



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO  
SBS Quadra 02, Bloco H, Lote 14 - Bairro Asa Sul - CEP 70070-120 - Brasília - DF - <http://www.dpu.gov.br/>

## NOTA TÉCNICA Nº 2 - DPGU/SGAI DPGU/GTI DPGU

Em 31 de março de 2021.

**Assunto: Licenciamento para a Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima – Lei Estadual 1.453/2021 (PL 201/2020)**

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, dos necessitados, vem, com fundamento no art. 134 da Constituição Federal e nos art. 3º-A, I, II e III, e art. 4º, I, III, VII, X, XI e XVIII, da Lei Complementar 80/94 vem, por meio **GRUPO DE TRABALHO COMUNIDADES INDÍGENAS (GTI)**, apresentar a presente **NOTA TÉCNICA** para expor considerações técnico-jurídicas acerca da Lei Estadual de Roraima nº 1.453/2021 (PL nº 201/2020).

### 1. INTRODUÇÃO

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) peticionou à Defensoria Pública da União por meio **Ofício n. 04/2021 – AJUR/APIB**, solicitando a emissão de parecer técnico a fim de **(i) “elucidar as razões de fato e de direito pela qual o Projeto de Lei Estadual (RR) n. 201/2020 é inconstitucional”;** **(ii) esclarecer “os riscos que um PL dessa natureza oferece aos povos indígenas que são constantemente atingidos pelos impactos que as atividades minerárias e garimpeiras trazem”;** **(iii) “assim como a afronta aos tratados internacionais que versam sobre os direitos dos povos indígenas, uma vez que não houve Consulta Livre, Prévia e Informada acerca de um instrumento normativo que interfere diretamente em nossos direitos territoriais.”**

### 2. DOS FATOS

Em 21 de dezembro de 2020 o governador de Roraima Antônio Denarium apresentou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 201/2020 que visava “Estabelecer procedimentos e critérios específicos para o Licenciamento Ambiental da Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima”. O projeto de Lei foi uma iniciativa do próprio governador que, em mensagem governamental, explicou que o PL “se faz necessário em razão da ausência de normativa legal no âmbito do Estado de Roraima”, e acrescentou que o projeto “trará condicionantes que pretendem assegurar uma atividade segura e responsável”.

O referido projeto foi aprovado por 18 votos favoráveis e dois contrários na Assembleia Legislativa do Estado e, em 02/02/2021, foi sancionado e publicado no Diário Oficial do Estado (DOE), transformando-se na 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”.

O texto original do PL nº 201/2020 previa como limite máximo 50 hectares para o licenciamento ambiental a cooperativas de garimpeiros, proibia o uso de “azougue” (mercúrio) no local da extração de ouro e determinava que as cooperativas só poderiam licenciar outras lavras após promover a recuperação ambiental da lavra anterior.

Ocorre que, por meio de emendas propostas pelo Deputado Estadual Eder Lourinho (PTC), foram aprovadas, para compor a Lei nº 1.453/2020, as seguintes mudanças: **(I)** aumento do limite máximo de 50 hectares para 200 hectares em relação a concessão de licenciamento a cooperativas garimpeiras; **(ii)** permissão do uso de mercúrio para extração do ouro nas lavras licenciadas “em circuito fechado”; **(iii)** autorização para que cooperativas possam licenciar outras lavras após a mera iniciação dos trabalhos de recuperação ambiental ao invés da recuperação total da área.

Ainda, a Lei Estadual nº 1.453/2021 simplifica o licenciamento ambiental propondo um procedimento mais simples sem a devida apresentação de prévio estudo de impacto ambiental, exigido em atividades de significativa degradação ambiental. Vejamos o texto:

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 no 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 compõe 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, disposto 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 mineral 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 de 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, sofrera 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.

Note-se ademais que a referida lei foi sancionada sem que houvesse qualquer participação ou discussão aberta com a sociedade civil e os povos indígenas, população diretamente atingida pelas lavras garimpeiras. Além disso, não houve nenhuma consulta prévia à órgãos técnicos que levasse em conta os impactos socioambientais, o que inviabilizou qualquer discussão e processo transparente na formulação do projeto.

Tal fato foi recebido com surpresa pelas comunidades indígenas de Roraima e por seus representantes. Isso porque a normativa recentemente sancionada agravará ainda mais a já delicada situação de invasão de garimpos ilegais em terras indígenas, que além de desrespeitar os direitos territoriais indígenas, tem contribuído para contaminação e disseminação do **vírus Sars-CoV-2**, responsável pela atual pandemia de COVID-19 que já matou mais de 250 mil brasileiros, entre os quais, 988 vidas indígenas<sup>[1]</sup>.

Além disso, o garimpo provoca graves e irreversíveis danos ao meio ambiente que, somado ao uso de metais tóxicos como mercúrio, resulta em contaminação do solo, dos corpos hídricos, da

vida aquática que alimenta comunidades ribeirinhas, perda de biodiversidade e exposição da saúde humana a sérios riscos.

Conforme se demonstrará, a Lei nº 1.453/2020 é inconstitucional na medida que fere diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988. Além disso, a citada lei também é inconveniente, na medida que fere compromissos internacionais assumidos pelo Brasil sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e sobre direitos dos povos indígenas.

Ressalte-se que o partido Rede Sustentabilidade propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6672) com pedido de medida cautelar, requerendo a suspensão dos efeitos da Lei nº 1.453/2021. Tal medida foi deferida em 22/02/2021, por meio de decisão monocrática proferida pelo Min. Alexandre de Moraes e os efeitos da referida lei encontram-se suspensos.

### **3. DO DIREITO**

#### **3.1. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL 1.453/2021**

##### **3.1.1. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI. DA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 22, XII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO MINERÁRIO**

Inicialmente, cumpre ressaltar que a Lei Estadual 1.452/2021 padece de vício de constitucionalidade em virtude de dispor sobre direitos minerários.

Com efeito, o artigo 22, XII, da Constituição República dispõe que compete privativamente a União Federal legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia.

Trata-se de matérias tipicamente relacionadas à esfera do direito minerário, cuja atividade legislativa não poderia ter sido desempenhada pelo Estado de Roraima.

Ressalta-se que mesmo que haja relação intrínseca existente entre a proteção ambiental e a regulamentação da exploração mineral, a Magna Carta não autoriza o estado da federação a usurpar a competência da União Federal de legislar sobre recursos minerais. Afinal, não foi essa a vontade do legislador constituinte.

Portanto, entende-se que a lei roraimense é inconstitucional por tratar de matéria legislativa reserva a União Federal.

##### **3.1.2. DO DIREITO AO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO**

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é prerrogativa constitucional e dever que se impõe ao Poder Público a fim de que garanta a proteção e preservação deste direito a presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, CF).

Como medidas para se fazer concretizar este direito, a Constituição determinou que o Poder Público deve exigir, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação bem como deve controlar o emprego de técnicas e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225, § 1º, IV e V, CF).

Nessa linha de ampla preocupação, 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 (art. 23, inciso VI e VII, da CF) e como competência concorrente legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 24, inciso VI, VII e VIII, da CF)

Reafirma ainda 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). Além disso, estabelece como um dos princípios da ordem econômica a defesa do meio ambiente. (art.170, VI, CF).

Tem-se assim que a Constituição possui um amplo arcabouço de normas protetivas em relação ao meio ambiente, pois ao positivar o direito ao meio ecologicamente equilibrado, entendeu ser este direito essencial à sadia qualidade de vida e fundamental para que outros direitos fundamentais previstos na Constituição pudessem se concretizar.

A doutrina e a jurisprudência reconhecem o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental. Isto porque, para que se possa viver dignamente e para que se tenha uma sadia qualidade de vida é imprescindível um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. O Supremo Tribunal Federal, inclusive, tem reafirmado recorrentemente em sua jurisprudência a interdependência entre o direito ao meio ambiente saudável e outros direitos fundamentais. Nesse sentido, elucida o Min. Luís Roberto Barroso no julgamento da ADO nº 60 de sua relatoria:

“De fato, tal estado de coisas envolve não apenas o direito de todos a um meio ambiente saudável em si (art. 225, CF), mas produz reflexos sobre um amplo conjunto de outros direitos fundamentais protegidos pela Constituição de 1988, como 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). Tal relação de interdependência entre o direito ao meio ambiente saudável e outros direitos não é estranha à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, a título ilustrativo, tem reconhecido aos princípios da precaução e da prevenção uma origem comum, que conecta o direito ao meio ambiente saudável ao direito à saúde. Nesse sentido: ADI 5.592, rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 11.09.2019; ADI 4.066, rel. Min. Rosa Weber, j. 24.08.2017; RE 627.189, rel. Min. Dias Toffoli, j. 08.06.2016.” [g.n]

Com isso, verifica-se que a Lei Estadual nº 1.453/2020 é inconstitucional, na medida em que afronta a Constituição ao permitir a utilização de mercúrio, metal reconhecidamente danoso à saúde humana e ao meio ambiente. Além disso, o Estado de Roraima descumpra seu dever constitucional de garantir a preservação e proteção do meio ambiente, quando edita normas flexibilizando o licenciamento ambiental e dispensando estudos de impactos ambientais, imprescindível a atividades causadoras de significativa degradação ambiental.

Ademais, ao permitir que cooperativas licenciem outras lavras após mera iniciação dos trabalhos de recuperação ambiental, ao invés da recuperação total da área, a referida lei estadual fere novamente as normas constitucionais. Isso porque, a própria Constituição reconhece a exploração mineral como atividade naturalmente propiciadora de danos ambientais, e determina que *“aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado”* (art. 225, § 2º, CF).

Portanto, inconstitucional o diploma estadual, pois afronta diretamente os arts. 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); 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); § 1º, incisos IV e V (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) e § 2º (dever de recuperação ambiental), todos da Constituição Federal.

### **3.1.3. DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE**

Quanto à competência para legislar sobre meio ambiente, determinou a Constituição Federal que à União, aos Estados e ao Distrito Federal compete legislar concorrentemente sobre proteção do meio ambiente (art.24, VI, CF), sendo que à União compete estabelecer normas gerais e ao Estados compete suplementar tais normas por meio de normas específicas, a fim de atender suas peculiaridades e interesses regionais (art. 24, VI e VIII, e §1º 2º da CF).

Nesse sentido, no âmbito de suas competências para estabelecer normas gerais, a União instituiu a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981- PNMA), considerada o marco normativo inaugural do Direito Ambiental brasileiro moderno. A referida Lei instituiu como instrumento da PNMA o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 9º, IV) e determinou que todo e qualquer estabelecimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais capazes

de poluírem ou de causarem degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental para funcionar ou iniciar suas atividades (art. 10).

Esta lei criou ainda o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, importante órgão deliberativo e consultivo responsável pelo estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras. Nesse sentido, dispõe o art. 8º da Lei nº 6.938/1981:

Art. 8º. Compete ao CONAMA:

I – 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;

No âmbito Federal as competências para procedimento de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que utilizem recursos ambientais ou são potencialmente poluidores são disciplinados pela Lei Complementar nº 140/2011 [2] e pela Resolução nº 237/1997 do Conama.

A Lei Complementar nº 140/2011 enuncia o licenciamento ambiental como sendo “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimento utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;” (art.2º, inciso I).

Na Resolução nº 237/1997 encontram-se as etapas detalhadas do processo de licenciamento que se dá, por parte do Poder Público no exercício de sua competência de controle, pela expedição de três licenças: **(i) licença prévia** – concedida na fase preliminar de planejamento da atividade; **(ii) licença de instalação** - que autoriza o início da implantação; **(iii) licença de operação**, que autoriza o início do funcionamento da atividade licenciada. (art.8º, I, II, III).

Note-se que para a concessão final do licenciamento ambiental é necessária a expedição de todas as licenças acima descritas, 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 da Resolução nº 237/1997).

Ademais, a Resolução nº 237/1997 deixa explícito a necessidade de apresentação de prévio estudo de impacto ambiental, bem como relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), como requisito para concessão de licença ambiental a empreendimento ou atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental.

Partindo dessas premissas, tem-se que dentro da competência concorrente da União para legislar normas gerais sobre meio ambiente, criou-se um arcabouço de normas gerais que devem ser respeitadas e utilizadas como requisitos mínimos para que os Estados exerçam sua competência suplementar e possam editar normas específicas, sempre de forma a trazer mais proteção e resguardo ao meio ambiente.

Nesse sentido, a fundamentação trazida pelo Min. Alexandre de Moraes ao decidir sobre a concessão de medida cautelar na ADI 6672 MC / RR:

"Assim, a delimitação do que seriam normas gerais em matéria submetida à legislação concorrente, bem como a definição do alcance da competência suplementar, são decisivas para a análise desta medida cautelar, com base na manutenção do equilíbrio constitucional, pois o federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula Estado de Direito, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (Manual de direito constitucional. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (Direito constitucional e teoria da Constituição. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação".

A expedição de licenças ambientais específicas para as fases de planejamento, instalação e operacionalização de empreendimentos potencialmente poluidores não é arbitrária ou juridicamente indiferente: representa uma cautela necessária para a efetividade do controle exercido pelo órgão ambiental competente.

A regulamentação desses aspectos se situa no âmbito de competência da União para a edição de normas gerais, considerada a predominância do interesse na uniformidade de tratamento da matéria em todo o território nacional, restando vedado aos Estados-membros, em linha de princípio, dissentir da sistemática de caráter geral definida pelo ente central (União).

Ressalte-se que há espaço para que estados e municípios legislem de forma complementar sobre o licenciamento ambiental, e é inclusive o que propõe o art. 6º, § 1º, da Lei 6.938/1981- PNMA- ao dispor que *“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”*.

Ainda, a Lei Complementar nº 140/2011 trouxe delimitações sobre a esfera de atuação de cada ente federativo em licença ambiental, dispondo que compete aos Estados as ações administrativas 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), exceto nas ações de competência da União e dos municípios.

Ocorre que o Estado de Roraima ao estabelecer critérios e procedimento para concessão de licenciamento ambiental para lavra de garimpo, por meio da Lei nº 1.453/2020, desrespeitou critérios já estabelecidos em normas gerais, pois simplificou o licenciamento ambiental e não previu estudo de impacto ambiental para atividade constitucionalmente reconhecida como danosa ao meio ambiente. Nesse sentido, dispõe o art. 3º da Lei nº 1.453/2021:

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.**

Dessa forma, como se nota, o referido diploma normativo simplifica o licenciamento ambiental ao conceder Licença de Operação direta sem exigir as outras duas licenças necessárias, quais sejam, Licença Prévia e Licença Instalação, bem como sem exigir qualquer apresentação de estudos prévios de impacto ambiental para atividades de lavra garimpeira no Estado.

Há, portanto, subversão da lógica de competências estabelecida pela Constituição Federal de 1988, em que o Estado não observou normas gerais já existentes e, ao invés de legislar de forma complementar, visando garantir maior proteção ao meio ambiente, inovou, facilitando procedimentos para que atividades potencialmente danosas degradem ainda mais o meio ambiente.

Logo, flagrantemente inconstitucional a referida Lei ao violar 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), bem como ao não observar os deveres impostos ao Poder Público de defender e proteger o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art.225, *caput*, CF).

E não só isso, ao ignorar o importante estudo prévio sobre impacto ambiental, a lei estadual violou normas constitucionais sobre a exigência de tal instrumento para a concessão de licenças, bem como não observou o dever constitucional do Poder Público de controlar a produção que importe risco à vida ou ao meio ambiente (art. 225, § 1º, IV e V, da CF).

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal tem formado importante jurisprudência em relação à inconstitucionalidade de leis estaduais que não observam normas gerais estabelecidas pela União, em matéria de proteção e responsabilidade de dano ao meio ambiente. Nessa perspectiva tem-se a **ADI 5.475**, de relatoria da Min. Cármen Lúcia, e a **ADI 5.312** de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, respectivamente:



AÇÃO 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. DESOBEDEIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO 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 5475, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, DJe de 3/6/2020). [g.n]

AÇÃO 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 5312, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Pleno, DJe de 11/2/2019).

### **3.1.4. DA INCONSTITUCIONALIDADE DE AUTORIZAÇÃO ESTADUAL PARA GARIMPOS EM TERRAS INDÍGENAS. DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PELO IBAMA EM ÁREAS DE FRONTEIRA E TERRAS INDÍGENAS. DA CONCESSÃO DE PERMISSÃO DE LAVRA GARIMPEIRA PELA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO NOS DEMAIS CASOS**

A Constituição Federal assegura, em seu art. 231, § 2º, que *"As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes."* Também estabelece, no § 3º, que *"O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei."* O Texto Constitucional é bastante claro quanto às consequências, no § 6º: *"São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei*



*complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé."*

Ou seja, quanto a quaisquer riquezas no solo das terras indígenas, incluindo as minerais, a Constituição Federal é absolutamente clara de que seu usufruto é exclusivo das comunidades, decretando a nulidade e extinção de todos os atos que tenham por objeto a ocupação dessas áreas ou a exploração de tais recursos. Assim, qualquer exploração das riquezas minerais do solo nas terras indígenas só pode ser feita pela própria comunidade indígena, seguindo seus modos de viver e seus usos e costumes tradicionais. Para além dessa exploração tradicional, no caso de uma exploração comercial, inclusive para a própria comunidade indígena é indispensável o licenciamento ambiental do IBAMA e a permissão de lavra da ANM, com a prévia autorização do Congresso Nacional.

Como se viu dos parágrafos do art. 231, a Constituição Federal também previu que a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas e ficando assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. Este § 3º do art. 231 não pode ser lido dissociado das demais disposições do mesmo artigo, tampouco do restante texto da Constituição, em especial o art. 225, todos integrantes de um mesmo sistema harmônico. É evidente que a Constituição criou um mecanismo que permite a exploração dos recursos hídricos, inclusive quanto ao potencial energético, e da pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas. Tal mecanismo, contudo, só pode ser interpretado ao lume do que mais trouxe a mesma Constituição sobre os mesmos temas.

Primeiramente, é evidente que toda exploração não tradicional dos recursos pelas comunidades indígenas, direta ou indiretamente, não pode prescindir da proteção ao bem jurídico ambiental, tal como assegurado no art. 225 CF.

Em segundo lugar, a exploração não tradicional dos recursos hídricos ou minerais em terras indígenas, nos termos da Constituição, são as atividades potencialmente danosas que demandam o mais rigoroso procedimento para sua autorização: além de todo o licenciamento ambiental e processo de concessão de lavra, que já seriam exigíveis de qualquer atividade dessas naturezas, no caso daquelas idealizadas em terras indígenas, ainda é preciso a oitiva prévia das comunidades indígenas afetadas (que podem ser outras para além daquelas que ocupam a área de instalação) e a prévia autorização do Congresso Nacional.

Um terceiro ponto, não menos importante, é que o usufruto de tais recursos continua titularizado pelas comunidades indígenas: a Constituição Federal não excepciona tal regra em nenhum momento. Ao contrário, para determinadas e específicas atividades, cria mecanismo mais gravoso para a autorização da exploração *ainda que pela própria comunidade indígena*. É, portanto, uma forma de garantir maior proteção ao bem jurídico ambiental que compõe a terra indígena, justamente em razão da importância de tais recursos nas formas de expressão e nos modos de criar, fazer e viver de tais comunidades.

Qualquer outra leitura empenhada a atribuir sentido ao § 3º do art. 231 dissociada dos demais parágrafos do mesmo artigo e também do art. 225, além de falhar categoricamente enquanto interpretação constitucional sistemática, maculará a teleologia da norma, que é justamente a proteção dos bens jurídicos ambientais e de maneira ainda mais especial aqueles que servem de elementos intrínsecos as formas de expressão e de viver de um dos povos que habitam este país.

Desse modo, se há alguma interpretação constitucional possível à Lei Estadual 1.453/21, certamente nela não se inclui qualquer aplicabilidade em relação aos recursos minerais em terras indígenas.

Outro ponto importante a ser abordado, pois igualmente desrespeitado pelo diploma estadual, é o fato de que, ao liberar a utilização de mercúrio, a atividade garimpeira se torna ainda mais danosa, na medida em que polui os rios ao seu redor, fazendo com que os impactos negativos ambientais ultrapassem os limites das terras estaduais.

Tem-se que no presente caso as jazidas minerais do Estado de Roraima encontram-se, quase em sua totalidade, em terras indígenas ou em áreas de fronteira. O Estado faz fronteira de 150 quilômetros com os países da Guiana e da Venezuela. Além disso, a atividade garimpeira no Estado ocorre muito próxima a terras indígenas, quando não, ilegalmente, dentro dessas terras, fato que gera impactos negativos diretos e indiretos aos povos indígenas.

Tal fato tem significativa repercussão quanto à competência do Estado de Roraima para emitir licenciamento ambiental, na medida em que compete apenas à União conceder licenciamento ambiental a empreendimentos e atividades localizados em país limítrofe bem como os localizados ou desenvolvidos em terras indígenas (art. 7º, XIV, “a” e “c” da Lei Complementar nº 140/2011). A Resolução nº 237/1997 também regulamenta a matéria ao dispor em seu art. 4º, inciso I, o que se segue:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em **país limítrofe**; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; **em terras indígenas** ou em unidades de conservação do domínio da União. [g.n]

Portanto, pelo fato da lavra garimpeira produzir impactos ambientais que vão além de das terras limítrofes do Estado, atingindo terras do interesse da União, como as terras indígenas e áreas de fronteira, caberia ao IBAMA, e não ao órgão regulador do Estado de Roraima, conceder licença ambiental, por força do art. 7º, XIV, “a” e “c” da Lei Complementar nº 140/2011, bem como art. 4º, inciso I da Resolução nº 237/1997.

Além disso, norma constitucional dispõe que os recursos minerais são bens da União, inclusive os do subsolo (art. 20, inciso IX, da CF). Dessa forma, foi editada a Lei nº 7.805/1989, que criou o regime de permissão de lavra garimpeira, sendo imprescindível a concessão dessa permissão para que se possa iniciar a atividade garimpeira. Esta Lei **condiciona a outorga de permissão de lavra a apresentação de prévio licenciamento ambiental concedido pelo órgão ambiental competente (art. 3º)**. A permissão de lavra só poderá ser concedida pela Agência Nacional de Mineração – ANM (art. 2º, XVII da Lei nº 13.575/2017[3]).

Assim, ainda que haja licenciamento ambiental concedido pelo Estado, este instrumento não dispensa a necessária e imprescindível autorização formal da Agência Nacional de Mineração (ANM), mesmo que a área a ser explorada não pertença a União ou não seja terras indígenas. A ausência de autorização formal pode configurar crime sujeito às penas previstas no art. 2 da Lei Federal nº 8.176/91.

Também nesse sentido, pois, a Lei Estadual 1.453/21 é inconstitucional, não só por ofender a arquitetura federativa de distribuição de competências legislativas desenhada na Constituição Federal, que demanda, em casos tais de competência concorrente, sob a qual as regras gerais estabelecidas pela legislação federal devem ser observadas e respeitadas nas regras suplementares das legislações estaduais e nas regras de interesse local das legislações municipais, como também por dispor de bem que é da União.

## 3.2. DA INCONVENCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL 1.453/2021

### 3.2.1. A CONVENÇÃO INTERNACIONAL DE MINAMATA SOBRE MERCÚRIO E A UTILIZAÇÃO DO MERCÚRIO EM GARIMPOS

A permissão para utilização do mercúrio na lavra garimpeira com expressa autorização da lei estadual, ainda que em espaços fechados, representa verdadeiro retrocesso ambiental internacional e nacionalmente.

Isso porque, no campo internacional, o Brasil ratificou e internalizou, por meio do Decreto nº 9.470/2018, a Convenção Internacional de Minamata sobre Mercúrio. Por meio da Convenção, o Brasil se compromete a substituir e, em alguns casos, eliminar o uso do mercúrio, evitando a contaminação ambiental e humana. Ações como rever o uso do mercúrio em produtos e processos industriais, estabelecer medidas de controle das emissões na atmosfera, no solo e na água, são algumas das medidas que o país se comprometeu a adotar.

O maior problema enfrentado pelo Brasil em relação ao mercúrio é a sua utilização nos garimpos de ouro. O mercúrio é utilizado no processo de garimpagem em sua forma líquida para atrair o ouro diluído em um determinado solo, formando uma liga entre as substâncias. Quando esse concentrado é queimado, o mercúrio evapora deixando apenas o ouro em seu estado bruto[4].

Ocorre que ao ser liberado em rios e lagoas, o mercúrio entra em contato com matéria orgânica e se transforma em metilmercúrio, substância extremamente prejudicial à saúde humana e ao

meio ambiente. Segundo reportagem publicada pela WWF-Brasil[5], “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.”

O Brasil não produz mercúrio e uma parte de sua importação ocorre para produção de amálgama dentário. Contudo, grande parte das importações para uso odontológico são desviadas e vão parar nos garimpos. Como muitos desses garimpos são ilegais, fica difícil realizar a fiscalização e controle de uso desse metal[6].

As principais vítimas do uso desenfreado do mercúrio são os povos indígenas. Um estudo publicado em 2019 pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp/Fiocruz), realizado na população indígena Yanomami, gravemente impactada pela atividade garimpeira, constatou presença de mercúrio em 56% das mulheres e crianças da região de Maturacá, no Amazonas. As 272 amostras de cabelo analisadas superaram o limite de 2 microgramas de mercúrio por grama de cabelo tolerado pela Organização Mundial da Saúde (OMS).[7] Ressalte-se que o mercúrio provoca alterações diretas no sistema nervoso central, causando problemas de ordem cognitiva e motora, perda de visão, doenças cardíacas entre outras debilidades.

Foi justamente pensando em proteger a saúde humana e o meio ambiente dos efeitos nocivos do mercúrio que foi criada a Convenção de Minamata. Especificamente quanto a atividade garimpeira, o item 2 do artigo 7 da Convenção dispõe 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”.

Pelo exposto, tem-se que a Lei Estadual 1.453/2021 se mostra inconveniente, na medida que, ao liberar a utilização de mercúrio na atividade garimpeira, ainda que em circuito fechado, desconsidera compromisso internacional assumido pelo Brasil de substituir e, em alguns casos, eliminar o uso do mercúrio, ofendendo, assim, o direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado.

A liberação do mercúrio se mostra ainda mais grave por ter sido estabelecida, nos termos da Lei ora citada, pela via de licenciamento simplificado, de fase única e sem estudos prévios para avaliar e solucionar os significativos impactos ambientais vinculados à atividade.

### 3.2.2. DA CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA SEGUNDO A CONVENÇÃO 169 DA OIT

A consulta livre, prévia e informada das comunidades indígenas cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente é garantida no art. 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, internalizada no ordenamento brasileiro pelo Decreto 5051/2004.

As comunidades indígenas têm o direito a serem ouvidas e consultadas de forma livre, prévia e informada sobre a pesquisa e a lavra de recursos minerais em seus territórios, por tratar-se de atividades suscetíveis de afetá-las diretamente no plano da garantia de seu direito à autodeterminação.[9]

A Corte Interamericana de Direitos Humanos já decidiu sobre tema no caso **Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador**. A Corte observou que a estreita relação entre as comunidades indígenas e seu território tem um componente essencial de identificação cultural baseado em suas próprias cosmovisões e que, como atores sociais e políticos diferenciados em sociedades multiculturais, esses povos devem ser especialmente reconhecidos e respeitados em uma sociedade democrática. O reconhecimento do direito à consulta prévias das comunidades e povos indígenas e tribais estaria fundamentado, assim, no respeito aos seus direitos à cultura própria e à identidade cultural, os quais devem ser garantidos, particularmente, em uma sociedade pluralista, multicultural e democrática.[10]

Na contramão desse entendimento a Lei Estadual 1.453/2021 foi sancionada sem que houvesse qualquer participação ou discussão aberta com a sociedade civil ou com os povos indígenas. Tal fato foi recebido com surpresa pelas comunidades indígenas de Roraima e por seus representantes. Não sem razão, posto que é evidente que a lei sancionada já mostra sinais de que agravará ainda mais a já delicada situação de invasão para garimpos ilegais, que além de desrespeitar os direitos territoriais indígenas, tem contribuído para contaminação e disseminação do **vírus Sars-CoV-2**, responsável pela atual pandemia de COVID-19 que já matou mais de 315 mil brasileiros.

Portanto, ao deixar de consultar os povos indígenas potencialmente afetados pelos impactos diretos e indiretos da legalização do garimpo, a Lei Estadual 1.453/2021 incorreu, mais uma vez, em flagrante inconveniência, por descumprir compromisso internacional assumido pelo Brasil com a Convenção 169 DA OIT.

### **3.3. DOS IMPACTOS DA LEI NOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS DO ESTADO DE RORAIMA**

No Estado de Roraima, o garimpo clandestino vem se intensificando nos últimos anos e os impactos observados sobre a floresta, os rios, e sobre a população indígena seguem aumentando exponencialmente.

Com a sanção da nova Lei Estadual 1.453/2021, lideranças da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada no Estado de Roraima, denunciam que a mineração ilegal está avançando na região. Segundo os relatos, o número de garimpeiros na região pode passar de mil pessoas. Além disso, outro problema grave denunciado pelas lideranças é a poluição, pelo uso de mercúrio, dos igarapés e pequenas fontes de água que são usadas como bebedouro de animais. O crescimento da ação ilegal ainda ocorre em meio à pandemia da Covid-19, o que leva ainda mais riscos às comunidades, que tentam evitar uma segunda onda da doença com a implantação de barreiras e medidas sanitárias.[\[11\]](#)

A Terra Indígena Yanomami – maior terra indígena de Roraima - também sofre com a rápida expansão do garimpo ilegal de ouro. Estima-se que há cerca de 20 mil garimpeiros ilegalmente na região. Segundo sistema de monitoramento do Instituto Socioambiental, desde as primeiras análises em outubro de 2018, já foram detectados 1.925,8 hectares de floresta degradadas pelo garimpo ilegal. O problema tornou-se uma questão de saúde pública em meio à pandemia da Covid-19, pois os garimpeiros são o principal vetor de transmissão da pandemia dentro do território[\[12\]](#).

A Lei Estadual 1.453/2021 pode, assim, incentivar o aumento do garimpo ilegal em terras indígenas, principalmente, pelo fato de praticamente inexistir fiscalizações sobre as áreas de garimpo. A esse fato soma-se a preocupação com o alastramento da pandemia de COVID-19 entre as comunidades indígenas, pois o vírus da doença encontra nos garimpeiros potenciais vetores de transmissão, sabendo que os povos indígenas são mais vulneráveis, pois imunologicamente mais suscetíveis a doenças respiratórias.

## **4. CONCLUSÕES**

1. É inconstitucional a Lei Estadual 1.453/2021 por violação aos art. 22, XII (competência privativa da União Federal para legislar sobre direitos minerários); art. 24, VI, VII e VIII, (competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico ); 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); § 1º, incisos IV e V (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) e §2º (dever de recuperação ambiental); art. 231, § 2º, 3º e 6º (usufruto das comunidades indígenas dos recursos minerais em suas terras e necessidade de autorização do Congresso Nacional para sua exploração não tradicional) e ao art. 20, IX (recursos minerais são bem da União), todos da Constituição Federal.
2. É inconveniente a Lei nº 1.453/2021, pois violou responsabilidade internacional assumida pelo Brasil na Convenção Internacional de Minamata de reduzir a utilização do mercúrio, bem como violação a Convenção 169 da OIT, ao não realizar consulta livre, prévia e informada da população indígena.

3. Ainda que se entenda constitucionalmente possível a exploração não tradicional de recursos minerais em terras indígenas, ela só poderia ser feita respeitada as premissas de que a) tais recursos são de usufruto das comunidades indígenas; b) é indispensável a oitiva prévia da comunidade; c) assim como autorização do Congresso Nacional; d) é imprescindível o licenciamento ambiental pelo IBAMA; e) e a concessão de lavra pela ANM.
4. Cabe ao IBAMA, e não ao órgão regulador do Estado de Roraima, conceder licença ambiental em terras indígenas e áreas de fronteira, por força do art. 7º, XIV, “a” e “c” da Lei Complementar nº 140/2011, bem como art. 4º, inciso I da Resolução nº 237/1997.
5. É imprescindível autorização formal da Agência Nacional de Mineração (ANM) para início da exploração de lavra garimpeira nas áreas que estejam fora de territórios indígenas. A ausência de autorização formal pode configurar crime sujeito às penas previstas no art. 2 da Lei Federal n.º 8.176/91.

É o parecer.

---

[1] Dados retirados do Emergência Indígena, frente do movimento indígena no Brasil no enfrentamento da pandemia de COVID-19. Disponível em: [https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados\\_covid19/](https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19/). Acesso em: 05/03/2020. **Emergência Indígena** é a frente do movimento indígena no Brasil no enfrentamento da pandemia de COVID-19

[2] **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm). Acesso em: 02/03/2021.

[3] **LEI Nº 13.575, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2017**. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Conceitua ANM em seu art. 2º que dispõe: “Art. 2º A ANM, no exercício de suas competências, observará e implementará as orientações e diretrizes fixadas no Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração) , em legislação correlata e nas políticas estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia, e terá como finalidade promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País (...)”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm). Acesso em: 04/03/2020

[4] Disponível em: <http://redeglobo.globo.com/globoecologia/noticia/2013/09/mercurio-utilizado-no-garimpo-causa-contaminacao-no-solo-e-em-pessoas.html>. Acesso em 04/03/2021

[5] 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: 04/03/2021

[6] Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/internacional/noticia/2017-09/brasil-participa-ate-amanha-em-genebra-da-convencao-de-minamata-sobre>. Acesso em: 04/03/2021

[7] Disponível em: <http://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/46979>. Acesso em: 04/03/2021

[9] Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/ManualMineraoIlegaldoOuronaAmazoniaVF.pdf>. Acesso em 05/03/2021.

[10] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador. Mérito e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/dd8acea6c7256808b84889d6499e6aaa.pdf>. Acesso em: 05/03/2021

[11] Disponível em: <https://cir.org.br/site/2021/03/03/favela-de-garimpeiros-se-forma-na-ti-raposa-serra-do-sol/>. Acesso em: 04/03/2021



[12] Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/covid-19-pode-contaminar-40-dos-yanomami-cercados-pelo-garimpo-ilegal>. Acesso em: 04/03/2021



Documento assinado eletronicamente por **João Paulo de Campos Dorini, Coordenador(a)**, em 07/04/2021, às 18:33, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Francisco de Assis Nascimento Nóbrega, Membro**, em 07/04/2021, às 22:11, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Wagner Wille Nascimento Vaz, Membro**, em 08/04/2021, às 14:37, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Raphael de Souza Lage Santoro Soares, Ponto focal do GT**, em 12/04/2021, às 16:10, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Daniele de Souza Osório, Membro**, em 12/04/2021, às 16:11, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://www.dpu.def.br/sei/conferir\\_documento\\_dpu.html](http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html) informando o código verificador **4345780** e o código CRC **D24A95B1**.