



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6672

Requerente: Rede Sustentabilidade

Requerido: Assembleia Legislativa e Governador do Estado de Roraima

Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Ambiental. Lei nº 1.453/2021 que “dispõe sobre o Licenciamento para a Atividade de 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.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Rede Sustentabilidade, tendo por objeto 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*”. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

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 requerente sustenta que a norma impugnada representaria afronta à competência comum dos entes federados para a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas, da fauna e da flora (artigo 23, incisos VI e VII, da Constituição¹), bem como ofenderia a competência da União para legislar sobre normas gerais relativas à proteção e responsabilidade por danos ambientais, prevista nos artigos 24, incisos VI e VIII, e §§ 1º e 2º, da Carta Magna².

Nessa linha, afirma 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*”, na espécie, “*à revelia da*

¹ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;”

² “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

(...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.”

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". (fl. 35 da petição inicial).

De outro modo, destaca que ao “*criar a Licença de Operação Direta, o legislador roraimense esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional* (fl. 37 da petição inicial), uma vez que o artigo 3º da Lei nº 1.453/2021 exigiria apenas a apresentação de Plano de Controle Ambiental (PCA) e de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD).

Sustenta, ademais, que o dispositivo impugnado, ao dispensar do licenciamento ambiental as atividades garimpeiras, ofenderia o artigo 225, *caput*, e § 1º, inciso IV, da Carta Magna³, que consagra os princípios da prevenção e da precaução, exigindo a realização de estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ao meio ambiente. Argumenta, a propósito, que, sobretudo em razão da autorização para o uso do mercúrio na atividade de lavra garimpeira, a norma questionada “*representa verdadeiro retrocesso em face de consensos mínimos estabelecidos a nível internacional*”. (fl. 44 da petição inicial).

Nesse sentido, aponta ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso institucional e ao retrocesso socioambiental, pois a norma questionada, a seu ver, “*tem evidente caráter regressivo do ponto de vista institucional, na medida em que esvazia completamente (...) as balizas mínimas esperadas para a tutela do meio ambiente no Brasil, notadamente em Roraima.*” (fl. 27 da petição inicial).

³ “Art. 225. 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV - 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;”

Por derradeiro, assevera que a norma questionada violaria a Convenção de Minamata, que tem o objetivo proteger a saúde humana e o meio ambiente das emissões e liberações de mercúrio e seus compostos, estabelecendo obrigações de controle de fontes e comércio de mercúrio, inclusive mediante o banimento da mineração primária da substância.

A autora requer a concessão de medida cautelar, a fim de que seja suspensa a eficácia da lei impugnada, sob o argumento 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*” (fl. 54 da petição inicial). No mérito, postula a procedência do pedido para que seja declarada sua inconstitucionalidade.

Distribuído o feito, os autos foram conclusos ao Ministro ALEXANDRE DE MORAES, que deferiu o pedido de medida cautelar postulado pela autora, por vislumbrar a presença dos seus requisitos autorizadores, nos seguintes termos:

(...) 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).

(...)

Além disso, em matéria de proteção ao meio ambiente, a Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL admite que a legislação dos demais entes federativos seja mais restritiva do que a legislação da União, veiculadora de normas gerais. Assim, os seguintes precedentes desta CORTE: ADPF 101, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, DJe de 4/6/2012; RE 194.704 (Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Pleno, julgamento concluído em 296/2017); e ADI 5996, Rel. Min.

ALEXANDRE DE MORAES, Pleno, DJe de 30/4/2020. No entanto, como ressaltado pelo requerente, o que aparentemente se tem na espécie é situação inversa, em que legislação estadual busca a aplicação de licenciamento simplificado para atividades de impacto significativo ao meio ambiente, como é o caso da lavra garimpeira, sobretudo com o uso de mercúrio.

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender os efeitos da Lei 1.453/2021, do Estado de Roraima.

Nessa oportunidade, o Ministro Relator ALEXANDRE DE MORAES solicitou informações à Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado de Roraima, bem como determinou a oitiva do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União.

Em atendimento à solicitação, o Governador do Estado de Roraima defendeu a constitucionalidade da Lei estadual nº 1.453/2021, sob o argumento de que esta seria a primeira tentativa do referido ente de regulamentar o licenciamento ambiental da sua principal atividade, permitindo a fiscalização e responsabilização dos agentes poluidores e, conseqüentemente, a proteção do meio ambiente.

Em outra vertente, afirmou que o ato normativo vergastado não dispensou, a seu ver, a exigência do instrumento de licenciamento ambiental e de estudo prévio de impacto ambiental estabelecidos pelas normas gerais editadas pela União, as quais orientam e produzem um marco regulatório de proteção mínima do meio ambiente.

Destacou, ainda, que a Licença de Operação Direta e a Permissão de Lavra Garimpeira, previstas na Lei estadual nº 1.453/2021, remeteriam à normatização federal, razão pela qual não haveria extrapolação da competência suplementar dos Estados para legislarem sobre o tema.

Em seu entendimento, trata-se somente de estabelecer um procedimento direto, que preencheria todos os requisitos exigidos na norma federal em uma única etapa.

Apontou, outrossim, a validade da previsão normativa estadual impugnada para utilização do mercúrio na atividade garimpeira apenas em situação excepcional, em observância ao disposto no Decreto Federal nº 97.507/1989, que regulamenta seu uso mediante licenciamento ambiental pelo órgão competente.

O requerido afastou também a suposta ofensa à Convenção de Minamata, eis que a Lei estadual nº 1.453/2021 permitiria o uso da substância de forma controlada, tal como indicado na referida norma federal, mediante o atendimento de diversos requisitos obrigatórios e concomitantes.

De seu turno, a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima ratificou a validade das disposições impugnadas, as quais estariam abrangidas pela competência comum de todos os entes da Federação para a proteção ambiental, nos termos do artigo 23, incisos VI e VII, da Lei Maior, orientada para a pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais, relacionando-se com o aproveitamento econômico sustentável de tais bens.

Nessa linha, afirmou que a Lei estadual nº 1.453/2021, ao contrário daquilo afirmado na exordial, asseguraria maior proteção ambiental, já que seu Anexo I reforça, a seu ver, a competência da União, ao exigir dos Órgãos Gestores de Unidades de Conservação e áreas indígenas a anuência ou a ciência de Permissão de Lavra Garimpeira localizadas em seu entorno como documento necessário à solicitação de Licença de Operação para Permissão da Lavra.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – PRELIMINAR – INADEQUAÇÃO DO PARÂMETRO DE CONTROLE ALHEIO À CONSTITUIÇÃO

A presente inicial não está habilitada a conhecimento no diz respeito a um dos parâmetros de controle escolhidos pela requerente, que, por ser alheio à Constituição, não satisfaz um dos requisitos básicos da Lei nº 9.868/1999 para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade.

Isso porque a autora assevera que a norma questionada violaria a Convenção de Minamata, que tem o objetivo proteger a saúde humana e o meio ambiente das emissões e liberações de mercúrio e seus compostos, estabelecendo obrigações de controle de fontes e comércio de mercúrio, inclusive mediante o banimento da mineração primária da substância.

A propósito, cumpre esclarecer que, conquanto o artigo 5º, § 3º, da Carta de 1988⁴ admita que tratados e convenções internacionais de direitos humanos sejam internalizados com *status* equivalente ao das emendas constitucionais, essa não é a situação dos diplomas apontados pela autora como parâmetro de controle, consoante se depreende dos seguintes precedentes baseados em acordos com a temática dos direitos humanos, civis e políticos:

PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL EM FACE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO INCISO LXVII DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988. POSIÇÃO HIERÁRQUICO-NORMATIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. Desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre

⁴“Art. 5º (...)

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O *status* normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão. Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei nº 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002). (...) RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

(RE nº 349703, Relator: Ministro CARLOS BRITTO, Relator para o Acórdão: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/12/2008, Publicação em 05/06/2009; grifou-se);

DIREITO PROCESSUAL. *HABEAS CORPUS*. PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL. PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. ALTERAÇÃO DE ORIENTAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A matéria em julgamento neste *habeas corpus* envolve a temática da (in)admissibilidade da prisão civil do depositário infiel no ordenamento jurídico brasileiro no período posterior ao ingresso do Pacto de São José da Costa Rica no direito nacional. 2. **Há o caráter especial do Pacto Internacional dos Direitos Civis Políticos (art. 11) e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ratificados, sem reserva, pelo Brasil, no ano de 1992. A esses diplomas internacionais sobre direitos humanos é reservado o lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição**, porém acima da legislação interna. O *status* normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação. (...) 4. *Habeas corpus* concedido.

(HC nº 95967, Relatora: Ministra ELLEN GRACIE, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 11/11/2008, Publicação em 28/11/2008; grifou-se).

Além dos precedentes acima, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009; e o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, promulgada pelo Decreto nº 9.522/2018, constituem diplomas internacionais com estatura equivalente à das emendas constitucionais⁵,

⁵ Nesse sentido, confira-se: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/internacional/tratados-equivalentes-a-emendas-constitucionais-1>>. Acesso em: 01 out. 2019.

característica que não alcança o parâmetro apontado pela autora.

Portanto, a validade do ato impugnado não deve ser analisada à luz da convenção internacional invocada como parâmetro de controle, mas, tão somente, a partir de seu confronto com o Texto Constitucional.

III – DO MÉRITO

Conforme relatado, o requerente sustenta que a Lei estadual nº 1.453/2021 representaria afronta à competência comum dos entes federados para a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas, da fauna e da flora; bem como ofenderia a competência da União para legislar sobre normas gerais relativas à proteção e responsabilidade por danos ambientais.

Ademais, assevera o ato normativo vergastado dispensaria o licenciamento ambiental para atividades garimpeiras, em inobservância aos postulados da precaução e prevenção ambiental. Em seu entendimento, haveria violação aos artigos 23, incisos VI e VIII; 24, incisos VI e VIII, e §§ 1º e 2º; e 225, *caput*, e § 1º, inciso IV, da Lei Maior; e à Convenção de Minamata.

Como cediço, a Constituição Federal traça, por meio de seus artigos 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas, conformando o núcleo⁶ do federalismo brasileiro (artigos 1º, *caput*; 18; e 60, § 4º, inciso I, da Carta Magna).

Em observância ao critério da predominância do interesse, o artigo 20, inciso IX, da Constituição Federal reconhece como bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo. Mais adiante, a Lei Maior outorga à União competência privativa para legislar sobre jazidas, minas e outros recursos

⁶ Conforme aponta José Afonso da Silva, “na teoria do federalismo costuma-se dizer que a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito de Estado Federal. ‘Poderes’, aí, significa a porção de matérias que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência”. SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 260.

minerais, nos termos do artigo 22, inciso XII, da Carta Política. Confira-se o teor dos referidos dispositivos constitucionais:

Art. 20. São bens da União:

(...)

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

Nesses termos, observa-se que a Constituição Federal trata do serviço de exploração mineral como serviço público de âmbito nacional, conferindo a sua titularidade ao ente central, ao qual compete, igualmente, estabelecer o regramento aplicável à espécie, que deve ser observado pelas demais unidades federadas.

Não obstante isso, a regulamentação das condicionantes ambientais relativas às atividades minerárias é estabelecida por meio de normas de proteção do meio ambiente, cuja edição é outorgada concorrentemente entre União, Estados e Distrito Federal, nos termos do artigo 24, inciso VI, da Constituição. Tratando-se de competência concorrente, a primazia para a elaboração das normas gerais foi atribuída à União, que legisla no interesse nacional, estabelecendo diretrizes que devem ser observadas pelos demais entes federados, sem, contudo, normatizar exaustivamente sobre o tema.

Aos Estados e Distrito Federal cabe suplementar a legislação federal, o que significa, nas palavras de José Afonso da Silva, “*o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas*”⁷.

⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30ª ed. Malheiros: São Paulo, 2008, p. 481.

Acerca do que sejam *normas gerais*, Fernanda Dias Menezes de Almeida menciona que há diversidade de conceituações sobre o assunto, algumas “*construídas a partir da tentativa ora de identificar os elementos constitutivos das normas gerais, ora de caracterizá-las negativamente, dizendo o que elas não são ou não podem conter*”⁸.

Ainda sobre o assunto, Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁹ ressalta que o estabelecimento de diretrizes nacionais cabe à norma geral, restando aos Estados-membros editar normas particularizantes que permitam a aplicação daquelas em seus respectivos âmbitos políticos. Confira-se:

Normas gerais são declarações principiológicas que cabem à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura de suas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.

Referido doutrinador aduz, outrossim, que as normas gerais caracterizam-se por serem nacionais, sobretudo em uma Federação, pois têm por finalidade “*a preservação daquilo que a Constituição quer que seja nacional*”, ou seja, “*seu fim é a uniformização do essencial sem cercear o acidental, peculiar das unidades federadas*”, o que “*se justifica na medida em que a excessiva diversificação normativa prejudique o conjunto do país*”¹⁰.

Diante desse contexto normativo e da indivisibilidade própria ao meio ambiente, faz-se preponderante o interesse nacional na definição de normas

⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas. p. 147.

⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada**. *O problema da conceituação das normas gerais*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, nº 100, out./dez. 1988, p. 159.

¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. ob. cit., p. 159/160.

ambientais, já que, em relação ao meio ambiente, não é possível o reconhecimento de fronteiras entre Municípios ou Estados-membros.

Sobre o tema abordado na presente ação, estabelece o artigo 8º, inciso I, da Lei federal nº 6.938/1981 a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA para disciplinar o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Confira-se:

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;

A atividade normativa do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA sobre licenciamento ambiental é extensa, conforme se depreende, dentre outras, das seguintes resoluções: Resolução nº 09, de 06 de dezembro de 1990, que “*Dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral, classes I, III a IX*”; Resolução nº 237/1997, que “*regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente*”; Resolução nº 385/2006, que “*estabelece procedimentos a serem adotados para o licenciamento ambiental de agroindústrias de pequeno porte e baixo potencial de impacto ambiental*”; Resolução nº 404/2008, que “*estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos*”; e Resolução nº 412/2009, que “*estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social*”.

Dentre os referidos diplomas normativos, merece especial destaque a Resolução nº 237/1997 do CONAMA, que, em seu artigo 2º, § 2º, permite a 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. Eis

o teor do dispositivo em exame:

Art. 2º- 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, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

(...)

§ 2º – Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

Ademais, após definir as três espécies básicas de licença, a norma federal em comento autoriza a definição de procedimentos específicos para as licenças ambientais, a depender das particularidades do empreendimento ou atividade envolvidos, bem como a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação. É o que se depreende de seus artigos 8º e 12 colacionados a seguir:

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.

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.

Percebe-se que a resolução citada possibilita que o órgão ambiental – e aqui não se especifica o ente federado a que deva pertencer esse órgão – estipule procedimentos específicos para o licenciamento, observando-se a particularidade das atividades envolvidas. Ora, se compete ao órgão estadual proceder da maneira mencionada, definindo os procedimentos específicos para as licenças ambientais, tem-se como admitida a previsão normativa de outras formas de licenciamento que apenas consagrem a autorização contida no artigo 12 da Resolução nº 237/1997 do CONAMA.

O § 1º do referido artigo 12 permite, inclusive, que sejam estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, os quais deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

De outro modo, o artigo 5º da Resolução nº 9/1990 do CONAMA, ao tratar do licenciamento ambiental de extração mineral, dispõe que a Licença

de Instalação deverá ser requerida ao órgão meio ambiental competente, ocasião em que o empreendedor deverá apresentar o Plano de Controle Ambiental - PCA, que conterà os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais avaliados na fase da Licença Prévia. Veja-se:

Art. 5º A Licença de Instalação deverá ser requerida ao órgão ambiental competente, ocasião em que o empreendedor deverá apresentar o Plano de Controle Ambiental - PCA, que conterà os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais avaliados na fase da LP, acompanhado dos demais documentos necessários.

§ 1º O órgão ambiental competente, após a análise do PCA do empreendimento e da documentação pertinente, decidirá sobre a concessão da LI.

§ 2º O órgão ambiental competente, após a aprovação do PCA do empreendimento, concederá a Licença de Instalação.

§ 3º O órgão ambiental competente solicitará ao empreendedor a autorização de desmatamento, quando couber.

Nesse contexto, o artigo 2º da Lei nº 1.453/2021, do Estado de Roraima, prevê a definição dos instrumentos e ferramentas inseridas para a obtenção do licenciamento ambiental estadual, quais sejam: Estudos Ambientais (inciso IV); Licenciamento ambiental (inciso V); Licença Ambiental (inciso VI); Permissão de Lavra Garimpeira (inciso VII); Plano de Controle Ambiental - PCA (inciso VIII); Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD (inciso IX); Autorização de Supressão Vegetal – ASV (inciso X).

De seu turno, o artigo 3º da norma questionada contempla, de forma integrada, em um procedimento único, os critérios, requisitos e procedimentos estabelecidos nas normas federais, em especial no que diz respeito às três licenças de cunho obrigatório (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação), por meio do Anexo I (Documentos necessários à solicitação de Licença de Operação para Permissão de Lavra Garimpeira) e do Anexo II (Termo de Referência dos Projetos Ambientais). Confira-se o teor desse dispositivo:

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. (Grifou-se).

Com efeito, não se trata, como pretende a autora, da dispensa da exigência do instrumento de licenciamento ambiental e de estudo prévio de impacto ambiental estabelecidos pelas normas gerais editadas pela União, as quais orientam e produzem um marco regulatório de proteção mínima do meio ambiente.

Na verdade, a Licença de Operação Direta e a Permissão de Lavra Garimpeira - PLG, previstas na Lei estadual nº 1.453/2021, consubstanciam procedimento direto que preenche todos os requisitos técnicos estabelecidos nos seus Anexos I e II, em observância ao regramento federal sobre o tema, conforme se verifica a seguir:

Anexo I

Documentos necessários à solicitação de Licença de Operação para PLG:

- Requerimento da LO em Formulário Padrão fornecido pela FEMARH;
- Comprovante de Recolhimento da Taxa de Licenciamento da LO;
- Plano de Controle Ambiental e Plano de Recuperação de Áreas Degradadas, PCA/PRAD, assinado pelo Responsável Técnico habilitado e cadastrado na FEMARH;

- Cópia autenticada do Requerimento da PLG, expedida pela ANM, quando for o caso;
- Cópia do Cadastro Mineiro expedido pela ANM, quando for o caso;
- Anuência ou ciência do Órgão Gestor (em sua Jurisdição) de Unidade de Conservação de PLG localizadas em seu entorno, bem como em áreas indígenas, se for o caso;
- Autorização de Desmatamento/Supressão Vegetal, expedida pela FEMARH;
- Cópia da PLG expedida pela ANM, se for o caso;
- Em áreas onde haja detentor do solo, o empreendedor deve apresentar a Autorização do Dono ou quaisquer Outros Documentos que comprovem que ele está apto a exercer a Lavra naquele local;
- Certidão da Prefeitura informando que o local e a atividade, estão de acordo com as posturas municipais (Lei de Zoneamento Municipal e Licença do Uso do Solo);
- Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras CTF (IBAMA);
- Cadastro Técnico Estadual;
- Planta de Localização do Empreendimento, indicando sua localização georreferenciada;
- Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos (FEMARH), se for o caso

Observa-se que, para obtenção da Licença de Operação, dentre outros requisitos obrigatórios, o diploma atacado exige o Plano de Controle Ambiental (PCA) e o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), ambos assinados pelo Responsável Técnico habilitado e cadastrado na FEMARH, órgão estadual que exerce o poder de polícia ambiental, que constituem fundamento para o estudo ambiental exigido em seu artigo 3º.

Ao lado dos dois planos técnicos mencionados, exige-se a anuência ou ciência do respectivo órgão gestor (seja ele estadual ou federal) de Unidade de Conservação ou áreas indígenas de Permissão de Lavras Garimpeiras localizadas em seu entorno, o que demonstra que o exercício do poder de polícia é

concomitante ao procedimento e tem como objetivo a proteção do meio ambiente. Evidencia-se, também, a impossibilidade de licenciamento de PLG's em áreas indígenas e unidades de conservação localizadas no Estado, conforme determina a legislação federal sobre o tema.

Somam-se a isso outros requisitos técnicos que demonstram inexistir, na espécie, flexibilização das normas ambientais de proteção ao meio ambiente: *i)* autorização de Desmatamento/Supressão Vegetal, expedida pela FEMARH; *ii)* cópia da PLG expedida pela Agência Nacional de Mineração (ANM), se for o caso; *iii)* cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras CTF, obtida junto ao IBAMA; *iv)* planta de localização do empreendimento, indicando sua localização georreferenciada; *v)* outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos (FEMARH), se for o caso.

O Anexo II do ato normativo vergastado, por sua vez, estipula o procedimento e os requisitos exigidos para o Plano de Controle Ambiental (PCA), nos seguintes termos:

ANEXO II

Termo de Referência dos Projetos Ambientais

PLANO DE CONTROLE DE AMBIENTAL

Diretrizes Gerais

O Plano de Controle Ambiental deverá apresentar o Projeto Executivo da(s) alternativa(s) locacional (ais) e da proposição de recuperação aprovado pela Coordenadoria do Meio Ambiente e contida no Relatório de Controle Ambiental.

O Plano deverá espelhar, de forma clara, o Empreendimento e sua inserção no meio ambiente com todas as suas medidas mitigadoras e compensatórias.

OBS 1: Todos os documentos devem ser assinados pelos respectivos Responsáveis Técnicos.

OBS 2: A documentação deverá ser apresentada na ordem em que está relacionada para aceitação pelo Protocolo da Coordenadoria do Meio Ambiente.

Conteúdo

O conteúdo básico deverá abordar os seguintes itens mínimos e na ordem abaixo relacionadas:

1- Descrição Geral do Empreendimento Localização, coordenadas e vias de acesso, contendo a descrição detalhada de como chegar à área e a sua ilustração com mapa conforme o item 6.1.

2- Caracterização do Empreendimento:

2.1- Extensão da área a ser licenciada e a área a ser minerada;

2.2- Caracterização geológica da jazida, incluindo de forma sintética dados sobre a reserva existente, o minério e os estéréis;

2.3- Descrição da forma de extração, carregamento e transporte, incluindo o tipo de equipamento utilizado. Quando houver necessidade de detonações, deve ser apresentado o Plano de Fogo assinado por profissional habilitado;

2.4- Definição do(s) local(is) de depósito;

2.5- Descrição das etapas do projeto e apresentação do fluxograma da lavra ao beneficiamento, do projeto;

2.6- Descrição da mão-de-obra direta empregada em cada uma das fases do empreendimento;

2.7- Projeto executivo da planta da barragem de rejeito e estéril e suas especificidades pertinentes: descrição do procedimento técnico operacional para seleção do local e construção, localização no mapa de detalhe da área destinada a barragem de rejeito e estéril, definido no item 6.4;

2.8- Cronograma execução da implantação do projeto.

3- Diagnóstico Ambiental

3.1- Definição da Área de Influência Direta (AID) – local do Empreendimento e da Área de Influência Indireta (AII) – região afetada pelo impacto paisagístico, transporte, poeira, efluentes, ruídos e vibrações. (mapa conforme definido no item 6.1);

3.2- Direção e intensidade dos ventos e pluviometria;

3.3- Identificação dos mananciais hídricos próximos e respectiva bacia (mapa e planta conforme definido nos itens 6.1 e 6.4, respectivamente);

3.4- Identificação das Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal na AID conforme legislação vigente;

3.5- Descrição dos solos e suas relações com a geologia e geomorfologia local, comentando sobre a susceptibilidade à erosão;

3.6- Caracterização dos ecossistemas existentes na área a ser licenciada, delimitando-os no mapa definido no item 6.2;

3.7- Informações básicas de cunho sócio- econômico do entorno como: assentamentos populacionais, indústrias e atividade agropecuária.

4- Impactos Ambientais:

Caracterização dos impactos ambientais gerados nos diferentes ecossistemas (solo, fauna e flora, água e ar) e impactos decorrentes das diferentes fases do projeto em decorrência do depósito de rejeito, efluentes líquidos e sólidos gerados, definindo sua área de influência. Dependendo da fragilidade dos ecossistemas da região poderá ser solicitada uma área de maior abrangência a ser definida pelo Órgão Ambiental.

5- Prognóstico da implantação das medidas mitigadoras e compensatórias:

As medidas a serem apresentadas nos subitens abaixo deverão conter justificativas técnicas e cronograma explícito da implantação das medidas nas distintas fases do empreendimento e do avanço de lavra e deverão ser exploradas na planta do item 6.4:

5.1- Descrição das medidas a serem tomadas para a proteção das áreas protegidas definidas no item 3.4 e identificadas nas Áreas de Influência Direta e Indireta;

5.2- Discussão em texto claro sobre as medidas a serem implantadas durante as diferentes fases do empreendimento em decorrência dos impactos identificados em cada meio, bem como suas justificativas técnicas, documentação fotográfica e plotagem nos mapas e plantas descritos no item 6:

- Detalhamento das medidas mitigadoras a serem implantadas visando minimizar os impactos;
- Detalhamento das medidas compensatórias a serem implantadas visando compensar os impactos.

5.3- Cronograma de implantação das medidas mitigadoras e compensatórias;

5.4- Proposição para uso futuro, quando do esgotamento da jazida com apresentação em texto claro, estando de acordo com a configuração apresentada na planta do item 6.5 da documentação cartográfica.

6- Documentações Cartográficas Esta série de documentos cartográficos faz parte do escopo básico, os quais deverão estar adequados ao tamanho da área e balizados com coordenadas geográficas ou UTM com datum, podendo o empreendedor, se quiser, fazer o uso de um detalhamento maior.

OBS: Todos os documentos devem ser assinados pelos respectivos responsáveis técnicos.

- Mapa topográfico de situação do empreendimento na região em escala mínima 1:50.000, ou 1:10.000, contendo a delimitação da AII, vias de acesso, recursos hídricos, formações florestais e unidades de conservação. No caso de uso de escala 1:50.000 deve ser apresentado detalhe em croqui com as vias de acesso, informando distâncias e referências para facilitar o acesso ao local;
- Mapa topográfico da AII em escala mínima 1:25.000, ou 1:10.000, contendo os diversos tipos de ecossistemas ou formação florestal, classificando-os de acordo com o IBGE - Levantamento de Recursos Naturais, v. 33, (1986);
- Mapa topográfico geológico da AII em escala mínima 1:25.000, ou 1:10.000, contendo os diversos tipos de formação geológica;
- Planta planialtimétrica de detalhe em escala mínima 1:10.000 com curvas de nível a cada 10 metros abrangendo a AID com todos os elementos da superfície do terreno, contemplando a direção e os limites do avanço de lavra, local de deposição dos rejeitos e do solo vegetal, áreas de servidão, corpos d'água, cercas, prédios, poços, formações vegetais e Áreas de Preservação Permanente. No caso de extração de areia em recurso hídrico deverá ser apresentada planta batimétrica em escala mínima 1:2.000;
- Planta planialtimétrica de configuração final em escala mínima 1:5.000 contendo a vegetação a ser implantada, os itens referentes ao prognóstico e demais itens pertinentes à recuperação da área com perfis representativos.

7- Equipe Técnica Relação da equipe técnica responsável, com a devida assinatura e endereço, com as áreas de atuação de cada componente no relatório.

8- Anexos

8.1 Anotações de Responsabilidade Técnica de todos os profissionais em relação à elaboração e execução do projeto, cada qual com sua atividade técnica pertinente;

8.2 No caso de Prefeituras e Autarquias: Declaração do Empreendedor de que o bem mineral será utilizado apenas em obras públicas e a operação será executada pelo próprio Órgão Público.

TERMO DE REFERÊNCIA Para Elaboração de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) - Atividade de Mineração

I - DESCRIÇÃO GERAL DO EMPREENDIMENTO - Dados da Empresa; - Localização da área; - Situação Legal do Empreendimento.

II - DADOS DO TÉCNICO/EMPRESA RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO DO PLANO - Nome/razão social; - CPF/CNPJ; - Título e Registro Profissional; - Endereço, telefone, e-mail e fax.

III - CARACTERIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO - Caracterização da substância mineral explorada, método utilizado na sua extração; - Informar capacidade instalada, produção anual e vida útil; - Informar a localização geográfica e acessos para a área do empreendimento, representando-as em mapa de localização e a planta de detalhe.

IV - PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE DE LAVRA - Descrição do Plano de lavra, escala de produção; - Plano geral da mina e o seu desenvolvimento (se for o caso).

V - SISTEMA DE DISPOSIÇÃO DE ESTÉRIL/REJEITO

VI - ESTRUTURAS DE APOIO - Descrever as construções na área de lavra (especificar dimensões); - Informar as fontes de energia e água.

VII - DIAGNÓSTICO AMBIENTAL Descrever o local do empreendimento e seu entorno, que inclui as áreas de influência direta e indireta do empreendimento, ilustrando com fotos do local. Meio físico: Caracterização quanto à geologia (regional e local), à geomorfologia, aos tipos de solo, aos recursos hídricos (drenagens superficiais, águas subterrâneas e posição do lençol freático). Apresentar mapas temáticos (geologia, geomorfologia, solos, etc.) em escala de 1: 20.000 ou 1:30.000, contendo todos os elementos e convenções cartográficas presentes dentro da poligonal da área envolvida. Meio biótico: Caracterização qualitativa e quantitativa da flora (vegetação existente sendo remanescente ou de revegetação, reserva legal e áreas de preservação permanente) e fauna correlata, descrevendo as inter-relações fauna/flora. Meio Antrópico: Informar a dinâmica populacional, uso e ocupação do solo e seus ordenamentos, atividades econômicas e estrutura produtiva.

VIII - IMPACTOS AMBIENTAIS Descrever e avaliar os impactos e efeitos ambientais gerados na fase de implantação, operação, abandono e desativação do empreendimento nas áreas de influência direta e indireta, enfocando as operações de lavra, o processo de beneficiamento e os locais de estocagem e deposição, bem como as outras atividades que direta ou indiretamente causaram impactos sobre os meios físicos, biótico e sócio- econômico. Desta forma, apresentar as medidas mitigadoras aos impactos identificados, principalmente daqueles descritos no PCA.

IX - APTIDÃO E INTENÇÃO DE USO FUTURO Utilização prevista para determinada área considerando-se o diagnóstico e os impactos ambientais. Apresentar Plano de desativação (com projetos executivos) por exaustão das reservas incluindo cavas e aberturas subterrâneas, depósitos de estéreis, barragens, áreas industriais e residenciais e demais impactos ambientais negativos identificados na área do empreendimento.

X - CONFORMAÇÃO TOPOGRÁFICA E PAISAGÍSTICA - Definir os modelos de recuperação e revegetação - Plotar em mapa as áreas a revegetar e descrever as espécies utilizadas, o espaçamento e as técnicas de preparo, manejo e conservação do solo, bem como apresentar um plano de monitoramento do desenvolvimento das mudas e implantação das espécies vegetais. - Especificações do viveiro de mudas, substratos e coleta de sementes. Programa de coleta de espécies vegetais e fonte de propágulos.

XI - PROGRAMA DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO APÓS EXPLORAÇÃO DA ÁREA Elaborar plano(s) de acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais decorrentes das atividades do empreendimento, principalmente no que diz respeito ao monitoramento das águas, de sedimentos e do uso de produtos químicos, quando for o caso. Devem ser mencionados os responsáveis pela execução dos planos de acompanhamento e monitoramento, e de que forma isso deve ser feito. Especificar como serão a proteção e recuperação ambiental, procedimentos metodológicos, e responsabilidade da implantação do programa.

XII - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO Elaborar um cronograma de execução do plano de controle ambiental, demonstrando em que período deve ser executado os procedimentos e os planos de acompanhamento e monitoramento, durante as fases de instalação, operação e desativação do empreendimento.

XIII - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES Apresentar conclusões e/ou recomendações sobre o desenvolvimento e execução do PRAD.

XIV - BIBLIOGRAFIA Relacionar as referências bibliográficas utilizadas conforme as normas da ABNT.

A Permissão de Lavra Garimpeira encontra-se prevista no artigo 2º da Lei federal nº 9.314, de 14 de novembro de 1996, o que demonstra que somente a agência reguladora federal poderá conceder a referida permissão aos empreendimentos econômicos de atividade garimpeira. Eis o teor da norma em comento:

Art. 2º. Os regimes de aproveitamento das substâncias minerais, para efeito deste Código, são:

(...)

IV - regime de permissão de lavra garimpeira, quando depender de portaria de permissão do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM. (Grifou-se).

Na espécie, o artigo 2º, inciso VII da Lei estadual nº 1.453/2021 define a Permissão de Lavra Garimpeira como “*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*”. Referido decreto, em seu artigo 40¹¹, dispõe que o aproveitamento de recursos minerais sob o regime de permissão de lavra garimpeira obedecerá ao disposto na Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, bem como em Resolução da ANM.

Com efeito, o regramento estadual impugnado apenas suplementa e especifica o procedimento no âmbito do Estado de Roraima, mantendo integralmente as referências e obediência à normatização federal.

Os artigos 4º e 5º da Lei estadual nº 1.453/2021 elencam os legitimados para requererem o licenciamento ambiental para a lavra garimpeira e determinam que a Licença de Operação para referida atividade terá validade vinculada à anuência da permissão correspondente. Os artigos 6º, 7º e 10 da lei questionada, de outro modo, preveem certos limites para a concessão de licenciamento ambiental, bem como os critérios que devem ser adotados pelo empreendedor para a recuperação dos danos ambientais.

Em outra vertente, o artigo 8º da Lei nº 1.453/2021, que trata da possibilidade de utilização de azougue (mercúrio) na atividade de garimpo de

¹¹ “Art. 40. O aproveitamento de recursos minerais sob o regime de permissão de lavra garimpeira obedecerá ao disposto na Lei nº 7.805, de 1989, e em Resolução da ANM. *Parágrafo único. A permissão de lavra garimpeira será outorgada pela ANM em conformidade com os procedimentos e os requisitos estabelecidos em Resolução*”.

ouro, coaduna-se, em especial, com o regramento estabelecido pelo Decreto Federal nº 97.507/1989, que “*dispõe sobre licenciamento de atividade mineral, o uso do mercúrio metálico e do cianeto em áreas de extração de ouro, e dá outras providências*”. Seu artigo 2º estabelece o seguinte:

Art. 2º É vedado o uso de mercúrio na atividade de extração de ouro, **exceto em atividade licenciada pelo órgão ambiental competente.**

1º Ficam igualmente vedadas as atividades descritas no artigo 1º deste Decreto, em mananciais de abastecimento público e seus tributários e em outras áreas ecologicamente sensíveis, a critério do órgão ambiental competente.

2º É proibido o emprego do processo de cianetação nas atividades descritas no artigo 1º, resguardado o licenciamento do órgão ambiental competente. (Grifou-se)

Depreende-se do referido dispositivo que é permitido, excepcionalmente, a utilização do mercúrio na atividade garimpeira, desde que a atividade tenha licenciamento pelo órgão competente, tal como estabelecido na norma estadual impugnada.

A Convenção de Miniamata, apontada pela autora, apenas reforça a necessidade do uso controlado do mercúrio e da redução de emissões de mercúrio e compostos de mercúrio, frequentemente referido como “mercúrio total”, na atmosfera por meio de medidas de controle de emissões. Não há como inferir que a norma estadual impugnada não tenha atendido o disposto na referida Convenção, uma vez que a sua utilização se dará apenas excepcionalmente, como demonstrado acima.

O artigo 9º do diploma questionado estabelece, ainda, que 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”.

Desse modo, e sob a ótica da repartição de competências, verifica-se que a Lei estadual nº 1.453/2021 harmoniza-se com as normas gerais editadas pela União sobre licenciamento ambiental (artigo 24, inciso VI, da Constituição), haja vista que as disposições constantes do diploma estadual impugnado se limitam a estabelecer regras específicas sobre procedimentos de licenciamento ambiental para a atividade de lavra garimpeira, conforme autorizam as Resoluções nº 09/1990 e 237/1997 do CONAMA.

Desse modo, verifica-se a compatibilidade da Lei nº 1.453/2021 do Estado de Roraima com o Texto Constitucional.

IV – DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, manifesta-se o Advogado-Geral da União, preliminarmente, pelo conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer até o momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de março de 2021.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

CAMILLA JAPIASSU DORES BRUM
Advogada da União

