

## RELATÓRIO

**O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator):** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Rede Sustentabilidade, tendo por objeto a Lei Estadual 1.453 /2021, que “ *dispõe sobre o Licenciamento para a Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima, e dá outras providências* ”, com o seguinte teor:

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.

O Partido requerente afirma que a Lei questionada, ao dispor sobre o licenciamento para a atividade de lavra garimpeira no Estado de Roraima, teria incorrido em inconstitucionalidades formal e material.

Em síntese, aduz afronta à competência comum dos entes federados para a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas, da fauna e da flora (art. 23, VI e VII, da CF), à competência da União para estabelecer normas gerais de proteção e responsabilidade por danos ao meio ambiente (art. 24, VI e VIII, e § 1º, da CF), ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever estatal de promover a sua defesa e proteção para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da CF), aos princípios da precaução e da prevenção e à 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 (art. 225, § 1º, IV e V, da CF).

Argumenta que, embora o modelo de federalismo brasileiro admita, “ *com base na necessidade de se atender a peculiaridades ou interesses regionais, a edição de legislação ambiental estadual mais protetiva que o enquadramento estabelecido pelo legislador central*”, no presente caso, “ *à revelia da norma federal sobre 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*”. De outra perspectiva, destaca que ao “ *criar a Licença de Operação Direta, o legislador roraimense esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional*”.

Sob o aspecto material, afirma que, “ *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 ”, vulnerando, também, o próprio direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput , e § 1º, IV e V, da CF), sobretudo em razão da “ autorização para o uso do mercúrio na atividade da lavra garimpeira, o que representa verdadeiro retrocesso em face de consensos mínimos estabelecidos a nível internacional ”.*

Requer a concessão de medida cautelar, a fim de que seja suspensa a eficácia da Lei impugnada, aduzindo presentes o *fumus boni juris* , diante das próprias razões apresentadas, e do *periculum in mora* , consubstanciado 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 ”.* Ao final, pleiteia seja declarada a inconstitucionalidade e a inconveniência da norma impugnada.

Em 22/2/2021, deferi a medida cautelar pleiteada, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender os efeitos da Lei 1.453 /2021, do Estado de Roraima.

O Governador do Estado de Roraima defende a constitucionalidade do ato impugnado. Aduz ser fundamental ao Estado o ordenamento e a regularização da atividade garimpeira no âmbito do seu território, “ *especialmente no contexto de sua realidade amazônica, com o objetivo de trazer legalidade, institucionalidade, planejamento e fiscalização, uma vez que não possui atualmente instrumentos para o processo de licenciamento ambiental desta atividade sob o regime de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) ”.*

Argumenta que a norma impugnada não teria dispensado “ *a exigência do instrumento de licenciamento ambiental e de estudo prévio de impacto ambiental estabelecidos pela União ”, inexistindo, assim, qualquer “tipo de flexibilização na norma geral federal sobre o tema, o que implica em inexistência de invasão legislativa por parte do Estado ”.* Destaca, no ponto, que os critérios, requisitos e procedimentos estabelecidos nas normas federais, nomeadamente aquelas relacionadas às três licenças de cunho obrigatório (LP, LI e LO), estariam “ *contempladas de forma integrada, em um procedimento único ”.*

De outra perspectiva, quanto à possibilidade de utilização do mercúrio na atividade garimpeira, aponta que a própria norma impugnada restringe-a a uma situação excepcional, razão pela qual estaria “ *em plena*

*conformidade com o Decreto Federal n. 9.470, de 14 de agosto de 2018, que promulgou a Convenção de Minamata sobre Mercúrio, firmada pela República Federativa do Brasil, em Kumamoto, em 10 de outubro de 2013”.*

Por sua vez, a Assembleia Legislativa sustenta que, ao votar o projeto do Executivo que deu origem à Lei Estadual impugnada, teria agido “ *com fundamento nas competências comum e concorrente firmadas pela Carta Republicana* ”, e, assim, pautada “ *no direito-dever de registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais em seu território, na defesa do solo e dos recursos naturais (art. 23, inc. XI, e art. 24, inc. VI, da CRFB)* ”.

Ainda, defende que, ao contrário do sustentado pelo requerente, a legislação impugnada “ *em nenhuma hipótese dispensa a necessidade de expedição da licença de operação, assim como não elimina os requisitos das licenças prévia e de instalação, inclusive torna mais rígido o procedimento de licença prévia e de instalação ao incorporar essas requisitos na licença de operação direta* ”, o que implicaria dizer que “ *não há uma simplificação do licenciamento, mas apenas uma condensação dos processos de licenciamento ambiental, visando a otimização do tempo e eficiência* ”.

Na sequência, a Advogado-Geral da União se manifestou pelo conhecimento parcial da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado, conforme a seguinte ementa:

Ambiental. Lei nº 1.453/2011 que “ *dispõe sobre o Licenciamento para a atividade da Lavra Garimpeira no Estado de Roraima, e dá outras providências* ”. Preliminar. Inadequação de parâmetro de controle alheio à Constituição. Mérito. Compatibilidade da norma impugnada com o texto constitucional. Competência legislativa suplementar do Estado-membro para regulamentar procedimento de licenciamento em etapa única (artigo 24, inciso VI, § 1º, da Constituição Federal). Observância das normas gerais federais acerca do tema (Lei nº 6.938/1981 e Resoluções nº 06/1990 e 237/1997 do CONAMA). Possibilidade de complementação das normas gerais fixadas pela referida resolução pelos órgãos ambientais estaduais, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade. Quando devidamente licenciada pelo órgão ambiental competente, é possível a utilização de mercúrio na atividade de garimpo de ouro, conforme estabelecido pelo Decreto federal nº 97.507/1989. Manifestação pelo conhecimento parcial e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela requerente.

O Procurador-Geral da República, por sua vez, ofereceu parecer pela procedência do pedido, em manifestação assim ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.453 /2021 DO ESTADO DE RORAIMA. LICENCIAMENTO. LAVRA GARIMPEIRA. USO DE MERCÚRIO. REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE JAZIDAS, MINAS E OUTROS RECURSOS MINERAIS. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. LEGISLAÇÃO FEDERAL MAIS PROTETIVA DO MEIO AMBIENTE. MODELO DE LICENCIAMENTO ESTADUAL SIMPLIFICADO. INCONSTITUCIONALIDADE. USO DE MERCÚRIO. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO. PARÂMETROS NACIONAIS. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. É privativa da União a competência para legislar sobre minas e jazidas, sendo formalmente inconstitucional lei estadual na parte em que, a pretexto de disciplinar o licenciamento ambiental de lavra garimpeira, adentra aspectos próprios da atividade.

2. É inconstitucional lei estadual que estabelece regras de licenciamento ambiental para a lavra garimpeira, atividade de alto potencial nocivo, menos rígidas do que as previstas pela normatização federal, como a dispensa do modelo federal de três licenças específicas, a indicar menor nível de proteção do meio ambiente e, por isso, ofensa ao art. 225 da Constituição Federal.

3. O uso de mercúrio na lavra garimpeira demanda o aperfeiçoamento legislativo em âmbito federal, que estabeleça padrões mínimos a serem adotados nacionalmente, seguindo esforço global para banimento ou redução significativa de uso da substância e, ainda, em respeito aos princípios da precaução e da prevenção, norteadores da atuação do poder público em tema de proteção do meio ambiente.

- Parecer pela procedência do pedido.

Foram admitidos os seguintes *amici curiae* : ( i ) Cooperativa de Extrativismo Mineiro Artesanal de Roraima – MINERAR; ( ii ) Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB; ( iii ) Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas – ED/UEA, Clínica de Direitos Humanos do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná –

PPGD/PUCPR, Laboratório de Farmacologia Molecular do Instituto de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Pará – ICB/UFPA e Centro de Culturas Jurídicas Comparadas, Internacionalização do Direito e Sistemas de Justiça – CCULTIS, em conjunto; ( *iv* ) Defensoria Pública da União – DPU; ( *v* ) Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB; e ( *vi* ) Instituto Alana.

É o relatório.