



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO
Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Regional Norte I

LEI Nº 1.453 DE 8 DE FEVEREIRO DE 2021.
Dispõe sobre o Licenciamento para a Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima, e dá outras providências.¹

O presente parecer jurídico visa analisar a Lei Nº 1.453 de 8 de fevereiro de 2021, que estabelece procedimentos e critérios específicos para o Licenciamento Ambiental da Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima. Como será fundamentado, esta lei vulnera a Constituição Federal de 1988, em relação à competência para legislar sobre atividade do garimpo, vai em contraposição às leis federais que tratam sobre o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, além de vulnerar o direito humano a um ambiente ecologicamente equilibrado e à Consulta Prévia, Livre e Informada dos povos Indígenas de Roraima, sendo estes os principais afetados por esta atividade, altamente poluidora dos seus territórios.

1. Antecedentes:

Segundo a mensagem proferida pelo Governador do Estado de Roraima, quem apresentou o Projeto de Lei (PL), sancionado no dia 08 de fevereiro, existe a necessidade de regulamentar a atividade garimpeira, entre outros motivos, “em razão da ausência de normativa legal no âmbito do Estado de Roraima”. Também se afirma que ao regulamentar esta atividade, serão retirados de forma pacífica os “trabalhadores da pequena mineração”, além de gerar empregos, renda e arrecadação ao Estado.

Pois bem, a atividade garimpeira no Estado de Roraima, é nacional e internacionalmente conhecida por afetar Terras Indígenas, assim como a saúde e segurança dos povos que as habitam. Somente no ano de 2020 existiram várias denúncias sobre as invasões de aproximadamente 20 mil garimpeiros no território do povo Yanomami².

O aumento da atividade garimpeira e seus impactos sobre a vida das comunidades

¹ Parecer jurídico elaborado por Carla Judith Cetina Castro e Chantelle da Silva Teixeira, da assessoria jurídica do CIMI Norte I.

² Roraima em tempo. Mais de 20 mil garimpeiros estão em Terra Yanomami de Roraima, afirma procurador Acesso em: 02 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www.roraimaemtempo.com/ultimas-noticias/mais-de-20-mil-garimpeiros-estao-em-terra-yanomami-de-roraima-afirma-procurador,362757.jhtml>>.



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO

Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

Regional Norte I

indígenas teve resposta no âmbito da Justiça Federal e de organismos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Em novembro de 2018, o Juiz da 1ª Vara Federal de Roraima determinou à FUNAI e à UNIÃO o restabelecimento, em prazo de 120 dias, de três BAPes em áreas estratégicas para fiscalizar e reprimir o garimpo dentro da TI Yanomami. O estado descumpriu os prazos estabelecidos na decisão até os dias de hoje.

Em junho de 2020, o TRF da 1ª Região acatou os argumentos proferidos pelo MPF em ACP e determinou que UNIÃO, FUNAI, ICMBio E IBAMA apresentassem um plano emergencial de ações dentro da TI Yanomami, no contexto da pandemia de covid-19, dentre as quais a “garantia de imediata extrusão de todos os garimpeiros não indígenas e seu não retorno, mantendo-se a presença estatal de forma permanente durante todo o período em que reconhecida a pandemia de COVID-19”. Esta decisão também não está sendo cumprida de forma completa pelo Estado.

Existem já vários estudos, informes de organismos internacionais, que têm sustentado estas ações no âmbito nacional, já no âmbito internacional foram outorgadas medidas cautelares por parte da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), por possíveis violações de direitos humanos, ocasionados principalmente pela exploração garimpeira.

Já no ano de 1997, no Informe intitulado ‘Informe sobre la situación e los derechos humanos en Brasil’, a CIDH trazia relatos assustadores sobre a situação do garimpo em terras indígenas, na sua maioria no Estado de Roraima. Entre estes relatos encontramos o que aconteceu em dezembro de 1996, quando o então Ministro da Justiça, Nelson Jobim, ordenou à FUNAI a redução da TI Raposa Serra do Sol, identificada em 1993, retirando a posse permanente dos povos indígenas em cinco áreas de garimpo, fazendas com título expedido pelo INCRA desde 1980, bem como os caminhos e estradas que cortavam a terra indígena. Em consequência, a proposta do Ministro diminuía em 20% a terra indígena, afetando cerca de 20 aldeias. O povo indígena Macuxi foi diretamente afetado pela atividade garimpeira e recebeu uma menção especial no relatório anteriormente identificado. Atualmente, a atividade garimpeira retornou com força na TI Raposa Serra do Sol, sendo calculada a presença de mais de 4.000 garimpeiros dentro da terra indígena”.

A CIDH confirmou que de 1990 até 1997 tinham sido assassinados doze indígenas que habitavam a Raposa Serra do Sol, por conflitos com garimpeiros invasores, que exploravam os recursos naturais desta terra indígena. Entre outros conflitos que o garimpo trouxe a estas terras indígenas, a CIDH afirma que se encontram enfermidades, alcoolismo, prostituição, destruição do meio ambiente e poluição dos rios (CIDH, 1997).



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO

Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

Regional Norte I

O mais preocupante da situação da invasão dos garimpeiros em terras indígenas é que isto não tem diminuído com o transcurso do tempo. Em informes posteriores a CIDH vem relatando a mesma situação de vulnerabilidade dos povos indígenas e total inoperância das autoridades para evitar estas invasões.

No seu informe de 2019 intitulado “Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonia” a CIDH traz a situação do povo Yanomami que estaria enfrentando problemas causados pela contaminação dos rios, sendo identificada presença de altos índices de mercúrio no corpo de vários indígenas, em algumas regiões a contaminação ultrapassa 90% da população³. Estas situações não são exclusivas do estado de Roraima, também foram relatadas nos estados do Amazonas e Pará.

Em julho de 2020 a CIDH emitiu a Resolução 35/2020 que contém a Medida Cautelar No. 563-20, em favor do povo Yanomami e Ye'kwana, pelo risco que atravessam na situação da pandemia provocada pelo COVID-19, considerando entre outras razões a presença de terceiros não autorizados no seu território, sendo os garimpeiros os principais vetores de contágio. A solicitação de medidas cautelares foi apresentada pela Hutukara Associação Yanomami e pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, na qual se pode ressaltar (CIDH, 2020):

(...) os solicitantes alegam que “a população Yanomami e Ye'kwana está perigosamente exposta à doença devido à intensificação da atividade ilegal do garimpo em suas terras desde 2018, sem que o Estado brasileiro tenha tomado com a devida diligência as medidas necessárias para impedi-la”. Os garimpeiros que estão na TIY entrariam em contato com os povos indígenas com frequência, sendo vetores potencialmente importantes da COVID-19, principalmente considerando que transitam pelo território e áreas urbanas. Os solicitantes forneceram informações abrangentes, datadas entre 2019 e 2020, denunciando uma presença crescente de garimpeiros. Essas informações incluíram estudos usando satélites que localizam suas atividades nas proximidades de várias aldeias, uma delas formada por povos indígenas em isolamento voluntário.

Como podemos constatar, existem vários registros que o garimpo é uma problemática instaurada em várias regiões do território brasileiro, e especificamente no Estado de Roraima os maiores alvos das invasões dos garimpeiros que trazem uma série de problemas sociais e na saúde são os povos indígenas e seus territórios.

Assim também estes estudos, e as constantes denúncias dos casos de garimpos ilegais nas terras indígenas, deixam em evidência que se trata de uma atividade afastada do garimpo artesanal, com instrumentos rudimentares e que provocam pouca ou nula poluição

³ <http://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/46979>



ao ambiente. Os estudos têm demonstrado que se trata de uma atividade de exploração mineral que coloca em risco a sobrevivência dos povos indígenas nos seus territórios, muito perigosa e altamente poluidora do ambiente.

Por tanto, quando uma lei regulamenta a atividade garimpeira é impossível desvincular esta dos povos indígenas, pois estes têm sido os maiores prejudicados desta atividade no Brasil.

Com isto não tentamos afirmar que a Lei Nº 1.453 de 08/02/2020 esteja autorizando o garimpo em terra indígena, o qual seria inconstitucional, mas é importante levar em consideração que ao autorizar e regulamentar o licenciamento ambiental de uma atividade tão nociva aos povos indígenas, provoca com que seja necessário um entendimento sinérgico de todos os elementos e sujeitos envolvidos, assim como o respeito da legislação que trata sobre direitos humanos dos povos indígenas.

É assim que este parecer jurídico versará sobre três pilares fundamentais: o primeiro onde serão analisadas questões técnicas da Lei Nº 1.453 de 08/02/2020, tais como a regulamentação do garimpo a nível federal e a competência para legislar sobre garimpo: é competência estadual ou federal?. O segundo ponto versará sobre as competências no licenciamento ambiental que permite a lavra garimpeira. E por último um terceiro ponto onde se analisará se a Lei Nº 1.453 de 08/02/2021 vulnera o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado na adoção de medidas legislativas que afetem os povos indígenas.

2. O garimpo na legislação brasileira e a competência para legislar sobre esta atividade:

Iniciaremos este ponto com a definição de *Garimpagem* que encontramos no Decreto Lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940, conhecido como o Código de Minas, como aquele “trabalho individual de quem utilize instrumentos rudimentares, aparelhos manuais ou máquinas simples e portáteis, na extração de pedras preciosas, semi-preciosas e minerais metálicos ou não metálicos, valiosos em depósitos de eluvião ou aluvião, nos álveos de cursos d’água ou nas margens reservadas, bem como nos depósitos secundários ou chapadas (grupiaras), vertentes e altos de morros; depósitos esses genericamente denominados garimpos”. Segundo esta definição, a garimpagem deveria ser uma atividade de exploração de minerais de forma artesanal, com instrumentos rudimentares.

Encontramos que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), estabelece especificamente alguns aspectos desta atividade de exploração mineral, os quais são fundamentais para a análise jurídica que se apresenta neste parecer jurídico e que são violados pela Lei Nº 1.453 de 08/02/2020. No artigo 21 temos que é competência da União



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO
Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Regional Norte I

“(...) estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Segundo a supremacia constitucional todas as normas inferiores à Carta Magna de 1988, devem ir em concordância com os preceitos estabelecidos nesta, já que representa competência da União estabelecer as áreas e condições para o exercício da atividade de garimpagem, ou seja, não corresponde aos Estados regulamentar sobre esta atividade. Sobre isto Antunes afirma (2010, p. 94):

A força avassaladora que a União detém, seja do ponto de vista dos recursos econômicos, seja do ponto de vista do arsenal de competências legislativas e administrativas que lhes foram outorgadas pela própria Constituição, faz com que a própria União defina quais são os limites de sua legislação geral. Assim, os Estados devem - como rotina - conformar-se com a produção de normas cosméticas e de pouca relevância prática. Não havendo uma definição clara sobre o conceito de norma geral, esta será aquilo que a União quiser que seja.

Nesta mesma lógica, encontramos que no artigo 22 se estabelece que é competência privativa da União legislar sobre “(...) jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia”, pelo que novamente temos que não é competência dos estados regulamentar o que concierne com recursos minerais, por tanto a garimpagem. Ao ser competência privativa da União, nenhum estado deveria legislar sobre isto, pois correspondem a bens que são propriedade da União, segundo o artigo 20 também da carta magna: “Art. 20. São bens da União: (...) IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; (...)”.

A falta de competência que usufrui a assembleia legislativa de Roraima para legislar sobre garimpo, constitui clara inconstitucionalidade da Lei Nº 1.453 de 08/02/2020, tendo como referência o caso de Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.069 de 2020, onde o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento quanto à competência concorrente da União, estados e municípios.

No referente ao inciso VI do artigo 24 da CF/1988 se estabelece a competência concorrente para legislar quando se trate de “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”. Na referida ADI 4.069 o STF determinou o seguinte (STF, 2020):

Observando os procedimentos impostos pelas normas federais, cabem aos Estados, não traçar propriamente as diretrizes de preservação ambiental já dispostas pela lei federal, mas exercer sua competência concorrente e estabelecer, dentro destes requisitos, sua normatização própria a respeito do Zoneamento Ecológico-Econômico. A lei impugnada não trata da instituição do zoneamento propriamente dito, que requer uma série de procedimentos próprios, mas da fixação de critérios mínimos para que

seja concretizado pelo Estado do Rio de Janeiro. Ateve-se, assim, a exercer sua competência concorrente, observados os objetivos e os princípios estabelecidos em normas gerais federais. A legislação federal estipula disciplina geral que parece não deixar margem para as restrições estabelecidas pela lei estadual no que concerne à exigibilidade da elaboração de EIA/RIMA. Não se admite que, no uso de sua competência residual, defina o Estado regramento que implica seja afastada a aplicação do determinado pelas normas gerais federais. Inconstitucionalidade da lei estadual que, a título de complementação das normas gerais editadas pela União, dispensa a elaboração de EIA/RIMA nos termos por ela previstos. [**ADI 4.069**, rel. min. Edson Fachin, j. 8-9-2020, P, *DJE* de 24-9-2020.]

Segundo o anterior, entendemos que neste caso específico corresponderia ao estado de Roraima, em concordância com sua competência concorrente, regulamentar conforme os objetivos e princípios estabelecidos em normas federais, que em matéria de garimpagem é muito ampla. Consideramos que o caso em concreto da Lei Nº 1.453 de 08/02/2021 é semelhante à lei impugnada e declarada inconstitucional na ADI 4.069, pois o objetivo da Lei em análise, é estabelecer critérios mínimos para que seja concretizada a atividade garimpeira, regulamentando especificamente sobre uso de mercúrio, competência do órgão ambiental ante o qual será realizado o processo administrativo de licenciamento o acompanhamento, monitoramento e fiscalização das ações de recuperação ambiental da área de lavra.

É nosso entendimento que a legislação federal em matéria de garimpo não deixa nenhuma lacuna em relação ao licenciamento ambiental, todo o contrário, a legislação brasileira sobre proteção ambiental é das mais avançadas do mundo. Além da Lei em análise não regulamentar de forma supletiva esta traz posicionamentos contrários aos já estabelecidos.

3. Sobre o licenciamento ambiental de garimpagem:

Em relação aos artigos estabelecidos na Lei Nº 1.453 de 08/02/2021, relativos ao licenciamento ambiental, consideramos importante ressaltar que existem algumas divergências quanto ao que estabelecem leis federais, as quais teriam uma maior hierarquia.

No artigo 1 da Lei Nº 1.453 de 08/02/2021, se define como licenciamento ambiental ao “(...) 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”.

Neste sentido o órgão ambiental competente que a própria Lei Nº 1.453 de 08/02/2021 determina, segundo o artigo 3 é a Fundação Estadual do Meio Ambiente e



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO
Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Regional Norte I

Recursos Hídricos - FEMARH “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.”

Segundo o anterior, encontramos dois aspectos que merecem uma análise específica. Como o artigo 1 afirma a licenciamento ambiental será realizado quando sejam explorados recursos naturais, por meio de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

A Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 determina quais são estas atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, no seu Anexo VIII, incluído pela Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000. Neste se reconhece na categoria de “Extração e Tratamento de Minerais” com nível alto de ser potencialmente poluidoras a “pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento, **lavra garimpeira**, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural”.

Portanto, encontramos que a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) reconhece a garimpagem como uma atividade potencialmente poluidora, e em consequência, a construção, instalação, ampliação e funcionamento desta atividade depende de prévio licenciamento ambiental.

Neste sentido, ao ser a lavra garimpeira uma atividade efetiva e potencialmente poluidora, possui certas características quanto à competência para estabelecer ou regulamentar seus procedimentos de licenciamento.

Segundo o artigo 6 da PNMA “Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA”.

Já o artigo 8 estabelece que é competência do CONAMA “estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA”.

Por tanto, é o CONAMA quem tem a competência para estabelecer procedimentos administrativos do licenciamento ambiental, neste caso da atividade de lavra garimpeira, a assembleia legislativa de Roraima pode legislar, assim como estabelece o PNMA, normas supletivas e complementares observando o estabelecido pelo CONAMA.



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO
Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Regional Norte I

É o entendimento do STF, fixado na interpretação do artigo 23 inciso VI, na ADI 4.615 de 2019, que corresponde ao CONAMA estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras:

A Lei 6.938/1981, de âmbito nacional, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, elegeu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA como o órgão competente para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. O CONAMA, diante de seu poder regulamentar, editou a Resolução 237/1997, que, em seu art. 12, § 1º, fixou que 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. A legislação federal, retirando sua força de validade diretamente da Constituição Federal, permitiu que os Estados-membros estabelecessem procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. [ADI 4.615, rel. min. Roberto Barroso, j. 20-9-2019, P, DJE de 28-10-2019.]

Como o STF interpretou, é o IBAMA o encarregado em supervisionar estes licenciamentos, e corresponde aos estados a estabelecerem procedimentos simplificando, sempre e quando estes sejam atividades de pequeno potencial de impacto ambiental, sendo a garimpagem uma atividade que não se enquadra neste caso, pelo que a competência de estabelecer o licenciamento continua sendo do CONAMA, e o órgão ambiental competente para realizar a supervisão (em caso o licenciamento seja autorizado por um órgão estadual) continua sendo o IBAMA.

Segundo a legislação existente, a competência do órgão ambiental a nível federal, estadual e municipal, dependerá da atividade que será realizada. Encontramos, portanto, que será competência do IBAMA o licenciamento ambiental de atividades: “I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União. II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.”

Determina-se que o IBAMA realizará este licenciamento ambiental após considerar o exame técnico dos órgãos ambientais dos Estados e Municípios, nos quais se localizam os



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO
Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Regional Norte I

empreendimentos, e quando os demais órgãos competentes envolvidos no procedimento de licenciamento o estimem pertinente.

O CONAMA em 1990 aprovou duas resoluções que tratam sobre o licenciamento ambiental de atividades minerárias, embora estas não incluam a lavra garimpeira, são uma referência para entender a competência do órgão ambiental. Segundo o MPF existe uma lacuna neste sentido, pois o CONAMA ainda não teria regulamentado especificamente o licenciamento ambiental de lavra garimpeira. Atualmente estaria ainda vigente a Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986 do CONAMA, neste se estabelece no artigo 2 e 3 o seguinte:

Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

(...) IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração; (...)

Artigo 3º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo RIMA, a serem submetidos à aprovação do IBAMA, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal.

É importante ressaltar, que embora a garimpagem não seja realizada nos territórios indígenas, ou em outros territórios de competência federal, ao se ver estes impactados, a competência ambiental seria atraída pelo IBAMA. Portanto, encontramos que a assembleia legislativa de Roraima não pode padronizar e determinar que o órgão competente ambiental que autorizará a lavra garimpeira no estado será a FEMARH, pois isto dependerá do porte do empreendimento. Este aspecto é levantado pelo MPF (2020, p. 75-78):

No caso do licenciamento de lavra garimpeira em território amazônico, o potencial de comprometimento de bens jurídicos cuja tutela caiba à União Federal é enorme, considerando o grande número de terras indígenas, unidades de conservação federais, rios federais e espécies ameaçadas de extinção existentes no território. A existência de impactos diretos da lavra garimpeira sobre esses bens jurídicos cuja tutela, por meio do procedimento de licenciamento ambiental, caiba à União sinaliza a necessidade de exercício de competências licenciadoras por parte do Ibama, com ou sem a participação de órgãos especializados – Funai, ICMBio, Fundação Palmares, a depender dos interesses jurídicos a serem protegidos no caso concreto.

(...) Desse contexto, denota-se que, para além do exercício de suas competências licenciadoras plenas, presentes para a lavra garimpeira e para qualquer outra forma de empreendimento sempre que houver risco de dano direto a bem jurídico tutelável pela União Federal – terras indígenas, unidades de conservação federais, espécies ameaçadas de extinção, fronteiras, rios federais, unidade e equilíbrio federativo, entre



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO

Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Regional Norte I

outros –, cabe à União também promover os licenciamentos ambientais nos casos de danos e impactos indiretos a referidos bens jurídicos, em especial nas hipóteses de mora ou ineficiência dos órgãos estaduais e/ou municipais do Sisnama.

A competência do IBAMA nos empreendimentos de grande porte, potencialmente poluidores, e aqueles que representam um perigo à preservação do ambiente, se vê justificada porque na prática os órgãos estaduais e municipais não contam com os mecanismos necessários para fiscalizar a exploração dos recursos naturais, por empreendimentos de grande porte, altamente poluidores.

4. Sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à consulta e o consentimento prévio, livre e informado na adoção de medidas legislativas que afetem aos povos indígenas:

Ao analisar a Lei Nº 1.453 de 08/02/2020, é necessário tratar sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois a garimpagem é uma atividade potencialmente poluidora. Entre as modificações que sofreu o PL em relação à primeira proposta apresentada pelo governador de Roraima, a assembleia legislativa, através do deputado Eder Lourinho (PCT) modificou a redação do artigo 8 que ficou da seguinte forma:

Art. 8. Na lavra de ouro, só 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 mineiro 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, este 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.

A legislação ambiental que seja emitida deve ir em concordância com a já existente, incluindo os princípios e doutrinas do direito ambiental. Segundo as modificações realizadas, a Lei em questão estaria permitindo a utilização de mercúrio para explorar ouro, o qual está comprovado que causa sérios danos ao ambiente e à saúde das pessoas. Além disto, o Brasil, no ano de 2018, ratificou a Convenção de Minamata sendo o objetivo deste instrumento internacional proteger a saúde humana e o meio ambiente das emissões e liberações antropogênicas de mercúrio e derivados do mercúrio.



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO
Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Regional Norte I

A Convenção de Minamata foi promulgada pelo Decreto Nº 9.470, de 14 de agosto de 2018, e traz no seu artigo 7 a obrigação dos Estados partes de adotar medidas para reduzir e eliminar o uso de mercúrio e compostos de mercúrio em atividades como a mineração de ouro artesanal e em pequena escala, este artigo estabelece o seguinte (BRASIL, 2008):

Artigo 7. Mineração de ouro artesanal e em pequena escala. (...)2.Cada Parte em cujo território sejam realizadas atividades de mineração e processamento de ouro artesanal e em pequena escala sujeitas a este Artigo deverá adotar medidas para reduzir, e quando viável eliminar, o uso de mercúrio e compostos de mercúrio nessas atividades, bem como as emissões e liberações de mercúrio no meio ambiente resultantes dessas atividades.

Desse modo, encontramos que o Brasil em 2008 se comprometeu com diminuir e eliminar a utilização do mercúrio na exploração de ouro de forma artesanal, assim como de outras formas de utilização e produção do mercúrio.

Fica claro que no Estado brasileiro, utilizando de base denúncias das organizações indígenas, das comunidades, estudos realizados por organizações não governamentais e centros de pesquisa da saúde, não existe nenhum controle e fiscalização na utilização do mercúrio nos garimpos. Agora com a promulgação da Lei Nº 1.453 de 08/02/2021, está se permitindo a utilização do mercúrio sem nenhuma base científica ou jurídica, o qual não somente entra em contraposição com a obrigações internacionais que o Brasil contraiu em 2008, mas também representa uma sentença de morte para povos indígenas em Roraima.

O Direito Ambiental nos traz um importante princípio o da “não regressão”⁴ ou que se fundamenta nos princípios de (CMA, 2012, p. 16) “prevenção, precaução, poluidor-pagador e participação do público”. Neste sentido, Prieur afirma que a regressão em matéria ambiental é uma afronta contra os direitos humanos:

O que está em jogo aqui é a vontade de suprimir uma regra (constituição, lei ou decreto) ou de reduzir seus aportes em nome de interesses, claros ou dissimulados, tidos como superiores aos interesses ligados à proteção ambiental. A mudança da regra que conduz a uma regressão constitui um atentado direto à finalidade do texto inicial. O retrocesso em matéria ambiental não é imaginável. Não se pode considerar uma lei que, brutalmente, revogue normas antipoluição ou normas sobre a proteção da natureza; ou, ainda, que suprima, sem justificativa, áreas ambientalmente protegidas.

⁴ Utilizamos aqui o posicionamento de Michel Prieur do princípio que, em espanhol, denomina como "principio de prohibición de regresividad o de retroceso" e afirma que “Utilizaremos a fórmula de “princípio de não regressão”, para mostrar que não se trata de uma simples cláusula, mas de um verdadeiro princípio geral do Direito Ambiental, na medida em que o que está em jogo é a salvaguarda dos progressos obtidos para evitar ou limitar a deterioração do meio ambiente”(CMA, 2012, p. 14).



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO

Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Regional Norte I

O princípio da proibição do retrocesso ambiental, tem tomado maior protagonismo nos últimos anos. Isto, muitas vezes, pelas tentativas dos Estados em emitir normas cada vez mais brandas utilizando-se de argumentos como o da promoção do desenvolvimento econômico. Verificamos que “O não retrocesso está assimilado, igualmente, à teoria dos direitos adquiridos, quando esta última pode ser atacada pela regressão. Evoca-se também a “irreversibilidade”, notadamente em matéria de direitos humanos”.

Em conclusão, este princípio do Direito Ambiental proíbe que os Estados diminuam, retrocedam nos avanços já conquistados nas legislações. Avanços entendem-se estes como o marco regulatório que permite às pessoas das presentes e futuras gerações usufruir de um ambiente saudável, e viver com dignidade humana. Portanto, o artigo 225 da CF/1988, assim como toda a legislação infraconstitucional em que regularmenta-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, representa o mínimo a ser considerado quando se pretenda regulamentar alguma área relacionada com a proteção ambiental: poluição, licenciamento ambiental, exploração de recursos naturais, criação de áreas de proteção ambiental, etc.

No caso específico da Lei se constatou que desde o início de sua tramitação até sua promulgação, procurava viabilizar a garimpagem utilizando como argumento o crescimento econômico do estado e geração de empregos. A norma que estabelece a utilização de mercúrio, representa uma regressão no âmbito de proteção ambiental, dentro do marco jurídico existente no Brasil, não somente levando em consideração a Convenção de Minamata, mas também o artigo 225 da CF/1988. Neste sentido a não regressão, como afirma Prieur, é indispensável ao desenvolvimento sustentável, devendo ser reivindicada pelos seres humanos e cumprida de forma obrigatória pelos Estados (CMA, 2012, p. 49):

A não regressão já está reconhecida como indispensável ao desenvolvimento sustentável, como garantia dos direitos das gerações futuras. Ela reforça a efetividade dos princípios gerais do Direito Ambiental, enunciados no Rio de Janeiro em 1992. É um verdadeiro seguro para a sobrevivência da Humanidade, devendo ser reivindicada pelos cidadãos do mundo, impondo-se, assim, aos Estados.

No que refere-se ao direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado, reconhecido em vários instrumentos internacionais também ratificados pelo Brasil, se estabelece que os povos indígenas deverão ser consultados quando medidas legislativas lhes atinjam diretamente.

Embora a Lei Nº 1.453 de 08/02/2021, não estabelece explicitamente que a lavra garimpeira acontecerá nas terras indígenas, assim como afirma o MPF, ao praticar esta atividade nos territórios da Amazônia Legal, necessariamente estes territórios se verão impactados (MPF, 2020, p. 63):



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO

Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Regional Norte I

Finalmente, importante lembrar que, em se tratando de Amazônia Legal, os garimpos que se espalham pelo território amazônico tendem a afetar grande quantidade de terras indígenas, unidades de conservação federais, glebas federais e florestas públicas, bem como a produzir impactos sobre comunidades tradicionais indígenas, ribeirinhas e extrativistas e sobre espécimes de fauna e flora, em muitos casos ameaçados de extinção.

Logo, tendo como principais alvos dos impactos ocasionados pela lavra garimpeira aos povos indígenas, é obrigatório para o poder legislativo obter seu consentimento antes de sancionar qualquer lei que implique um impacto nos seus territórios e/ou direitos.

Sobre os recursos naturais que existem em terras indígenas, a Convenção 169 da OIT, estabelece a obrigatoriedade de consultar os povos que habitam os territórios onde serão explorados os recursos naturais, e especificamente recursos minerais, embora sejam propriedade dos Estados (OIT, 1989):

Artigo 15. 1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados. 2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes na terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

Em conformidade com o analisado anteriormente, consideramos que existem vários aspectos estabelecidos na Lei Nº 1.453 de 08/02/2021 emitida pelo Estado de Roraima, que se contrapõem com a legislação brasileira existente, devendo ser esta declarada inconstitucional pelo órgão jurisdicional competente. Assim também, a emissão desta normativa representa uma afronta ao direito e, evidentemente, aos direitos humanos dos povos indígenas, comunidades tradicionais e qualquer outro grupo social que se encontre em vulnerabilidade pelo garimpagem, habite este em Roraima ou em qualquer outro espaço do Brasil, sendo obrigação de todos e todas a defesa e promoção destes direitos.

5. Conclusão.



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO

Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Regional Norte I

A garimpagem é uma atividade altamente poluidora do meio ambiente, como consta em vários estudos e informes, os povos indígenas são os principais afetados. Sendo uma atividade efetiva ou potencialmente poluidora, a legislação estabelece a necessidade que esta seja autorizada através de um processo administrativo de licenciamento seguindo as regras já estabelecidas no ordenamento jurídico brasileiro.

Com fundamento nas análises realizadas no decorrer do presente parecer jurídico, podemos constatar que a Lei Nº 1.453 de 08/02/2021 promulgada no dia 08 de fevereiro, é contrária a várias normas federais, constituição e convenções internacionais em direitos humanos.

Pode-se constatar que a Lei Nº 1.453 de 08/02/2021 deve ser declarada inconstitucional pelo órgão jurisdicional competente, pois esta é contrária ao estabelecido pela CF/1988 determinando a competência da União estabelecer as áreas e condições para o exercício da garimpagem, por tanto o Estado de Roraima carece de competência para promulgar normas sobre o “Licenciamento para a Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima”.

Ainda sobre a inconstitucionalidade da Lei Nº 1.453 de 08/02/2021 se estabelece que é competência privativa da União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, pelo que é clara a incompetência do Estado de Roraima para legislar sobre garimpagem.

Constatou-se que é entendimento do STF que a competência concorrente da União, Estados e Municípios, não se aplica para estabelecer diretrizes de preservação ambiental já estabelecidas por leis federais. Os estados estariam exercendo sua competência concorrente na normatização própria a respeito do Zoneamento Ecológico-Econômico. Motivo pelo qual novamente existe incompetência do Estado de Roraima para legislar sobre licenciamento ambiental de lavra garimpeira.

A regulamentação do licenciamento ambiental como foi constatado, é competência do CONAMA com supervisão do IBAMA, e segundo o STF, esta competência somente seria dos estados quando se criem normas supletivas, necessariamente estando estas em concordância com o estabelecido pelo CONAMA.

Assim também, podemos concluir que o órgão ambiental competente do qual trata a legislação, será determinado dependendo da atividade ou empreendimento, dos impactos que serão ocasionados, do lugar em que será realizado e seu porte. Portanto, quando a Assembleia legislativa determina categoricamente à FEMARH como o órgão competente ambiental para autorizar a lavra garimpeira no Estado de Roraima, contraria a legislação federal da matéria.

No estado de Roraima encontramos uma grande quantidade de territórios tradicionalmente ocupados pelos povos indígenas, e o garimpo representa uma



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO
Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Regional Norte I

problemática social que não pode ser negada. Ao autorizar a garimpagem nos moldes que Lei Nº 1.453 de 08/02/2021 estabelece no Estado de Roraima está se negando toda uma história de violação sistemática aos direitos humanos destes povos, invasões, contaminação dos rios, lagos e até das pessoas.

Encontramos no princípio da proibição do retrocesso ambiental, que o Estado brasileiro, entendido este como uma federação, não pode emitir normas que estejam em detrimento com as normas de proteção ambiental já estabelecidas anteriormente, pois o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito humano fundamentado na dignidade da pessoa humana, sendo seu reconhecimento na legislação uma conquista mínima de proteção ambiental. Assim, a utilização de mercúrio na garimpagem representa um risco contrário a todos os princípios do direito ambiental, colocando em perigo a sobrevivência de qualquer grupo social que habita os territórios onde seja permitida a garimpagem.

Embora a Lei Nº 1.453 de 08/02/2021 não mencione explicitamente às terras indígenas, a autorização da garimpagem neste estado traz grandes impactos aos povos que habitam esse território. Estes impactos têm como consequência, que certos mecanismos de participação devam ser respeitados.

Entre estes mecanismos encontramos o direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado, na adoção de medidas legislativas que venham a afetar aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Portanto, é fundamental para a existência de um Estado de Direito, o respeito a garantias mínimas como a participação dos povos indígenas que habitam um território determinado e a assembleia legislativa do Estado de Roraima não pode ser a exceção, motivo pelo qual antes de ter emitido a Lei Nº 1.453 de 08/02/2021 deveria-se obter o consentimento prévio, livre e informado dos povos indígenas que têm seus territórios tradicionalmente ocupados no Estado de Roraima.

6. Bibliografia.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp#276>>. Acesso em: 1 de fevereiro de 2020.

BRASIL. **Decreto n. 97.507, de 13 de fevereiro de 1989**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97507.htm>. Acesso em: 1 de fevereiro de 2020.



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO
Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Regional Norte I

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.985, de 29 de Março de 1940.** Código de Minas. Acesso em: 1 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1985.htm>.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente.** 1981. Acesso em: 1 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>.

BRASIL. **Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989.** Acesso em: 3 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7805.htm>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de Dezembro de 2011.** Acesso em: 3 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>.

BRASIL. **Decreto nº 8.437, de 22 de Abril de 2015.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8437.htm>. Acesso em: 4 de fevereiro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de Maio de 2012.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83>. Acesso em: 4 de fevereiro de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.406, de 12 de Junho de 2018.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9406.htm#art843>. Acesso em: 4 de fevereiro de 2020.

BRASIL. **Lei Nº 1.453 de 8 de Fevereiro de 2021.** Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. 2021.

CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Resolução 35/2020 Medida Cautelar No. 563-20** Membros dos Povos Indígenas Yanomami e Ye'kwana em relação ao Brasil. 17 de julho de 2020. Acesso em: 1 de fevereiro de 2020. Disponível em: <oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/35-20MC563-20-BR-PT.pdf>.

CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil.** Capítulo VI. Los derechos humanos de los pueblos indígenas en Brasil. Acesso em: 1 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://cidh.org/countryrep/Brasesp97/capitulo_6%20.htm>.

CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Acesso em: 1 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf>.

CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de Janeiro de 1986.** Acesso em: 1 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>.



CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO

Órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Regional Norte I

CMA, Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental.** Colóquio Internacional. Senado Federal: Brasília DF. 2012. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>

MPF, Ministério Público Federal. **Mineração Ilegal e Ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas.** 4ª Câmara de Coordenação e Revisão série manuais de atuação. Brasília: 2020. Acesso em: 1 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/ManualMineraoIlegaldoOuronaAmazniaVF.pdf>>.