



PARECER JURÍDICO

A pedido do Conselho Nacional das Populações Extrativistas e as demais organizações da sociedade civil (ong's) integrantes do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMAAM.

Objeto: Análise jurídica sobre a Justificativa apresentada pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia e Inovação Sr. Angelus Cruz Figueira

1. DO PROBLEMA APRESENTADO

Trata-se de consulta jurídica sobre a justificativa apresentada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia e Inovação do Estado do Amazonas, pasta dirigida pelo Sr. Secretário de Estado Angelus Cruz Figueira.

Sua Excelência, apresentou proposta e atualização de norma jurídica resolutiva, no que diz respeito às Resoluções do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEMAAM. Após tecer diversas considerações sobre a atividade do garimpeiro e de sua organização em cooperativas, o Secretário propôs ao Conselho do Meio Ambiente a alteração da Resolução n.º 11 de 09.05.2012, alterada pela Resolução n.º 14 de 18.10.2012, em seu art. 4º, em vigência:

“Art. 4º. As atividades de lavra garimpeira no Estado do Amazonas estarão sujeitas a estudo de impacto ambiental, ao qual dar-se-á publicidade.

Parágrafo único: O referido estudo será elaborado por equipe técnica habilitada, em consonância com as exigências do Termo de Referência apresentado pelo IPAAM.

§ 2º Para fins de licenciamento, deverá ser apresentado o Plano de Controle Ambiental - PCA, realizado por equipe multidisciplinar, contendo Plano de Gerenciamento de Resíduos, devidamente acompanhado das respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica - ARTs. - Redação dada pela Resolução CEMAAM Nº 14 DE 18/10/2012) (grifos nossos)”



Pela proposta de alteração normativa o artigo 4º, da Resolução n.º 11, alterada pela Resolução n.º 14, ficaria, caso aprovado pelo Conselho, da seguinte forma:

“Art. 4º. Nas atividades de lavra garimpeira no Estado do Amazonas, a critério do órgão ambiental competente, em função de sua natureza, localização, porte e demais peculiaridades, poderá ser dispensado da apresentação dos Estudos de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, devendo apresentar Plano de Controle Ambiental – PCA, elaborado de acordo com as diretrizes a serem estabelecidas pelo órgão ambiental competente.”

Justificou a proposta de dispensa do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, com a respectiva substituição pelo Plano de Controle Ambiental – PCA, mediante a apresentação de dispositivos constitucionais, especialmente art. 174, §3º e §4º¹. Citou sua Excelência, manifestação de um dos constituintes sobre a suposta importância do garimpo para Amazônia.

Ressaltou sua Excelência, sem fazer remissão ao conjunto normativo federal, que, as atribuições relativas ao licenciamento ambiental competem ao Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – IPAAM, com amparo na Lei Estadual nº 1.532, de 06 de julho de 1982, que disciplina a Política Estadual da Prevenção e Controle da Poluição, Melhoria e Recuperação do Meio Ambiente e da Proteção aos Recursos Naturais, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 10.028, de 04 de fevereiro de 1987, dispondo sobre o Sistema Estadual de Licenciamento de Atividades com Potencial de Impacto no Meio Ambiente e

¹ “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. **§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.** § 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei. (grifos nossos)



aplicação de penalidades em vigor, além da Lei Delegada nº 102, de 18 de maio de 2007, que define a estrutura organizacional do IPAAM, e por fim, a Lei Estadual nº 3.785, de 24 de julho de 2012, que dispõe sobre o licenciamento Ambiental no Estado do Amazonas.

Concluiu que o garimpeiro é figura vulnerável, que se sujeita a inúmeros conflitos com o empresariado, representado por grandes empresas mineradoras, sendo assim, a imposição ao garimpeiro cooperado e/ou hipossuficiente da obrigação de elaboração de EIA/RIMA acabaria por inviabilizar a própria atividade econômica, o que contrariaria a norma constitucional que prevê a “promoção econômico-social da classe.

Por fim, ressalta-se que este parecerista participou no dia 18 de novembro de 2022, da reunião do Conselho Estadual do Meio Ambiente como ouvinte, sem direito a voz e a voto, bem como testemunhou a formação da Comissão Técnica para analisar a proposta de alteração do licenciamento ambiental de atividades garimpeiras do Estado. A Comissão Técnica é composta por 09 (nove) membros, número máximo previsto em Estatuto, contudo, esta formação não contemplou a participação da COIAB – Coordenação Indígena da Amazônia Brasileira, a qual faz parte do Conselho Estadual do Meio Ambiente, mas sob a justificativa de ausência em reuniões anteriores e que só havia apenas 01 (uma) vaga para entidades da sociedade civil para participar da Comissão Temática sobre a mudança da Resolução para facilitar a exploração do garimpo, pois 08 (oito) vagas, já estavam preenchidas, apenas o CNS – Conselho Nacional das Populações Extrativistas foi contemplado, a COIAB ficou de fora e não há representantes indígenas na Comissão Temática do Conselho Estadual do Meio Ambiente, diante de uma interpretação do regimento interno em dissonância com o direito dos povos indígenas ao seu direito de Consulta, Livre, Prévia e Informada garantido a estes povos a partir da ratificação e da promulgação no direito interno da norma supralegal denominada Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

É o Relatório.

Do Parecer



2. DA DISTINÇÃO ENTRE GARIMPEIRO, COOPERATIVAS DE GARIMPEIROS E PESSOAS JURÍDICAS EMPRESARIAIS NÃO COOPERATIVAS NO DEVER DE ATENDER A RESOLUÇÃO CEMAAM N.º 11 DE 09/05/2012

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico utilizou um discurso de pretensa tutela econômica e social ao garimpeiro, sedutoramente, apontado, como um sujeito social vulnerável, o que justificaria a flexibilização das exigências constitucionais e legais de realização de Estudo de Impacto Ambiental/EIA e Relatório de Impacto Ambiental/RIMA, inclusive previsto na própria Resolução CEMAAM n.º 11/2012, para a Cooperativa de Garimpeiros e para pessoa jurídica empresária não cooperativa.

Ao construir uma argumentação sob aparente preocupação social e econômica com o garimpeiro, a proposta da Secretaria Estadual viabiliza a substituição do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) por um instrumento mais simplificado denominado Plano de Controle Ambiental – PCA.

Ao reconhecer o garimpeiro como sujeito social vulnerável, a justificativa da Secretaria de Estado deu um passo por demais largo, possibilitando que não apenas o garimpeiro como pessoa física, mas sua organização econômica, a Cooperativa e as pessoas jurídicas empresariais não Cooperativas, possam utilizar da mesma flexibilização das normas de proteção ambiental para deixarem de apresentar Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental, ou seja, a proposta de mudança normativa no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente terá caráter universal e abrangerá todo o tipo de pessoa garimpeira, seja pessoa física ou natural, pessoa jurídica cooperativa ou pessoa jurídica empresarial garimpeira.

Conforme análise apresentada em “Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas” (MPF, 2020, pp 13-21), a inserção da cooperativa de garimpeiros na legislação minerária brasileira é



recente e vem acompanhada de uma série de imprecisões que favorecem que lavras minerárias de grande porte sejam definidas como garimpo.

Historicamente a legislação brasileira compreende a atividade garimpeira como atividade individual realizada de forma manual ou por meio de equipamentos pequeno porte, conforme explicitado no Decreto-Lei nº 227/1967:

Art. 70. Considera-se:

I – garimpagem, o 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.

No entanto, a partir da Lei nº 7.805/1989 observamos uma guinada radical na definição de garimpagem. Além de trazer à cena a figura da cooperativa de garimpeiros, abandonando o conceito de garimpagem como atividade estritamente individual, esta lei também adota uma imprecisão acerca das técnicas utilizadas na lavra garimpeira:

Art. 10. Considera-se garimpagem a atividade de aproveitamento de substâncias minerais garimpáveis, executadas no interior de áreas estabelecidas para este fim, exercida por brasileiro, cooperativa de garimpeiros, autorizada a funcionar como empresa de mineração, sob o regime de permissão de lavra garimpeira.

Nota-se que a definição de garimpagem passa a desconsiderar o porte e técnica empregada para a extração dos minérios, sendo definida pelo tipo de mineral (minerais garimpáveis), área do empreendimento (“áreas estabelecidas para este fim”) e a modalidade do título (“regime de Permissão de Lavra Garimpeira”).



A guinada no conceito de garimpo é responsável por uma série de consequências práticas. Sobre o silêncio da legislação acerca das técnicas e portes dos empreendimentos garimpeiros, o manual do MPF aponta que atividades de mineração empresarial podem ser escamoteadas como garimpagem:

Em virtude da não adoção, na legislação mais moderna, de critérios objetivos para delimitação da atividade de garimpo, a gama de empreendimentos que se inserem sob esse rótulo é variada, desde que exercidas por pessoas físicas ou cooperativas em espaços que respeitem os máximos legais de cinquenta ou dez mil hectares, respectivamente. Faiscação, cata e garimpagem, tais como definidas originalmente no Código de Mineração de 1967, enquadram-se no conceito. Também nele se enquadram, porém, a extração de ouro de leitos de rios mediante utilização de balsas e dragas de sucção, das mais simples às mais complexas, ou a atividade de revolvimento de solos com uso de maquinário como pás-carregadeiras, tratores de esteira e escavadeiras hidráulicas. (MPF, 2020, p – 27)

O Plano de Controle Ambiental apresentado por uma cooperativa ao IPAAM buscando o licenciamento ambiental da atividade garimpeira descreve as características dos maquinários de grande porte previstos para a lavra:

- Draga: Embarcação construída sobre tanques flutuantes, medindo aproximadamente 26 metros de comprimento por 8,70 metros de boca, 3,5 metros de largura, servindo de base de sustentação, uma construção em madeira de lei, com 02 (dois) pisos, cobertura em folhas de zinco, equipada com cozinha, quartos, almoxarifado e sanitário, todos estruturados.
- Gerador de energia: Motor MWM de 03 cilindros com gerador;
- Conjunto moto-bomba (Motor diesel de 06 cilindros, acionando bomba de sucção e recalque), sistema de acoplamentos dividido nas seguintes partes: [...];
- Tubo de sucção: acoplado diretamente na entrada da bomba - -cascalho composto das seguintes partes: [...]
- Rebocador;
- Veículo de apoio: caminhonete, carros diversos. (IDEM, p 30)



Dados do Sistema de Informações Geográficas da Mineração (SIGMINE) acessados em 03 de janeiro de 2023 indicam a robusta dimensão dos empreendimentos minerários que estão sendo pleiteados por cooperativas no Amazonas através do regime da Lavra Garimpeiras: 99,74% dos Requerimentos de Lavra Garimpeira ativos neste estado são titularizados por cooperativas de garimpeiros, somando 2,84 milhões de hectares. Observou-se também a expressiva concentração de requerimentos de garimpo em um pequeno grupo de cooperativas. Apenas 10 cooperativas concentram 82,8% de todos os requerimentos de garimpo. Somente uma destas cooperativas busca a exploração de mais de 527 mil hectares no Amazonas.

Se a partir de 2017, existe um aumento nos requerimentos de lavra, o ápice é atingido em 2020, quando se vê um aumento de 342% nos requerimentos de garimpo de ouro em relação à média dos 10 anos anteriores. Importa destacar que o aumento dos requerimentos se deu sob as regras atuais do licenciamento, ou seja, a suposta “vulnerabilidade econômica” dos garimpeiros não impediu que desde 2017 o número de requerimentos de lavra garimpeira só aumentasse, atingindo níveis recordes. A assustadora multiplicação dos requerimentos de lavra garimpeira acontece por meio de uma prática comum entre as cooperativas de garimpeiros, o requerimento de áreas contíguas, ou seja, vários requerimentos um ao lado do outro, extrapolando o total de hectares permitidos, chegando a 288 mil hectares requeridos por apenas uma cooperativa em uma única sub-bacia do Amazonas².

A existência dessa prática deve ser fortemente combatida, uma vez que os estudos ambientais realizados em cada requerimento não são capazes de analisar os impactos cumulativos e sinérgicos causados a nível de bacia por todos os requerimentos contíguos. O licenciamento “picotado” é uma realidade e os estudos atuais já não são suficientes, o que coloca em questão a viabilidade

² Operação Amazônia Nativa (OPAN). **Relatório Técnico: panorama do interesse minerário no Amazonas**. Programa de Direitos Indígenas, Política Indigenista e Informações à Sociedade (PDI), 2021. Disponível em: https://amazonianativa.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Interesse-Minerario_3agosto.pdf, acesso em: 18 dez. 2022, p. 12.



de aprovação de uma proposta de resolução que relega ao técnico do órgão ambiental a discricionariedade em exigir ou não o EIA/RIMA para projetos como esse.

Além das imprecisões acerca das dimensões e técnicas empregadas nas lavras garimpeiras, informações sobre as estratégias de atuação de cooperativas de garimpeiros no Amazonas evidenciam práticas incompatíveis com os preceitos do cooperativismo, implicando em relações trabalhistas ilegais. O Departamento Nacional de Produção Mineral, atual Agência Nacional de Mineração, apresenta nas conclusões de Relatório de Viagem de Vistoria no rio Madeira/AM em julho de 2018:

“10) É muito grande a reclamação das atitudes das cooperativas tanto (...); os garimpeiros reclamam que as mesmas passam recolhendo dinheiro;”

“15) Um garimpeiro afirmou que pagou R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para regularizar a sua balsa junto a Cooperativa (...), recebeu uma carteira, que não possui fé pública, não possui cópia de documentos como da Permissão de Lavra Garimpeira do DNPM, da licença ambiental e nem foi informado da regularização das embarcações junto a Marinha do Brasil;”

“16) Eles afirmaram que não foram avisados pelas cooperativas quanto a suspensão das licenças ambientais estaduais pela Justiça Federal;”

“22) Não há controle de quais pessoas estão garimpando, basta pagar a taxa da cooperativa que pode ficar na área a respetiva Permissão de Lavra Garimpeira, mesmo sem ter nenhum documento, seja pessoal seja da balsa;”

23) Foi abordada uma draga de grande porte que estava se deslocando a montante do rio Madeira, com destino a Porto Velho, o condutor apresentou uma certidão cooperativa emitida pela (...), esta certidão não possui nenhum valor legal que o autorize a exercer a atividade garimpeira;”



“31) Todos os garimpeiros informaram que as cooperativas (...), apesar de só cobrarem mensalidade não informaram da necessidade de registrar na Marinha as embarcações utilizadas na atividade garimpeira (balsas, dragas, barcos, etc.), bem como a proibição das licenças ambientais no rio Madeira pela Justiça Federal. Alguns garimpeiros afirmavam que a cooperativa cobrava até seguro das balsas;”

“39) Tanto a cooperativa (...) se resume na figura de seus presidentes, tem muitos garimpeiros que não são cooperativados, basta eles pagarem certo valor cobrado pela cooperativa para poderem garimpar dentro da área da Permissão de Lavra Garimpeira. – PLG;”

Este cenário de precarização do trabalho do garimpeiro por parte das cooperativas se reproduz em outros estados da Amazônia brasileira. Em 2018 o Ministério Público do Trabalho pediu a dissolução de cooperativa de garimpeiros do Amapá por subordinar cooperados aos donos de máquinas, investidores e empresas. (MPT, 2018)

Conforme mencionado, a Resolução CEMAAM n.º 11/2012 permite que tanto pessoas físicas quanto jurídicas iniciem o procedimento administrativo de licença ambiental. A única hipótese que desburocratizaria a licença em detrimento da higidez da proteção ambiental seria para pessoa física do garimpeiro, que é apenas uma hipótese dentre as três citadas, sendo ainda um tipo de legitimidade ativa menos utilizada.

Assim, observa-se que o posicionamento do Estado do Amazonas em justificar uma mudança normativa com objetivo de flexibilizar normas ambientais está ao encontro com o aumento das demandas de garimpo e de sua concentração em 10 cooperativas de garimpeiros, logo, não se trata de proteger o garimpeiro como sujeito social, mas de facilitar a exploração justamente dessas 10 cooperativas de garimpeiros.

Portanto, o objetivo da proposta do Estado do Amazonas do Conselho mudar a Resolução possui como objetivo facilitar a atividade das cooperativas garimpeiras, que é uma atividade poluidora de *per si*, e ainda neste parecer



haverá demonstração dos malefícios sociais, humanos e ambientais que a atividade de garimpo causa.

3. DO PACTO FEDERATIVO ECOLÓGICO E DAS COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS: HARMONIZAÇÃO DAS PREVISÕES DO CONAMA COM AS DO CEMAAM

O Federalismo é uma espécie de Estado composto que pressupõe a união política dos seus entes, as partes federadas: União, Estados subnacionais, Distrito Federal e Municípios. Os entes federados possuem autonomia, dentro dos limites constitucionalmente previstos, para exercerem sua pluralidade, nos limites da Constituição Federal de 1988 que estrutura o pacto federal (Bastos, 2015).

O pacto federativo pressupõe a colaboração mútua entre os entes federados. A Constituição Federal de 1988, norma matriz e hierarquicamente superior da nossa República Federativa do Brasil, estabelece não uma cooperação mínima entre os entes federativos, segundo Bercovici (2008), o federalismo cooperativo demanda coordenação e cooperação propriamente dita, a primeira é o exercício de competências no qual vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação, em que os entes federados podem atuar de maneira autônoma e plural de acordo com suas especificidades, as quais devem estar em harmonia com o sistema cooperativo. A coordenação, acrescenta o autor Gilberto Bercovici (2008), é um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação, de acordo com suas competências constitucionais legislativas concorrentes e comum material/administrativa.

Sobre o pacto federativo coordenativo averba o autor Enoch Albert Rovira (1986), a decisão comum é tomada na escala federal, pela Constituição Federal de 1988 e pelo poder constituinte derivado responsável pelas alterações constitucionais, a matriz federal é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades, mas observando os preceitos estruturantes comuns a todos os entes federados,



dentre os quais está o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), aos imperiosos estudos de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental (art. 225, IV da CF/88).

A materialização da coordenação na repartição de poderes entre os entes federativos são as competências legislativas concorrentes, previstas no art. 24 da Constituição Federal de 1988, em que a União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. A União compete estabelecer normas gerais, não excluindo as competências suplementares dos Estados, as normas gerais visam a uniformização de certos interesses, inclusive, os já citados no parágrafo acima (art. 225, IV, CF/88).

Neste sentido, o jurista Tércio Sampaio Ferraz Júnior (1994), assevera que a expressão “normas gerais” deve se reportar ao interesse fundamental da ordem federativa. Na medida em que a Federação brasileira têm por fundamento a solidariedade, a esta exige a colaboração de todos os seus integrantes, existe a necessidade de uniformização de certos interesses com base na cooperação, dentre os quais estão as exigências constitucionais de estudo de impacto ambiental para atividades potencialmente poluidoras, como é o caso da atividade de garimpo.

Assim, acrescenta Ferraz Júnior (1994), toda a matéria que ultrapassa a competência do ente federado porque é comum, como no caso é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, matéria que interessa e rege a todos os entes federados, que, se fosse particularizado no âmbito subnacional matérias que fragilizem esse direito, gerariam conflitos e dificuldades nacionais, de modo a quebrar o pacto federativo.

Em relação à cooperação efetiva entre as unidades federativas, nem a União, tampouco os Estados subnacionais, podem atuar isoladamente, todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais e em harmonia com os direitos estruturantes previstos na Constituição Federal de 1988 sobre meio ambiente. Na repartição de competências administrativas, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988. Nestas competências administrativas comuns,



todos os entes da Federação devem colaborar na tarefa de garantir os direitos e deveres ambientais previstos na Constituição Federal.

Segundo Bercovici (2008) a cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta, quando não impede, a sua atribuição exclusiva ou preponderante a determinado ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e das competências privativas ou exclusivas.

As competências comuns previstas no art. 23, que são competências administrativas, após sua regulamentação pela lei complementar prevista no parágrafo único do mesmo artigo serão obrigatórias para a União e todos os entes federados. Entretanto, como não houve a regulamentação do art. 23 e diante da necessidade de uma Lei específica para a atribuição das competências ambientais é que foi criada a Lei Complementar 140/2011, que é o pacto federativo ecológico em matéria ambiental, norma que define as competências ambientais e fixa as normas de competência comum para os entes federativos.

Em relação ao licenciamento ambiental, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, órgão do Sistema Superior do Meio Ambiente, tem o dever de editar normas gerais sobre licenciamento ambiental, inclusive, de empreendimentos causadores de grande impacto ambiental, sujeitando-os a prévio estudo de impacto ambiental.

Aos Estados membros compete a realização de normas específicas, sem, no entanto, diminuir a proteção ambiental e sem subverter as normas gerais e organizatórias protetivas do meio ambiente, em observância ao pacto federativo cooperativo ecológico em matéria ambiental, a autonomia dos Estados subnacionais não pode servir para o retrocesso ambiental com a flexibilização das normas federais e de maior hierarquia previstas na Constituição Federal, na Lei Complementar n.140/2011 e as resoluções do Conama, assim, a competência comum deve ser feita de forma harmônica, aglutinadora e cooperativa.



De forma antagônica a estes preceitos, ao pacto federativo ecológico, busca a proposta de flexibilização da exigência de licenciamento ambiental para os garimpeiros no Estado do Amazonas.

A classificação da Lavra Garimpeira como atividade potencialmente poluidora é encontrada tanto na legislação federal quanto estadual. O Anexo VIII da Lei federal n.º 6.938/1981, incluído pela Lei nº 10.165/2000, inclui este regime de extração mineral como atividade potencialmente poluidora e utilizadora de recursos ambientais. Já a Lei n.º 3.785/ 2012 do Amazonas classifica a lavra garimpeira como de potencial poluidor/degradador grande.

Portanto, por se tratar de atividade potencialmente poluidora, a atividade garimpeira necessita de licenciamento ambiental em todas as suas fases, conforme a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981), a pesquisa com extração de minérios é condicionada pelas Resoluções 009/1990 e 237/1997 (unicidade do licenciamento), expedidas pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama).

A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981) é expressa quando, em seu Artigo 10, afirma:

“A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental”

Ainda que a Lavra Garimpeira não seja objeto das Resoluções CONAMA 009/1990 e 10/1990, estas normas têm sido erroneamente utilizadas para justificar que unidades federativas dispensem as lavras garimpeiras de apresentação de EIA/RIMA. A Resolução 009/1990 excetua a Lavra Garimpeira de sua aplicabilidade. Já a Resolução 010/1990, de fato, prevê a dispensa de EIA/RIMA e sua substituição pelo Relatório de Controle Ambiental, a critério do órgão ambiental competente. Mas, destaca-se, que esta Resolução se refere somente à extração mineral da Classe II, a saber, jazidas de substâncias



minerais de emprego imediato na construção civil. Não se aplicando, portanto, a lavra garimpeira.

Ainda que a imprecisão legislativa permanecesse, ela é categoricamente dirimida pela Resolução CONAMA 237/1997, que ao se enquadrar ao artigo 225 da CF/88 reafirma expressamente a necessidade de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental EIA/RIMA em caso de atividades potencialmente poluidoras, como é o caso, já visto, das Lavras Garimpeiras:

Art. 3º. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a Regulamentação.

No âmbito do Estado do Amazonas, o licenciamento ambiental é regulado pela Lei n.º 3785 de 24.07.2012, sendo competência para a sua realização atribuída ao Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam), tal legislação precisa estar em harmonia com as legislações anteriores.

4. DO ESTADO AMBIENTAL DE DIREITO: PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL

A proposta de alteração do art. 4º da Resolução n.º 11 de 09.05.2021, de modo a substituir o necessário e imprescindível estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental, por um mais simplificado Plano de Controle Ambiental, indubitavelmente ofende o princípio de proibição do retrocesso socioambiental.

A Teoria da Constituição inspirada em valores liberais e sociais, atualmente despontou para uma nova dimensão de proteção do meio ambiente, ou seja, ecológica. Hodiernamente, teóricos do direito como Joaquim Gomes Canotilho abordam sobre a Teoria Constitucional Ecológica, a partir da força



normativa da 'Constituição Ambiental', estabelecendo-se, assim, um novo programa jurídico-constitucional.

Segundo o Primeiro Relatório Global sobre o Estado de Direito Ambiental (Environmental Rule of Law), divulgado no início de 2019, pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), desde da década de 1970, 88 países reconheceram um direito constitucional ou fundamental a um ambiente saudável, bem como mais de 62 países consagraram a proteção do ambiente em suas Constituições de alguma maneira, totalizando 150 países de todo o mundo com direitos constitucionais e/ou disposições sobre o meio ambiente nas Constituições (Sarlet; Fensterseifer; 2020).

A proteção do meio ambiente é uma preocupação contemplada nas Constituições de diversos países e muitos foram além ao contemplar o direito (dever) ao meio ambiente como direito do indivíduo e da coletividade a viver em um meio ambiente equilibrado, seguro e saudável.

A Constituição Federal de 1988, em seu art.225 consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental de todos, sendo também um direito difuso. Em termos mais avançados, mas também de acordo com o giro ecocêntrico previsto na CF/88, a Constituição do Equador de 2008, estabeleceu em seu texto maior, os direitos da natureza (*Pacha Mama*), reconhecendo a natureza como sujeitos de direitos.

O Estado Ecológico constitucional, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, mantém seu viés de proteção da dignidade da pessoa humana, mas agrega a dimensão ecológica comprometendo-se com o enfrentamento e prevenção do quadro de riscos e degradação ecológica (Sarlet; Fensterseifer; 2020).

Neste sentido, observam Sarlet e Fensterseifer que a nova formatação ecológica vinculante para Estado-Legislador, Estado Administrador e Estado-Juiz, de atender ao comando normativo emanado do art. 225 da CF/88, acerca do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando, inclusive, o extenso rol dos deveres de proteção ecológica, elencados no §1º da Constituição Federal de 1988.



“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

(...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

O §1º do art. 225 da Constituição Federal descreve os instrumentos para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. De acordo com a Constituição Federal de 1988, para atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente há um dever compartilhado dos entes da federação de realizar o estudo prévio de impacto ambiental para atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras.

A tentativa do Secretário de Estado, por intermédio de demanda ao Conselho Estadual do Meio Ambiente, de afastar a exigência do Estudo de Impacto Ambiental na atividade de garimpo, que é comprovadamente poluidora, encontra-se eivada de acachapante inconstitucionalidade, ao afastar a incidência normativa da Constituição Federal sobre a imprescindibilidade do EIA/RIMA, em relação as atividades garimpeiras, bem como da Lei 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente e da Lei Complementar n.º 140/2011.

A inconstitucionalidade da dispensa de EIA/RIMA no licenciamento ambiental de lavras garimpeiras é reafirmada pela Sentença da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM, que em 2021 condena o IPAAM a anular licenças concedidas para lavras garimpeiras no rio Madeira/AM que, entre outras irregularidades, foram emitidas sem a realização dos citados estudos ambientais:

Seja pela **ausência de prévio estudo de impacto ambiental**, seja por ignorar o descumprimento de condicionantes, seja por permitir o uso indiscriminado de mercúrio no garimpo de ouro, seja pelos danos ambientais já amplamente documentados, conclui-se que as licenças



ambientais outorgadas pelo IPAAM são **inconstitucionais e ilegais**, porquanto comprometem a incolumidade do meio ambiente, agravamento os danos ambientais que normalmente decorrem do garimpo, com aumento do passivo ambiental sem imposição de qualquer medida de mitigação e recuperação do meio ambiente, o que pode ocasionar, inclusive, danos irrecuperáveis ao Rio Madeira. (Grifo nosso)

Atribuir ao IPAAM a discricionariedade para decidir sobre a necessidade ou não do EIA/RIMA ofende o princípio da proibição do retrocesso socioambiental e da separação dos poderes, vez que, observa-se a impossibilidade de resolução administrativa diminuir a proteção do meio ambiente prevista na Constituição Federal, Estadual e nas demais leis federais e estaduais vigentes.

O princípio da proibição do retrocesso ou do efeito *cliquet* surge em um contexto mais amplo como um princípio de direitos humanos, os quais passaram por uma agregação de novos direitos ao longo dos tempos, notadamente à luz das dimensões surgidas após as revoluções constitucionais que foram liberais, com direitos civis e políticos, já no início do século XX, com a revolução socialista na União Soviética e seu novo constitucionalismo socialista, passaram a influenciar as Constituições sociais do México de 1917 e da Alemanha de 1919 (Constituição de Weimar), constitucionalismo que passou a agregar as dimensões sociais, econômicas e culturais, bem como a fase do constitucionalismo fraternal, que inclui, direito à fraternidade, direitos ambientais, direito à paz, dentre outros. Assim, uma dimensão de direitos não exclui as outras subsequentes e não pode haver inflexão reacionária dos direitos humanos.

Neste contexto dos direitos ambientais, estamos, na realidade, abordando, os direitos socioambientais, devido a presença dos povos indígenas e comunidades tradicionais em sua relação com a natureza, presença esta muito sensível nas áreas objeto de intentos ou práticas de mineração, segundo Sarlet e Fensterseifer (2012): “a humanidade caminha na perspectiva de ampliação e salvaguarda da dignidade humana conformando a ideia de um ‘patrimônio



político-jurídico' consolidado ao longo do seu percurso histórico-civilizatório, para aquém do qual não se deve retroceder”.

Pelo princípio da vedação ao retrocesso, Barroso (2001) nos traz que embora não seja expreso, decorre do sistema jurídico constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dever de realização de estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental nas atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras), entende-se que este direito se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido ou diminuído.

Segundo Euseli dos Santos (2012) a proibição do retrocesso se fundamenta no princípio da segurança jurídica e em seus desdobramentos, como o da proteção da confiança legítima, pelo direito adquirido, pelo ato jurídico perfeito e coisa julgada, guardando conexão com os limites materiais da Constituição Federal de 1988 e das emendas constitucionais, vez que tais institutos guardam relação com a proibição de que atos e medidas infralegais ou normas administrativas e medidas de caráter retroativo que venham, de algum modo, a afetar situações e posições jurídicas consolidadas.

O Estado não pode “piorar” a situação jurídica do cidadão diante do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, em um segundo passo, consiste em dever estatal de melhorar, as condições legislativas e de políticas públicas para assegurar um contexto mais favorável de tutela ambiental visando preservar as presentes e futuras gerações.

Dessa forma, a tutela constitucional do meio ambiente é direito fundamental do cidadão, das coletividades e dos diversos grupos sociais que compõem a sociobiodiversidade brasileira, além de integrar um núcleo intangível por modificações restritivas seja por emenda constitucionais, leis federais, estaduais ou normas de cunho administrativo, como pretende fazer o Secretário de Estado.



5. IMPACTOS DO GARIMPO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRAS INDÍGENAS

Em que pese a argumentação acerca das dificuldades enfrentadas pelos garimpeiros para levar a cabo sua profissão que, segundo a fundamentação da proposta de resolução, seria um sujeito economicamente vulnerável, motivo pelo qual se prejudicaria ao arcar com as despesas de realização de EIA/RIMA, nota-se que este é um argumento raso, que não se debruça em uma leitura constitucional, conforme já apontado em tópico anterior, nem mesmo em uma leitura de contexto, mostrando-se tendencioso a atender um determinado público e ignorando números e fatos alarmantes sobre o aumento do garimpo no Amazonas e os danos socioambientais observados.

Dentre as características destes requerimentos, mais do que um simples aumento no número geral, observa-se que muitos se encontram em áreas de especial interesse ecológico, como as Unidades de Conservação, Terras Indígenas e suas zonas de amortecimento.

Esses fatos, elucidados a seguir, colocam em perspectiva a existência de uma proposta de resolução que flexibiliza a proteção ambiental, enquanto na realidade os impactos ecológicos e etno-sociais causados pelo garimpo só aumentaram nos últimos anos.

Já em relação à sobreposição de requerimentos de lavra com Unidades de Conservação, destaca-se que o arcabouço jurídico brasileiro prevê a existência de áreas de proteção especial, resultado do reconhecimento das características naturais únicas de determinadas regiões do país, conforme previsto na Lei 9.985/2000, diploma legal que regulamenta o art. 225, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e estabelece que as Unidades de Conservação serão divididas em Unidades de Proteção Integral (Art. 8º) e Unidades de Uso Sustentável (Art. 14).

As Unidades de Conservação, além de suas características individuais, são classificadas de modo geral como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais



relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”³. Essas garantias adequadas de proteção, por certo, indicam um caráter conservacionista que deve fundamentar qualquer interpretação a ser feita sobre tal instituto, impedindo compreensão que viole essa previsão, sob pena de incidir em retrocesso ambiental.

Em que pese a clara previsão legal destacada, constata-se que existem processos minerários que correspondem às áreas em que estão instituídas áreas protegidas no Amazonas. Os dados públicos da Agência Nacional de Mineração revelaram, em janeiro de 2023, a existência de 52 processos de requerimento de lavra garimpeira e de pesquisa protocolados por cooperativas de garimpeiros sobrepostos às Unidades de Conservação de Proteção Integral no estado do Amazonas, apesar da disposição clara de que o “objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei”⁴.

O uso indireto dos recursos naturais certamente não inclui a exploração dos minérios como se apresenta nos processos da ANM, cuja área de sobreposição total com Unidades de Conservação de Proteção Integral chegou a aproximadamente 53,2 mil hectares.

Já na categoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, apesar da expressa proibição de exploração de recursos minerais nas áreas de Reserva Extrativista, foram identificados 9,2 mil hectares sobrepostos a essas áreas, entre requerimentos de lavras garimpeiras e de pesquisa titularizados por cooperativas de garimpeiros. Quando estendemos o recorte de análise para todas as Unidades de Conservação do grupo uso sustentável, observamos que os requerimentos atingem 727,9 mil hectares sobrepostos a estas Áreas Protegidas.

³ BRASIL. Lei No 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm, acesso em 27 set. 2021. Art. 2º, I.

⁴ BRASIL. Lei No 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm, acesso em 27 set. 2021. Art. 7º, §1º



Para compreender melhor o cenário delineado pelos requerimentos de lavra sobrepostos às Unidades de Conservação da Amazônia, frisa-se que:

“Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.⁵”

Não obstante a clareza do texto legal acima reproduzido, os fatos levantados demonstram que a Agência Nacional de Mineração possuía centenas de requerimentos de lavras sobrepostos às áreas de Unidades de Conservação.

Considerando que a proposta apresentada pela SEDECTI busca atribuir ao IPAAM a discricionariedade para exigência ou não do EIA/RIMA para o licenciamento ambiental de lavras garimpeiras, faz-necessário apontar os dados de sobreposição de requerimentos de garimpo nas zonas de amortecimento das UCs, já que a ausência de estudos ambientais aprofundados certamente impactará o dimensionamento dos prejuízos que tal atividade pode acarretar a estas Áreas Protegidas. **Registra-se no Amazonas 844,2 mil hectares de requerimentos de lavra garimpeira ou pesquisa titularizados por cooperativas de garimpeiros localizados na zona de amortecimento de Unidades de Conservação neste estado.**

Os problemas afetos à mineração no Estado do Amazonas também atingem, por certo, as comunidades indígenas locais, tendo em vista a prática da ANM e do IPAAM em aceitar requerimentos de lavra garimpeira nessas áreas, sob a fundamentação de que a possibilidade de haver um regramento infraconstitucional favorável à garimpagem em terras indígenas seria suficiente

⁵ BRASIL. Lei No 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.html, acesso em 27 set. 2021. Art. 28.



para que esses entes suspendessem os requerimentos e formassem filas de preferência para a atividade de garimpo.

Somando a isso, a pressão do setor minerário aos povos indígenas se manifesta também no Congresso Nacional, por meio de mais de duas dezenas de proposições voltadas para a regulamentação da exploração mineral em terras indígenas, entre eles pode-se mencionar o Projeto de Lei 191/2020, que visa “estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas[...]”⁶.

Diante desse cenário, importante destacar que existem diplomas que salvaguardam de maneira especial os povos indígenas e delineiam a atuação estatal diferenciada quando se trata de impactos nessas áreas, bem como existem tratados internacionais (com plena aplicabilidade no país) responsáveis por estabelecerem padrões mínimos de conduta a serem adotados em situações como essa. Um exemplo é a Convenção 169 da OIT (ratificada no Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019), que institui o direito de participação dos povos indígenas em processos suscetíveis de afetá-los diretamente.

A atividade do garimpo representa alto grau de impacto ambiental e afeta diretamente grupos indígenas vulneráveis. Um exemplo que pode ser observado é o dos Yanomami, cuja Terra Indígena se encontra em Roraima e no Amazonas, cercada e invadida pela atividade garimpeira em sua área, com diversos problemas socioambientais sendo enfrentados por seus habitantes, inclusive o aumento da mortalidade e ameaças.

Quando se observam os processos minerários de requerimento de lavra garimpeira ou requerimentos de pesquisa de cooperativa de garimpeiros sobrepostos a terras indígenas no Amazonas, vê-se que existem áreas sobrepostas à área da TI **somando mais de 10,8 mil hectares formalmente requeridos por garimpeiros.**

⁶ Operação Amazônia Nativa (OPAN). Relatório Técnico: panorama do interesse minerário no Amazonas. Programa de Direitos Indígenas, Política Indigenista e Informações à Sociedade (PDI), 2021. Disponível em: https://amazonianativa.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Interesse-Minerario_3agosto.pdf, acesso em: 18 dez. 2022, p. 16.



A proteção especial destinada às terras indígenas pelo ordenamento nacional e internacional, especialmente quanto à vedação de atividades potencialmente danosas e quanto à tomada de decisões vinculada necessariamente à participação LIVRE, PRÉVIA e INFORMADA dos atingidos, bem como à consulta constitucional, evidencia a possibilidade de intervenção judicial para tratar especificamente do caso da atividade de mineração no entorno das terras indígenas no estado do Amazonas.

Segundo o Relatório supracitado, os dados públicos da ANM mostram que existem mais de 116 processos de requerimento de lavra garimpeira ou pesquisa titularizados por cooperativa de garimpeiros a menos de 10 quilômetros de 56 terras indígenas no Amazonas, somando 377,6 mil hectares pleiteados para o garimpo.

Condicionar a exigência de EIA/RIMA à análise de técnicos do órgão licenciador, em processos requeridos por garimpeiros, diminui ainda mais o grau de proteção oferecido em situações como as delineadas anteriormente, restando claro que é uma escolha inconstitucional e que não atende aos interesses do Estado Democrático de Direito, uma vez que amplia a vulnerabilidade de grupos sociais e afeta diretamente direitos coletivos.

6. INCONVENCIONALIDADE DA NORMA

Se a constitucionalidade de uma norma é auferida quando esta é interpretada à luz da Constituição, a convencionalidade diz respeito ao mesmo exercício, mas utilizando como referências as Convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, que tem *status* de normas supralegais, ou seja, se encontram abaixo da Constituição, mas acima do aparato legal brasileiro.

Conforme já retratado neste Parecer, a proposta de resolução sob discussão se mostra flagrantemente inconstitucional, uma vez que não se adequa ao patamar protetivo socioambiental esculpido na Carta Magna, pelo contrário, promove sua fragilização utilizando fundamentos rasos com o intuito de favorecer determinada atividade econômica, sem considerar o cenário



estadual de aumento considerável dos danos causados pela atividade promovida pelo garimpo.

A constatação da inconstitucionalidade é latente quando se observa o disposto no art. 170 da Constituição, por exemplo. *In verbis*:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

A norma constitucional, para além de reconhecer a importância da ordem econômica fundada no trabalho humano e na livre iniciativa, com o objetivo de assegurar a existência digna - nota-se, o mesmo argumento apresentado na proposta de resolução -, a condiciona à defesa do meio ambiente, **garantindo tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental que a atividade causa**, e não conforme a pretensa dificuldade financeira daqueles que querem executar alguma atividade e não querem arcar com os custos necessários e previstos na legislação atual.

Os custos ambientais de uma atividade, sejam eles de licenciamento ou de responsabilização, são parte do custo integral da atividade exercida, inexistindo hipótese legislativa que exclua esses custos baseados tão somente na capacidade financeira da parte, pois parte-se do pressuposto de que são custos inerentes à atividade.

Reforçando a necessidade de realização de EIA/RIMA para a atividade de exploração mineral, a Convenção Sobre Diversidade Biológica, instrumento internacional, aponta para a necessidade de Avaliação de Impacto e Minimização de Impactos Negativos:

1. Cada parte contratante, na medida do possível, e conforme o caso, deve:
 - a) Estabelecer procedimentos adequados que exijam a avaliação de impacto ambiental de seus projetos propostos que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade



biológica, a fim de evitar ou minimizar tais efeitos e, conforme o caso, permitir a participação pública nesses procedimentos;

b) Tomar providências adequadas para assegurar que sejam devidamente levadas em conta as consequências ambientais de seus programas e políticas que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica⁷.

Além disso, insta destacar que a legislação ambiental nacional vigente também aponta para a necessidade de se realizar Estudo de Impacto Ambiental para aqueles empreendimentos que possam causar significativo impacto ambiental, conforme a Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997:

Art. 3º - A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetivas ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação⁸.

Mais específica ainda é a norma emanada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado do Amazonas (CEMAAM), no caso a Resolução nº 11 de 09/05/2012, cuja proposta de Resolução sob discussão irá modificar. A Resolução nº 11 do CEMAAM afirma que os licenciamentos para atividades de lavras garimpeiras no Amazonas estão sujeitos ao Estudo de Impacto Ambiental, ao qual deverá se dar publicidade, sendo produzido por equipe técnica capacitada, ou seja, se encontra em conformidade com a Convenção e a Constituição, respondendo adequadamente ao grau protetivo indicado nessas duas esferas. Flexibilizar a exigência de EIA/RIMA destoa gravemente das normativas apontadas, configurando-se como um retrocesso na proteção ambiental.

A Convenção de Minamata, subscrita pelo Brasil em 2017, também traz algumas diretrizes que ficam desabrigadas com a proposta de flexibilização da exigência de EIA/RIMA para a atividade de garimpo, uma vez que o objetivo

⁷ BRASIL. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm, acesso em: 18 dez. 2022, anexo, p. 6.

⁸ CONAMA. Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf, acesso em: 18 dez. 2022.



deste diploma é o de promover o controle do uso do mercúrio para a proteção da saúde humana e do meio ambiente. A atividade de garimpagem, especialmente a desenvolvida de maneira artesanal na Amazônia, se utiliza do mercúrio para coletar o ouro dos concentrados na forma de amálgama, recuperando o ouro na queima, que libera o mercúrio no vento e se precipita⁹, lançando o metal na água e na terra, potencialmente atingindo localidades distantes.

A Convenção de Minamata prevê expressamente no art. 7, 2:

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.

Ora, deixar de exigir a apresentação de EIA/RIMA para atividades de mineração, especialmente aquelas artesanais e que supostamente ocorrem em pequena escala é agir à completa revelia do previsto na Convenção supracitada. O uso do mercúrio é um dos principais fundamentos que explicam a necessidade de exigência de EIA/RIMA, desde a esfera internacional até o escopo legislativo estadual do Amazonas, motivo pelo qual se reitera a completa desconformidade da proposta de resolução em discussão nesta Comissão.

Destaca-se que a proposta fere sobremaneira o Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Informado (DCCLPI) dos povos e comunidades tradicionais, albergado pela Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Decreto nº 5.051 de 2004.

O direito à CCLPI, reconhecido pela Convenção 169 da OIT garante que os povos atingidos por qualquer ato do Executivo (como o é o licenciamento de empreendimentos) ou do Legislativo sejam consultados sem nenhum tipo de

⁹ CONAMA. Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf, acesso em: 18 dez. 2022.



coação, anteriormente a qualquer tomada de decisão em qualquer âmbito e de forma que **todas** as informações sejam apresentadas, sejam elas sobre os benefícios ou os malefícios que o ato irá trazer aos impactados.

A Convenção 169 da OIT determina, em seu art. 6º

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Flexibilizar a elaboração de EIA-RIMA (tipo de estudo mais complexo e que possibilita compreensão mais ampla dos impactos ambientais e suas intersecções sociais) para processos de licenciamento que já atingem sobremaneira povos indígenas, conforme os dados já apresentados, viola o direito à melhor informação possível a ser utilizada nos processos de consulta e fragiliza, portanto, patamar de garantia de direitos humanos já existente no Brasil.

Em resumo, a ausência de EIA-RIMA, e conseqüentemente de Estudo de Componente Indígena, impede que as informações sobre impactos aos povos atingidos sejam elaborados de maneira adequada, o que leva à violação do Direito à Consulta e abre espaço para o agravamento do quadro apresentado de



visível desrespeito aos direitos indígenas no estado do Amazonas, levado à cabo pela atividade garimpeira.

Prudente assinalar que diante dos fatos apresentados, aprovar tal modificação na legislação incorre em agir inconstitucionalmente e inconvenionalmente, podendo causar a responsabilização daqueles que agem abertamente contra a ordem constitucional, desrespeitando o art. 225 da Carta Magna e ignorando as diretrizes internacionais de proteção ambiental e de direitos humanos com as quais o Brasil se comprometeu.

Ainda, tendo em vista a clara desconformidade da proposição, a insegurança jurídica gerada no caso de sua aprovação causará certamente a judicialização do ato, onerando o Estado na defesa de uma causa que pode ser eliminada de pronto, dentro da esfera da Comissão, espaço onde os Doutos Conselheiros puderam ter acesso à informação jurídica aqui apresentada.

7. CONCLUSÃO

Conclui-se que a proposta realizada pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia e Inovação do Estado do Amazonas de alterar o art. 4º da Resolução Resolução n.º 11 de 09.05.2012, alterada pela Resolução n.º 14 de 18.10.2012, é flagrantemente inconstitucional, por violar o art. 225, §1º da Constituição Federal de 1988, que exige para atividades potencialmente poluidoras ou poluidoras em si, prévio estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental, não podendo ser substituída por Plano de Controle Ambiental.

A proposta ofende ainda o pacto federativo ecológico, o princípio da proibição do retrocesso em matéria ambiental e socioambiental. A proposta, ao ferir o pacto federativo ecológico, apresenta ilegalidades diante da Lei Complementar n.º 140/2011, ofende as exigências da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) e a Resolução n.º 237 do Conama.

Conclui-se, ainda, que a proposta de alteração da Resolução é inconvenicional, por atentar frontalmente a Tratados de Direitos Humanos e



Ambientais, dos quais o Brasil é signatário, especialmente Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Convenção de Minamata e a Convenção 169 da OIT. Recomenda-se a rejeição da proposta de Resolução que altera o art. 4º da Resolução CEMAAM nº 11 de 2012.

É o parecer.

Manaus e Cuiabá, 15 de fevereiro de 2023

Luciano Moura Maciel
Advogado OAB/AM 6.744¹⁰

Mariana Jéssica Barboza Lacerda da Matta
Advogada OAB/MT 27.336¹¹

Renato Rodrigues Rocha
Indigenista¹²

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

¹⁰ O parecerista é Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas, Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas e Doutor em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará.

¹¹ Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso, Mestre em Direito na linha de Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Universidade Federal de Mato Grosso. Advogada com atuação na área ambiental e Direitos Humanos.

¹² Graduado em História pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) e indigenista na Operação Amazônia Nativa.



BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. **A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro**. Revista de Direito Sanitário. Vol.03, n. 01, 2002.

_____. **O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa**. Revista Jurídica, Brasília, v.10, n.90, Ed. Esp., p.01-18, abr/maio, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm, acesso em: 18 dez. 2022, anexo, p. 6.

BRASIL. **Lei No 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.html, acesso em 27 set. 2021. Art. 28.

BRASIL. **PORTARIA Nº 155, DE 12 DE MAIO DE 2016**. Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22910085/do1-2016-05-17-portaria-n-155-de-12-de-maio-de-2016-22909482 Acesso: 18 dez. 2022

CONAMA. **Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf, acesso em: 18 dez. 2022.

EUCLYDES Et al. **“Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação”**. Revista de Administração Pública, vol. 56, núm. 1, pp. 163-175. Fundação Getúlio Vargas, 2022.



FERRAZ Jr., Tercio Sampaio. "**Normas Gerais e Competência Concorrente — Uma Exegese do Art. 24 da Constituição Federal**". In *Revista Trimestral de Direito Público* n. 7. São Paulo, Malheiros, 1994.

MPF. **Mineração Illegal de Ouro Na Amazônia: Marcos Jurídicos e Questões Controversas**. Brasília : MPF, 2020

OPERAÇÃO AMAZÔNIA NATIVA (OPAN). **Relatório Técnico: panorama do interesse minerário no Amazonas**. Programa de Direitos Indígenas, Política Indigenista e Informações à Sociedade (PDI), 2021. Disponível em: https://amazonianativa.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Interesse-Minerario_3agosto.pdf, acesso em: 18 dez. 2022, p. 16.

ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y cooperacion en la Republica Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SANTOS, Euseli. **O princípio da proibição do retrocesso socioambiental e o “novo” Código Florestal**. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, V.03, n.02. p. 505-529.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

. 9.ed. 2020.