



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS**  
**19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL**

---

Autos nº 1.13.000.002527/2023-60

**RECOMENDAÇÃO Nº 8/2026**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no exercício das atribuições constitucionais e legais previstas nos artigos 127, *caput*, e 129, incisos II, III e IX, da Constituição da República; no artigo 5º, incisos I, “h”, e III, “d” e “e”, e no artigo 6º, incisos VII, “a”, “b” e “c”, e XX, da Lei Complementar nº 75/1993; e nos artigos 1º, 2º e 10 da Resolução nº 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, expede **RECOMENDAÇÃO**, com fulcro nos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

**1. Relatório:**

Trata-se de inquérito civil instaurado para apurar a efetiva observância, pela União e pelos estados da Amazônia Ocidental, das obrigações previstas na Convenção de Minamata sobre Mercúrio, ratificada pelo Decreto nº 9.470/2018 e por outros diplomas ambientais, quanto à regulamentação da importação, do comércio e da utilização de mercúrio em atividades de mineração de ouro, inclusive sob a forma de garimpo. Em afinidade temática, o Procedimento Administrativo nº 1.00.000.004548/2024-59 acompanha e consolida a atuação institucional do titular do 6º Ofício de Coordenação e Integração da Tutela Ambiental junto ao Grupo de Trabalho Permanente da Convenção de Minamata, vinculado à Comissão Nacional de Segurança Química (CONASQ), colegiado no qual o Procurador signatário atua por designação da Procuradoria-Geral da República.

Extrai-se da documentação reunida que o Ministério de Minas e Energia (MME), na condição de agência executora coordenadora, em parceria com a Fundação para o



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS  
19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL

Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia (FDTE), com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e com o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), conduz o projeto “Ouro sem Mercúrio”, voltado a elaborar o Plano de Ação Nacional (PAN) para a mineração de ouro artesanal e em pequena escala. No curso dos trabalhos, a consultoria responsável produziu o Panorama Nacional da MAPE de ouro, composto por dez volumes temáticos e lançado em 30 de junho de 2025, que serve de base diagnóstica à minuta do plano.

Quanto à metodologia do diagnóstico, a ata da sétima reunião do Grupo de Trabalho, realizada em 27 de agosto de 2025, registra que o projeto visitou dez das dezesseis principais regiões garimpeiras do país e entrevistou 1.145 pessoas, das quais 1.051 garimpeiros e 51 gestores, apontando a cooperativização como estratégia central de formalização e ganho de escala. O panorama estima a existência de cerca de duzentos mil garimpeiros e a afetação de aproximadamente 6,3 milhões de pessoas nas regiões de garimpo. Do universo de entrevistados, não consta a oitiva de povos indígenas, de comunidades ribeirinhas ou de organizações da sociedade civil de atuação ambiental.

Na sexta reunião ordinária do colegiado do GT Minamata, em 24 de maio de 2026, a Diretora do Ministério de Minas e Energia comprometeu-se a encaminhar a todos os integrantes a minuta preliminar do plano, com vistas a permitir análise prévia, e o colegiado designou reunião extraordinária para 28 de maio de 2026, destinada à análise detalhada do documento. Na mesma sessão, diversas organizações da sociedade civil, a exemplo da ONG Toxisphera, demandaram participação efetiva na elaboração do plano, para além da simples consulta pública, ao sustentar que a consulta, por sua natureza unilateral, não caracteriza participação no sentido próprio. O órgão consignou, entre os pontos remanescentes em aberto, a participação efetiva da sociedade civil na elaboração do plano, distinta da consulta pública.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS**  
**19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL**

---

Consoante a mesma documentação, a Secretaria Executiva do colegiado consignou, de modo expresso, que as contribuições do Grupo de Trabalho representam oportunidade de reconsideração pelo Ministério de Minas e Energia quanto aos pontos questionados, mas não substituem a consulta pública a ser lançada por aquela Pasta. Restou agendado, para os dias 1º e 2 de julho de 2026, em Brasília, o Seminário “Ouro sem Mercúrio”, promovido pelo Ministério de Minas e Energia em parceria com o PNUMA, ocasião destinada à apresentação da proposta do PAN-MAPE e ao lançamento da respectiva consulta pública.

Diante desse cenário, o Procurador signatário expediu ofícios a diversas organizações de atuação socioambiental e indigenista, com o propósito de documentar a eventual ausência de participação prévia na construção do plano. Em reunião realizada em 16 de junho de 2026 com a representante da Toxisphera e o representante do Instituto Iepê, o Procurador signatário consignou a inadmissibilidade de que lideranças do setor de garimpo, algumas investigadas por este Ministério Público Federal, lograssem acesso franqueado às instâncias de elaboração do plano, ao passo que as organizações não governamentais e o próprio MPF permaneceram à margem do processo.

Ainda na referida reunião, o Instituto de Pesquisa e Formação Indígena (Iepê) destacou a complementaridade entre o conhecimento técnico em segurança química e a experiência de campo junto aos povos indígenas da Amazônia frente aos impactos do garimpo, ao passo que a representante da Toxisphera comprometeu-se a incentivar outras entidades, entre as quais o Instituto Socioambiental (ISA) e o Greenpeace, a responderem formalmente às comunicações deste órgão de execução, com a declaração da ausência de participação no processo de construção do plano. As organizações de atuação socioambiental e indigenista, engajadas no acompanhamento da matéria, sinalizaram a disposição de apresentar contribuições técnicas e jurídicas sobre o tema.

Na reunião extraordinária de 17 de junho de 2026, voltada à continuidade da análise da minuta, participaram representantes do Ministério de Minas e Energia, do Ministério do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS**  
**19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL**

Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Ministério dos Povos Indígenas e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, ao lado de entidades da academia e da sociedade civil, entre as quais a Fundação Oswaldo Cruz, a Universidade Federal do Pará, o Instituto Amazônico do Mercúrio, o Instituto Escolhas e o WWF-Brasil. Conquanto reconhecida a evolução do documento, o colegiado registrou divergências quanto ao escopo conceitual da mineração artesanal e em pequena escala, ao tratamento das terras indígenas e à robustez metodológica do diagnóstico, deliberando pela continuidade da coleta de contribuições por escrito e pela confirmação do seminário nos dias 1º e 2 de julho de 2026.

Tais são, em apertada síntese, os elementos coligidos nos procedimentos e que interessam à presente recomendação.

**2. Fundamentos jurídicos:**

**2.1. Plano de Ação Nacional como dever convencional vinculante, e não como mera política pública discricionária:**

Convém assentar, de início, a natureza jurídica do Plano de Ação Nacional, premissa da qual decorrem as exigências subsequentes. Não se cuida de programa governamental de adesão facultativa, sujeito à pura conveniência político-administrativa, mas de obrigação internacional vinculante, cuja inobservância acarreta a responsabilização do Estado brasileiro no plano externo. O artigo 7º, parágrafo 2º, da Convenção de Minamata estabelece que cada Parte em cujo território se realizem atividades de mineração e processamento de ouro artesanal e em pequena escala deverá adotar medidas para reduzir, e quando viável eliminar, o uso de mercúrio e de seus compostos, assim como as emissões e liberações da substância no meio ambiente.

Para além disso, o parágrafo 3 do mesmo artigo determina que a Parte que reconheça ser mais que insignificante a mineração artesanal de ouro em seu território deverá desenvolver e implementar um plano nacional de ação em conformidade com o Anexo C,



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS  
19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL

além de apresentá-lo ao Secretariado no prazo de três anos contados da notificação. O Brasil formalizou tal reconhecimento em 20 de novembro de 2019. O emprego da locução verbal de comando afasta qualquer leitura que rebaixe a elaboração do plano à condição de simples faculdade administrativa. Está-se diante de comando cogente, de cumprimento obrigatório, cujo prazo, registre-se, já se encontra largamente excedido.

A força normativa desse comando intensifica-se em razão da hierarquia supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos, categoria na qual se inscreve a Convenção de Minamata, por destinar-se à tutela da vida, da saúde e do meio ambiente. Ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708, o Supremo Tribunal Federal firmou que os tratados de direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam de status supranacional, situando-se acima da legislação ordinária:

Na mesma linha, a Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º. E não há dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese. Como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil, durante a audiência pública: “Não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente” (p. 171). Tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional. Assim, não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas. (STF, ADPF 708, rel. min. Roberto Barroso, Plenário, 01/07/2022).

Duas consequências sobressaem desse enquadramento. A primeira, de ordem substantiva, reside na impossibilidade jurídica de o Estado brasileiro omitir-se na construção do plano ou retardá-la indefinidamente, sob pena de afronta ao princípio *pacta sunt servanda* e de responsabilização perante o Secretariado da Convenção, ao qual incumbe acompanhar a implementação do tratado e a quem os planos nacionais devem ser submetidos, além de outras esferas internacionais e domésticas de responsabilização. A segunda, de ordem procedimental e diretamente pertinente a esta recomendação, traduz-se no dever de observar, na elaboração do instrumento, os parâmetros que a própria Convenção fixa quanto ao seu



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS  
19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL

conteúdo e ao seu modo de construção. Reside nesse exato ponto a transição da participação social, que deixa de ostentar a feição de boas práticas para assumir a de exigência normativa, como em seguida se demonstra.

### **2.2. Participação social como elemento normativo intrínseco ao conteúdo do plano:**

O argumento decisivo em favor da participação social não repousa em fontes externas ou supletivas, mas no próprio texto da Convenção de Minamata. O Anexo C, que disciplina o conteúdo obrigatório dos planos nacionais de ação, arrola, entre os elementos que cada Parte deverá incluir no plano, as estratégias para envolver parceiros interessados na implementação e no desenvolvimento contínuo do Plano de Ação Nacional. A participação dos interessados não constitui, portanto, etapa acessória ou ritual de mera formalidade. Configura componente material indispensável do próprio plano, sem o qual o documento não satisfaz a exigência convencional.

A leitura sistemática do Anexo C reforça essa compreensão. O tratado impõe estratégia de saúde pública relativa à exposição ao mercúrio dos mineradores e de suas comunidades, com coleta de dados, capacitação e conscientização; determina estratégias destinadas a prevenir a exposição de populações vulneráveis, em especial crianças e mulheres em idade reprodutiva, sobretudo gestantes; e exige estratégias voltadas a fornecer informações aos mineradores e às comunidades afetadas. Tais comandos pressupõem, por evidência lógica, o conhecimento prévio das necessidades, dos saberes e das vulnerabilidades dessas populações, conhecimento que somente a escuta efetiva é capaz de proporcionar. Não há como conceber estratégia de proteção das comunidades atingidas que prescindia da participação dessas mesmas comunidades em sua formulação.

No mesmo sentido convergem outros dispositivos do tratado. O artigo 18 obriga cada Parte a promover e facilitar o acesso público às informações sobre os efeitos do mercúrio e as alternativas existentes, ao lado da educação e da conscientização, em colaboração com



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS  
19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL

organizações intergovernamentais e não governamentais relevantes e com as populações vulneráveis. O artigo 16, atinente aos aspectos de saúde, prevê a educação pública com a participação dos setores de saúde pública e de outros setores envolvidos. O artigo 20, parágrafo 3, ao cuidar dos planos de implementação, estabelece que as Partes deverão consultar os interessados nacionais para facilitar o desenvolvimento, a implementação, a revisão e a atualização de tais planos. **Em todas essas passagens, a Convenção pressupõe e impõe a participação dos diversos atores sociais, e não a oitiva isolada de um único elo da cadeia produtiva.**

Não por acaso, a Conferência das Partes, órgão máximo da Convenção, tem reiterado, em sucessivas decisões, a importância de ampliar a participação dos povos indígenas e das comunidades locais na execução dos programas relativos ao mercúrio, com destaque para o trabalho de redução e eliminação da substância na mineração artesanal de ouro. Longe de simples exortação retórica, a diretriz integra o sentido normativo do tratado e vincula a atuação das autoridades nacionais incumbidas de sua execução. Resulta inequívoco, pois, que a construção do PAN-MAPE com a exclusão da sociedade civil e das comunidades afetadas contraria o conteúdo material que a Convenção exige do instrumento e compromete a própria higidez do plano.

### **2.3. Direitos procedimentais ambientais na ordem constitucional e na jurisprudência interamericana:**

A exigência de participação não se esgota na Convenção de Minamata. Encontra igual assento na ordem constitucional brasileira e no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, que reconhecem a dimensão procedimental do direito ao meio ambiente. No plano interno, o artigo 1º, parágrafo único, da **Constituição** consagra que todo o poder emana do povo, fundamento do **princípio da participação popular na gestão da coisa pública**. O artigo 225, ao atribuir a defesa do meio ambiente ao Poder Público e à coletividade, erige a participação social em verdadeiro dever-poder compartilhado, e não em



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS  
19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL

concessão graciosa da Administração. A esse arcabouço soma-se o **princípio da publicidade**, inscrito no artigo 37, *caput*, incompatível com a formulação de políticas públicas de elevado impacto em ambiente de opacidade decisória.

Esse conjunto normativo dialoga com o **Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992**, segundo o qual o tratamento das questões ambientais melhor se conduz com a participação de todos os cidadãos interessados, assegurados o acesso à informação e a oportunidade de tomar parte nos processos decisórios. A cristalização regional desse princípio operou-se por meio do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, conhecido como Acordo de Escazú, subscrito pelo Brasil em 2018 e aprovado pela Câmara dos Deputados em novembro de 2025, em adiantado estágio de internalização. Ainda antes de seu pleno aperfeiçoamento formal, o referido acordo traduz o padrão de diligência ambiental hoje exigível dos Estados da região e orienta a interpretação das normas vigentes, ao alçar a participação pública à condição de pilar da democracia ambiental.

No âmbito interamericano, a **Corte Interamericana de Direitos Humanos**, a cuja jurisdição contenciosa o Brasil se submete, assentou, na Opinião Consultiva OC-23/17, a estreita e indissociável relação entre a proteção do meio ambiente e a realização dos direitos humanos.<sup>1</sup> Na ocasião, o tribunal distinguiu dois grupos de direitos vinculados ao meio ambiente: de um lado, os direitos substantivos, cujo gozo se mostra particularmente vulnerável à degradação ambiental, como os direitos à vida, à integridade pessoal, à saúde e à propriedade; de outro, os direitos de procedimento, cujo exercício respalda uma melhor formulação das políticas ambientais, entre os quais o acesso à informação, o direito à participação na tomada de decisões e o direito a um recurso efetivo. Mais que reconhecer tais

<sup>1</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva OC-23/17. Meio ambiente e direitos humanos. San José da Costa Rica, 15 nov. 2017. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf). Acesso em: 26 jun. 2026.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS**  
**19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL**

direitos, a Corte assentou o dever estatal de assegurar mecanismos efetivos de participação das pessoas interessadas na adoção de decisões suscetíveis de afetar o meio ambiente. A participação, nesse marco, não ostenta caráter ornamental, porém condiciona a legitimidade e a qualidade do processo decisório.

A jurisprudência contenciosa da Corte mostra-se ainda mais incisiva quanto à exigência de que a consulta seja efetiva, e não simulada. No Caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra Equador*, o tribunal estabeleceu que a consulta deve ocorrer nas primeiras etapas do projeto, em caráter prévio, e que não pode reduzir-se ao mero compartilhamento de decisões já tomadas, impondo-se diálogo genuíno orientado à busca de consenso.<sup>2</sup> Conquanto formulada a propósito de povos indígenas, a diretriz projeta-se como vetor hermenêutico geral dos processos participativos em matéria ambiental. A consulta que se limita a homologar deliberação previamente consolidada esvazia-se em sua substância e frustra a finalidade que a justifica. Daí por que a participação a ser franqueada quanto ao PAN-MAPE somente cumprirá sua função se ocorrer em momento e em condições aptos a permitir influência real sobre o conteúdo do plano.

**2.4. Consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e às comunidades tradicionais afetadas:**

Exigência qualificada e autônoma incide sobre os povos indígenas e as comunidades tradicionais, destinatários de proteção reforçada. Os elementos coligidos pelo MPF demonstram que tais grupos figuram entre os mais intensamente atingidos pela contaminação mercurial decorrente do garimpo. Basta recordar os vários estudos recentes sobre contaminação mercurial em povos indígenas, a exemplo dos realizados pela Fundação Oswaldo Cruz, que detectou a presença de mercúrio em 56% das mulheres e crianças Yanomami da comunidade de Maturacá, no Amazonas. Sendo o plano nacional medida apta a

<sup>2</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador. Mérito e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C n° 245. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf). Acesso em: 26 jun. 2026.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS**  
**19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL**

repercutir diretamente sobre as condições de vida, a saúde e o território desses povos, sua elaboração atrai o dever de consulta prévia, livre e informada.

Esse dever encontra assento na **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho**, promulgada pelo Decreto nº 10.088/2019, cujos artigos 6º e 7º asseguram aos povos indígenas e tribais o direito de serem consultados, mediante procedimentos apropriados e por meio de suas instituições representativas, sempre que se cogitem medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente, além do direito de participar da formulação, da aplicação e da avaliação dos planos e programas que lhes digam respeito.<sup>3</sup> A consulta, segundo o mesmo diploma, deve processar-se de boa-fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com a finalidade de alcançar acordo ou consentimento acerca das medidas propostas. No plano constitucional, o artigo 231 reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, além dos direitos originários sobre as terras que ocupam, o que impõe ao Estado o dever de assegurar-lhes voz nos processos decisórios incidentes sobre seus modos de vida.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos consolidou parâmetros rigorosos para a consulta dos povos tradicionais. No **Caso do Povo Saramaka contra Suriname**, afirmou o dever estatal de consultar de forma prévia, adequada e informada, segundo os costumes e as tradições das comunidades, sempre que se cogitem medidas incidentes sobre seus territórios e recursos naturais.<sup>4</sup> No **Caso Comunidade Indígena Yakye Axa contra Paraguai**, a Corte IDH assentou a obrigação de adotar providências eficazes de proteção do território e dos recursos, como forma de garantir os direitos fundamentais dos povos tradicionais, em favor das

---

<sup>3</sup>ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que consolida atos normativos referentes a convenções da OIT. Artigos 6º e 7º.

<sup>4</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C nº 172. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf). Acesso em: 26 jun. 2026.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ  
19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL

presentes e futuras gerações.<sup>5</sup> E no *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat contra Argentina*, o tribunal reafirmou que a interferência indevida sobre recursos naturais em territórios indígenas pode configurar violação múltipla e interdependente de direitos, a reclamar o controle estatal.<sup>6</sup> À luz de tais precedentes, a construção do PAN-MAPE sem a consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e às comunidades tradicionais afeta de vício que compromete a higidez do instrumento e expõe o Estado brasileiro à responsabilização internacional, sem prejuízo da responsabilização perante os tribunais domésticos.

Não é demais registrar a contradição em que incorreria o Estado brasileiro caso persistisse na exclusão dessas populações. Na Sexta Conferência das Partes da Convenção de Minamata, o Brasil propôs e patrocinou iniciativas voltadas a fortalecer a participação dos povos indígenas e das comunidades locais na implementação do tratado, tendo o Ministério dos Povos Indígenas conduzido delegação de representantes Yanomami, Munduruku e Kayapó ao evento. Incongruente seria que o país preconizasse, no foro internacional, o engajamento desses povos e, simultaneamente, conduzisse a elaboração de seu próprio plano nacional à margem da escuta das comunidades atingidas em território brasileiro.

### **2.5. Atribuição da CONASQ e o Grupo de Trabalho da Convenção de Minamata como espaço de participação:**

A Comissão Nacional de Segurança Química (CONASQ), reinstituída pelo Decreto nº 11.686/2023, ocupa posição institucional singular na implementação da Convenção de Minamata. Nos termos do artigo 2º, inciso III, do referido decreto, compete-lhe “acompanhar a implementação de obrigações decorrentes de instrumentos normativos, nacionais e

<sup>5</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C nº 125. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf). Acesso em: 26 jun. 2026.

<sup>6</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C nº 400. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_400\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf). Acesso em: 26 jun. 2026.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS  
19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL

*internacionais, vinculantes ou não, relacionados à segurança química*”. Por força dessa atribuição, a Comissão não se reduz a espectadora do processo de elaboração do plano nacional. Investe-se de competência expressa para acompanhar o cumprimento das obrigações convencionais, entre as quais se situa, como demonstrado, a observância das exigências participativas do Anexo C.

O Grupo de Trabalho Permanente da Convenção de Minamata, constituído no âmbito da Comissão e reconhecido pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima como mecanismo de coordenação interministerial, congrega ampla pluralidade de atores, a saber, órgãos federais, autarquias ambientais, universidades, institutos de pesquisa, organizações da sociedade civil e o Ministério Público Federal. Constitui, por isso, espaço naturalmente vocacionado a abrigar a deliberação plural sobre o conteúdo do plano, sem prejuízo da participação de outros atores institucionais e da sociedade civil. A circunstância de o próprio colegiado haver reconhecido, de modo expresso, que suas contribuições não substituem a consulta pública a ser lançada pelo Ministério de Minas e Energia não diminui, mas acentua a necessidade de que tanto a deliberação no Grupo de Trabalho quanto a consulta pública subsequente se revistam de efetividade.

Cumprе observar que o Procurador signatário, na condição de membro do Ministério Público Federal designado para o GT em nome da Procuradoria-Geral da República, já submeteu ao colegiado nota técnica que examina a incompatibilidade de atos normativos federais com as obrigações da Convenção. Tal atuação, contudo, não exaure a contribuição que o Ministério Público Federal e os demais integrantes têm a oferecer. É necessário que a Comissão assegure, no exercício de sua competência de acompanhamento, oportunidade ampla e tempestiva para que todos os participantes apresentem seus fundamentos antes da consolidação da versão final do plano, de sorte que o instrumento reflita a deliberação coletiva, e não a contribuição isolada de um único segmento.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS**  
**19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL**

**2.6. Inadmissibilidade da participação meramente protocolar e o risco de captura do processo:**

Resta enfrentar a **distinção**, decisiva para o desfecho desta recomendação, **entre participação efetiva e participação meramente protocolar**. A consulta que se reduz a ato formal de apresentação de texto previamente fechado, vocacionado tão somente a colher anuências ou a conferir aparência de legitimidade à deliberação já tomada, não satisfaz as exigências normativas anteriormente expostas. A participação a que aludem a Convenção de Minamata, a Constituição e a jurisprudência interamericana pressupõe a possibilidade real de influir no conteúdo da decisão, com acesso prévio aos documentos, prazo adequado de análise e disposição genuína do órgão condutor para incorporar as contribuições recebidas.

A literatura especializada tem advertido, com propriedade, para o risco de que o discurso da chamada mineração sustentável converta a participação social em expediente retórico, hábil a neutralizar conflitos sem reconhecer, efetivamente, os direitos das comunidades afetadas. Em estudo sobre as práticas do cluster global da mineração, observa-se que iniciativas formuladas pelo próprio setor incorporam a linguagem da participação e da compensação, mas se absterem de reconhecer o direito ao território das populações atingidas e a faculdade de que estas recusem empreendimentos lesivos, de sorte que tais comunidades são mencionadas como atores relevantes sem que se lhes confira efetivo poder de influência sobre as decisões.<sup>7</sup> A advertência ilumina o caso em exame. A construção do plano a partir, sobretudo, da escuta do setor garimpeiro, com a marginalização das comunidades atingidas, encerra o risco concreto de que o instrumento reproduza a perspectiva de quem explora a atividade, em detrimento de quem suporta os seus efeitos.

Esse risco agrava-se diante da assimetria documentada nos autos. Lideranças do setor de garimpo, algumas das quais, aliás, investigadas pelo Ministério Público Federal e pela

---

<sup>7</sup>OROZCO, Claudio Garibay. The global mining cluster and decoding sustainable mining. Journal of Historical Archaeology & Anthropological Sciences, v. 3, n. 1, p. 124-135, 2018. DOI: 10.15406/jhaas.2018.03.00074. Disponível em: <https://medcraveonline.com/JHAAS/JHAAS-03-00074.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2026.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ  
19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL

Polícia Federal, lograram acesso franqueado às instâncias de elaboração do plano, ao passo que as organizações da sociedade civil, bem como a FUNAI, o IBAMA, o ICMBIO, o MPF e até o Ministério do Meio Ambiente foram preteridos. A doutrina nacional identifica, em processos congêneres, a tendência de adequação do ambiente institucional aos interesses dos empreendimentos minerários,<sup>8</sup> por vezes mediante a construção de uma presumida legalidade que normaliza práticas e flexibiliza exigências em favor da atividade.<sup>9</sup> Conquanto tais análises se voltem primordialmente ao licenciamento, o alerta mostra-se plenamente transponível à formulação de uma política nacional cuja legitimidade depende, precisamente, do equilíbrio entre os interesses em disputa.

Por tudo isso, a presente recomendação destina-se a **prevenir que o PAN-MAPE seja concluído sob a pecha de unilateralidade, conferindo-lhe a legitimidade que somente a participação ampla e efetiva é capaz de assegurar**. Convém sublinhar a oportunidade do momento. O plano ainda se encontra em fase de elaboração, e a primeira consulta pública está prestes a ser realizada, de maneira que a observância das diretrizes ora propostas se revela possível e, mais que isso, imprescindível para que o processo participativo cumpra a sua função, em vez de degradar-se em ritual destituído de conteúdo.

### 3. Providências recomendadas:

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, com fundamento nos artigos 129, incisos II e III, da Constituição da República, 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993, e 1º e 2º da Resolução nº 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, **RECOMENDA:**

<sup>8</sup>ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PAIVA, Ângela. Uma sociologia do licenciamento ambiental. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (orgs.). A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

<sup>9</sup>SANTOS, Ana Flávia Moreira; FERREIRA, Letícia da Silva Souto; PENNA, Vinícius Vieira. Impactos supostos, violências reais: a construção da legalidade na implantação do projeto Minas-Rio. In: ZHOURI, Andréa (org.). Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. Marabá: iGuana, 2017.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ  
19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL

**I. À Senhora Julevania Alves Olegário, Diretora do Departamento de Desenvolvimento Sustentável na Mineração da Secretaria Nacional de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia, responsável pela condução das ações de elaboração do Plano de Ação Nacional, que, antes de concluída a versão final do PAN-MAPE:**

**a)** promova processo amplo, prévio e efetivo de participação social e de consulta pública, com a divulgação tempestiva e o acesso público à íntegra da minuta e dos documentos técnicos que a fundamentam, em linguagem acessível, assegurado prazo razoável para análise e apresentação de contribuições;

**b)** convoque e ouça, de modo efetivo, as organizações da sociedade civil de atuação socioambiental, a comunidade acadêmica, os órgãos ambientais federais dotados de atribuição finalística e o Ministério Público Federal, com a garantia de que as contribuições recebidas sejam objeto de exame fundamentado e de possibilidade real de incorporação ao texto;

**c)** conduza a consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e às comunidades tradicionais e ribeirinhas afetadas, na forma dos artigos 6º e 7º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (Decreto nº 10.088/2019), por meio de procedimentos culturalmente adequados e de suas instituições representativas, com a participação da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e do Ministério dos Povos Indígenas, observados os parâmetros da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos;

**d)** confira às organizações da sociedade civil e às comunidades afetadas oportunidade equivalente àquela já assegurada ao setor garimpeiro no curso da elaboração e da revisão da minuta, de modo a corrigir a assimetria verificada e a emprestar equilíbrio à formulação do Plano de Ação Nacional.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ**  
**19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL**

---

**II. Ao Senhor Adalberto Felício Maluf Filho, Coordenador da Comissão Nacional de Segurança Química (CONASQ),** que exerça a atribuição prevista no artigo 2º, inciso III, do Decreto nº 11.686/2023, para que o Colegiado acompanhe, de modo efetivo, a implementação das obrigações decorrentes da Convenção de Minamata, assegurando que o Grupo de Trabalho Permanente da Convenção de Minamata constitua espaço real de participação, com oportunidade ampla e tempestiva para que todos os seus integrantes apresentem, em tempo razoável, seus fundamentos antes da consolidação da versão final do plano, de modo que o PAN-MAPE não seja concluído em descompasso com as exigências participativas do Anexo C do tratado.

**4. Disposições finais:**

Com fundamento no artigo 10 da Resolução nº 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e no artigo 8º, inciso II, da Lei Complementar nº 75/1993, o Ministério Público Federal **REQUISITA** aos destinatários, no prazo de 15 (quinze) dias, ante a iminência do lançamento da consulta pública, a apresentação de resposta escrita acerca do acatamento ou não da presente recomendação, com a indicação das providências adotadas ou a justificativa para a eventual recusa.

O Ministério Público Federal acompanhará as medidas adotadas em razão deste documento, e todas as atividades realizadas com base nesta recomendação deverão ser informadas nos autos do **Inquérito Civil nº 1.13.000.002527/2023-60**, para as providências cabíveis. As comunicações deverão ser encaminhadas por meio do peticionamento eletrônico do MPF (<https://apps.mpf.mp.br/spe/>).

Nos termos do artigo 11, parágrafo 1º, da Resolução nº 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, **adverte-se** que este documento científica e constitui em mora os destinatários quanto às providências recomendadas, podendo a omissão implicar a adoção de todas as medidas administrativas e judiciais cabíveis.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS**  
**19º OFÍCIO DA PR/AM - 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL**

---

Manaus/AM, 22 de junho de 2026.

*- assinatura eletrônica -*

**ANDRÉ LUIZ PORRECA FERREIRA CUNHA**

**PROCURADOR DA REPÚBLICA**

TITULAR DO 2º OFÍCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL E DO 6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA  
TUTELA AMBIENTAL