

15/09/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.672 RORAIMA**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: BRUNO LUNARDI GONCALVES E OUTRO(A/S)</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO LUIS DE MOURA HOLANDA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SERGIO MATEUS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: COOPERATIVA DE EXTRATIVISMO MINERO ARTESANAL DE RORAIMA-MINERAR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LEANDRO FACCHIN ROCHA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS E DIREITO AMBIENTAL ¿ ED/UEA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS PPGD/PUCPR</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: LABORATÓRIO DE FARMACOLOGIA MOLECULAR ¿ ICB/UFPA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CENTRO DE CULTURAS JURÍDICAS COMPARADAS, INTERNACIONALIZAÇÃO DO DIREITO E SISTEMAS DE JUSTIÇA ¿ CULTIS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SILVIA MARIA DA SILVEIRA LOUREIRO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: COORDENACAO DAS ORGANIZACOES INDIGENAS DA AMAZONIA BRAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: INSTITUTO ALANA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANA CLAUDIA CIFALI</b>

**ADI 6672 / RR**

**ADV.(A/S)** : ANGELA MOURA BARBARULO

**ADV.(A/S)** : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE SIMPLIFICA LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA GARIMPEIRA, INCLUSIVE COM USO DE MERCÚRIO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE JAZIDAS, MINAS E OUTROS RECURSOS MINERAIS. 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 simplifique o licenciamento ambiental para atividades de lavra garimpeira, esvaziando o procedimento previsto em legislação nacional. Precedentes.

3. Compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (art. 22, XII, da CF), em razão do que incorre em inconstitucionalidade norma estadual que, a pretexto de regulamentar licenciamento ambiental, regulamenta aspectos da própria atividade de lavra garimpeira. Precedentes.

4. Medida cautelar confirmada. Ação julgada procedente.

**ADI 6672 / RR**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por unanimidade, acordam em referendar a medida cautelar e julgar procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 1.453/2021 do Estado de Roraima, nos termos do voto do Relator. Falou, pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União, o Dr. Gustavo Zortéa da Silva, Defensor Público Federal.

Brasília, 15 de setembro de 2021.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*

15/09/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.672 RORAIMA**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : REDE SUSTENTABILIDADE  
**ADV.(A/S)** : BRUNO LUNARDI GONCALVES E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA  
**ADV.(A/S)** : PAULO LUIS DE MOURA HOLANDA  
**ADV.(A/S)** : SERGIO MATEUS  
**AM. CURIAE.** : COOPERATIVA DE EXTRATIVISMO MINERO ARTESANAL DE RORAIMA-MINERAR  
**ADV.(A/S)** : LEANDRO FACCHIN ROCHA  
**AM. CURIAE.** : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB)  
**ADV.(A/S)** : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO  
**AM. CURIAE.** : CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS E DIREITO AMBIENTAL ; ED/UEA  
**AM. CURIAE.** : CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS PPGD/PUCPR  
**AM. CURIAE.** : LABORATÓRIO DE FARMACOLOGIA MOLECULAR ; ICB/UFPA  
**AM. CURIAE.** : CENTRO DE CULTURAS JURÍDICAS COMPARADAS, INTERNACIONALIZAÇÃO DO DIREITO E SISTEMAS DE JUSTIÇA ; CULTIS  
**ADV.(A/S)** : SILVIA MARIA DA SILVEIRA LOUREIRO  
**AM. CURIAE.** : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO  
**ADV.(A/S)** : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DA UNIÃO  
**AM. CURIAE.** : COORDENACAO DAS ORGANIZACOES INDIGENAS DA AMAZONIA BRAS  
**ADV.(A/S)** : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO  
**AM. CURIAE.** : INSTITUTO ALANA  
**ADV.(A/S)** : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG  
**ADV.(A/S)** : ANA CLAUDIA CIFALI

**ADI 6672 / RR**

**ADV.(A/S)** : ANGELA MOURA BARBARULO

**ADV.(A/S)** : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS

## RELATÓRIO

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

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

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

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

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

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

IV – Estudos Ambientais - Estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: Relatório Ambiental, Plano e Projeto de Controle Ambiental,

**ADI 6672 / RR**

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

**ADI 6672 / RR**

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

**ADI 6672 / RR**

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



**ADI 6672 / RR**

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

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

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

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

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

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

Em síntese, aduz afronta à competência comum dos entes federados para a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas, da fauna e da flora (art. 23, VI e VII, da CF), à competência da União para estabelecer normas gerais de proteção e responsabilidade por danos ao meio ambiente (art. 24, VI e VIII, e § 1º, da CF), ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever estatal de

**ADI 6672 / RR**

promover a sua defesa e proteção para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da CF), aos princípios da precaução e da prevenção e à exigência de estudo de impacto ambiental prévio à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, bem como controle da produção que importe risco à vida ou ao meio ambiente (art. 225, § 1º, IV e V, da CF).

Argumenta que, embora o modelo de federalismo brasileiro admita, *“com base na necessidade de se atender a peculiaridades ou interesses regionais, a edição de legislação ambiental estadual mais protetiva que o enquadramento estabelecido pelo legislador central”*, no presente caso, *“à revelia da norma federal sobre licenciamento tripartido e sobre as competências dos Estados para suplementarem a legislação geral federal tão somente naquilo que pretendam ser mais protetivos ao meio ambiente, as autoridades roraimenses parecem ter feito exatamente o oposto”*. De outra perspectiva, destaca que, ao *“criar a Licença de Operação Direta, o legislador roraimense esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional”*.

Sob o aspecto material, afirma que, *“por inobservarem os deveres estatais de preservar e de proteger um meio ambiente ecologicamente equilibrado, as normas questionadas afrontam os princípios da precaução e da prevenção”*, vulnerando, também, o próprio direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, e § 1º, IV e V, da CF), sobretudo em razão da *“autorização para o uso do mercúrio na atividade da lavra garimpeira, o que representa verdadeiro retrocesso em face de consensos mínimos estabelecidos a nível internacional”*.

Requer a concessão de medida cautelar, a fim de que seja suspensa a eficácia da Lei impugnada, aduzindo presentes o *fumus boni juris*, diante das próprias razões apresentadas, e o *periculum in mora*, consubstanciado no fato de que *“a disciplina atacada subverte o modelo constitucional e altera o regime jurídico de proteção ao ambiente, com potencial para causar imediatos danos irreparáveis ou de difícil e custosa reparação”*. Ao final, pleiteia seja declarada a inconstitucionalidade e a inconvencionalidade da norma impugnada.

Em 22/2/2021, deferi a medida cautelar pleiteada, *ad referendum* do

**ADI 6672 / RR**

Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender os efeitos da Lei 1.453/2021 do Estado de Roraima.

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

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

De outra perspectiva, quanto à possibilidade de utilização do mercúrio na atividade garimpeira, aponta que a própria norma impugnada restringe-a a uma situação excepcional, razão pela qual estaria *“em plena conformidade com o Decreto Federal n. 9.470, de 14 de agosto de 2018, que promulgou a Convenção de Minamata sobre Mercúrio, firmada pela República Federativa do Brasil, em Kumamoto, em 10 de outubro de 2013”*.

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

Ainda, defende que, ao contrário do sustentado pelo requerente, a legislação impugnada *“em nenhuma hipótese dispensa a necessidade de*

**ADI 6672 / RR**

*expedição da licença de operação, assim como não elimina os requisitos das licenças prévia e de instalação, inclusive torna mais rígido o procedimento de licença prévia e de instalação ao incorporar esses requisitos na licença de operação direta”, o que implicaria dizer que “não há uma simplificação do licenciamento, mas apenas uma condensação dos processos de licenciamento ambiental, visando a otimização do tempo e eficiência”.*

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

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

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI

**ADI 6672 / RR**

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

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

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

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

- Parecer pela procedência do pedido.

Foram admitidos os seguintes *amici curiae*: (i) Cooperativa de Extrativismo Mineiro Artesanal de Roraima – MINERAR; (ii) Articulação

**ADI 6672 / RR**

dos Povos Indígenas do Brasil – APIB; (iii) Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas – ED/UEA, Clínica de Direitos Humanos do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PPGD/PUCPR, Laboratório de Farmacologia Molecular do Instituto de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Pará – ICB/UFPA e Centro de Culturas Jurídicas Comparadas, Internacionalização do Direito e Sistemas de Justiça – CCULTIS, em conjunto; (iv) Defensoria Pública da União – DPU; (v) Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB; e (vi) Instituto Alana.

É o relatório.

15/09/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.672 RORAIMA****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Conforme relatado, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Rede Sustentabilidade, tendo por objeto a Lei Estadual 1.453/2021, que *“dispõe sobre o Licenciamento para a Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima, e dá outras providências”*.

Em essência, o questionamento formulado pelo requerente enfoca (a) a previsão de *“licença de operação direta”*, que seria *“idêntica à chamada ‘Licença Única’ (com vários outros sinônimos), declarada inconstitucional por essa Eg. Corte no âmbito da ADI 5.475”*, e (b) a permissão de utilização de mercúrio nos serviços de lavra garimpeira, o que afrontaria *“o direito fundamental basilar ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal qual estipulado na Convenção de Minamata sobre Mercúrio internalizada pelo Brasil no âmbito do Decreto nº 9.470/2018”*.

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

Em caráter preliminar, observo que a Instrução Normativa 3/2021, ato posterior editado pela Fundação Estadual do Meio Ambiente e

**ADI 6672 / RR**

Recursos Hídricos – FEMARH, dispõe sobre o licenciamento para a atividade de lavra garimpeira no Estado de Roraima de modo distinto ao estabelecido pela lei impugnada nesta ação Direta de Inconstitucionalidade.

Entre outros pontos, o referido ato prevê que o licenciamento ambiental para atividade de mineração será trifásico, por meio das licenças prévia, de instalação e de operação, exigidas pela legislação federal de regência, exclui as áreas indígenas e as unidades de conservação do seu escopo de aplicação e, no que concerne ao mercúrio, proíbe sua utilização no local de extração.

Publicada na edição 3966 do Diário Oficial do Estado de Roraima, de 20/5/2021, tem o seguinte teor:

O PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO ESTATAL DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS – FEMARF, no uso de suas atribuições legais, INSTITUI e promulga a seguinte Instrução Normativa:

[...]

RESOLVE:

Art. 1º – Estabelecer procedimentos e critérios específicos para o licenciamento ambiental da atividade de lavra garimpeira no Estado de Roraima.

Art. 2º – Para os efeitos desta Instrução Normativa, considera-se:

I – Regime de Permissão de Lavra Garimpeira – PLG o aproveitamento imediato de jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado, conforme os critérios fixados pela Agência Nacional de Mineração - ANM;

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



**ADI 6672 / RR**

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 aspectos físicos, químicos, biológicos e socioeconômicos que compõem os subsídios para monitoramento e a elaboração dos programas de mitigação e minimização dos impactos ambientais

**ADI 6672 / RR**

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 mineração, sob o regime de “Permissão de Lavra Garimpeira-PLG” será trifásico, por meio de Licenças Prévia, Instalação e Operação devendo ser apresentado os estudos ambientais para análise técnica, conforme termo de referência em anexo a esta Instrução Normativa e que dela é parte integrante.

§1º- A FEMARH/RR exigirá a documentação comprobatória pertinente para cada fase do licenciamento bem como, seus respectivos estudos ambientais, de acordo com o Termo de Referência de cada projeto ambiental a ser apresentado, em cada fase do licenciamento, dispostos nos anexos 1 e 2, respectivamente, desta resolução.

§2º- Esta Instrução Normativa não se aplica às Áreas Indígenas e Unidades de Conservação.

Art. 4º – A Licença de Operação para atividade de lavra garimpeira terá validade vinculada a 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 a 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 da área, conforme dispõe o Decreto nº 19.725 -E, de 09 de outubro de 2015.

Art. 6º – O limite máximo da área para concessão de

**ADI 6672 / RR**

licenciamento ambiental, será de 50 (cinquenta) hectares e respeitará a extensão previsto na Lei Federal nº 7.805/1989.

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

§2º- Os empreendedores que se enquadram no parágrafo anterior, só poderão ter outra “frente de lavra” licenciada na mesma PLG, após apresentar o PRAD devidamente aprovado e iniciar a recuperação ambiental da frente de lavra anterior.

§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 ele não 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 e deve constar no PRAD, após lavra do minério.

Art. 8º Na lavra de ouro, não serão permitidos, em hipótese alguma, os usos de “azougue” (mercúrio) e “prata viva” para concentração, no local de extração.

§1º- Fora do local de extração, somente será permitido o uso de “azougue” (mercúrio) para concentração, caso seja apresentado um projeto de solução técnica que contemple a utilização do mercúrio em circuito fechado de concentração e amalgamação do minério de ouro, a utilização de retortas e capelas na separação do amálgama e purificação do ouro, com todas as instalações necessárias devidamente licenciadas em processo próprio, para a eficiência técnica e ambiental de modo

**ADI 6672 / RR**

que a água utilizada no processo e o material sólido em contato com o mercúrio seja armazenado em locais adequados para que não haja contaminação dos solos e recursos hídricos.

§2º -Caso o empreendedor opte por implementar outras técnicas para realizar a concentração do produto, por exemplo: concentração gravítica, concentração por mesa oscilatória, concentrador centrífugo, o empreendedor deverá apresentar a Declaração de Não Uso do mercúrio e cianeto conforme determina o Decreto 97.507/1989.

§3º- Na hipótese de uso de mercúrio por parte do empreendedor, esse deverá apresentar a Femarh/RR o documento de comprovação da origem do mercúrio.

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

Art. 10º – Devidos aos impactos ambientais o empreendedor será obrigado a realizar a compensação ambiental, conforme disposto em leis.

Art. 11 – Esta Instrução Normativa entra em vigor na data da sua publicação, concedendo 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 Resolução.

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

Como se sabe, a jurisdição constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de arguição de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se esgotado, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais (ADI 709, Rel. Min. PAULO BROSSARD, DJ de 20/6/1994, ADI 3.885, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJe de 28/6/2013; ADI 2.971 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 13/2/2015; ADI 5159, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 16/2/2016; e ADI 3.408 AgR, Rel. Min. DIAS

**ADI 6672 / RR**

TOFFOLI, DJe de 15/2/2017), sob pena de transformação da jurisdição constitucional em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas (ADI 649-5/RN, Pleno, Rel. Min. PAULO BROSSARD, DJ de 23/9/1994; ADI 870/DF QO, Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 20/8/1993). Nas hipóteses de revogação do ato impugnado ou perda de sua eficácia, antes do julgamento final da ação, ocorrerá sua prejudicialidade por perda do objeto (ADI QO 748-3/RS, Pleno, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 15/12/2006).

Contudo, não é o que se verifica no caso sob análise, pois, embora divergentes em suas previsões, inexistente notícia de revogação da lei impugnada.

Assim, como bem destacado pelo Procurador-Geral da República, sendo norma posterior hierarquicamente inferior, a edição da Instrução Normativa 3/2021 da FERMARH não prejudica o exame desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, mantendo-se íntegra, portanto, a necessidade de se avaliar a compatibilidade da Lei 1.453/2021 com a Constituição Federal.

A respeito dessa controvérsia, cabe realçar que o meio ambiente, como um todo, obteve especial atenção por parte do legislador constituinte, que impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da CF).

Dada a relevância da matéria, o legislador constituinte distribuiu entre todos os entes federativos as competências materiais e legislativas em matéria ambiental, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e, aos demais entes, a possibilidade de suplementarem essa legislação geral. É o que se depreende da leitura dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, abaixo destacados:

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

[...]

**ADI 6672 / RR**

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

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

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.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Assim, a delimitação do que seriam normas gerais em matéria submetida à legislação concorrente, bem como a definição do alcance da competência suplementar, é decisiva para a análise desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, 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

**ADI 6672 / RR**

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, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a idéia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos, vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The*

**ADI 6672 / RR**

*general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “*mais maravilhosa obra jamais concebida*”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como a fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhes, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la*



**ADI 6672 / RR**

*constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade

A própria Constituição Federal, portanto, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

**ADI 6672 / RR**

Conseqüentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo

**ADI 6672 / RR**

legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

No caso em análise, mesmo aprofundada a cognição, entendo preservadas as razões que subsidiaram o deferimento da medida cautelar, já que a norma impugnada destoou do modelo federal de proteção ambiental ao prever a existência de modalidade mais célere e simplificada de licenciamento ambiental único, chamada de “*Licença de Operação Direta*”, em prejuízo de normas gerais que possibilitam o exercício do poder de polícia ambiental sobre cada fase de implementação e operacionalização de empreendimentos potencialmente poluidores.

No exercício da competência para estabelecer normas gerais sobre direito ambiental, a União editou a Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a *Política Nacional do Meio Ambiente*, cujo objetivo, em conformidade com seu art. 2º, identifica-se com a preservação, melhoria e recuperação da

**ADI 6672 / RR**

qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Em seu art. 6º, a referida Lei 6.938/1981 dispõe que os órgãos e entidades da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e pela melhoria na qualidade ambiental, constituirão o *Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA*, em cuja estrutura inclui-se o *Conselho nacional do Meio Ambiente - CONAMA*, órgão consultivo e deliberativo, finalisticamente criado para *“assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”*.

A Lei 6.938/1981 elegeu o licenciamento como relevante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, atribuindo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA a competência para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, conforme reproduzido abaixo:

Art. 9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

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 do exercício dessa atribuição, a Resolução do CONAMA 237/1997 estabeleceu diversas normas e critérios para o licenciamento dessas atividades, merecendo destaque as seguintes:

**ADI 6672 / RR**

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.

§ 1º Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.

§ 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.

[...]

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

I – Licença Prévia (PL) – 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

**ADI 6672 / RR**

expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Art. 9º. O CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, 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.

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

A regulação 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, ficando vedado aos Estados-Membros, em linha de princípio, dissentir da sistemática de caráter geral definida pelo ente central, salvo no que se relaciona ao estabelecimento de normas mais protetivas.

Nesse sentido, a propósito, já se manifestou este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADI 5475, de relatoria da Ministra CÁRMEN LÚCIA, assim ementada:

**EMENTA: 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.**

**ADI 6672 / RR**

DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE 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, Tribunal Pleno, DJe 30/6/2020).

De modo semelhante, de minha relatoria, cito o precedente firmado no julgamento da ADI 5.312, assim ementado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSIVILPASTORIS 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 o 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**

**ADI 6672 / RR**

**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 conseqüente 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, Tribunal Pleno, DJe de 11/02/2019).

Mais recentemente, o TRIBUNAL reafirmou o entendimento no julgamento da ADI 6650, também de relatoria da eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Instruído não usar nos termos do art. 10 da**



**ADI 6672 / RR**

Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes. 2. **É formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades de lavra a céu aberto.** 3. **A dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República.** 4. O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o *caput* do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina (ADI 6650, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 5/5/2021).

Não sendo o tema de competência privativa da União, disso não decorre, evidentemente, a impossibilidade de que os entes regionais legislem de maneira suplementar sobre o licenciamento ambiental. Acarreta, contudo, que tal possibilidade há de ser concretizada em conformidade com normas e padrões estabelecidos em âmbito federal, e, nesse contexto, a permissão para que se estabeleçam procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, prevista no § 1º do art. 12 da Resolução CONAMA 237/1997, exclui, por definição, a extração e tratamento de minerais, tipificados no Anexo VIII da Lei 6.938/1981 como atividades de alto potencial poluidor.

Confira-se, no ponto, o seguinte trecho da manifestação apresentada pela Defensoria Pública da União, na condição de *amicus curiae*:

**ADI 6672 / RR**

A Lei n. 1.453, de 8 de fevereiro de 2021, do Estado de Roraima, consagra o licenciamento ambiental para a atividade de lavra garimpeira por meio de uma única licença, qual seja, a licença de operação direta (artigo 3º), sem previsão de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) e sem a previsão da possibilidade de realização de audiências públicas. Eis o modelo estadual de licenciamento ambiental consagrado pela lei, ao qual estão imbricados os demais pontos relevantes do diploma legal: i) possibilidade de concessão de licenciamento a cooperativas garimpeiras de área de até 200 hectares; ii) possibilidade de licenciar outra “frente de lavra” depois do início dos trabalhos de recuperação ambiental da frente de lavra anterior, em vez de se exigir a recuperação total da área; iii) permissão do uso de mercúrio para a extração do ouro nas lavras licenciadas em “circuito fechado”.

O limite da área submetida ao licenciamento, as condições que possibilitam o licenciamento de outra “frente de lavra” e a permissão do uso de mercúrio são temas indissociáveis do modelo estadual de licenciamento estabelecido. Sob a ótica inversa, as regras imbrincadas ao modelo fixado não fazem qualquer sentido, senão sob o pressuposto de constitucionalidade (que, esclareça-se, está ausente) da simplificação e alteração do licenciamento.

Com a previsão apenas da licença de operação direta, há a dispensa, para o exercício da lavra garimpeira, de obtenção de licença prévia, licença de instalação e licença de operação, que abarcam do planejamento ao início do funcionamento do empreendimento ou atividade potencialmente danosos ao meio ambiente e estão previstas no artigo 8º da Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997, do CONAMA.

[...]

Sob outro viés, o artigo 12, § 1º, da Resolução 237/1997, permite sejam estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de

**ADI 6672 / RR**

impacto ambiental, os quais deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

Nesse contexto, na prática, o Estado de Roraima, ao simplificar o procedimento, desprezando as etapas estabelecidas em nível federal, está a tratar a lavra garimpeira, que poderá recair sobre espaço de até 200 hectares, com a utilização de mercúrio, como de pequeno impacto ambiental. Não são necessárias outras considerações para dizer que se está longe de uma atividade de pequeno impacto ambiental.

Tal vício de inconstitucionalidade evidencia um flagrante prejuízo ao nível de proteção ambiental já estabelecido no âmbito federal, a caracterizar, assim, ofensa ao art. 225 da Constituição Federal.

De fato, a Constituição Federal de 1988 consagrou como obrigação do Poder Público a defesa, preservação e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Conforme sempre defendi, no *caput* do art. 225, o texto constitucional afirma ser o meio ambiente bem de uso comum do povo, suscitando a utilização de todos os meios legislativos, administrativos e judiciais necessários à sua efetiva proteção, que possui um regime jurídico especial que exorbita o Direito Comum. O meio ambiente deve, portanto, ser considerado patrimônio comum de toda a humanidade para garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras, direcionando todas as condutas do Poder Público estatal no sentido de integral proteção legislativa interna e adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3º geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem a uma finalidade individual.

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. Nesse sentido, os seguintes precedentes desta CORTE: ADI 5996, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal

**ADI 6672 / RR**

Pleno, DJe de 30/4/2020; ADI 3937, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para o acórdão Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2019; RE 194.704, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Red. para o acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/2017; ADPF 101, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 4/6/2012.

O que se tem, na espécie, entretanto, é situação inversa: a norma estadual fragiliza o exercício do poder de polícia ambiental, na medida em que busca a aplicação de procedimento de licenciamento ambiental menos eficaz para atividades de impacto significativo ao meio ambiente, como é o caso da lavra garimpeira, sobretudo com o uso de mercúrio.

Dessa maneira, na linha do precedente firmado na ADI 1.089 (Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 10/8/2001), é inconstitucional a legislação estadual que, a título de complementar as normas gerais editadas pela União, flexibiliza exigência legal para o desenvolvimento de atividade potencialmente poluidora (no caso, tratava-se de atividade de reflorestamento de áreas degradadas). Eis a ementa do julgado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 182, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CONTRAIEDADE AO ARTIGO 225, § 1º, IV, DA CARTA DA REPÚBLICA. A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque.

Caracterizada, portanto, a inconstitucionalidade da legislação impugnada, por ofensa à competência da União para editar normas gerais sobre a proteção do meio ambiente.

**ADI 6672 / RR**

Além disso, de outra perspectiva, constato que, além de invadir o campo legislativo da União relativo à edição de normas gerais de proteção ambiental, simplificando indevidamente o licenciamento para a prática do garimpo, a Lei 1.453/2021 regulamentou aspectos da própria atividade, nomeadamente ao estabelecer conceitos a ela relacionados, delimitar áreas para seu exercício e autorizar o uso de azougue (mercúrio) nas condições em que especifica, usurpando, assim, a competência privativa da União para legislar sobre *“jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia”* (art. 22, XII, da CF).

De fato, a Constituição Federal coloca os recursos minerais sob o domínio da União (art. 20, IX, da CF), e, guardando coerência com a titularidade estabelecida para tais bens, inseriu a lavra dessas riquezas no âmbito da competência material do mesmo ente (art. 21, XXV, da CF), a quem cabe estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, bem como legislar privativamente sobre a matéria (art. 22, XII, da CF).

Entre outras normas, tais atividades são regidas pelo Estatuto do Garimpeiro (Lei 11.685/2008) e pelo Código de Mineração (DL 227/1967), merecendo destaque, também, a Lei 7.805/1989, que cria o *“regime de permissão de lavra garimpeira”*, definindo-o como *“o aproveitamento imediato de jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, segundo critérios fixados pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM”*, e a Lei 13.575/2019, que cria a Agência Nacional de Mineração – ANM, atribuindo-lhe competência para *“implementar a política nacional para as atividades de mineração”* e para *“estabelecer normas e padrões para o aproveitamento dos recursos minerais, observadas as políticas de planejamento setorial definidas pelo Ministério de Minas e Energia e as melhores práticas da indústria de mineração”* (art. 2º).

A análise da legislação federal a respeito da matéria deixa transparecer a existência de uma normatização bastante abrangente sobre mineração e garimpagem, estabelecida sem autorização ou espaço para a

**ADI 6672 / RR**

atuação legislativa estadual, razão pela qual a regulamentação de aspectos dessas atividades pela Lei impugnada avança no espaço de competência legislativa privativamente reservada à União, conforme já reconhecido por este TRIBUNAL:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI 3.213/2013 DO ESTADO DE RONDÔNIA. MINERAÇÃO E GARIMPAGEM. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 22, XII, DA CF). LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. PRIMAZIA DA UNIÃO PARA FIXAR NORMAS GERAIS (ART. 24, VI, VII E VII, § 1º, 30, I E II, E 225, § 1º, IV, DA CF). EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL. SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º DA CF). RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (ART. 2º, 61, § 1º, II, “E”, 84, II E VI, “A”, DA CF). COBRANÇA DE TAXA PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA (ART. 145, II, DA CF), POR MEIO DE LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE INICIATIVA RESERVADA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. **Compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (CF/1988, art. 22, XII), em razão do que incorre em inconstitucionalidade a norma estadual que, a pretexto de regulamentar o licenciamento ambiental, impede o exercício de atividade garimpeira por pessoas físicas.** 2. A diretriz fixada pelo constituinte, de favorecimento da organização da atividade garimpeira em cooperativas (art. 174, § 3º, da CF), não permite o extremo de limitar a prática de garimpagem apenas aos associados a essas entidades, sob pena de violação à garantia constitucional da liberdade de iniciativa e de livre associação (art. 1º, IV, art. 5º, XX, e art. 170, parágrafo único, da CF). 3. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os

**ADI 6672 / RR**

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). 4. O licenciamento para exploração de atividade potencialmente danosa, como é o caso da lavra de recursos minerais, insere-se no Poder de Polícia Ambiental, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 61, § 1º, II, e, c/c art. 84, II e VI, “a”, da CF). 5. A definição do valor cobrado a título de taxa pelo exercício do poder de polícia (art. 145, II, da CF) pode ser estabelecida em sede legislativa, por iniciativa concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo, pois não há falar em iniciativa reservada em matéria tributária (ARE 743480, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado sob o rito da repercussão geral, DJe de 19/11/2013). 6. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada parcialmente procedente (ADI 5077, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 23/11/2018).

Transcrevo, nesse sentido, a seguinte passagem do parecer apresentado pelo Procurador-Geral da República:

Na repartição constitucional de competências, é da esfera federal a atuação legislativa privativa sobre “*jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia*” (art. 22, XII, da CF/1988).

[...]

A leitura dos diplomas indicados evidencia disciplinamento abrangente da matéria, no exercício pleno da competência legislativa na esfera federal. O padrão regulatório da atividade de mineração foi estabelecido sem autorização ou espaço para a atividade legislativa estadual.

É questionável, assim, de início, a validade de norma

**ADI 6672 / RR**

estadual que regulamenta aspectos da atividade de garimpo em si, para além daqueles atinentes ao licenciamento ambiental. A lei impugnada define conceitos (art. 2º), delimita áreas para o garimpo (art. 6º, *caput* e § 1º) e, sobretudo, autoriza o uso de agente nocivo na lavra de ouro (art. 8º), em condições que, dada a natureza da atividade, haveriam de seguir padrão nacional [...].

No caso julgado [*ADI 5077, citada acima*], a lei estadual vedava o exercício da atividade [...], enquanto a lei ora em exame simplifica o licenciamento para a prática do garimpo e autoriza a utilização de mercúrio nas condições que especifica. Ambas adentram o espaço de regulamentação da atividade atribuída à União.

Há extrapolação da competência atribuída pela Constituição Federal aos estados, e usurpação da competência da União para legislar sobre mineração.

Da mesma forma, portanto, há inconstitucionalidade da Lei 1.453/2021 por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre mineração.

Diante do exposto, CONFIRMO A MEDIDA CAUTELAR e julgo PROCEDENTE a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 1.453/2021 do Estado de Roraima.

É o voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.672**

PROCED. : RORAIMA

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : BRUNO LUNARDI GONCALVES (62880/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA

ADV.(A/S) : PAULO LUIS DE MOURA HOLANDA (481/RR)

ADV.(A/S) : SERGIO MATEUS (1019/RR)

AM. CURIAE. : COOPERATIVA DE EXTRATIVISMO MINERO ARTESANAL DE RORAIMA-MINERAR

ADV.(A/S) : LEANDRO FACCHIN ROCHA (22166/O/MT)

AM. CURIAE. : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB)

ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO (15440/MS)

AM. CURIAE. : CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS E DIREITO AMBIENTAL ; ED/UEA

AM. CURIAE. : CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS PPGD/PUCPR

AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DE FARMACOLOGIA MOLECULAR ; ICB/UFGA

AM. CURIAE. : CENTRO DE CULTURAS JURÍDICAS COMPARADAS, INTERNACIONALIZAÇÃO DO DIREITO E SISTEMAS DE JUSTIÇA ; CULTIS

ADV.(A/S) : SILVIA MARIA DA SILVEIRA LOUREIRO (3125/AM)

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

ADV.(A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : COORDENACAO DAS ORGANIZACOES INDIGENAS DA AMAZONIA BRAS

ADV.(A/S) : LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO (15440/MS)

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)

ADV.(A/S) : ANA CLAUDIA CIFALI (80390/RS)

ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO (186473/SP)

ADV.(A/S) : DANILO FERREIRA ALMEIDA FARIAS (56116/BA)

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, confirmou a medida cautelar e julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 1.453/2021 do Estado de Roraima, nos termos do voto do Relator. Falou, pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União, o Dr. Gustavo Zortéa da Silva, Defensor Público Federal. Plenário, Sessão Virtual de 3.9.2021 a 14.9.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber,

Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes  
Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário