



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Força-Tarefa Amazônia
Combate à Mineração Ilegal de Ouro

Procedimento Administrativo n.º 1.13.000.002112/2018-29

RECOMENDAÇÃO N. 02/2018 – FORÇA-TAREFA AMAZÔNIA

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelos Procuradores da República signatários, integrantes da Força-Tarefa Amazônia, no exercício das atribuições que lhes são conferidas pelo art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar no 75/93, e

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos relativos às comunidades indígenas, nos termos do art. 129, III, da Constituição Federal, do artigo 5º, inciso III, alíneas "a", "b", "d" e "e" e do art. 6º, VII, alínea "b" e "c", da Lei Complementar n. 75/93;

CONSIDERANDO que é função precípua do Ministério Público a proteção do meio ambiente, devendo o órgão adotar as medidas legais cabíveis para tanto, bem como fiscalizar a correta aplicação da lei, conforme artigos 127, *caput*, e 129, inciso III, da CF/1988;

CONSIDERANDO ser também função precípua do Ministério Público defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

CONSIDERANDO a constituição da Força-Tarefa Amazônia, em 22/08/2018, a partir da publicação da Portaria PGR no 675, de 13/8/2018, criada com a finalidade de atuar no combate à macrocriminalidade na Amazônia Legal, nos casos envolvendo mineração ilegal, desmatamento, grilagem de terras públicas, violência agrária e tráfico de animais silvestres;

CONSIDERANDO que, segundo o artigo 174, §3º, da Constituição Federal, "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";



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Força-Tarefa Amazônia
Combate à Mineração Ilegal de Ouro

CONSIDERANDO que o instrumento de direito minerário idealizado para viabilizar a lavra garimpeira é a permissão de lavra garimpeira, regida pela Lei n. 7.805/1989, à qual se soma o Estatuto do Garimpeiro, veiculado pela Lei n. 11.685/2008;

CONSIDERANDO que o Decreto n. 9.406/2018, em seu artigo 40, ao regulamentar o Código de Mineração de 1967, delegou a resolução da Agência Nacional de Mineração a regulamentação da permissão de lavra garimpeira;

CONSIDERANDO que o artigo 81, parágrafo primeiro, do Decreto n. 9.406/2018 determinou à Agência Nacional de Mineração a elaboração de resolução regulamentando a permissão de lavra garimpeira no prazo de 180 dias contados da data de entrada em vigor do próprio decreto;

CONSIDERANDO que, em função dessa previsão, a Agência Nacional de Mineração colocou em consulta pública, em 30 de outubro de 2018, "a minuta de ato normativo que regulamenta o disposto na Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, no que tange ao aproveitamento de recursos minerais sob o regime de permissão de lavra garimpeira" (Consulta Pública n. 07/2018¹);

CONSIDERANDO que essa minuta foi elaborada pelo Núcleo de Regulação Técnica da Agência Nacional de Mineração, tendo em vista problemas identificados a partir de evidências, para os quais foram propostas soluções com base em justificativas;

CONSIDERANDO que, dentre os problemas regulatórios levantados pela Agência Nacional de Mineração, encontram-se temas como as definições de "lavra garimpeira", "garimpo", "garimpeiro" e "minerais garimpáveis", a aplicabilidade do regime atual a atividades que, na prática, constituem lavra regular, pelo que deveriam estar submetidas a regime de concessão de lavra, a grande extensão das áreas passíveis de concessão a cooperativas por meio de permissão de lavra garimpeira na Amazônia Legal, de até dez mil hectares, o cumprimento de normas de proteção ambiental, de saúde e segurança no trabalho e de segurança de barragens por parte de garimpeiros e cooperativas garimpeiras, o aperfeiçoamento do registro dos garimpeiros que desenvolvem atividades em áreas tituladas, dentre outros²;

CONSIDERANDO a complexidade dos problemas levantados pela própria Agência Nacional de Mineração durante a fase interna de elaboração de minuta de resolução regulamentando a permissão de lavra garimpeira;

-
- 1 V. http://portal.imprensa.nacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/47771899/do3-2018-10-30-consulta-publica-47771618, acesso em 22.11.2018.
 - 2 V. <http://www.anm.gov.br/dnpm/documentos/consulta-publica-07-anexo-i.pdf>, acesso em 22.11.2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Força-Tarefa Amazônia
Combate à Mineração Ilegal de Ouro

CONSIDERANDO que a lavra garimpeira, em especial na Amazônia Legal, tem atualmente alto índice de informalidade, sendo inúmeros os garimpos ilegais, principalmente de ouro, em todo território amazônico;

CONSIDERANDO que os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União e que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, nos termos dos arts. 20, IX, e 176 da Constituição da República;

CONSIDERANDO que a pesquisa e lavra de recursos minerais somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas, nos termos do §1º do art. 176 da Constituição da República;

CONSIDERANDO que qualquer exploração mineral deve ser precedida de autorização da União, exarada por meio da Agência Nacional de Mineração e de outros órgãos, quando assim exigido pela Constituição ou por lei, inclusive a Lei n. 7.805/89, que regulamenta o regime de permissão de lavra garimpeira;

CONSIDERANDO, portanto, que a atuação de garimpos ilegais implica a usurpação de patrimônio público da União Federal, sendo dever da Agência Nacional de Mineração adotar medidas preventivas e repressivas a essa forma de ilícito, inclusive por meio de suas normas regulamentadoras;

CONSIDERANDO os enormes danos ambientais causados pela lavra ilegal de minérios em garimpos na Amazônia Legal, com impacto sobre unidades de conservação, terras indígenas, florestas públicas federais, espécies ameaçadas de extinção, faixa de fronteira, rios federais, dentre outros bens jurídicos ambientais e socioambientais igualmente tutelados pela Constituição Federal;

CONSIDERANDO, a título exemplificativo, o desenvolvimento ilegal de garimpos no Rio Madeira, no Rio Jutai e no Rio Boia, na Reserva Biológica de Uatumã, na Terra Indígena Tenharim Igarapé Preto e na Terra Indígena Alto Rio Negro, todos no Amazonas, na Floresta Estadual do Amapá, no Amapá, na Terra Indígena Yanomami, em Roraima, na Terra Indígena Munduruku, no Pará, na zona rural de Chapada da Natividade, em Tocantins, na zona rural dos Municípios de Aripuanã e Pontes e Lacerda, ambos em Mato Grosso, dentre muitos outros exemplos;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Força-Tarefa Amazônia
Combate à Mineração Ilegal de Ouro

CONSIDERANDO que os mecanismos de direito minerário atualmente vigentes não são capazes de impedir a lavagem do ouro proveniente desses inúmeros focos de lavra ilegal de minérios;

CONSIDERANDO os graves danos ambientais causados pela exploração ilegal de minério nesses espaços, que incluem lançamento indiscriminado de mercúrio na natureza, desmatamento, revolvimento de solos, poluição de recursos hídricos, dentre outros;

CONSIDERANDO, ainda, os enormes danos socioambientais causados pela exploração ilegal de minério a comunidades tradicionais, principalmente indígenas, a partir da disseminação de enfermidades, desarticulação de estruturas sociais, violação de espaços sagrados, geração de focos de conflito, cooptação de menores para trabalhos penosos, dentre outros;

CONSIDERANDO que a exploração de garimpo ilegal pode estar associada às mais diversas infrações penais, tais como crime de tortura (art. 1º, II, da Lei n. 9.455/97), lavagem ou ocultação de bens (art. 1º da Lei n. 9.613/98), crime contra a ordem tributária (art. 1º, III, da Lei n. 8.137/90), usurpação de bens da União (art. 2º da Lei n. 8.176/91), extração mineral ilegal (art. 55, parágrafo único, da Lei n. 9.605/98), redução a condição análoga à de escravo (art. 149, §1º, inciso II do Código Penal), envenenamento de água potável (art. 270 do Código Penal) e outros crimes ambientais previstos na Lei n. 9.605/98;

CONSIDERANDO que qualquer proposta regulamentadora deve enfrentar com rigor o problema da lavagem de ouro, instituindo mecanismos que, de fato, evitem a espoliação do patrimônio minerário nacional, a degradação ao meio ambiente e a desarticulação de comunidades tradicionais em garimpos ilegais;

CONSIDERANDO que, para tanto, é mister que o marco regulatório da permissão de lavra garimpeira seja submetido a efetiva consulta pública, que englobe manifestação de todos os órgãos públicos e entidades da sociedade civil representativos de grupos potencialmente afetados por essa regulação – dentre os quais grupos de garimpeiros, engenheiros de minas, biólogos, engenheiros florestais, comunidades tradicionais indígenas ou não, dentre outros;

CONSIDERANDO que a manifestação pressupõe ciência a respeito da proposta regulamentadora e da consulta pública correlata, bem como capacidade e viabilidade de contraposição e contribuição;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Força-Tarefa Amazônia
Combate à Mineração Ilegal de Ouro

CONSIDERANDO que a mera publicação da consulta pública em Diário Oficial da União não tem o potencial de atingir a integralidade – ou parcela representativa – dos grupos potencialmente afetados por essa regulação, em especial comunidades tradicionais, órgãos públicos e entidades da sociedade civil atuantes na defesa do meio ambiente;

CONSIDERANDO ser elemento essencial da Análise de Impacto Regulatório a identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório e a elaboração de considerações referentes às informações, contribuições e manifestações recebidas em eventuais processos de participação social ou outros processos de recebimento de subsídios de interessados no tema sob análise, segundo as “Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR” do Governo Federal³;

CONSIDERANDO que, segundo as “Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR” do Governo Federal:

“Com a finalidade de ampliar a transparência do processo regulatório e as fontes de informação disponíveis, o Relatório de AIR, parcial ou completo, deve, sempre que possível, ser objeto de processo de participação social específico, que permita o recebimento de críticas, sugestões e contribuições de agentes diretamente interessados e do público em geral.

Esse processo de participação social específico, quando realizado, deverá ser concluído antes de ser iniciada a elaboração de eventual minuta ou de proposta de alteração de ato normativo para o enfrentamento do problema regulatório identificado.

Para tal processo de participação social lato sensu, a Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública deverá utilizar os meios e canais que julgar adequados, garantindo que o prazo para manifestação pública seja proporcional à complexidade do tema. (...)

Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo Conselho Diretor ou pela Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou pela(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência

3 V. http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view , acesso em 23.11.2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Força-Tarefa Amazônia
Combate à Mineração Ilegal de Ouro

Reguladora, órgão ou entidade da administração pública na Internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.” [g.n.]

CONSIDERANDO, também, que as mesmas “Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR” do Governo Federal estatuem:

“A Agência Reguladora, o órgão ou entidade da administração pública, por decisão do Conselho Diretor, Diretoria Colegiada ou Autoridade(s) Decisória(s), poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

A abertura do período de audiência pública será precedida de despacho ou aviso de abertura publicado no Diário Oficial da União e em outros meios de comunicação com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis. (...)

A Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública poderá estabelecer outros meios de participação de interessados em suas decisões, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.”

CONSIDERANDO que, no caso concreto, a Agência Nacional de Mineração colocou em consulta pública minuta de resolução regulamentando a permissão de lavra garimpeira por apenas trinta dias, sob a justificativa de iminente vencimento do prazo estipulado no Decreto n. 9.406/2018, não tendo sido adotada fase de consulta interna a técnicos da própria agência nem havendo previsão de audiências públicas, a despeito do grande e variado número de atores afetados pela norma regulamentadora;

CONSIDERANDO que, desde o advento da Lei n. 7.805/1989 – há quase trinta anos, portanto, a legislação minerária nunca enfrentou com rigor o problema da lavagem de ouro e da criação de mecanismos que previnam essa prática e suas consequências danosas ao meio ambiente e a comunidades tradicionais, sobretudo na Amazônia;

CONSIDERANDO que, diante de uma lacuna de eficiência normativa de trinta anos, o prazo de trinta dias para manifestação de atores interessados é irrisório, sobretudo em face da complexidade da temática a ser enfrentada;

CONSIDERANDO que o prazo previsto no Decreto n. 9.406/2018 não tem o condão de permitir à Administração Pública violação aos princípios da eficiência e da publicidade, de cunho constitucional (art.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Força-Tarefa Amazônia
Combate à Mineração Ilegal de Ouro

37, *caput*, CF), a partir da opção por criação de norma regulamentadora produzida sem efetiva oitiva de comunidades afetadas, órgãos públicos correlatos e debates aprofundados prévios, mormente em hipótese de tema de alta complexidade e com impactos severos sobre meio ambiente e populações tradicionais;

CONSIDERANDO que a produção de norma regulamentadora sobre a permissão de lavra garimpeira sem efetiva interação entre agências estatais e sociedade civil viola a ideia de pluralismo democrático inerente aos artigos 1º e 3º da Constituição Federal;

CONSIDERANDO, ainda, que a proteção ao meio ambiente é uma pauta transversal, que deve se fazer presente na atuação administrativa de todos os órgãos da Administração Pública, sobretudo nas hipóteses em que exaradas normas regulamentadoras com impactos potenciais sobre a higidez dos ecossistemas nacionais;

CONSIDERANDO, de fato, que a Constituição Federal, em seu art. 225, impõe **ao Poder Público** e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, a fim de assegurar a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida;

CONSIDERANDO que o Poder Público, em sua atividade de tutela ao meio ambiente, deve pautar-se pelos princípios da precaução e da prevenção, buscando, ainda que na ausência de certeza científica a respeito do impacto de medidas e empreendimentos – o que não é o caso em se tratando de lavra garimpeira, sobretudo na Amazônia –, adotar todas as providências possíveis para evitar danos ambientais, conforme Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, *in verbis*:

Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a prevenir a degradação do meio ambiente.

CONSIDERANDO que, no caso concreto, faz-se imperativa a adoção de mecanismos minerários que previnam os danos causados por garimpos ilegais ao meio ambiente e que condicionem a continuidade de vigência de eventuais atos autorizativos minerários à adoção de todas as providências necessárias à



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Força-Tarefa Amazônia
Combate à Mineração Ilegal de Ouro

reparação dos danos inerentes à atividade, consoante artigo 225, §§2º e 3º, da Constituição Federal e artigo 14, §1º, da Lei n. 6.938/1981;

CONSIDERANDO que o desenvolvimento adequado de mecanismos nesse sentido pressupõe a participação de órgãos ambientais e da sociedade civil atuante na defesa do meio ambiente;

CONSIDERANDO, no que tange às comunidades tradicionais, que a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho assegura aos povos indígenas consulta prévia, livre e informada a respeito de medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente (art. 6º, alínea 1);

CONSIDERANDO que a criação de norma regulamentadora de permissões de lavra garimpeira tem o condão de afetar comunidades tradicionais, considerado o enorme número de garimpos ilegais em territórios tradicionais cuja repressão também é de atribuição da Agência Nacional de Mineração;

CONSIDERANDO, portanto, que devem ser consideradas as demandas das comunidades tradicionais, sobretudo indígenas, quanto ao aperfeiçoamento da norma regulamentadora de permissões de lavra garimpeira;

REITERANDO que as normas contidas no Decreto n. 9.406/2018 não se sobrepõem aos dispositivos constitucionais e convencionais versando sobre proteção ao meio ambiente, a comunidades tradicionais e ao patrimônio público nacional;

CONSIDERANDO, por fim, que, por força do art. 6º, inciso XX, da LC no 75/93, é atribuição do Ministério Público Federal expedir recomendações para fazer respeitar os interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover;

RECOMENDA à Agência Nacional de Mineração que

- (i) estenda, por ao menos mais sessenta dias, o prazo da Consulta Pública n. 07/2018, versando sobre a "minuta de ato normativo que regulamenta o disposto na Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, no que tange ao aproveitamento de recursos minerais sob o regime de permissão de lavra garimpeira";**
- (ii) solicite, formalmente, manifestação de IBAMA, ICMBio e FUNAI sobre a minuta de resolução em tela, concedendo-lhes prazo adequado para resposta, não inferior a trinta dias;**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Força-Tarefa Amazônia
Combate à Mineração Ilegal de Ouro

- (iii) encaminhe, formalmente, comunicado a respeito da consulta pública a todos os órgãos ambientais estaduais do Sistema Nacional do Meio Ambiente, para manifestação, em havendo interesse;
- (iv) realize, ao menos, uma audiência pública em cada região brasileira sobre a temática, dando ao ato a devida publicidade junto a órgãos públicos e entidades da sociedade civil representativas de garimpeiros, comunidades tradicionais, protetores do meio ambiente, dentre outros grupos interessados.

Nos termos do artigo 23, §1º, da Resolução no 87/2006, do Conselho Superior do Ministério Público Federal, fica estabelecido o prazo de 10 (dez) dias para que sejam informadas as providências que foram e que serão adotadas em relação ao cumprimento da presente Recomendação.

Esta recomendação constitui os destinatários em mora e, caso não acatada, implicará a adoção das medidas administrativas e judiciais inseridas nas atribuições do Ministério Público Federal.

Encaminhe-se cópia à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.

Ana Carolina Haliuc Bragança
Procuradora da República
Coordenadora – FT Amazônia

Antonio Augusto Teixeira Diniz
Procurador da República
Membro – FT Amazônia

Paulo de Tarso Moreira Oliveira
Procurador da República
Membro – FT Amazônia



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-AM-00054199/2018 RECOMENDAÇÃO**

.....
Signatário(a): **ANTONIO AUGUSTO TEIXEIRA DINIZ**

Data e Hora: **23/11/2018 19:24:51**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ANA CAROLINA HALIUC BRAGANÇA**

Data e Hora: **23/11/2018 18:33:15**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **PAULO DE TARSO MOREIRA OLIVEIRA**

Data e Hora: **25/11/2018 10:29:28**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave F1A2D12E.34D8C8D5.1C4958F7.D2BF3A70