamentais dos seres vivos (dos animais, das plantas). Por outro lado, a dimensão ecológica da República justificará a expressa assumpção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras em termos de autosustentabilidade ambiental. O ambiente passa a ser, assim, não apenas um momento ético da República (ética político-ambiental), mas também uma dimensão orientadora de comportamentos públicos e privados ambientalmente relevantes.<sup>6</sup> A ideia básica de desenvolvimento sustentável reconduz-se à indispensabilidade de conformação de acções humanas ambientalmente relevantes de forma a garantir os fundamentos da vida para as futuras gerações (cfr. no 2/d). [...] Um conceito expandido de desenvolvimento sustentável não é incompatível com uma densificação normativa no campo do Estado constitucional ecológico, de forma a tornar transparente a articulação entre desenvolvimento justo e duradouro e solidariedade com as futuras gerações. [...] A solidariedade intergeracional implica também a ideia de responsabilidade para com as gerações futuras, a qual aponta para

<sup>5</sup> GOMES, José Joaquim Gomes Canotilho. O princípio da sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional. Revista de Estudos Politécnicos, Vol. III, no 13, p. 7-17, 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-99112010000100002](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112010000100002)>. Acesso em 17/9/2020.

<sup>6</sup> GOMES, José Joaquim Gomes Canotilho. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Livraria Almedina, Coimbra, 7a ed, 2003.

a extensão das dimensões temporais a ter em conta (“responsabilidade a longo prazo”). Incluir-se-ão aqui o dever de juízos de prognose sobre a acumulação de impactos negativos sobre o ambiente, a tomada de consideração dos riscos inerentes à “sociedade do risco”, a conscientização da existência de riscos diferidos e de riscos potenciais. [...] a solidariedade entre gerações pressupõe um desenvolvimento económico sustentável caracterizado pelo princípio da poupança quanto às energias não renováveis; pela não sobrevalorização da capacidade de regeneração pelos efeitos das poluições, resíduos ou recursos, através dos elementos bióticos e abióticos do ambiente [...]. “A referência à política fiscal compatibilizadora de desenvolvimento com protecção do ambiente e qualidade de vida (no 2/ h ) aponta para um recorte de um direito fiscal do ambiente que tome em conta (1) a selectividade ambiental de instrumentos que formais (impostos, taxas, incentivos fiscais) que sejam “amigos do meio ambiente” e contribuam para o desenvolvimento do país (modernização económico-ecológica); (2) a operacionalidade dos mesmos instrumentos (ex: benefícios fiscais) no sentido de captarem a colaboração de entidades privadas que utilizem tecnologias “amigas do ambiente” (ex: utilização de energias renováveis) ou contribuam com donativos possibilitadores da utilização destas tecnologias (sponsors ambientais).<sup>7</sup>

17. De plano, vê-se que a lei roraimense em questão não se coaduna com a responsabilidade e a solidariedade com as gerações futuras determinadas pela Constituição. Que pegada queremos deixar no planeta com essa revisitação injustificável de normas, sobre temas tão relevantes ao equilíbrio ecológico, que vinham dando certo? Como se cogita de flexibilização de licenciamento ambiental, principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), para atividade tão sensível? E, pior, como se pode cogitar da utilização massiva de mercúrio para as atividades garimpeiras, mesmo com todos os significativos e irreversíveis prejuízos de índole sanitária e ambiental daí decorrentes?

18. O que importa, ao que parece, é o aqui e o agora. Pelo que indica a patente falta de preocupação com o futuro, os administradores públicos responsáveis pela medida impugnada não se preocupam com a vida dos filhos e netos dos próprios roraimenses e de todos os cidadãos brasileiros, que podem sofrer com o *espelho* da ideia em seus respectivos estados.

---

<sup>7</sup> GOMES, José Joaquim Gomes Canotilho; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume I, 4a ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

19. Além disso, é notório que o Brasil, de forma geral, vem se afastando, cada vez mais, da qualificação de um Estado Ambiental. Roraima também dá um grande passo nessa direção. É lamentável. Com o paradigma que vem sendo criado pelo Poder Público de que normas de proteção ambiental precisam ser afrouxadas, infelizmente o particular não tem estímulo a querer preservar o meio ambiente. E bem sabemos que o legislador constituinte se esforçou bastante para tentar guardar o melhor desenvolvimento sustentável. Esse, aliás, é o espírito da Constituição, não somente pelo teor do artigo 225, mas também pelo artigo 170, VI, que deve, sempre que necessário, ser espalhado aos quatro ventos pelos atores das instituições jurídicas consolidadas.

20. Com efeito, sabe-se que a Constituição guardou especial atenção à tutela do meio ambiente, justamente por entender que suas condições estão umbilicalmente ligadas à própria vida digna e com saúde. Ou seja, a tutela do meio ambiente é um verdadeiro pré-requisito para que se possa cogitar de completa tutela dos direitos fundamentais mínimos já traçados retro. Então, quando se fala de violação ao meio ambiente, (in)diretamente também se fala de violação à própria vida.

21. Nesse giro, **a Constituição estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações** (art. 225). E, justamente por esse ser um direito de todos, qualquer cidadão pode ajuizar ação popular para protegê-lo (art. 5º, LXXIII), a competência de sua proteção é concorrente entre todos os entes federados (art. 23, VI) e o Ministério Público também pode mover ações civis públicas nesse sentido (art. 129, III).

22. Nessa linha de ampla preocupação com o meio ambiente, a Constituição estabelece, como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, além de preservar as florestas, a fauna e a flora, conforme art. 23, inciso VI e VII, da CF. O retrato é o mesmo daquele esposado nos princípios da ordem econômica, nos termos do art. 170, inciso VI, da Constituição:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

23. Em outro ponto, a CF reafirma a preservação do meio ambiente como requisito para a função social da propriedade (art. 186, II, da CF) e como dever de colaboração do Sistema Único de Saúde (art. 200, VIII, da CF).

24. Como se não bastasse isso, o meio ambiente foi consagrado em capítulo próprio da Constituição. Com efeito, o art. 225 impõe o dever, ao Poder Público e à coletividade, de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

25. A garantia da proteção ao meio ambiente se verifica no rol de direitos conhecidos de terceira geração. Em paradigmático julgamento do MS 22.164, relatado no Plenário da Corte pelo Min. Celso de Mello em 1995, afirmou-se que

**O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social.** Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis) – realçam o princípio da liberdade, e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (grifo próprio)

26. Mais que isso, atualmente a doutrina vem reconhecendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, que teria “*status* formal (pois previsto no Texto – art. 225, *caput*) e material (porque seu conteúdo é imprescindível à dignidade humana)”<sup>8</sup>.

27. De plano, vê-se que um dos destinatários principais do dever de tutela ambiental é justamente o Estado. Nesse sentido, o próprio art. 225, em seu § 1º, estabelece algumas incumbências atribuíveis ao Poder Público para assegurar a efetividade desse direito, dentre as quais se destacam: **(i)** preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (inciso I); **(ii)** exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (inciso IV); e **(iii)** controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (inciso V).

28. E, de modo geral, não se deve perder de vista que a tutela do meio ambiente é balizada pelo próprio **princípio constitucional da precaução**, que, nas palavras desse Colendo Tribunal, é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.

29. Em verdade, para que o princípio tenha eficácia, deve-se obrigatoriamente se utilizar da melhor tecnologia disponível ao tempo da eventual ocorrência do dano ambiental. Conforme dispõe Rüdiger Wolfrum, “A noção da melhor tecnologia disponível requer que se tomem ações para a proteção ambiental, com o uso dinâmico da tecnologia protetora moderna”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito constitucional ambiental. in: FARIAS, Talden. TRENNEPOHL, Terence. Direito ambiental brasileiro. [livro eletrônico]. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>9</sup> WOLFRUM, Rüdiger. Coleção Direito Ambiental em Debate: Princípio da Precaução. Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros Platiau (Org.). Editora Del Rey e Escola Superior do Ministério Público da União, p. 33.

30. Ademais, o princípio da precaução vincula-se, diretamente, aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e necessidade de dotar-se de segurança os procedimentos adotados para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de proteção da existência humana, seja tanto pela proteção do meio ambiente como pela garantia das condições de respeito à sua saúde e integridade física, considerando-se o indivíduo e a sociedade em sua inteireza (ADPF 101/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia).

31. Nessa linha, esse Tribunal inclusive ressalta que não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela administração pública (RE 627.189/SP, Rel. Min. Dias Toffoli).

32. No caso específico daquele julgamento, o Tribunal entendeu que, no atual estágio do conhecimento científico, não se sabia ao certo a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral aos fatores de risco lá analisados (exposição a campos eletromagnéticos), o que justificou que o Tribunal não entrasse no mérito balizar a sua utilização.

33. O presente caso, contudo, é diverso: **não faltam evidências científicas e embasamentos internacionais de que o Brasil está começando a caminhar no sentido errado quando o assunto é a extração danosa de recursos minerais (com o uso de mercúrio, por exemplo) ou quando o assunto é afrouxamento de regras ambientais que já sofrem problemas de *enforcement* (com o uso de licença única ambiental, por exemplo, em detrimento do procedimento trifásico preconizado pela legislação federal e avalizado por essa Eg. Corte).**

34. À revelia disso, o Poder Público prefere se omitir ou agir erroneamente na gestão ambiental, sem políticas de prevenção e de repressão aos desastres. As implicações futuras disso são evidentes. E, se se pretender o imediatismo, nem é preciso ir tão longe: os danosos efeitos já são sentidos agora.

35. E, como já se disse, o dever de proteção ao meio ambiente também implica ao Estado a proteção à fauna e à flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou provoquem a extinção de espécies (art. 225, § 1º, VII). Dando contornos mais densos ao comando constitucional, a Lei nº 9.985/2000, estabelece que a conservação da natureza envolve o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (art. 2º, II).

36. Ademais, referida Lei também prescreve que a preservação da natureza consiste no conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais (art. 2º, V), sendo seu uso sustentável a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável (art. 2º, XI).

37. Embora a Lei tenha especial foco destinado às zonas específicas de preservação ambiental, fato é que seu eventual silêncio a respeito de uma proteção mais ampla e genérica à fauna e à flora não serve de justificativa para o comportamento nitidamente inconstitucional do Poder Público. Com efeito, a própria Lei estabelece, em seu art. 38, que a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos ali estabelecidos ou resultem em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais das unidades de conservação, bem como às suas instalações e às zonas de amortecimento e corredores ecológicos, sujeitam os infratores às sanções previstas em lei (notadamente, a Lei de Crimes Ambientais). Conforme bem destaca Sarlet, mais uma vez trazendo à baila o princípio da precaução,

[i]mpõe-se uma atuação do Estado e dos particulares lastreada no princípio da precaução, movimentando-se, ambos, na lógica do *in dubio pro natura*, ou seja, diante da incerteza quanto a possíveis danos ao ambiente e à proteção ambiental,

deve prevalecer e ser proibida ou retardada (até um melhor domínio da técnica) determinada prática potencialmente degradadora dos recursos naturais.<sup>10</sup>

38. O que se vê, assim, é que a Constituição Federal consagra o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado por ser bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

39. Da constitucionalização da tutela ambiental decorrem relevantes aspectos, como redução da discricionariedade estatal quanto às medidas necessárias à proteção do ambiente, adoção de mecanismos adequados e suficientes, atuação preventiva contra riscos e assunção da função de gestor do patrimônio ambiental pelo poder público, uma vez que o Estado não é proprietário de bens ambientais.<sup>11</sup>

40. A respeito da relevância da atuação do Judiciário na garantia de tutela efetiva, adequada e suficiente dos bens ambientais, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer ponderam:

Diante da insuficiência manifesta de proteção estatal (por exemplo, ausência ou insuficiência da legislação na matéria), há violação do dever de tutela estatal, e, portanto, está caracterizada a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva, sendo possível o seu controle judicial, de tal sorte que, nesse contexto, ganha destaque a própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um poder-dever) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais, ou, a depender das circunstâncias, o dever de correção de tais atos mediante uma interpretação conforme a Constituição e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e da proporcionalidade.<sup>12</sup>

41. Como forma de garantir a proteção do bem jurídico fundamental, o art. 225, § 1º, IV, da Constituição determina ao poder público, entre outras providências, que exija, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente

---

<sup>10</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Princípios do direito ambiental. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 168.

<sup>11</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 285.

<sup>12</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 293.



causadora de significativa degradação ambiental, implementando ali o princípio da precaução, aplicável sobretudo aos casos cujos efeitos ambientais sejam desconhecidos pela ciência.

42. De acordo com esse princípio, que se desdobra na máxima *in dubio pro natura*, havendo conflito legislativo entre União e estados, há de prevalecer a norma mais restritiva, ou seja, aquela que melhor proteja o ambiente. Heline Sivine Ferreira corretamente aborda o tema:

Convém, ainda, assinalar que a divisão constitucional de competências entre a União e os Estados não impede eventuais conflitos entre legislações federais e estaduais. Sobre essa questão, três possibilidades devem ser analisadas: a) pode ocorrer que, mesmo observando os seus campos de atuação, União e Estados legislem de forma conflitante. Nesse caso, entende-se que deverá predominar a regra mais restritiva, uma vez que se busca a satisfação de um interesse público; b) uma segunda possibilidade consiste na inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente. A invasão do campo de atuação alheio, como já mencionado, implica a inconstitucionalidade da lei, seja ela federal, seja ela estadual; c) finalmente, pode ainda o conflito entre leis resultar da impossibilidade de definir precisamente o que são normas gerais e normas especiais.<sup>13</sup>

43. Tem a precaução origem no direito alemão (*Vorsorgeprinzip*) e é reconhecida como o Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992.<sup>14</sup> Traduz orientação de evitar que a falta de clareza acerca de possíveis riscos e danos ambientais decorrentes de atividades humanas impeça a adoção de medidas preventivas.

44. Por sua vez, o caput do art. 225 da CF positiva o chamado princípio da prevenção, segundo o qual preservação e proteção do ambiente se impõem ao poder público e à coletividade. O postulado é sustentáculo do direito ambiental, porquanto danos causados ao ambiente são, amiúde, irreversíveis e irreparáveis ou de difícil reparação.<sup>15</sup> Consagra-se dever geral do poder público de prevenção de riscos ambientais.

---

<sup>13</sup> FERREIRA, Heline Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (coord.). Direito constitucional ambiental brasileiro. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 244-245.

<sup>14</sup> Princípio 15: “Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

<sup>15</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 119-120.

45. De acordo com Norma Sueli Padilha, o princípio da prevenção “deve nortear todos os empreendimentos privados que manipulam de alguma forma o meio ambiente, bem como, toda a ação da Administração Pública, em todos os níveis, no dever de implementar a proteção ambiental, norteando-se por Políticas Públicas de caráter eminentemente preventivos e fazendo atuar de forma preventiva o poder de polícia ambiental”.<sup>16</sup>

46. Alexandra Aragão esclarece a lógica do postulado:

Mais vale prevenir, porque, em muitos casos, depois de a poluição ou o dano ambiental ocorrerem, é impossível a reconstituição natural da situação anterior, isto é, é impossível remover a poluição ou o dano.

O caso mais exemplar é a justiça ambiental que impõe que se evite a extinção de uma espécie animal ou vegetal.

Mais vale prevenir, porque, mesmo sendo possível a reconstituição in natura, frequentemente ela é de tal modo onerosa que não é razoável exigir um tal esforço ao poluidor. Logo, serão as gerações futuras que mais vão sofrer as consequências daquele dano ambiental que não foi possível evitar.

Mais vale prevenir, por fim, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir. Com efeito, o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência de poluição é, em geral, muito inferior ao custo das medidas de “despoluição” após a ocorrência do dano.<sup>17</sup>

47. Entre as formas pelas quais se concretizam os princípios da precaução e da prevenção, destaca-se a realização do estudo prévio de impacto ambiental (EPIA), que se volta a identificar danos que possam ser causados por atividades que interferem no meio ambiente. Por essa razão, referido estudo é anterior à licença ambiental.

48. Consubstancia o EPIA um instrumento da PNMA com vocação nitidamente preventiva, conforme observa Paulo Affonso Leme Machado:

---

<sup>16</sup> PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 255.

<sup>17</sup> ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 73.

O “Estudo Prévio de Impacto Ambiental” deve ser anterior ao licenciamento ambiental da obra ou da atividade. Esse estudo não pode ser concomitante nem posterior à implantação da obra ou à realização da atividade. A Constituição criou especificamente esse instituto jurídico, que tem uma diferença com o instituto já existente – o Estudo de Impacto Ambiental. O texto constitucional inseriu o termo “prévio”, para situar, sem nenhuma dúvida, o momento temporal em que ele deverá ser utilizado. Visa evitar uma prevenção falsa ou deturpada, quando o empreendimento já iniciou sua implantação ou quando os planos de localização foram elaborados sem o estudo de impacto ambiental. A implementação da legislação ambiental após a Constituição revelou a argúcia dos constituintes, pois se tem tentado escapar, de muitas formas, da obrigação de elaborar-se a avaliação ambiental.<sup>18</sup>

49. O licenciamento ambiental e o EPIA são, portanto, ferramentas essenciais de controle de prejuízos ambientais gerados por empreendimentos e atividades, tendo por finalidade evitar danos ao meio ambiente ou, no mínimo, mitigar efeitos negativos, com vistas à conciliação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental. São, por isso, exigidos para toda atividade potencialmente poluidora ou degradadora.

50. Nesse sentido, compete a este Eg. Tribunal declarar, uma vez mais, a incompatibilidade de normas que atentam diretamente contra a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

#### **4.2. Proteção constitucional à vida, à saúde e à integridade física**

51. Logo como primeiro direito tutelado no *caput* do rol de direitos e deveres individuais e coletivos, a Constituição estampa a vida (art. 5º). E nada seria mais natural, pois, sem vida, não há que se falar em liberdade, igualdade, segurança, propriedade e outros.

52. O reconhecimento do direito à vida, para além de poder ser considerado com um verdadeiro direito natural, remonta aos primórdios do constitucionalismo moderno: Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776, Quinta Emenda à Constituição dos Estados

---

<sup>18</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Comentário ao art. 225, § 1º, IV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 2091.

Unidos, de 1791, Declaração dos Direitos Humanos da ONU, de 1948, Lei Fundamental Alemã, de 1949, dentre inúmeros outros tratados e acordos internacionais.

53. Nas palavras do ilustre Professor Ingo Sarlet<sup>19</sup>, “o conceito de ‘vida’, para efeitos da proteção jusfundamental, é aquele de existência física. Cuida-se, portanto, de critério meramente biológico, sendo considerada vida humana toda aquela baseada no código genético humano. Em apertada síntese, é possível afirmar que o direito à vida consiste no direito de todos os seres humanos de viverem, abarcando a existência corporal no sentido da existência biológica e fisiológica do ser humano”. Ora, se inúmeras pessoas vêm ficando doentes e morrendo em razão da má gestão ambiental, é certo que nada resta da mais basilar proteção à vida humana.

54. Sarlet ainda o esclarece que “o direito à vida opera, para além de sua condição de direito fundamental autônomo, como pressuposto fundante de todos os demais direitos fundamentais, verdadeiro pré-requisito da existência dos demais direitos consagrados constitucionalmente, ou, como enfatizado pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, como base vital da própria dignidade da pessoa humana”.

55. Analisando as interações entre o direito à vida e outros direitos fundamentais, o Professor assim leciona:

Outro direito fundamental fortemente conectado com o direito à vida é o direito à integridade física (corporal) e psíquica, o qual, diversamente do direito à vida, protege a integridade corporal e psíquica, proteção esta que se agrega à proteção da existência física (direito de viver), mas com esta não se confunde. O direito à integridade física e psíquica tem desenvolvimento histórico similar ao do direito à vida, de tal sorte que a doutrina aponta uma quase identidade desses dois direitos e dos seus âmbitos de proteção, muito embora também aqui se trate de direitos autônomos. Nessa perspectiva, a violação do direito à vida sempre abrange uma afetação da integridade física e corporal, ao passo que uma intervenção nesta muitas vezes coloca em risco a vida e em outros casos leva à morte, muito embora o direito à integridade física e corporal também abarque intervenções que não geram risco à vida.

---

<sup>19</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 4a edição ampliada. São Paulo: Saraiva, 2015.

O direito à saúde, embora também apresente uma forte ligação com o direito à vida, com este não se confunde. Com efeito, o direito à vida não pode ser lido de forma a abranger a ampla proteção da saúde, o que é relevante especialmente em ordens constitucionais como a alemã ou a norte-americana, em que, apesar de estar consagrado o direito à vida, não há menção explícita a um direito à saúde. Por outro lado, a ligação cresce em importância quando, diante da ausência de previsão de um direito à saúde, o direito à vida (naquilo que evidentemente guarda relação com o direito à saúde) opera como fundamento para o reconhecimento de obrigações com a saúde. Isso ocorre, por exemplo, no âmbito da Convenção Europeia de Direitos Humanos, quando, com base no direito à vida e no direito à integridade física (consubienciado na proibição de tortura), o Tribunal Europeu de Direitos Humanos reconhece obrigações de cuidados médicos por parte do Estado em determinadas circunstâncias. Em síntese, isso significa que a partir do direito à vida (o mesmo no caso do direito à integridade corporal) são deduzidos deveres estatais de proteção e promoção da saúde. Apenas em caráter ilustrativo, podem ser colacionados dois casos apreciados pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos. A Corte sustentou, em casos envolvendo alegações de más práticas médicas, que o Estado tem uma obrigação positiva de proteção à vida, que inclui o requisito de que hospitais tenham regulamentações no sentido de proteger a vida dos pacientes. Além disso, considerou que colocar a vida de um paciente em risco, por negar acesso a tratamento médico, que deve ser disponível para a população em geral, importa na violação do direito à vida. Embora os países disponham de liberdade para decidir como configurar seu respectivo sistema de saúde, a falta de uma proteção mínima, todavia, viola o direito à vida. Já no caso *Anguelova v. Bulgária* (2002), foi ressaltado que o Estado tem uma obrigação de fornecer tratamento médico aos seus apenados por força do direito à vida, hipótese que voltou a ser objeto de reconhecimento pelo Tribunal em julgamentos mais recentes.

56. O nobre doutrinador esclarece que, no contexto da proteção ambiental, o direito à vida impõe também medidas de proteção contra a degradação ambiental, notadamente quando colocada em risco de forma imediata a vida dos indivíduos, de modo que, também aqui – na relação entre direito à vida e proteção ambiental –, há fortes pontos de contato, ainda que se trate de direitos e deveres autônomos entre si. Já outras formas de poluição, ainda que não coloquem a vida em risco direto, violam a integridade física e o direito à saúde, deslocando a relação para outra esfera. **Em outras palavras, ou bem se reconhece que o retrocesso em normas ambientais mínimas viola o próprio direito à vida, ou bem se aceita que, no mínimo, há forte e frontal violação ao direito à saúde.**

57. Outro ponto inquestionável é que o destinatário direto do direito fundamental à vida é o Estado, em todas as suas formas de atuação. Partindo disso, como pode o Estado, que o obrigado primeiro a respeitar o direito fundamental à vida, pô-la em risco com medidas tão temerárias? **Ora, os retrocessos ambientais aprovados pelo Estado de Roraima, que deveria bem zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado naquela localidade, têm efeitos gravíssimos à saúde da população roraimense, diretos e indiretos. Ou seja, para além de matarem e destruírem a fauna e a flora - o que já seria suficientemente grave para que fossem condenados ou proibidos -, destroem a própria vida humana.**

58. E isso sem falar do contexto macro: como pode o Estado agir contra si próprio? Ora, se se sabe que o Estado é o garantidor último do direito à vida – e, partindo da teoria do mínimo existencial, deve utilizar diversos mecanismos para tentar promover saúde e, finalmente, vida –, como justificar o verdadeiro incentivo à doença? O Estado gera os doentes de que terá de cuidar no futuro (via prestação de saúde pública, assistência social e etc.)? Quem ganha com isso? Será que se trata de uma ação voltada ao real interesse público? Infelizmente, não.

59. Recentemente, ao reconhecer que a “relação de interdependência entre o direito ao meio ambiente saudável e outros direitos não é estranha à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”, o e. Ministro Luís Roberto Barroso exemplificou os seguintes direitos afetados pela destruição ambiental: “o direito à vida (art. 5º, CF), à saúde (art. 6º, CF), à segurança alimentar e à água potável (art. 6º, CF), à moradia (no sentido de habitat), ao trabalho (art. 7º, CF), podendo impactar, ainda, o direito à identidade cultural, o modo de vida e a subsistência de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais (art. 23, III, art. 215, caput e §1º e art. 216 c/c art. 231, CF e art. 68, ADCT).”<sup>20</sup>

60. Dando à vida contornos mais densos, a Constituição Federal, embora não tenha expressamente contemplado um direito à integridade pessoa, física, corporal ou psíquica, certamente deu guarida protetiva a esses bens jurídicos. Com efeito, uma análise sistemática, que considera o conjunto dos dispositivos constitucionais e o bloco de constitucionalidade

---

<sup>20</sup> Supremo Tribunal Federal. Despacho. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 60- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 708. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. DJe 28.06.2020.

decorrente de tratados internacionais correlatos, justifica a opção por uma leitura mais ampliadora do texto constitucional. Embora seja comum associar referido direito à proibição de penas cruéis, ao respeito aos direitos de presos, a proteção à integridade também abrange outros direitos fundamentais expressamente contemplados na Constituição, como o direito à segurança, o direito à intimidade e o direito à saúde.

61. Nessa linha, Sarlet esclarece que “o direito à integridade física (corporal) e psíquica abarca a proteção da integridade externa pessoal, ou seja, a esfera corporal no sentido biológico, bem como a integridade pessoal interna no que diz com o funcionamento da esfera psíquica, incluindo a sensibilidade à dor e ao sofrimento físico e psíquico”. E é justamente esse o ponto de ligação entre a integridade física e a saúde. Mas, de plano, há que se questionar: como cogitar em manutenção da integridade física se o afrouxamento do licenciamento ambiental e a permissão para uso de mercúrio em garimpos estão direta e indiretamente associados à perda da qualidade de vida, causando inúmeras doenças de toda ordem à população roraimense?

62. Partindo, agora, para o direito à saúde, Sarlet afirma que,

[c]onsagrado no art. 6º de nossa Constituição, é no art. 196 e ss. que o direito à saúde encontrou sua maior concretização em nível normativo-constitucional, para além de uma significativa e abrangente regulamentação normativa na esfera infraconstitucional, com destaque para as leis que dispõem sobre a organização e os benefícios do SUS e o fornecimento de medicamentos. Mesmo assim, basta uma leitura superficial dos dispositivos pertinentes (arts. 196 a 200) para que se perceba que nos encontramos, em verdade, no que diz com a forma de positivação, tanto em face de uma norma definidora de direito (direito à saúde como direito subjetivo, de todos, portanto de titularidade universal), quanto diante de normas de cunho impositivo de deveres e tarefas, pois o art. 196 enuncia que a saúde é direito de todos e dever do Estado, além de impor aos poderes públicos uma série de tarefas nesta seara (como a de promover políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, além de estabelecer o acesso universal e igualitário às ações e prestações nesta esfera). [...]

Por mais que os poderes públicos, como destinatários precípuos de um direito à saúde, venham a opor – além da já clássica alegação de que o direito à saúde (a exemplo dos direitos sociais prestacionais em geral) foi positivado como norma de

eficácia limitada – os habituais argumentos da ausência de recursos e da incompetência dos órgãos judiciais para decidirem sobre a alocação e destinação de recursos públicos, não nos parece que esta solução possa prevalecer, ainda mais nas hipóteses em que está em jogo a preservação do bem maior da vida humana.

63. E aqui, *a priori*, compartilha-se da opinião do Professor Sarlet, para o qual o direito à saúde (mínimo existencial) deve, *prima facie*, preponderar na análise face à reserva das possibilidades orçamentárias. Essa, ao que parece, também é a posição majoritariamente adotada nesse Eg. Tribunal, embora os casos concretos cheguem com contornos mais densos que podem modular a fundamentação. Mas, partindo disso, questiona-se: será que ainda estaremos aptos a buscar garantir o direito à saúde, de modo amplo e pretensamente universal, quando *a conta* dos efeitos desse *modus operandi* de afrouxamentos de normas ambientais chegar?

64. Isso porque é inegável que as flexibilizações ambientais ora combatidas aumentarão problemas de questões sanitárias de toda ordem; ou seja, mais pessoas buscarão socorro no Judiciário para ver garantido seu direito a sobreviver. Nesse cenário de colapso, é improvável que se mantenha o atual entendimento *garantista*. Portanto, e com o perdão da expressão, em não se optando por cortar, de já, a raiz da árvore envenenada, é improvável que se consiga conter a evolução de seus frutos, mesmo que haja boa vontade administrativa (o que não parece ser o atual caso) e das autoridades judiciais.

65. Por sua vez, o art. 196 da Constituição estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

66. Aqui, a inconstitucionalidade da situação ora narrada é evidente: **como justificar que o Estado, que é o garantidor universal de saúde e de políticas, sociais e econômicas, que buscam a redução do risco de doenças e outros agravos, possa jogar contra o próprio time? Com efeito, se o interesse público presumido textualmente pela Constituição é a redução do risco de doenças, como pode o Estado facilitar e endossar situações que causam nítido agravamento do estado de saúde de todos? Ou o Poder Público entende**



**que viver sem água e na poluição ambiental faz bem para a saúde?** Não parece ser - ou não deveria ser - o caso.

#### **4.3. Ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso institucional e ao retrocesso socioambiental**

67. Um dos princípios gerais de direito que regem a proteção dos direitos humanos é a proibição do retrocesso. Também chamada de “efeito *cliquet*”, ou *entrenchment*, a proibição de retrocesso significa que, uma vez alcançada a concretização da proteção a determinado direito, não se admite qualquer medida tendente à sua eliminação, sendo permitido apenas aprimoramentos e acréscimos ao âmbito de proteção existente.

68. Segundo André de Carvalho Ramos, a proibição do retrocesso impõe que o Poder Público atue no sentido de preservar o “mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, impedindo o retrocesso, que poderia ser realizado pela supressão normativa ou ainda pelo amesquinamento ou diminuição de suas prestações à coletividade”<sup>21</sup>.

69. Nas palavras do Min. Min. Luís Roberto Barroso,

o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política pública substitutiva ou equivalente. Isto é: a invalidade, por inconstitucionalidade, ocorre quando se revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, deixando um vazio no seu lugar. Não se trata, é bom observar, da substituição de uma forma de atingir o fim constitucional por outra, que se entenda mais apropriada. A questão que se põe é a da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> CARVALHO RAMOS, André de. Curso de direitos humanos. 6. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 102-103.

<sup>22</sup> BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição, 2014, p. 381.

70. Vê-se, assim, que “a vedação do retrocesso não pode ser vista na perspectiva de direitos isoladamente considerados, mas sim à luz do sistema de que fazem parte”<sup>23</sup>. Nas palavras do Ministro Herman Benjamin, o princípio da proibição do retrocesso ambiental “transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente”<sup>24</sup>.

71. No âmbito do julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4901, 4902, 4903 e 4937, cujo objeto era a constitucionalidade de dispositivos do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), foi reconhecida a validade de diversos dispositivos com fundamento no princípio da vedação ao retrocesso. Veja-se trecho emblemático do voto Min. Celso de Mello naquela ocasião:

Refiro-me ao princípio que veda o retrocesso social, cuja incidência não permite que se suprimam ou que se reduzam os níveis de concretização já alcançados em tema de direitos fundamentais.

Esse postulado impede que, em tema de direitos fundamentais, inclusive em matéria ambiental, sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário (...).

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social, particularmente em matéria socioambiental, traduz, no processo de sua efetivação, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos fundamentais (como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, exceto na hipótese em que políticas compensatórias sejam implementadas pelas instâncias governamentais.

72. Trata-se, como se vê, de princípio que decorre de diversos mandamentos constitucionais, como o do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da aplicabilidade direta das normas definidoras de direitos

<sup>23</sup> STF. Medida Cautelar no Mandado de Segurança no 33.474 (DF). Rel. Min. Luís Roberto Barroso. DJe nº 232/2018. Publicado em 3 de novembro de 2016.

<sup>24</sup> BENJAMIN, Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, em Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, Brasília: Senado Federal, 2011, pp. 62/63.

fundamentais (art. 5º, § 1º), da segurança jurídica (art. 1º, *caput* e art. 5º, XXXVI) e da cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV<sup>25</sup>.

73. Esse conjunto de dispositivos constitucionais informa a atuação do Poder Público, de forma a estabelecer um limite material à sua atuação, proibindo ações que promovam uma desconstrução ou regressão dos níveis de proteção já alcançados. Isso significa que o Estado tem o dever negativo de se abster de adotar medidas de caráter regressivo em matéria de direitos fundamentais<sup>26</sup>.

74. Permite-se a eventual diminuição na proteção normativa ou fática de um direito fundamental em hipóteses excepcionalíssimas, desde que seja justificada pela proteção a outro direito fundamental, devendo ser observada a proporcionalidade da medida tendente a reduzir o âmbito de proteção e que seja preservado o núcleo essencial do direito envolvido.

75. A conjuntura normativa ora impugnada 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, notadamente em Roraima. Ou seja, impede que aos cidadãos brasileiros roraimenses seja dado o gozo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atentando contra a proteção à vida, à saúde e aos próprios princípios da liberdade econômica, que supostamente busca tutelar. A conjuntura inconstitucional reduz, assim, o âmbito de proteção normativa do direito ao meio ambiente, configurando ofensa ao princípio da vedação do retrocesso institucional.

76. Essa faceta institucional da proibição do retrocesso é compatível com a jurisprudência desse Eg. STF, que já impediu o retrocesso político (ADI 4.543-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 19-10-2011, Plenário), o retrocesso civil (RE 878694/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, julgamento em 10-5-2017), bem como o retrocesso social (MS 24.875, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 11-5-2006, Pleno)<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> SARLET, I. W. Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise, Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, São Paulo, n. 4, p. 241-271, jul./dez. 2004.

<sup>26</sup> PIOVESAN, F.; GOTTI, A. P.; MARTINS, J. S. A proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais, In: PIOVESAN, F. Temas de direitos humanos, 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 86.

<sup>27</sup> Exemplos retirados da obra de André de Carvalho Ramos. CARVALHO RAMOS, André de. Curso de direitos humanos. 6. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 104-105.

77. Por outro lado, a Lei aqui impugnada, por vulnerar a proteção já conquistada do meio ambiente, promoveu um retrocesso socioambiental. O STF já reconheceu a proibição do retrocesso em matéria socioambiental (STF, ADI n. 4.717/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 15/02/2019), o qual impede que ato estatal reduza o âmbito de proteção de direitos sociais e ambientais já consolidado por medidas legislativas. Assim, qualquer alteração normativa/procedimental ou omissão estatal que atinja o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado esbarra no princípio da proibição do retrocesso ecológico.

78. Nesse âmbito, 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.

79. Esse dever de progressividade, contudo, não vem sendo observado pelo Poder Público roraimense, na medida em que, ao invés de aprimorar qualitativamente normas ambientais locais, opta por flexibilizar normas de alçada federal e de afrouxar vedações de cunho internacional. Ou seja, as autoridades roraimenses ficam inertes quando deveriam agir, ou atuam de modo errático quando não precisavam agir. O caos é, sem dúvida, a tônica do debate.

80. Tendo feito esse sobrevoo sobre a matéria em debate, cumpre partir, agora, para uma análise mais detalhada da norma ora impugnada. É o que se passa a sucintamente fazer.

#### **4.4 Quadro Normativo Federal em Matéria de Licenciamento Ambiental**

81. O dever de proteção ao meio ambiente é de todos os entes federados, que devem atuar de forma coordenada nesse mister. Apesar de seus contornos fluidos, a repartição de

atribuições legislativas ditada pela Constituição Federal, em matéria de competência concorrente, norteia-se pelo princípio da predominância do interesse.<sup>28</sup>

82. Cabe, por padrão, à União o estabelecimento de normas gerais que busquem a padronização nacional. Essas normas poderão ser suplementadas pelos estados, para atender a interesses regionais, e pelos municípios, quando houver necessidade de regular temas de interesse local, desde que observadas as regras gerais federais sobre a matéria. Ou seja, não pode haver conflito entre norma geral federal e norma específica estadual, ou não haveria os conceitos de geral/específica.

83. Pois bem: no exercício da sua competência para estabelecer normas gerais em direito ambiental, editou o ente central da Federação a Lei 6.938/81 – recepcionada pela Constituição de 1988 –, por meio da qual criou a Política Nacional do Meio Ambiente, dirigida a assegurar a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida” (art. 2º, caput).

84. A lei instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, constituído por “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental” (art. 6º, caput).

85. Na estrutura desse sistema, criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, órgão consultivo e deliberativo com atribuições de assessoramento, estudo e propositura de “diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais”, e de deliberação sobre “normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida” (art. 6º, II).

86. Em relação ao licenciamento ambiental, a Lei 6.938/81 inseriu-o entre os instrumentos da PNMA (art. 9º, IV) e submeteu a esse procedimento toda “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (art. 10, caput).

---

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 478.

87. A regulamentação da lei deu-se com o Decreto 99.274, de 6.6.1990, que previu a possibilidade de expedição de três licenças pelo poder público, no exercício de sua competência de controle ambiental: licença prévia, na fase preliminar de planejamento da atividade; licença de instalação, que autoriza o início da implantação; e licença de operação, que autoriza o início do funcionamento da atividade licenciada (art. 19).

88. No plano federal, o processo de licenciamento foi conformado, no que toca à competência administrativa, pela Lei Complementar 140, de 8.12.2011, que o definiu como o “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (art. 2º, I).

89. Tem-se no licenciamento um instrumento preventivo de controle sobre atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente; instrumento este que visa dar efetividade ao comando do art. 225, IV, da CF, que impõe a realização de estudo prévio do impacto ambiental “para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”.

90. No que diz com a normatização do procedimento administrativo do licenciamento, previu o art. 8º, I, da Lei 6.938/1981 competir ao Conama “estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA”, reproduzindo comando do art. 7º, I, do Decreto 99.274/1990.

91. No exercício dessa prerrogativa institucional, editou o Conama a Resolução 237, de 19.12.1997, que regulamentou os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.

92. O art. 2º do diploma estipulou dependerem de licenciamento do órgão ambiental competente a “localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou

potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.

93. No art. 8º, a Resolução 237/1997 pormenorizou as etapas do processo de licenciamento, que culmina na expedição das já referidas licenças – licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO) –, as quais “poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade” (parágrafo único do art. 8º).

94. Fixou a resolução, assim, duas etapas preliminares para obtenção do licenciamento, representadas pelas LP e LI. Somente após o atendimento às exigências dessas, habilita-se à concessão da LO. Confira-se, no ponto, o teor do art. 8º da Resolução 237/1997:

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I – Licença Prévia (LP) – concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II – Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III – Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

95. A Resolução 237/1997 trouxe, ainda, previsão de licenciamento por processo simplificado “para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente”. É o que estabelece o seu art. 12:

Art. 12. O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1º Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3º Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

**96. Em princípio, não estabeleceu a Resolução 237/1997 possibilidade de estipulação de novos tipos de licença pelos entes subnacionais, para qualquer tipo de empreendimento, em substituição às modalidades nela previstas, com dispensa da obtenção da LP, LI e LO. Muito menos se coaduna com a dita Resolução a aplicação de licenciamento simplificado para atividades de impacto significativo ao meio ambiente, como é o caso evidente do garimpo, em especial, com o uso de mercúrio. As disposições da norma do Conama que disciplinam os tipos de licenças devem ser observadas pelo poder público em todas as esferas, precisamente porque integram uma política nacional, nos termos do artigo 24, VI e VIII, da Constituição.**

97. É certo, contudo, que, por não se tratar de tema de competência privativa ou exauriente da União, como visto, há espaço para que estados e municípios legislem de forma complementar sobre o licenciamento ambiental. Nessa linha, o art. 6º, § 1º, da Lei 6.938/1981 previu que os “Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo Conama”; enquanto o art. 12, § 1º, da Resolução Conama 237/1997 permitiu aos entes estabelecerem procedimentos simplificados de licenciamento. Contudo, tal hipótese foi prevista tão somente para o licenciamento de atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.



98. O condomínio federativo em matéria de meio ambiente também abrange a competência administrativa para conduzir os respectivos processos de licenciamento ambiental. Por essa razão, aliás, estabeleceu a LC 140/2011 vários instrumentos de cooperação entre os entes federados e fixou as hipóteses em que o processo de licenciamento ambiental é de competência da União (inciso XIV do art. 7º), dos estados (incisos XIV e XV do art. 8º) e dos municípios (inciso XIV do art. 9º).

99. No que se refere à produção normativa sobre a matéria, porém, a atuação é concorrente, consoante determina o sistema federativo brasileiro (CF, art. 24, VI). Disso decorre que, **no resguardo do meio ambiente, estados e Distrito Federal podem editar normas mais protetivas do que as estabelecidas pelo ente central da Federação**. Com esse entendimento, tem a Suprema Corte admitido a “sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção”, como “circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria”<sup>29</sup>.

100. No voto-condutor proferido naquele julgado, o Ministro Relator Alexandre de Moraes teceu algumas considerações sobre a importância de se fortalecer o equilíbrio federativo, por meio do reconhecimento e da valorização de peculiaridades regionais nessa seara (p. 17-21 do acórdão). Veja-se:

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União,

---

<sup>29</sup> ADI 5.996/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 30.4.2020.

com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa. Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por José Alfredo de Oliveira Baracho (Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional. Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, o fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (Geraldo Ataliba. República e constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por Michael J. Malbin, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (A ordem constitucional americana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por Alexis de Tocqueville, ao comentar a formação da nação americana (Democracia na América: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

(...)

Em matéria de proteção ambiental, especificamente, e aqui entra a defesa da fauna, a opção tomada pelo Constituinte foi a de partilhar competências materiais e legiferantes, como já assinalado acima, com a transcrição do art. 24, VI, da CF. Assim sendo, nada impõe a necessária prevalência da legislação editada pelo ente central, especialmente quando considerado que a norma estadual veicula disciplina ambiental mais protetiva, se comparado com a lei federal que tratou da mesma matéria. Em rigor, o Estado do Amazonas, por meio da norma ora impugnada, não proibiu toda e qualquer realização de testes em animais dentro de seu território, tendo apenas escolhido, dentro da sua competência legiferante, proibir a utilização

de animais para o desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal e perfumes.

(...)

Dessa forma, a sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso.

101. Tudo isto demonstra que o modelo de federalismo brasileiro admite, com base na necessidade de se atender a peculiaridades ou interesses regionais, a edição de legislação ambiental estadual mais protetiva que o enquadramento normativo estabelecido pelo legislador central. Ocorre, contudo, que esse não é o presente caso.

**102. Com efeito, à revelia da norma federal sobre o licenciamento tripartido e sobre as competências dos Estados para suplementarem a legislação geral federal tão somente naquilo que pretendam ser mais protetivos ao meio ambiente, as autoridades roraimenses parecem ter feito exatamente o oposto.**

103. Em verdade, outros entes subnacionais já procederam de igual modo, na tentativa de facilitar indevidamente o licenciamento ambiental nas respectivas localidades. Fala-se aqui, especificamente, do Estado do Amapá, cuja legislação sobre teve sua constitucionalidade questionada no âmbito desse Eg. Tribunal, que assim concluiu:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC.



IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ,  
ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012.  
(ADI 5.475, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 3.6.2020)

104. Na espécie em exame, tem-se formalmente inconstitucional subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Roraima ao instituir a Licença de Operação Direta e sem estudos prévios de impacto ambiental para atividades de lavra garimpeira no Estado.

105. Como muito bem esclareceu a Ministra Cármen Lúcia no bojo do julgamento da referida ADI 5.475, o licenciamento ambiental não é procedimento meramente burocrático do Poder Público, mas “um dos processos preventivos mais relevantes em tema de proteção ao meio ambiente”<sup>30</sup>, pelo qual a Administração Pública exerce o poder de polícia em matéria ambiental de forma preventiva.

106. Não é lícito ao legislador estadual, no caso, ao legislador roraimense, portanto, dissentir da sistemática definida em normas gerais pela União, instituindo licença ambiental única ou direta e sem estudos prévios de impacto ambiental que, de forma inequívoca, tornará mais frágeis e ineficazes a fiscalização e o controle da Administração Pública sobre empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente.

107. E, claro, não há que se falar em nenhuma peculiaridade regional que permitisse a *suplementação em contrário* - e, mesmo que houvesse, não seria viável se cogitar de norma estadual específica contrariando norma geral federal, ou não estaria satisfeita a harmonia federativa. Com efeito, esse Eg. Tribunal já decidiu ser inadmissível que, no exercício de competência complementar residual, os Estados -Membros e o Distrito Federal formulem “disciplina que acaba por afastar a aplicação das normas federais de caráter geral”<sup>31</sup>.

108. Sarlet e Fensterseifer sustentam que “o Estado e o Município devem respeitar o padrão normativo estabelecido na norma geral e tomar tal standard de proteção ambiental como piso

---

<sup>30</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Federalismo e competências ambientais no Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 94.

<sup>31</sup> ADI n. 3.035, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 14.10.2005

legal protetivo mínimo, de tal modo que – a prevalecer esse argumento – apenas estaria autorizado a atuar para além de tal referencial normativo, e não para quem”<sup>32</sup>.

**109. Ao criar a Licença de Operação Direta, o legislador roraimense esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República.**

110. Ademais, o estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de garimpo afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção, preceito inerente ao dever de proteção imposto ao Poder Público, pois “não seria possível proteger sem aplicar medidas de prevenção”<sup>33</sup>.

111. Na norma estadual impugnada, portanto, não apenas se invadiu competência da União para editar normas gerais sobre proteção do meio ambiente, como também se infringiu o dever de proteção imposto pelo art. 225 da Constituição da República, estabelecendo-se procedimento de licenciamento ambiental roraimense menos eficaz na proteção ambiental que o delineado pela legislação nacional.

112. Há, nessa esteira, clara dissonância entre as normas de Roraima e a legislação federal regente da matéria. Como dito, o licenciamento ambiental é o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente por meio do qual o poder público legitima e controla as “atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (LC 140/2011, art. 2º, I).

113. A LC 140/2011 inseriu na Política Nacional do Meio Ambiente a determinação de prévio licenciamento ambiental para toda a “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva

---

<sup>32</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 192

<sup>33</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental brasileiro. 24. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 121

ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (Lei 6.938/1981, art. 10).

114. Delimitou a LC 140/2011 o espaço de atuação administrativa de cada esfera da federação em tema de licenciamento ambiental, incumbindo aos estados as ações de licenciamento sobre “atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (art. 8º, XIV), ainda que “localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)”, e ressalvadas as ações de competência da União e dos municípios.

115. Quanto aos últimos, incumbiu-os de licenciar atividades ou empreendimentos “a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)” (art. 9º, XIV).

116. Conforme ensina Celso Antonio Pacheco Fiorillo, “o licenciamento ambiental é feito em três etapas distintas e insuprimíveis: a) outorga da licença prévia; b) outorga da licença de instalação; c) outorga da licença de operação”.<sup>34</sup> Não se podem suprimir as etapas e as respectivas licenças, sob pena de fragilizar a proteção do meio ambiente.

117. Conquanto a simplificação do processo de licenciamento tenha previsão na legislação federal, trata-se de hipótese excepcional, admitida apenas para atividades de pequeno potencial de impacto ambiental (art. 12, § 1º, da Resolução CONAMA 237/1997).

118. Nos termos do anexo VIII, códigos 01 e 02, da Lei 6.938/1981, com redação da Lei 10.165/2000, classificam-se como atividade de alto potencial poluidor/degradador as atividades de extração e tratamento de minerais, incluindo a “lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento”.

---

<sup>34</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

119. No mesmo sentido, estabelece a Resolução Conama 237/1997, de forma expressa, estarem sujeitos ao licenciamento ambiental a “extração e tratamento de minerais”, incluindo as atividades de “pesquisa mineral com guia de utilização” e de “lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento” (anexo I).

120. Em sua redação original, trazia o Código de Mineração (Decreto-Lei 227, de 28.2.1967) regramento específico para a “jazida de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil” (arts. 5º e 8º). Contudo, tais normas foram posteriormente revogadas pelas Leis 6.567/1978 e 9.314/1996.

121. Não obstante, a Resolução Conama nº 01, de 23.1.1986, inseriu as atividades de extração de minério, inclusive as que eram então definidas na classe II pelo Código de Mineração, como causadoras de significativo impacto ambiental e, por esse motivo, sujeitas a regular licenciamento ambiental (LP, LI e LO) e a Estudo Prévio de Impacto Ambiental (art. 2º, IX).

122. Por sua vez, a Resolução Conama nº 9, de 6.12.1990, estatuiu estar sujeita a licenciamento a “realização da pesquisa mineral quando envolver o emprego de guia de utilização” (art. 1º).

123. Até mesmo para o regime favorecido de lavra garimpeira, previu a Lei federal 7.805, de 18.7.1989, a necessidade de prévio licenciamento ambiental pelo órgão competente.<sup>35</sup>

124. Não há, nas referidas normas gerais editadas pela União sobre o tema, permissão de dispensa ou simplificação do processo de licenciamento para a lavra a céu aberto por escavação de cascalheiras ou de minerais típicos para uso na construção civil.

125. Mineração é atividade com alto potencial poluidor/degradador para o meio ambiente. Com efeito, são significativos os possíveis impactos ambientais dela decorrentes, que vão desde o desmatamento das áreas de operação até a alteração do padrão topográfico, com

---

<sup>35</sup> “Art. 15. Cabe ao Poder Público favorecer a organização da atividade garimpeira em cooperativas, devendo promover o controle, a segurança, a higiene, a proteção ao meio ambiente na área explorada e a prática de melhores processos de extração e tratamento.  
Art. 16. A concessão de lavras depende de prévio licenciamento do órgão ambiental competente.”

deposição inadequada de estéreis e rejeitos. Reconhecendo a imprescindibilidade do licenciamento ambiental para exploração da atividade de mineração, José Rubens Morato Leite anota a respeito dos contornos do respectivo procedimento:

Pode-se descrevê-lo como um sistema de controle baseado em um procedimento de autorizações sucessivas, que são concedidas de forma parcial através de licenças, desde que atendidas as providências de cada uma de suas fases, e sujeitas à revisão permanente dessas condições, que podem ser modificadas a qualquer tempo, objetivando adequar a atividade aos novos padrões fixados para a proteção do meio ambiente.

Considerando-se a elevada capacidade poluidora/degradadora da exploração mineral, e os riscos potenciais a que podem ser submetidos todos os espaços naturais onde aquelas venham ser desenvolvidas (independentemente do regime jurídico de proteção desses espaços), é possível concluir – conquanto esta orientação não seja unânime na doutrina, e tampouco reproduza a prática administrativa da concretização da norma constitucional – que todas as atividades de pesquisa, lavra, industrialização e beneficiamento de minerais encontram-se sujeitas à obrigação de prévio licenciamento ambiental, de modo que a obtenção das licenças é condição para o início dos trabalhos de exploração mineral.<sup>36</sup>

126. Em razão do seu alto potencial degradante, a própria Constituição anteviu a necessidade de reparação do meio ambiente no local em que a atividade foi explorada:

Art. 225. (...)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

127. Ao estabelecerem a dispensa ou a relativização do licenciamento para determinadas atividades de mineração a céu aberto, o artigo 3º da Lei nº 1.453, de 8 de fevereiro de 2021, do Estado de Roraima, incorre em ofensa ao art. 24, VI, §§ 1º e 2º, da CF, violando a competência da União para legislar sobre normas gerais de proteção ao meio ambiente. Além disso, as normas atacadas criam exceção à incidência do art. 225, § 1º, IV, da CF, sendo, portanto, incompatíveis com os deveres constitucionais dos entes federativos de proteger e preservar o meio ambiente equilibrado, e de recuperar o meio ambiente degradado.

128. Frise-se que a discussão ora suscitada não se confunde com aquela apreciada pelo Supremo Tribunal no julgamento da ADI 4.615/CE (Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 233, de

---

<sup>36</sup> LEITE, José Rubens Morato. Comentário ao art. 225, § 2º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 2100.



28.10.2019), em que se afirmou a validade constitucional de lei do Estado do Ceará que dispunha sobre licenciamento ambiental simplificado por autodeclaração.

129. Naquele processo, o alcance das normas questionadas restringia-se a “implantação e operação de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo”, razão pela qual se entendeu que elas não extravasavam a moldura normativa posta pela União na Resolução 237/1997.

130. Nesta ação, o artigo 3º da Lei nº 1.453, de 8 de fevereiro de 2021, do Estado de Roraima, não se limita a simplificar o licenciamento de atividades de pequeno potencial de impacto poluidor-degradador, mas restringiram o espectro de proteção ambiental, por meio de relativização do procedimento de licenciamento para atividades consideradas de alto potencial poluidor e degradação ambiental.

131. Ao fazê-lo, inova indevidamente a disciplina do licenciamento ambiental, imiscuindo-se no regramento geral nacional sobre a matéria, o qual se encontra conformado sobretudo nas normas da Lei Complementar 140/2011, das Leis 6.938/1981 e 7.805/1989, do Decreto 99.274/1990 e da Resolução CONAMA 237/1997.

132. Ainda que admitido o estabelecimento de hipóteses mais simples de licenciamento ambiental pela legislação federal, um ponto não comporta flexibilização: aquele que diz com a definição de quais atividades ou empreendimentos são, efetiva ou potencialmente, causadores de degradação ambiental e que estão, por conseguinte, sujeitos a licenciamento ambiental.

133. Nesse sentido, a fim de cumprir o mandamento constitucional de garantir às presentes e futuras gerações um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o art. 10 da Lei 6.938/1981 dispôs expressamente que todas as atividades ou empreendimentos “efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” submetem-se, previamente, ao necessário e inafastável processo de licenciamento ambiental.

134. E o rol das atividades e empreendimentos poluidores foi previsto no anexo I da Resolução 237/1997. Se determinada atividade é considerada efetiva ou potencialmente

poluidora, nenhuma legislação estadual pode dispensar o licenciamento ambiental. Pela disposição do art. 2º, § 2º, da Resolução 237/1997, estados e municípios podem complementar o anexo I do diploma, mas não reduzir ou flexibilizar a exigência contida na norma geral federal.

135. Nesse mesmo diapasão, não encontra amparo na Constituição Federal a dispensa de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Sobre o tema, observe-se que o artigo 3º da Lei roraimense ora atacada prevê, para a emissão da licença única, apenas e tão somente a apresentação de Plano de Controle Ambiental (PCA) e de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD).

136. Ora, a atividade de exploração mineral, ainda que na modalidade de lavra garimpeira, é causadora de significativo impacto socioambiental, com alto potencial de danos irreversíveis ao meio-ambiente e a vidas humanas. Como já mencionado, tal fato está previsto na própria Resolução Conama nº 1/1986, que qualifica tal atividade como sendo de significativo impacto ambiental, nos termos do artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição. O grau de impacto pode variar em consequência do tipo de minério a ser extraído, sua localização, a forma da lavra, o método de extração, entre outros, porém é incontornável à natureza da atividade mineradora o seu caráter de impacto significativo. É com vistas a mitigar o irreversível e elevado impacto da atividade que se justifica a apresentação do EIA/RIMA por agentes interessados na exploração mineral.

137. Por certo, o Artigo 3º da Resolução 237/97 determina, *in verbis*: “A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetivas ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.” O artigo 2º da Resolução 01/1986 determina, por seu turno, que o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório ambiental, incluindo para a extração de minérios.

138. Por óbvio, não há que se confundir o estudo de impacto ambiental com os mecanismos supramencionados do PCA e PRAD. O PCA está previsto na Resolução 09/1990 do CONAMA, e é exigido para a concessão de Licença de Instalação (LI) para atividades de extração mineral, contendo os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais avaliados na fase da LP (Artigo 5º), quando se avalia e aprova o EIA/RIMA. Já o PRAD vem previsto no Decreto 91.632/1989, que determina seja submetido ao órgão ambiental competente quando da apresentação do EIA/RIMA (Artigo 1º), e respeita procedimentos específicos regulados pela Instrução Normativa nº 04/2011 do IBAMA.

139. Evidentemente, trata-se de mecanismos com finalidades distintas, exigíveis em etapas distintas do processo de licenciamento trifásico, cada qual respeitando um procedimento próprio estabelecido por normativas federais específicas. Jamais poder-se-ia equiparar o EIA/RIMA com o PCA ou o PRAD. De tal monta, a supressão de apresentação do EIA/RIMA para o licenciamento de lavra garimpeira importa em inadmissível retrocesso no grau de proteção ambiental roraimense, e resta em desconformidade com o determinado no art. 225, § 1º, incisos IV e V.

140. Por conseguinte, o artigo 3º e parágrafos da Lei nº 1.453, de 8 de fevereiro de 2021, do Estado de Roraima, violou a competência da União para estabelecer normas gerais em matéria de proteção ao meio ambiente e fragilizou a proteção do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado. Em hipótese análoga, essa foi a conclusão do Supremo Tribunal Federal:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente

poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins. 3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental. 5. Ação direta julgada procedente. (ADI 5.312/TO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 11.2.2019.)

141. Consoante se assentou na ocasião, a complementação da legislação ambiental pelos estados não os habilita a dispensar a exigência de licenciamento. Não há espaço para criação legislativa estadual a esse respeito.

142. Sob o aspecto material, por inobservarem os deveres estatais de preservar e de proteger um meio ambiente ecologicamente equilibrado, as normas questionadas afrontam os princípios da precaução e da prevenção.

143. Ao estabelecerem hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental e omitir a apresentação do EIA/RIMA para atividades e empreendimentos de lavra a céu aberto, acabam por criar exceção à aplicação do art. 225, § 1º, IV, da CF, violando a exigência constitucional de estudo prévio de impacto ambiental.

144. Há de se reconhecer, portanto, que as normas objurgadas da Lei estadual de Roraima ora impugnada malferem a Constituição Federal, seja por invadirem o campo legislativo da União, concernente à edição de normas gerais de proteção ambiental; seja por inobservarem o dever estatal de proteger o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

**145. E, noutro giro, há de se reconhecer que a legislação ora impugnada também vulnera o próprio direito material, em si, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Com efeito fala-se aqui especificamente da autorização para o uso do mercúrio na atividade de lavra garimpeira, o que representa verdadeiro retrocesso em face de consensos mínimos estabelecidos a nível internacional.**

146. Diz-se isso porque é do conhecimento de todos que o Brasil ratificou e internalizou a Convenção Internacional de Minamata sobre Mercúrio. Referido diploma esclarece, já em seus *consideranda*, o panorama da utilização do mercúrio:

Reconhecendo que o mercúrio é uma substância química que causa preocupação global devido à sua propagação atmosférica de longa distância, sua persistência no meio ambiente depois de introduzido antropogenicamente, sua habilidade de se bioacumular nos ecossistemas e seus efeitos significativamente negativos na saúde humana e no meio ambiente;

Conscientes das preocupações sanitárias, especialmente nos países em desenvolvimento, resultantes da exposição ao mercúrio por populações vulneráveis, especialmente mulheres, crianças, e, por meio dessas, as futuras gerações;

Tomando nota das vulnerabilidades particulares dos ecossistemas árticos e das comunidades indígenas devido à biomagnificação do mercúrio e contaminação de alimentos tradicionais, bem como das preocupações com as comunidades indígenas de forma mais ampla no que diz respeito aos efeitos do mercúrio;

Reconhecendo as importantes lições da Doença de Minamata, em particular os sérios efeitos sobre a saúde e o meio ambiente decorrentes da poluição por mercúrio, e a necessidade de assegurar a gestão apropriada do mercúrio e a prevenção de tais eventos no futuro.

147. A ONG WWF Brasil<sup>37</sup> esclarece que, na primeira metade do século passado, no Japão, habitantes da cidade de Minamata apresentaram sintomas como fortes convulsões, surtos de psicose, perda de consciência e febre. As vítimas haviam consumido peixes pescados na Baía de Minamata, onde uma empresa de produção de PVC, que usava mercúrio na fabricação, descartava os resíduos do processo. Em 1956, a origem da doença de Minamata foi esclarecida. Cerca de 5.000 pessoas foram atingidas. Além das vítimas que ficaram com sequelas graves, estima-se que o número de mortos tenha chegado a 900 pessoas. Minamata ficou conhecido como um dos maiores desastres ambientais do planeta.

148. Décadas depois, em outubro de 2013, outra cidade japonesa, Kunamoto, sediou a Conferência Diplomática para a assinatura da Convenção de Minamata sobre Mercúrio. O tratado internacional era o resultado de várias rodadas de negociações, que envolveram 140 países no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma). Após a

---

<sup>37</sup>

Disponível em:  
<[https://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/reducao\\_de\\_impactos2/politicaspublicas/convencao\\_minata/](https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/reducao_de_impactos2/politicaspublicas/convencao_minata/)>.  
Acesso em 19/1/2021.



ratificação pelo Congresso Nacional, em novembro de 2017, o acordo internacional foi finalmente promulgado pelo presidente da República em agosto de 2018. Minamata impõe metas que o Brasil deve cumprir até 2020.

149. O Brasil não produz mercúrio. No período de uma década antes de ratificar a convenção, o país importou 88,4 toneladas de mercúrio metálico. Cinco países - Espanha, Estados Unidos, Reino Unido, Quirguistão e Japão - foram os que mais exportaram para o Brasil. Santa Catarina e São Paulo foram os Estados que mais importaram. O comércio caiu bastante na última década. Nos três primeiros anos do século 21, as importações somaram 210,2 toneladas, contra 51,7 toneladas importadas entre 2014 e 2016. Em 2017, foram importadas cerca de 26 toneladas de mercúrio.

150. O mercúrio é um metal líquido, que evapora com facilidade em temperatura ambiente. Liberado em rios e lagoas, em contato com matéria orgânica, pode se transformar em metil-mercúrio, ainda mais tóxico. A exposição pode causar danos nos sistemas nervoso, digestivo e imune, além de problemas no coração, pulmões e rins. A contaminação de pessoas também pode se dar por alimentos contaminados, como peixes.

151. Estudos geológicos demonstraram a presença natural do mercúrio na Amazônia, independentemente da atividade de garimpo, onde o metal ajuda a separar pequenos grãos de ouro de sedimentos e a agregá-los em uma amálgama. Pesquisa publicada em 2017 no *American Journal of Environmental Sciences*, em coautoria com Marcelo Oliveira da Costa, do WWF, mostrou a presença de mercúrio em 81% dos peixes coletados, entre os mais consumidos pela população local, na região do Parque Nacional Tumucumaque, no Amapá. O mercúrio detectado nas amostras superava os níveis permitidos pela Organização Mundial de Saúde, mais restrito do que o nível de tolerância definido pela Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária). A contaminação foi atribuída ao uso de mercúrio na mineração de ouro em pequena escala na fronteira entre Brasil, Suriname e Guiana Francesa. Situação análoga se verifica no Estado de Roraima em vista da larga utilização do mercúrio em empreendimentos garimpeiros clandestinamente instalados no interior do estado.

152. A reportagem ainda faz um importante apontamento sobre a interface mercúrio-povos indígenas, que são uma das maiores vítimas do uso desenfreado do metal altamente tóxico para finalidades de extração ilegal de minérios na Amazônia:



153. Com efeito, estudos científicos publicados pela Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ atestam a alta contaminação de mercúrio observada em Roraima em razão de sua utilização na atividade garimpeira no Estado ao longo das décadas, com graves e irreversíveis prejuízos à saúde da população.

154. Para exemplificar, em 2018, o referido órgão publicou os resultados de uma investigação na Terra Indígena Yanomami, região gravemente impactada pela atividade

garimpeira no passado e no presente - mais especificamente: nas regiões de Paapiu (onde houve intensa atividade garimpeira nas décadas de 1980-1990) e Waikás (onde há registros de atividade atual de invasão garimpeira). Por um lado, a pesquisa revelou que mesmo após quase 30 anos da interrupção das atividades garimpeiras em Paapiú, 6% da população permaneciam com elevados níveis de mercúrio no organismo. Por outro lado, na região de Waikás, onde a atividade garimpeira está em franca expansão, quase 30% da população de 4 aldeias Ye'kwana e mais de 90% da população da aldeia Yanomami de Aracaça encontravam-se contaminadas por mercúrio<sup>38</sup>. Em um segundo estudo, ainda inédito, a Fiocruz conduziu uma nova investigação na região de Maturacá e revelou que 56% das mulheres em idade reprodutiva e crianças Yanomami menores de 5 anos encontravam-se contaminadas pelo mercúrio<sup>39</sup>.

155. Em setembro de 2020, o então Relator Especial das Nações Unidas Sobre os Impactos das Substâncias e Resíduos Tóxicos para os Direitos Humanos, Baskut Tuncak, em relatório apresentado após visita oficial ao Brasil, realçou o impacto da contaminação de mercúrio em razão da atividade garimpeira em Roraima e recomendou ao Estado brasileiro, entre outros pontos, que adote controle mais rigoroso do uso abusivo de substâncias tóxicas por empresas operantes no Brasil<sup>40</sup>.

156. Semelhante situação se observa ao longo do rio Madeira, onde se verifica a extração de minérios na modalidade de lavra garimpeira licenciadas conforme a lei: estudo conjunto de pesquisadores da Universidade Estadual Paulista e da *Queensland University of Technology* demonstrou a relação entre a alta concentração do metal tóxico e a extração de ouro na modalidade garimpeira<sup>41</sup>.

157. É forçoso salientar: os estudos científicos comprovam não haver nível de exposição segura ao mercúrio. Isto é dizer: todo e qualquer grau de exposição ao mercúrio na população

---

<sup>38</sup> VEGA et al., 2018.

<sup>39</sup> Os resultados da pesquisa foram tornados públicos em matéria jornalística do jornal O Globo, de 2019, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/estudo-da-fiocruz-mostra-que-56-dos-ianomamis-tem-mercurio-acima-do-limit-e-23852233>>, Acesso em 19/1/2021.

<sup>40</sup> Disponível em: <[https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session45/Documents/A\\_HRC\\_45\\_12\\_Add.2.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session45/Documents/A_HRC_45_12_Add.2.docx)>, Acesso em 19/1/2021.

<sup>41</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/03/garimpo-de-ouro-no-rio-madeira-deixa-rastro-de-poluicao-por-metais-toxicos.shtml>> Acesso em 21/01/2021.



é capaz de causar danos irreversíveis à saúde humana. A exemplo: para cada 1,0 µg de mercúrio encontrado no cabelo de mulheres grávidas, há evidências indicando perda de 0,18 pontos no quociente de inteligência (QI) das crianças, ainda em fase intrauterina<sup>42</sup>. Porquanto a liberação da utilização de mercúrio em lavras a céu aberto, em empreendimentos licenciados sem o devido rigor estabelecidos pela norma geral, põe em risco a saúde de toda a população do Estado de Roraima.

158. À luz desse histórico e de tais dados, o principal objetivo da Convenção de Minamata é substituir e, em alguns casos, eliminar o uso do mercúrio, evitando a contaminação ambiental e humana. Especificamente quanto às atividades de mineração, o item 2 do artigo 7 da Convenção esclarece que **cada Parte em cujo território sejam realizadas atividades de mineração e processamento de ouro artesanal e em pequena escala deverá adotar medidas para reduzir, e quando viável eliminar, o uso de mercúrio e compostos de mercúrio nessas atividades, bem como as emissões e liberações de mercúrio no meio ambiente resultantes dessas atividades.**

159. **Ora, como se falar em tendência a eliminar ou reduzir o uso de mercúrio na atividade de mineração (lavra garimpeira, por exemplo) se se cogita de liberar, institucionalmente, o uso do mercúrio? Se há uso ilegal atualmente, que o Estado fiscalize, puna e combata, mas não legalize a irregularidade, inclusive do ponto de vista da responsabilidade internacional do Estado brasileiro, para dar uma sensação falsa de regularidade. Do contrário, qualquer norma que tem seu *enforcement* não trivial poderia ser revogada, na pretensão de que se vivesse numa localidade que respeitasse todas duas normas.**

160. Por fim, importa esclarecer que o garimpo não é atividade de baixa relevância ambiental no Estado de Roraima. Pelo contrário, a expansão desordenada da exploração garimpeira sobre o território roraimense vem intrinsecamente ligada ao seu povoamento recente, sempre em prejuízo, ao mesmo tempo, do meio ambiente e dos povos que tradicionalmente ocupam a região.

---

<sup>42</sup> Vasconcellos et al., 2018.

161. Foi na década de 1970 que o processo ganhou intensidade, com o início das obras da Perimetral Norte e a abertura da área Yanomami para pesquisas minerais após a descoberta de jazidas pelo projeto RADAM. Em poucas semanas, a região começou a ser ocupada por garimpeiros clandestinos, que atingiram aproximadamente cinco centenas<sup>43</sup>. O controle dos recursos naturais da região passou a ser disputado por um conjunto de atores econômicos, e o próprio Estado, que havia dado início ao processo, perdeu o controle para outros agentes interessados em se apropriar desse território.

162. Os efeitos ecológicos e epidemiológicos foram devastadores. Nesse sentido, aponta-se que, de meados de 1987 a janeiro de 1990, cerca de 14% da população Yanomami em Roraima tenha morrido em decorrência de doenças associadas à invasão garimpeira<sup>44</sup>. Da mesma forma, a destruição do leito dos rios e a sua contaminação por mercúrio, óleo diesel e outros resíduos causaram danos significativos aos ecossistemas locais, impossibilitando os Yanomami de usufruir de numerosos recursos imprescindíveis para o seu sistema produtivo.

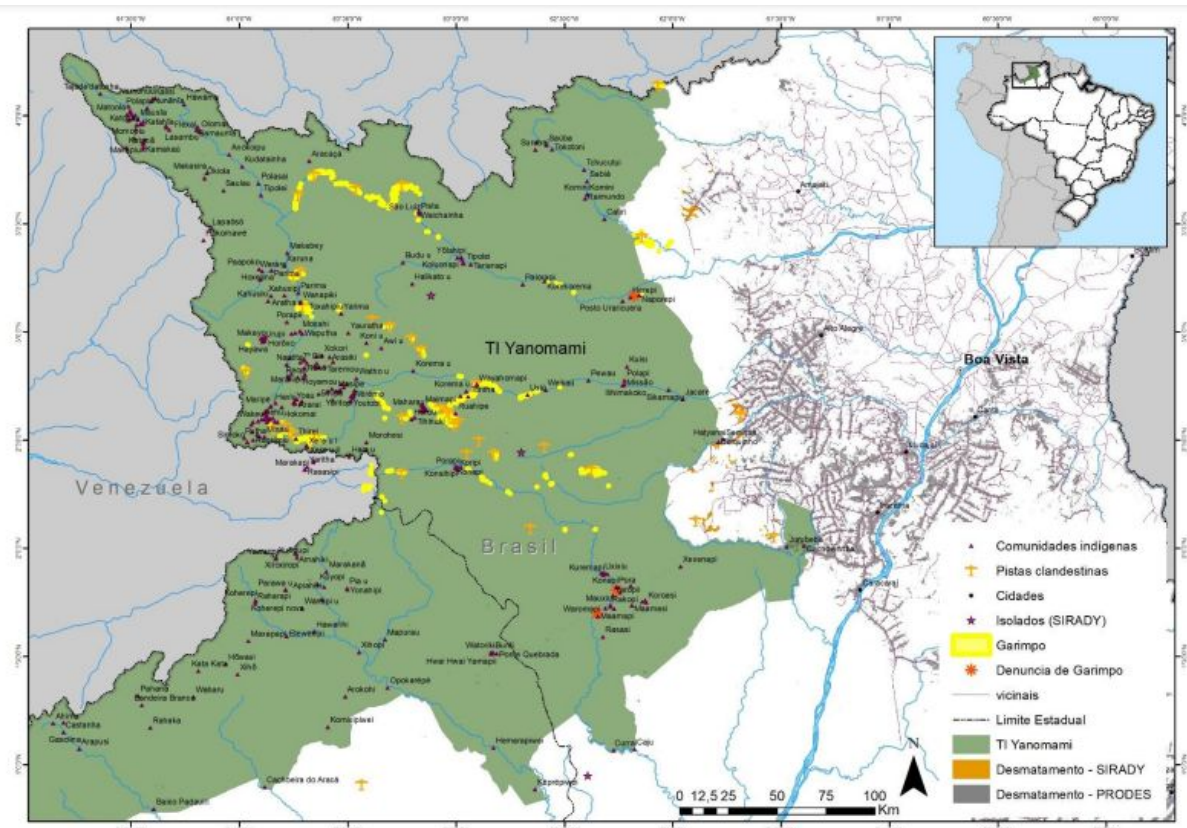
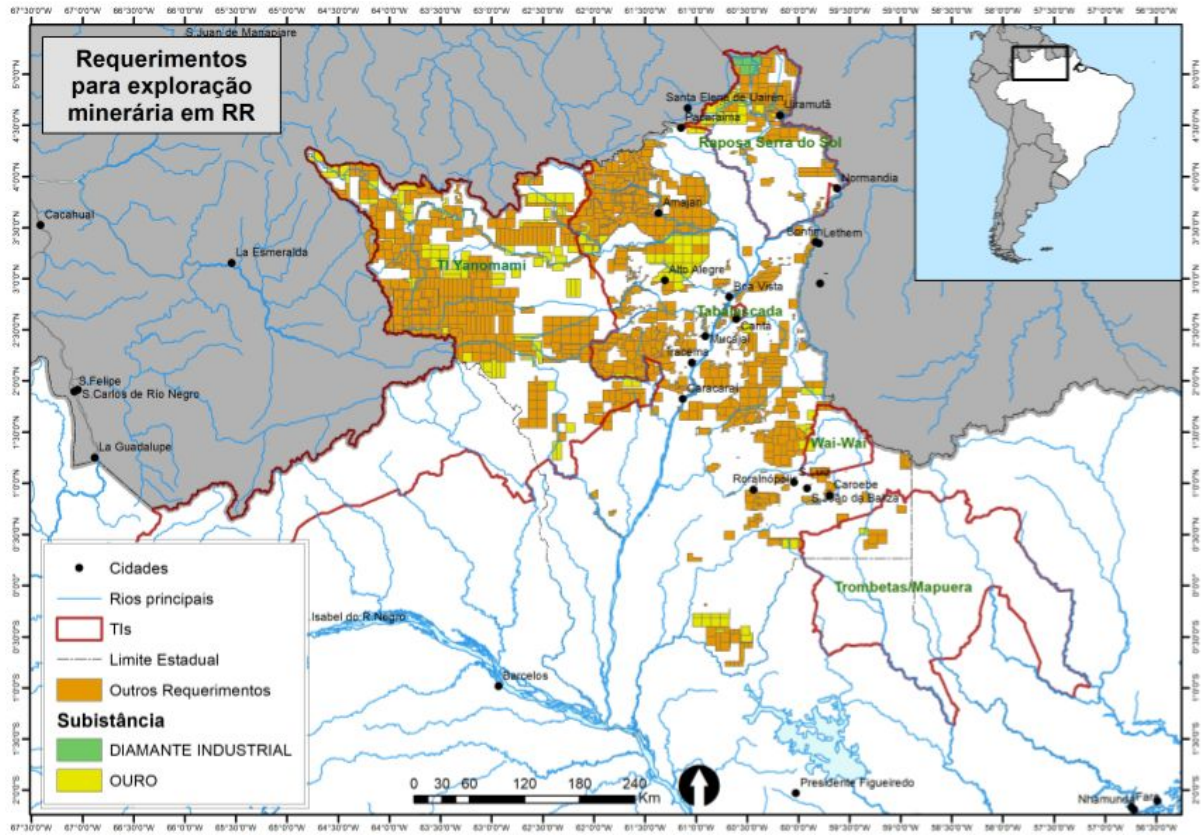
163. Note-se, aqui, que o garimpo clandestino em Roraima vem se intensificando nos anos recentes, redobrando-se o impacto observado sobre a floresta, os rios, e comunidades vizinhas. A diferença, de acordo com dados do Sistema de Alerta e Monitoramento do Garimpo - Terra Indígena Yanomami, entre janeiro e setembro de 2020 foi de cerca de 341 hectares, o que corresponde a um aumento de 20% na área degradada total. Neste período, o maior crescimento absoluto se deu nas regiões Kayanau e Aracaçá, com incrementos superiores a 100 hectares cada. Waikás, Alto Catrimani, Parima e Homoxi também tiveram aumento significativo. Em valores relativos destacam-se Palimiu e Uraricuera, sendo que esta última no início de 2010 ainda não possuía cicatrizes evidentes.

164. Mencione-se, ainda, dados da Agência Nacional de Mineração sobre requerimentos para exploração minerária em Roraima apontam o grande interesse de agentes privados em explorar a região, inclusive em terras indígenas. Vejam-se, nesse sentido, os mapas dos requerimentos de exploração minerária e das localizações dos garimpos em Roraima confeccionados pelo Instituto Socioambiental:

---

<sup>43</sup> RAMOS & TAYLOR, 1979.

<sup>44</sup> RAMOS, Alcida, 1993b.



165. Não há que se falar, portanto, em atividade com potencial de impacto ambiental reduzido, e os efeitos deletérios da atividade garimpeira sobre o meio ambiente e a saúde humana são verificados mesmo onde lavras são exploradas conforme a lei. Até o final do século XX, o garimpo de ouro na Amazônia dependia basicamente de pequenas calhas concentradoras ou bateias para extrair o metal de depósitos aluvionares, coluvionares e eluvionares. Entretanto, com a mecanização do processo impulsionada pela corrida do ouro na década de 1980, o uso de novos equipamentos movidos à diesel trouxe à atividade um significativo ganho de escala, tanto em termos de produção quanto de impacto ao meio ambiente.

166. Esse ganho de escala se reflete, conseqüentemente, sobre o grau de impacto da atividade garimpeira sobre o meio ambiente e a saúde humana, atingindo proporções desastrosas. No rio Tapajós, por exemplo, um laudo da Polícia Federal concluiu que, a cada sete anos, a atividade garimpeira despeja uma quantidade de rejeitos equivalente ao desastre de Mariana<sup>45</sup>.

167. Assim, diante do atual modelo de exploração garimpeira, podemos destacar os seguintes impactos físicos e biológicos: a) a remoção da cobertura vegetal; b) a contaminação do solo e dos recursos hídricos por substâncias tóxicas como o Metilmercúrio e o Cianeto; c) a destruição de margens e o assoreamento de corpos hídricos; d) a destruição de Habitats; e e) o descarte inapropriado de resíduos sólidos. Somados a esses efeitos, há ainda impactos de cunho social, como a destruição de sítios arqueológicos, e impactos associados à saúde humana como a disseminação de doenças infectocontagiosas, com destaque para a malária. Há, por fim, evidência científica de que áreas de floresta amazônica degradadas pela atividade garimpeira apresentam os menores índices de recuperação de biomassa, o que inclui a inobservância de recuperação florestal<sup>46</sup>.

168. A frouxa fiscalização sobre áreas de garimpo na Amazônia, por demais, traduz-se na relação íntima entre áreas que foram licenciadas para o garimpo e áreas onde a modalidade mineradora ocorre clandestinamente, à revelia dos órgãos de fiscalização do Estado e ao

---

<sup>45</sup> Disponível em: <

<https://www.escolhas.org/entrevista-do-mes-ana-carolina-haliuc-braganca-o-garimpo-ilegal-de-ouro-esta-presente-da-forma-transversal-na-amazonia-causando-danos-ambientais-e-sociais/> > Acesso em 21/01/2021.

<sup>46</sup> Kalamadeen et al, 2020.

arrepio da lei. Em publicação recente do Ministério Público Federal<sup>47</sup>, o órgão pondera sobre a dramática intensidade em que a lavagem de ouro ocorre em Permissão de Lavras Garimpeiras (PLG), em consequência da frágil fiscalização sobre a atividade nas regiões amazônicas em que ocorre, por meio da falsa indicação da origem do ouro proveniente de áreas onde o garimpo é ilegal, o que inclui terras indígenas e áreas protegidas. A esse respeito, e em se tratando de um estado habitado por povos indígenas das mais diversas matrizes culturais que tradicionalmente ocupam parcela significativa do território do Estado, importa trazer à luz observações sobre o potencial de impacto do projeto ora aprovado sobre os povos indígenas roraimenses.

169. De início, retome-se que a promoção do licenciamento ambiental nessas localidades é ato exclusivo da União, conforme prescreve o artigo 7º, XIV da Lei Complementar 140/2011, enquanto a Lei Federal nº 7805/89 exclui as terras indígenas do regime de permissão de lavras garimpeiras. De outro lado, observe-se que uma vez que a atividade garimpeira se dá primordialmente no curso de rios, com impactos verificáveis a nível de assoreamento e poluição por elementos químicos altamente tóxicos à saúde humana e animal, é indispensável que o estudo ambiental para licenciamento de lavras garimpeiras considere as micro-bacias hidrográficas da região ao definir os limites da área geográfica direta ou indiretamente impactada, conforme Artigo 5º, III, da Resolução CONAMA 01/1986, critério que deveria ser levado em conta para a realização de consulta aos povos indígenas afetados.

170. Ademais, a Portaria Interministerial Nº 60/2015 combinada com a Instrução Normativa Nº 02/2015 da Funai, por sua vez, estabelecem procedimentos específicos para o licenciamento ambiental de empreendimentos que possam ocasionar impacto socioambiental aos povos indígenas, sendo prevista participação do IBAMA, manifestação da Funai e a devida consulta ao povo afetado.

171. A legislação específica supracitada, ainda, dá concretude ao artigo 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, internalizada no ordenamento brasileiro com status constitucional pelo Decreto 5051/2004. O dispositivo internacional impõe ao Estado brasileiro o dever de consulta ao povo interessado sempre que sejam previstas medidas

---

<sup>47</sup> Disponível em: < [www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/) >. Acesso em 20/01/2021.

legislativas ou administrativas capazes de causar impactos diretos ou indiretos a suas comunidades. Ao deixar de consultar os povos indígenas potencialmente afetados em sua elaboração e, ao mesmo tempo, não prever mecanismos para viabilizar a consulta para o licenciamento de empreendimentos específicos que possam causar impactos diretos ou indiretos sobre as comunidades indígenas da região, resta manifesta a inconvenção da legislação ora impugnada, além da já demonstrada inconstitucionalidade.

172. Então, por todo o exposto, parece inegável concluir no sentido de que há, sim, clara vulneração ao próprio direito material fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no aspecto de permissão ao uso do mercúrio na lavra garimpeira em Roraima, o que, uma vez mais, demonstra cabalmente a inconstitucionalidade e inconvenção da norma.

## 5. DA MEDIDA CAUTELAR

173. Estão presentes os pressupostos para a concessão da Medida Cautelar ora postulada, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868, de 1999.

174. Por um lado, o *fumus boni juris* está amplamente configurado, diante de todas as razões acima expostas, as quais evidenciam que a Lei nº 1.453, de 8 de fevereiro de 2021, do Estado de Roraima, na parte impugnada, violou diversos preceitos fundamentais da Constituição. **Afinal, fala-se de lei que não respeitou a divisão de competências legislativas em matéria ambiental, tendo invadido o núcleo legislativo da União, e que malferiu o próprio direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em nítido retrocesso inconstitucional em matéria ambiental.**

175. O *periculum in mora*, por seu turno, consubstancia-se no fato de que a disciplina atacada subverte o modelo constitucional e altera o regime jurídico de proteção ao ambiente, com potencial para causar imediatos danos irreparáveis ou de difícil e custosa reparação. A urgência ocorre justamente em vista da possibilidade real de danos ao patrimônio ambiental do Estado de Roraima, mediante licenciamento indevido de empreendimentos e atividades, o

que pode afetar ecossistemas e populações humanas. É de se falar, também, que a vigência da Lei é imediata, estando a norma plenamente em vigor para produzir seus deletérios efeitos.

176. Cumpre ressaltar que, conforme veiculado na imprensa local roraimense, **agentes interessados na operação de lavras garimpeiras no Estado de Roraima já atuam para licenciar empreendimentos na moldura da Lei ora impugnada.**<sup>48</sup> Como já extensivamente elucidado, os potenciais danos resultantes de eventuais empreendimentos licenciados indevidamente são inestimáveis e irreversíveis.

177. Cabe invocar o princípio da precaução, que rege a conduta dos entes públicos na preservação de ambiente ecologicamente equilibrado.

178. É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelas normas impugnadas seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia, preferencialmente em juízo monocrático liminar, a ser posteriormente referendado pelo Plenário dessa Eg. Corte, na forma do art. 10 da Lei 9.868/1999.

179. Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar, a fim de que seja suspensa a eficácia da Lei nº 1.453, de 8 de fevereiro de 2021, do Estado de Roraima.

## 6. **DOS PEDIDOS**

180. Diante do exposto, requer:

- a) A concessão da cautelar requerida, suspendendo os efeitos da Lei nº 1.453, de 8 de fevereiro de 2021, do Estado de Roraima;
- b) A oitiva da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado de Roraima, responsáveis pela edição da norma ora impugnado, bem como do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, no prazo definido na Lei nº 9.868, de 1999;

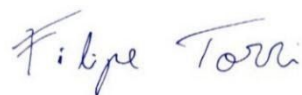
---

<sup>48</sup> Disponível em: <  
<https://folhaby.com.br/noticia/POLITICA/Roraima/Cooperativas-iniciam-pedido-de-licenciamento-para-garimpo/72146>>. Acesso em 19/01/2021

c) O julgamento pela procedência desta ADI, para declarar a inconstitucionalidade e inconvencionalidade da Lei nº 1.453, de 8 de fevereiro de 2021, do Estado de Roraima.

Termos em que pede deferimento.

Brasília-DF, 9 de fevereiro de 2021.



**BRUNO LUNARDI GONÇALVES**

OAB/DF nº 62.880

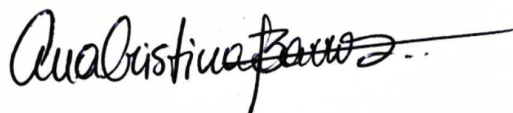
**FILIPPE TORRI DA ROSA**

OAB/DF nº 35.538



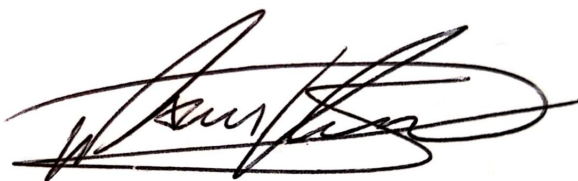
**CÁSSIO DOS SANTOS ARAUJO**

OAB/DF nº 54.492



**ANA CRISTINA BARROS**

OAB/DF nº 30.636



**MARCUS BENNETT**

OAB/DF nº 50.379



**FABIO GOMES DE SOUSA**

Acadêmico de Direito





## **SUMÁRIO DE DOCUMENTOS**

**DOC 1** – Certidão da Comissão Executiva da REDE;

**DOC 2** - Instrumento de mandato;

**DOC 3** – Cópia do ato impugnado.