

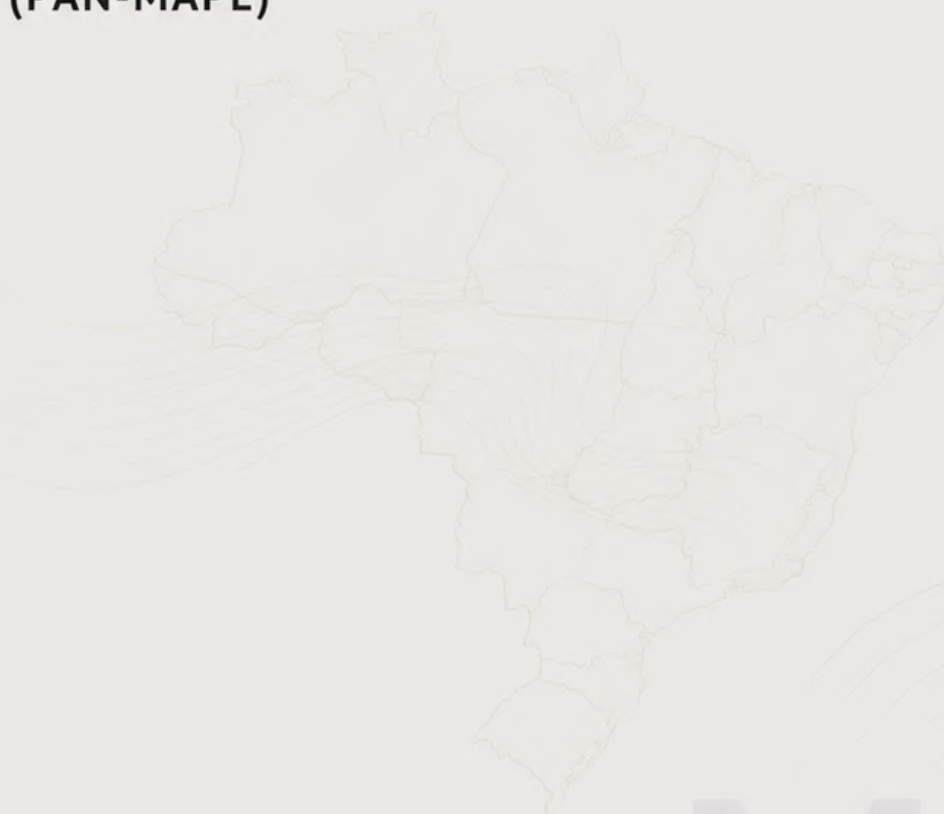
MPF

Ministério Público Federal

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO
DA TUTELA AMBIENTAL

NOTA TÉCNICA

SOBRE O PLANO DE AÇÃO NACIONAL DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL PARA A MINERAÇÃO
ARTESANAL E EM PEQUENA ESCALA DE OURO
(PAN-MAPE)



MPF

Brasília/DF e Manaus/AM

Julho de 2026



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

NOTA TÉCNICA SOBRE O PLANO DE AÇÃO NACIONAL DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL PARA A MINERAÇÃO
ARTESANAL E EM PEQUENA ESCALA DE OURO (PAN-MAPE)

EMENTA: CONVENÇÃO DE MINAMATA SOBRE O MERCÚRIO. PLANO DE AÇÃO NACIONAL PARA REDUÇÃO E ELIMINAÇÃO DO MERCÚRIO NA MINERAÇÃO ARTESANAL E EM PEQUENA ESCALA DE OURO (PAN-MAPE). ANÁLISE DE CONFORMIDADE MATERIAL. PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E SANITÁRIA. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. INSUFICIÊNCIA DO DIAGNÓSTICO, INCONSISTÊNCIAS CONCEITUAIS E FRAGILIDADES METODOLÓGICAS. EQUIPARAÇÃO INDEVIDA ENTRE MINERAÇÃO ARTESANAL E EM PEQUENA ESCALA E PERMISSÃO DE LAVRA GARIMPEIRA. RESTRIÇÃO INADEQUADA DO ESCOPO TERRITORIAL DO PLANO. ILEGALIDADE ESTRUTURAL DO ABASTECIMENTO DE MERCÚRIO. INSUFICIÊNCIA DOS MECANISMOS DE CONTROLE DO MERCÚRIO. VIABILIDADE JURÍDICA DA DEVOLUÇÃO VOLUNTÁRIA DO MERCÚRIO MEDIANTE COMPLEMENTAÇÃO REGULAMENTAR DO ARTIGO 56 DA LEI Nº 9.605/1998 (NORMA PENAL EM BRANCO). INCONSISTÊNCIAS METODOLÓGICAS DO INVENTÁRIO DE EMISSÕES E LIBERAÇÕES. AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA AOS POVOS INDÍGENAS (CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT). NECESSIDADE DE REVISÃO DA MINUTA PARA ADEQUAÇÃO ÀS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS PELO ESTADO BRASILEIRO.

1. A Convenção de Minamata impõe ao Estado brasileiro o dever de elaborar um Plano de Ação Nacional materialmente apto a reduzir e, quando viável, eliminar o uso do mercúrio na mineração artesanal e em pequena escala de ouro, em conformidade com o artigo 7º e o Anexo C do tratado. 2. A interpretação e a implementação do Plano devem observar os deveres constitucionais de proteção do meio ambiente, da saúde pública e dos direitos dos povos indígenas, além dos parâmetros do controle de convencionalidade. 3. A equiparação entre Mineração Artesanal e em Pequena Escala e Permissão de Lavra Garimpeira, a restrição inadequada do escopo territorial e a insuficiência dos mecanismos de controle do mercúrio comprometem a conformidade material da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

minuta com a Convenção de Minamata. **4.** A inexistência de fluxo lícito de mercúrio no território nacional desde 2018 e a ausência de utilizadores habilitados perante o IBAMA, nos termos da Instrução Normativa nº 26/2024, revelam quadro de ilegalidade estrutural do abastecimento, incompatível com estratégias fundadas em suposto estoque legal remanescente e na prevenção de desvio de fluxos regulares. **5.** A elaboração do Plano sem consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e sem participação social efetiva contraria a Convenção nº 169 da OIT, o artigo 231 da Constituição da República e as exigências participativas do Anexo C da Convenção de Minamata. **6.** Necessidade de revisão da minuta do PAN-MAPE para adequação às obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro e ao regime constitucional de proteção ambiental e sanitária.

ÍNDICE

1. Introdução.....	4
2. Parâmetros Jurídicos Vinculantes para a Elaboração do Plano de Ação Nacional.....	6
2.1. A Convenção de Minamata como Parâmetro Jurídico Vinculante do Plano de Ação Nacional.....	6
2.2 Parâmetros Constitucionais como Normas de Integração Obrigatória.....	9
2.3. Caracterização dos Direitos Fundamentais ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e à Saúde na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	12
2.4. A Prática Internacional dos Estados-Partes como Elemento de Confirmação Interpretativa da Convenção de Minamata.....	16
3. Controle de Convencionalidade da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio e a Densidade Normativa dos Direitos Fundamentais.....	20
4. Análise da Conformidade Material da Minuta do Plano de Ação Nacional.....	22
4.1. Legitimidade Procedimental da Elaboração da Minuta do Plano de Ação Nacional..	22
4.2. Diagnóstico Fático do Mercado de Mercúrio e da Insuficiência Metodológica na Premissa de Existência de “Estoque Legal”.....	26
4.3. Ausência de Definição Normativa de Mineração Artesanal e em Pequena Escala (MAPE) e da Indevida Ampliação do Âmbito Subjetivo de Incidência do Plano.....	32
4.4. Escopo Territorial Restritivo do Plano e da Insuficiente Proteção às Populações Vulneráveis.....	38
4.5. Fragilidade dos Instrumentos de Controle sobre o Mercúrio.....	42
4.5.1. Necessidade de Aperfeiçoamento do Marco Legislativo para a Eliminação Progressiva do Uso do Mercúrio.....	47



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

4.6. Devolução Voluntária do Mercúrio e a Complementação Regulamentar do Artigo 56 da Lei nº 9.605/1998 (Norma Penal em Branco).....	49
4.7. Inconsistências Metodológicas do Inventário de Emissões e Liberações de Mercúrio..	54
5. Necessidade de Observância ao Dever de Consulta Prévia, Livre e Informada aos Povos Indígenas.....	56
6. Insuficiência da Minuta para o Alcance dos Objetivos Específicos do Plano de Ação Nacional.....	60
7. Conclusão.....	63

1. Introdução.

A presente Nota Técnica tem por objeto examinar a conformidade jurídica da minuta do Plano de Ação Nacional para a Mineração Artesanal e em Pequena Escala de Ouro (PAN-MAPE), elaborada em cumprimento ao artigo 7º da Convenção de Minamata sobre Mercúrio. A análise concentra-se na compatibilidade material do documento com as obrigações convencionais assumidas pela República Federativa do Brasil e com os parâmetros constitucionais de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e aos direitos dos povos indígenas.

Referida Convenção constitui o principal instrumento internacional destinado ao controle das emissões e liberações antropogênicas de mercúrio, estabelecendo medidas voltadas à proteção da saúde humana e do meio ambiente contra os efeitos adversos decorrentes da exposição à substância. No que se refere à mineração artesanal e em pequena escala de ouro (MAPE), o tratado prevê disciplina específica em seu artigo 7º e no Anexo C, impondo aos Estados-Partes que reconheçam a existência de atividade cuja utilização de mercúrio seja considerada "mais do que insignificante" a obrigação de elaborar e implementar Plano de Ação Nacional destinado à redução e, quando viável, à eliminação do uso desse metal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

O Estado brasileiro reconheceu formalmente, em 2019, que se enquadra nessa hipótese convencional, assumindo o compromisso de elaborar instrumento compatível com as exigências estabelecidas pela Convenção. Nessa perspectiva, o Plano de Ação Nacional não constitui mero documento programático de planejamento governamental. Configura instrumento de implementação de obrigação internacional específica, cuja elaboração deve observar os parâmetros mínimos previstos no artigo 7º e no Anexo C da Convenção, além dos deveres constitucionais de proteção ambiental e de tutela da saúde pública.

A suficiência jurídica do Plano, contudo, não se esgota na existência formal de documento denominado "Plano de Ação Nacional". A conformidade com a Convenção pressupõe que suas opções metodológicas, conceituais e operacionais sejam aptas a enfrentar os fatores responsáveis pela utilização do mercúrio na mineração artesanal e em pequena escala, contemplando diagnóstico consistente, adequada delimitação do universo regulado, estratégias proporcionais aos riscos identificados, mecanismos efetivos de implementação e monitoramento e medidas voltadas à proteção das populações potencialmente expostas aos efeitos da contaminação.

Com base nesses pressupostos, a presente análise examina a minuta submetida à consulta pública, utilizando como parâmetros interpretativos a Convenção de Minamata, a Constituição da República, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a prática de implementação adotada por outros Estados-Partes. À luz desses referenciais, são identificadas inconsistências relacionadas, entre outros aspectos, à delimitação do conceito de mineração artesanal e em pequena escala, ao escopo territorial do Plano, ao diagnóstico que fundamenta as medidas propostas, aos mecanismos de governança e monitoramento e à observância de garantias procedimentais relevantes para a elaboração de políticas públicas com potencial impacto sobre populações vulneráveis.

Para a formação do presente juízo técnico, o Ministério Público Federal reuniu amplo acervo instrutório no Inquérito Civil nº 1.13.000.002527/2023-60 e no Procedimento



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

Administrativo nº 1.00.000.004548/2024-59¹. Foram analisadas, também, a manifestação institucional do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), veiculada na Nota Técnica nº 14/2026/NUPOL/COFISPOL/CGFIS/DIPRO, as respostas de organizações representativas dos povos indígenas e de entidades da sociedade civil, os registros das reuniões do Grupo de Trabalho Permanente sobre o Mercúrio e a Recomendação nº 8/2026, expedida por este órgão de execução.

Ao final, são apresentadas considerações destinadas ao aperfeiçoamento do projeto, com o objetivo de conferir maior aderência do Plano às obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro e fortalecer sua capacidade de implementação como instrumento de prevenção da poluição por mercúrio, proteção da saúde humana e tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2. Parâmetros Jurídicos Vinculantes para a Elaboração do Plano de Ação Nacional.

2.1. A Convenção de Minamata como Parâmetro Jurídico Vinculante do Plano de Ação Nacional.

A análise da minuta do Plano de Ação Nacional (PAN) deve partir da premissa de que sua elaboração **não se insere em espaço de discricionariedade administrativa ampla**. Sua confecção constitui expressão direta de obrigação jurídica internacional assumida pela República Federativa do Brasil no âmbito da Convenção de Minamata sobre Mercúrio, incorporada ao ordenamento brasileiro por meio do Decreto nº 9.470/2018.

O tratado estrutura-se como instrumento multilateral de natureza ambiental com inequívoca interface com o regime internacional de proteção dos direitos humanos, na

¹ Procedimento Administrativo autuado com o seguinte objeto: "Acompanhar e consolidar informações e documentos pertinentes à atuação do titular do 6º Ofício Administrativo de Coordenação e Integração - Combate ao Garimpo Ilegal, junto ao Grupo de Trabalho permanente 'Convenção de Minamata sobre o Mercúrio', vinculado à Comissão Nacional de Segurança Química - CONASQ".



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

6º Ofício de Coordenação e Integração da Tutela Ambiental

medida em que estabelece obrigações estatais voltadas à prevenção de danos à saúde humana e à integridade do meio ambiente decorrentes da exposição ao mercúrio e seus compostos. Trata-se, portanto, de instrumento normativo que opera em lógica de governança ambiental vinculante, orientada à redução progressiva de riscos e à eliminação de fontes de emissão e liberação da substância.

No que se refere especificamente à mineração artesanal e em pequena escala de ouro, o artigo 7º da Convenção estabelece regime jurídico próprio aplicável às hipóteses em que essa atividade é reconhecida pelo Estado-Parte como "mais do que insignificante". Nesses casos, impõe-se a adoção de um Plano de Ação Nacional destinado à redução e, quando viável, **à eliminação do uso de mercúrio**, além da mitigação de seus impactos ambientais e sanitários.

O Anexo C da Convenção detalha o conteúdo mínimo obrigatório desse Plano, estabelecendo um conjunto de diretrizes que não possuem caráter meramente exemplificativo, mas função estruturante do próprio dever de implementação convencional. Entre essas diretrizes incluem-se **(i)** a identificação e caracterização da atividade de mineração artesanal e em pequena escala no território nacional, **(ii)** a avaliação das práticas de uso de mercúrio, **(iii)** a quantificação de emissões e liberações, **(iv)** a adoção de medidas de formalização do setor, **(v)** a implementação de estratégias de redução e substituição tecnológica do mercúrio, **(vi)** o fortalecimento da capacidade institucional de controle e fiscalização e **(vii)** a proteção da saúde humana e do meio ambiente, com especial atenção a populações vulneráveis.

A partir dessa arquitetura normativa, extrai-se que a Convenção de Minamata não se limita a estabelecer diretrizes programáticas de proteção ambiental. O tratado institui um modelo de governança baseado em resultados verificáveis, com ênfase na rastreabilidade da cadeia de suprimento do mercúrio, no controle de sua oferta e demanda e na transição progressiva para tecnologias livres da substância.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

Esse desenho normativo implica que a elaboração do Plano de Ação Nacional pressupõe, como condição lógica e jurídica de sua própria validade material, a existência de diagnóstico consistente, verificável e continuamente atualizável sobre os fluxos de mercúrio no território nacional, incluindo sua origem, circulação e utilização na atividade minerária. A ausência de tais elementos compromete a efetividade das medidas propostas e a própria aderência do Plano às obrigações convencionais assumidas pelo Estado brasileiro.

Adicionalmente, a Convenção estabelece uma lógica de implementação dinâmica e progressiva, que exige mecanismos de monitoramento contínuo, revisão periódica e atualização das estratégias adotadas, de modo a assegurar a adequação permanente das políticas públicas às mudanças tecnológicas, institucionais e ambientais relevantes. Essa característica afasta qualquer compreensão do Plano como instrumento estático ou de caráter meramente declaratório.

Dessa estrutura normativa decorre que um Plano de Ação Nacional compatível com a Convenção de Minamata deve necessariamente contemplar, de forma integrada, **ao menos quatro eixos estruturantes: (i)** diagnóstico técnico robusto e verificável sobre o uso e circulação do mercúrio, **(ii)** delimitação normativa clara do escopo da mineração artesanal e em pequena escala abrangida pelas medidas, **(iii)** estratégias efetivas de redução e eliminação progressiva do uso de mercúrio, com previsão de alternativas tecnológicas viáveis, e **(iv)** mecanismos de proteção à saúde humana e ao meio ambiente, com atenção prioritária às populações expostas e em situação de vulnerabilidade.

À luz desses parâmetros, verifica-se que a Convenção exige, para além da formalização de um plano nacional, sua efetividade material como instrumento de governança ambiental apto a incidir sobre os vetores reais de utilização do mercúrio. A conformidade do PAN deve, portanto, ser aferida a partir de sua capacidade concreta de transformação dos padrões de uso da substância, com base em informações confiáveis e mecanismos institucionais adequados à sua implementação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º Ofício de Coordenação e Integração da Tutela Ambiental

Essa compreensão estabelece o parâmetro normativo de controle que orientará a análise subsequente da minuta, permitindo verificar se as opções conceituais, metodológicas e operacionais nela adotadas guardam correspondência com os deveres assumidos pelo Estado brasileiro no plano internacional.

2.2 Parâmetros Constitucionais como Normas de Integração Obrigatória.

A interpretação da Convenção de Minamata no ordenamento jurídico brasileiro não pode ser realizada de forma isolada, devendo necessariamente ser integrada ao sistema constitucional de proteção ao meio ambiente e à saúde, o qual confere densidade normativa interna às obrigações internacionais assumidas pelo Estado.

Nesse contexto, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece, em seu artigo 225, *caput*, o direito de todos ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Trata-se de **direito fundamental de natureza transindividual, com titularidade difusa e eficácia imediata**, cuja proteção se projeta sobre toda a estrutura normativa infraconstitucional e sobre a formulação de políticas públicas ambientais.

A densidade normativa do artigo 225 implica que a proteção ambiental não se limita a uma diretriz programática e constitui dever jurídico de proteção suficiente, que **vincula a atuação administrativa em todas as suas fases**, inclusive na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas ambientais. Sob essa ótica, a omissão estatal na adoção de medidas eficazes de prevenção e mitigação de danos ambientais pode configurar violação direta ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Essa compreensão revela que o meio ambiente ecologicamente equilibrado não constitui apenas objeto autônomo de tutela constitucional. Configura verdadeiro pressuposto



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

para a fruição dos demais direitos fundamentais. A preservação da integridade ecológica condiciona a efetividade de direitos como a vida, a saúde, a alimentação adequada, o acesso à água e a própria dignidade da pessoa humana, razão pela qual a proteção ambiental assume função estruturante na ordem constitucional inaugurada pela Constituição Federal.

Com efeito, a proteção ambiental, tanto na dogmática do direito interno brasileiro quanto no marco interamericano, é um direito fundamental de terceira geração, passível de tutela autônoma, e consiste em pressuposto necessário para o exercício de outros direitos fundamentais, como a vida, a saúde e a alimentação, dentre outros. O jurista alemão Klaus Bosselmann assim descreve o **meio ambiente como direito humano**:

[...] os direitos humanos e o meio ambiente estão inseparavelmente interligados. Sem os direitos humanos, a proteção ambiental não poderia ter um cumprimento eficaz. Da mesma forma, sem a inclusão do meio ambiente, os direitos humanos correriam o perigo de perder sua função central, qual seja, a proteção da vida humana, de seu bem-estar e de sua integridade.²

Édis Milaré, sustentando que o meio ambiente equilibrado é condição *sine qua non* para o exercício dos demais direitos, arremata:

[...] o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desta existência - a qualidade de vida - que faz com que valha a pena viver.³

De forma complementar, o artigo 196 da Constituição estabelece que a **saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos. A proteção à saúde, nesse contexto, não se restringe ao acesso a serviços assistenciais e abrange também a dimensão preventiva,

² BOSSELMANN, Klaus. Estado socioambiental e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 91.

³ MILARÉ, Édis. Direito do ambiente. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 112.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

especialmente no que se refere à exposição a substâncias reconhecidamente tóxicas, como o mercúrio e seus compostos.

A exposição ao mercúrio, conforme amplamente reconhecido na literatura científica e nos instrumentos internacionais de proteção ambiental, constitui fator de risco relevante para a saúde humana, com potenciais efeitos neurotóxicos, renais e sistêmicos, afetando de forma particularmente grave populações em situação de vulnerabilidade socioambiental. Por conseguinte, a proteção constitucional à saúde impõe ao Estado o dever de adotar medidas preventivas eficazes para redução da exposição a esse tipo de contaminante.

Semelhante leitura sistemática dos artigos 225 e 196 da Constituição evidencia, portanto, a existência de um dever constitucional de proteção integrada entre meio ambiente e saúde, de modo que a tutela de um desses direitos implica necessariamente a proteção do outro. Essa interdependência normativa reforça a exigência de que políticas públicas ambientais, especialmente aquelas relacionadas ao controle de substâncias perigosas, sejam concebidas sob uma lógica de prevenção estruturada e redução de riscos.

Nesse contexto, a Convenção de Minamata deve ser compreendida como instrumento de concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição, operando como parâmetro normativo de densificação do conteúdo material dos artigos 225 e 196. A obrigação internacional de redução e eliminação do uso de mercúrio não constitui elemento externo ao sistema constitucional e se integra a ele como **expressão do dever estatal de proteção ao meio ambiente e à saúde em sua dimensão preventiva e intergeracional**.

2.3. Caracterização dos Direitos Fundamentais ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e à Saúde na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O Supremo Tribunal Federal consolidou, ao longo de mais de três décadas, uma leitura notavelmente robusta do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

225) e do direito à saúde (art. 196) como autênticos direitos fundamentais, dotados de **força normativa plena, diretamente exigíveis em juízo e intimamente imbricados com a dignidade da pessoa humana, o direito à vida e o mínimo existencial**. Essa construção não se fez por declarações abstratas. Resultou de uma linha consistente de precedentes, que convém reconstituir criticamente, com o enfrentamento dos principais argumentos contrários (normas meramente programáticas, reserva do possível, separação de poderes e escolha democrática de políticas públicas) e com a demonstração de como a própria Corte limitou tais objeções.

Essa construção jurisprudencial afasta a compreensão desses dispositivos como normas meramente programáticas, reconhecendo sua aptidão para fundamentar controle de constitucionalidade de atos normativos e políticas públicas, inclusive em situações de omissão estatal.

No que concerne ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o ponto de partida paradigmático é a Medida Cautelar na **ADI 3540/DF**, de relatoria do Ministro Celso de Mello. No julgamento, voltado à análise de medida provisória que alterava substancialmente o regime protetivo estabelecido pelo anterior Código Florestal, o Supremo qualificou a preservação da integridade ambiental como **"expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas"**, caracterizando o meio ambiente como típico direito de terceira geração, voltado ao gênero humano como um todo, e não a indivíduos isolados. A Corte, longe de enxergar o art. 225 como mera diretriz de política pública, o toma como comando vinculante que condiciona o próprio exercício da livre iniciativa e da ordem econômica (art. 170, VI, CF), reconhecendo que a atividade produtiva encontra limites intransponíveis no dever de proteção ambiental.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

Esse mesmo raciocínio aparece de forma ainda mais explícita na **ADPF 101/DF**⁴, relativa à proibição de importação de pneus usados. A Arguição, proposta pelo Presidente da República, indicou como preceitos fundamentais violados justamente o direito à saúde e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição). O Supremo, ao julgar parcialmente procedente a ação, afirmou que as decisões judiciais que autorizavam a importação de pneus criavam acúmulo de resíduos para os quais inexistia método totalmente seguro de eliminação, com riscos relevantes à saúde pública e ao equilíbrio ambiental.

Nesse julgado, a Suprema Corte: **(i)** reconhece o caráter fundamental dos direitos à saúde e ao ambiente, **(ii)** aplica de modo ostensivo os princípios do desenvolvimento sustentável, da precaução e da responsabilidade intergeracional e **(iii)** explicita que a livre iniciativa e a liberdade de comércio devem ser interpretadas em harmonia com a tutela desses direitos, não o inverso. O Supremo enfrenta, com isso, o argumento clássico segundo o qual a "liberdade econômica" seria um obstáculo à proteção ambiental, invertendo a lógica: **a economia se legitima na medida em que se submete à exigência constitucional de proteção da vida, da saúde e do meio ambiente.**

Mais recentemente, na **ADPF 708/DF**⁵ (**Fundo Clima**), o Tribunal dá um passo adiante e projeta o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para a dimensão da crise climática global. Ao julgar procedente a Arguição, proibindo o contingenciamento das receitas do Fundo Clima e determinando a efetiva operacionalização dos recursos, o STF afirma expressamente que o Poder Executivo tem dever constitucional de fazer funcionar o Fundo e alocar anualmente recursos para mitigação das mudanças climáticas, vedado o

⁴ Resumo do caso e principais documentos relacionados ao processo: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/link_download/casos_relevantes/pt/ADPF_101.pdf.

⁵ Resumo do caso e principais documentos relacionados ao processo: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/link_download/casos_relevantes/pt/ADPF_708.pdf.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

contingenciamento, precisamente em razão do **dever de tutela do meio ambiente** (art. 225) e de compromissos internacionais em matéria de direitos humanos.

A Corte sublinha que a questão **não se insere em um espaço discricionário de "juízo político" do Chefe do Executivo**, mas em um dever jurídico vinculante, cuja inobservância configura omissão inconstitucional. Ao equiparar tratados ambientais a tratados de direitos humanos, conferindo-lhes posição supralegal, o Supremo reforça a natureza de direito fundamental da proteção climática, concebida como extensão do direito ao meio ambiente e como condição de possibilidade para a própria fruição dos demais direitos, em especial saúde, alimentação e vida digna.

Nesse quadro, o STF também articula o direito ambiental com outros direitos coletivos, como no caso **Raposa Serra do Sol (PET 3388/RR)**⁶, em que a proteção territorial indígena, a preservação do Parque Nacional do Monte Roraima e a tutela do meio ambiente são tratados como dimensões indissociáveis da efetividade dos direitos fundamentais dos povos indígenas e da proteção da biodiversidade. Ainda que o precedente tenha centro de gravidade em direitos indígenas, a Corte reafirma ali que a preservação ambiental constitui obrigação estatal voltada à realização de direitos fundamentais coletivos, com forte componente intergeracional.

No tocante ao **direito à saúde**, em diversos julgados, o Supremo robustece a ideia de que o direito à saúde é direito público subjetivo justiciável, cujo núcleo essencial não pode ser sacrificado sob o pretexto de "reserva do possível". Nesse contexto, o Tribunal tem reiteradamente afirmado que, embora o art. 196 contenha diretrizes de políticas públicas, a sua natureza programática não autoriza o Estado a furtar-se ao dever de propiciar o acesso à assistência médico-hospitalar, sob pena de frustrar o núcleo mínimo do direito à saúde e, por via de consequência, o direito à vida e à dignidade.

⁶ Acórdão disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiarnoticiastf/anexo/pet3388ma.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

Quando se observam em conjunto os precedentes ambientais e sanitários, sobressaem traços estruturantes da jurisprudência do Supremo.

O primeiro é a recusa sistemática em reduzir os arts. 225 e 196 a meros enunciados programáticos desprovidos de densidade normativa. Nos julgados da ADI 3540/DF e das ADPF 101/DF e 708/DF, o Tribunal lê o **direito ao meio ambiente como direito fundamental de terceira geração, ancorado em deveres estatais e sociais concretos, com projeção intergeracional e densidade suficiente para invalidar atos normativos e políticas públicas**, inclusive omissões governamentais.

De igual modo, os acórdãos referentes aos recursos extraordinários nº 271.286/RS⁷, nº 855.178/SE⁸ e nº 566.471/RN⁹ compreendem a saúde como direito fundamental subjetivo, que gera pretensões exigíveis ao menos quanto ao seu núcleo essencial, ainda que a sua efetivação plena dependa de políticas complexas. A distinção entre normas "programáticas" e normas "autoaplicáveis" não autoriza, portanto, o esvaziamento judicial de direitos sociais e serve apenas para orientar o tipo de controle exercido (concreto, estrutural, deferente ou mais intrusivo).

Da conjugação desses precedentes, extraem-se três vetores interpretativos centrais: **(i)** a rejeição da natureza meramente programática dos arts. 225 e 196, **(ii)** a relativização da reserva do possível e da separação de poderes diante do núcleo essencial dos direitos fundamentais e **(iii)** a compreensão integrada dos direitos ao meio ambiente e à saúde como sistema unitário de proteção da dignidade humana.

⁷ Acórdão disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2798851/Recurso_Extraordinario_n_271286.pdf.

⁸ Acórdão disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342892719&ext=.pdf>.

⁹ Acórdão disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2565078>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

A consolidação desses vetores interpretativos revela que o dever estatal de proteção ambiental compreende a abstenção de condutas lesivas e, sobretudo, a adoção de providências legislativas, administrativas e regulatórias aptas a prevenir riscos conhecidos e evitar situações de proteção insuficiente. Em matéria de exposição ao mercúrio, tais deveres assumem especial intensidade em razão da elevada toxicidade da substância, da persistência de seus efeitos ambientais e da vulnerabilidade das populações potencialmente expostas.

2.4. A Prática Internacional dos Estados-Partes como Elemento de Confirmação Interpretativa da Convenção de Minamata.

A interpretação das obrigações previstas no artigo 7º e no Anexo C da Convenção de Minamata pode ser complementada pela análise da prática adotada por outros Estados-Partes na elaboração de seus Planos de Ação Nacional. Essa comparação não possui o objetivo de importar automaticamente soluções estrangeiras para o ordenamento jurídico brasileiro, tampouco de transformar a experiência de outros países em parâmetro jurídico vinculante. Sua utilidade reside em verificar se determinadas opções metodológicas adotadas pela minuta brasileira encontram correspondência na prática internacional de implementação da Convenção ou se, ao contrário, destoam de padrões já utilizados por Estados-Partes submetidos a desafios semelhantes.

Nesse sentido, o **Plano de Ação Nacional da Colômbia**¹⁰ constitui referência especialmente pertinente, em razão da relevância da mineração artesanal e em pequena escala de ouro naquele país, da presença de economias ilícitas associadas ao setor e da existência de regiões sujeitas a dinâmicas socioambientais comparáveis às verificadas na Amazônia brasileira. O documento colombiano adota definição material de Mineração Artesanal e de Pequena Escala (*Minería artesanal y de pequeña escala*), caracterizando-a como setor

¹⁰ Disponível em: https://minamataconvention.org/sites/default/files/documents/national_action_plan/Colombia-ASGM-NAP-2024-SP.pdf?_cf_chl_f_tk=g9SE1zBpAUe7dAZ3qaHA7VKrG6l_nTAgNyCbn0pXj8o-1782781141-1.0.1.1-LH_cDRwAsDf3.1vZgmxa.n3ZY.SfCXz45K0EPTmQM.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

predominantemente informal, de baixa mecanização, intensivo em mão de obra, de baixo capital e baixa produtividade, com informações limitadas sobre produção, operações, renda e localização geográfica das atividades. Essa formulação evidencia que a caracterização da MAPE não se reduz à existência de determinado título minerário, exigindo análise das condições reais de organização produtiva, capacidade econômica, escala operacional e grau tecnológico da atividade.

A experiência colombiana também revela preocupação específica com o comércio ilegal e o contrabando de mercúrio. O Plano colombiano contempla estratégia própria destinada à gestão do comércio ilegal e do contrabando da substância, com o objetivo de fortalecer e desenvolver capacidades institucionais para o controle desses fluxos. Além disso, o documento registra a criação e regulamentação do **Observatório de Mercúrio da Comunidade Andina**, voltado à sistematização de informações sobre produção, importação, exportação, comercialização, transporte e uso do mercúrio, inclusive com participação de países como Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Trata-se de instrumento que demonstra a importância conferida à produção de informação qualificada e à articulação regional para enfrentamento de fluxos transfronteiriços da substância.

Ainda no caso colombiano, observa-se a previsão de estrutura específica de governança e acompanhamento do Plano, composta por Comitê Gerencial (*Comité Gerencial*), Comitê Técnico (*Comité Técnico*) e mesas técnicas. O Comitê Gerencial possui atribuições expressas de orientar e priorizar ações, avaliar o avanço da implementação, revisar o cumprimento de indicadores, propor recomendações e ações corretivas e aprovar relatórios semestrais e anuais de gestão. Essa arquitetura reforça a compreensão de que o Plano de Ação Nacional deve ser concebido como instrumento dinâmico de implementação, monitoramento e correção progressiva, e não como documento meramente programático ou declaratório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

O **Plano de Ação Nacional do Equador**¹¹ também oferece elementos úteis de comparação. O documento parte de estudo diagnóstico sobre o setor de mineração artesanal e em pequena escala, com identificação de atividades formais e ilegais em diferentes províncias, incluindo regiões amazônicas, e sistematização de dados sobre produção de ouro, uso de mercúrio e liberações ambientais da substância. Além disso, o plano equatoriano estrutura seus princípios de atuação a partir de legalidade, transectorialidade, gestão por resultados, melhoria contínua, cooperação público-privada, participação construtiva e combate à corrupção. Tais elementos indicam preocupação em articular diagnóstico empírico, governança interinstitucional, indicadores de monitoramento e mecanismos de correção ao longo da implementação.

Merece destaque, ainda, que o Plano equatoriano contém anexo específico de conformidade com o Anexo C da Convenção de Minamata, no qual relaciona cada exigência convencional à seção correspondente do próprio Plano, incluindo objetivos nacionais e metas de redução, eliminação das piores práticas, estratégias de redução de emissões e liberações, gestão do comércio e prevenção de desvios de mercúrio, saúde pública, proteção de populações vulneráveis, participação de interessados e cronograma de implementação. Essa técnica de correspondência direta entre os requisitos convencionais e as medidas internas adotadas constitui ferramenta relevante de transparência e controle da conformidade material do Plano.

A experiência equatoriana também revela tratamento específico de gênero, trabalho infantil e populações vulneráveis. O Plano prevê estratégia de gênero destinada a incorporar essa perspectiva de forma transversal, promover autonomia econômica, proteger a saúde de homens e mulheres segundo diferentes formas de exposição ao mercúrio, fortalecer espaços de governança e produzir indicadores desagregados por gênero. Além disso, contempla

¹¹ Disponível em: https://minamataconvention.org/sites/default/files/documents/national_action_plan/NAP-Ecuador-May2020-EN.pdf?_cf_chl_f_tk=662Ouou72O7kAZSj28eL8LniMu_6HbTCHddHR9seFg0-1782784432-1.0.1.1-ab5XcX2Twi5cN62_zjcM14NsJ.Twfp2HjM4Q.A07CFM.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

medidas relacionadas à erradicação do trabalho infantil e adolescente no setor, com ações de vigilância, prevenção, capacitação e reinserção em atividades educacionais ou formativas. Esses elementos confirmam que a implementação da Convenção de Minamata deve considerar, para além da redução físico-química do mercúrio, a proteção diferenciada de grupos em situação de vulnerabilidade.

O cotejo com os Planos da Colômbia e do Equador evidencia, portanto, que a prática internacional de implementação da Convenção de Minamata tende a valorizar alguns elementos metodológicos essenciais: **(i)** definição material da mineração artesanal e em pequena escala, **(ii)** diagnóstico empírico do setor, **(iii)** consideração expressa de atividades ilegais, **(iv)** estratégias próprias de controle do comércio e do contrabando de mercúrio, **(v)** mecanismos de governança e monitoramento, **(vi)** correlação explícita entre as exigências do Anexo C e as medidas previstas no Plano e **(vii)** proteção diferenciada de populações vulneráveis. **Esses elementos não vinculam juridicamente o Brasil às soluções adotadas por outros Estados-Partes. Funcionam, contudo, como relevante parâmetro de confirmação interpretativa das obrigações convencionais.**

À luz desse quadro comparativo, a análise da minuta brasileira deve verificar se o PAN-MAPE adota metodologia compatível com tais parâmetros mínimos de implementação ou se suas opções conceituais e operacionais, especialmente a equiparação entre MAPE e Permissão de Lavra Garimpeira, a limitação do escopo territorial à "MAPE formalizável", a fragilidade do diagnóstico sobre os fluxos de mercúrio e a insuficiência dos mecanismos de monitoramento, comprometem sua conformidade material com o artigo 7º e o Anexo C da Convenção de Minamata.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

3. Controle de Convencionalidade da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio e a Densidade Normativa dos Direitos Fundamentais.

A consolidação constitucional dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde projeta-se necessariamente sobre a interpretação dos tratados internacionais de proteção ambiental incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro. Como mencionado anteriormente, a Convenção de Minamata deve ser compreendida não como fonte normativa isolada, mas como instrumento de densificação das obrigações constitucionais de proteção ambiental e sanitária, reforçando os deveres positivos impostos ao Estado para prevenção, redução e eliminação dos riscos decorrentes da exposição ao mercúrio.

De igual modo, a interpretação dos direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde, à luz do ordenamento jurídico brasileiro, não pode ser realizada exclusivamente a partir da Constituição da República e deve necessariamente incorporar o controle de convencionalidade, especialmente quando se está diante de tratados internacionais de proteção ambiental com densidade normativa vinculante, como é o caso da Convenção de Minamata sobre Mercúrio.

No sistema jurídico brasileiro, os tratados internacionais incorporados ao ordenamento interno ocupam posição normativa relevante, sendo amplamente reconhecida a necessidade de compatibilização entre atos estatais, políticas públicas e obrigações convencionais assumidas pelo Estado. Em matéria de direitos humanos e proteção ambiental, essa exigência se intensifica na medida em que tais instrumentos internacionais não possuem natureza meramente programática e estabelecem obrigações positivas e negativas diretamente exigíveis dos Estados-Partes.

A Convenção de Minamata, ao instituir um regime global de controle do mercúrio, estabelece padrões normativos que vinculam a atuação estatal tanto no plano legislativo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

quanto administrativo, impondo deveres de prevenção, redução e eliminação progressiva do uso da substância, além do controle de sua cadeia de suprimento e da mitigação de seus impactos sobre a saúde humana e o meio ambiente.

Nesse contexto, o Plano de Ação Nacional não constitui apenas instrumento interno de política pública. Configura mecanismo de implementação de obrigações convencionais, razão pela qual **sua conformidade deve ser aferida sob a perspectiva da legalidade administrativa interna e, igualmente, sob o prisma da compatibilidade material** com o tratado internacional.

O controle de convencionalidade, nesse sentido, opera como parâmetro de validade das políticas públicas ambientais, exigindo que a atuação estatal esteja em consonância com a Constituição e, de igual modo, com os compromissos internacionais de proteção ambiental e sanitária assumidos pelo Estado brasileiro. Trata-se de um controle de compatibilidade vertical ampliado, que integra o sistema multinível de proteção de direitos fundamentais.

A densidade normativa da Convenção de Minamata reforça esse entendimento, na medida em que o tratado não se limita à fixação de objetivos gerais de redução de poluição. O instrumento estabelece obrigações específicas relativas à estruturação de planos nacionais, ao controle de oferta e demanda de mercúrio, à formalização e à organização da mineração artesanal e em pequena escala e à proteção de populações vulneráveis expostas à contaminação.

Dessa forma, a exigência de conformidade do Plano de Ação Nacional com a Convenção de Minamata não pode ser compreendida como mera adequação formal de diretrizes. Traduz obrigação de resultado orientada à efetividade das medidas de controle e à capacidade real de incidência sobre os fluxos de mercúrio no território nacional.

A partir dessa perspectiva, a densidade normativa dos direitos ao meio ambiente e à saúde é reforçada por um duplo plano de vinculação: interno, derivado da Constituição da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

República e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e internacional, decorrente da Convenção de Minamata e do sistema global de proteção ambiental.

Essa convergência normativa implica que eventuais insuficiências do Plano de Ação Nacional não configuram apenas problemas de eficiência administrativa, mas **potenciais hipóteses de desconformidade constitucional e convencional**, aptas a comprometer a validade material das escolhas públicas nele contidas.

Assim, o controle de convencionalidade atua como elemento estruturante da presente análise, servindo como critério de verificação da aderência da minuta do PAN às obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro, especialmente no que se refere à suficiência do diagnóstico, à coerência das estratégias de intervenção e à efetividade dos mecanismos de controle da cadeia de circulação do mercúrio.

4. Análise da Conformidade Material da Minuta do Plano de Ação Nacional.

4.1. Legitimidade Procedimental da Elaboração da Minuta do Plano de Ação Nacional.

A elaboração do Plano de Ação Nacional previsto no artigo 7º da Convenção de Minamata constitui etapa essencial para a implementação das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro no âmbito do controle do mercúrio na mineração artesanal e em pequena escala de ouro. Embora a Convenção não discipline exaustivamente o procedimento de elaboração do plano, a efetividade desse instrumento pressupõe processo decisório compatível com os princípios da boa administração, da transparência, da motivação administrativa e da participação dos atores institucionais e sociais diretamente relacionados à matéria objeto da política pública.

Essa compreensão decorre da própria natureza do Plano de Ação Nacional. Longe de constituir documento meramente programático, o PAN representa instrumento de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

implementação de tratado internacional ambiental, cuja finalidade consiste na redução e, quando viável, na eliminação do uso do mercúrio na mineração artesanal e em pequena escala de ouro. A confiabilidade do diagnóstico, a adequação das estratégias propostas e a efetividade das medidas de implementação dependem, portanto, da consideração de informações provenientes de diferentes órgãos públicos, instituições científicas, organizações da sociedade civil e representantes das populações diretamente afetadas pelos impactos decorrentes da utilização do mercúrio.

A importância dessa pluralidade metodológica revela-se, inclusive, na prática internacional observada em outros Estados-Partes da Convenção de Minamata. Como demonstrado anteriormente, os Planos de Ação Nacional elaborados por países como Colômbia e Equador estruturaram mecanismos permanentes de governança, acompanhamento técnico e articulação interinstitucional, reconhecendo que a implementação das obrigações convencionais exige processo contínuo de construção, monitoramento e revisão das políticas públicas.

Sob esse prisma, os elementos reunidos na instrução revelam déficit participativo relevante na fase de construção da minuta. O Panorama Nacional da Mineração Artesanal e em Pequena Escala de Ouro, composto por dez volumes temáticos e lançado em 30 de junho de 2025¹², resultou de trabalho de campo que percorreu dez das dezesseis principais regiões garimpeiras do país e entrevistou 1.145 pessoas, das quais 1.051 garimpeiros e 51 gestores públicos. Do universo de entrevistados não consta a oitiva de povos indígenas, de comunidades ribeirinhas ou de organizações da sociedade civil de atuação ambiental, conforme registrado na ata da sétima reunião do Grupo de Trabalho Permanente sobre o Mercúrio, realizada em 27 de agosto de 2025.

¹² Panorama Nacional da Mineração Artesanal e em Pequena Escala de Ouro no Brasil, elaborado no âmbito do Projeto Ouro sem Mercúrio, parceria entre o Ministério de Minas e Energia e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, com financiamento do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), execução da Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia (FDTE) e apoio técnico do NAP.Mineração da Universidade de São Paulo, composto por dez volumes temáticos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

Acresça-se que a minuta somente foi disponibilizada aos integrantes do Grupo de Trabalho em 25 de maio de 2026, já em sua quinta versão, com designação de reuniões em 28 de maio e em 17 de junho de 2026 para exame do documento e com previsão de consulta pública a partir do Seminário Ouro sem Mercúrio, realizado em 1º de julho de 2026, em Brasília. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), instada por este órgão de execução, informou que não houve consulta às organizações indígenas, nos termos do artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT, durante a elaboração da minuta, e esclareceu que o convite para acompanhamento de discussões, encaminhado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima em 25 de maio de 2026, não configura processo de consulta prévia, livre e informada¹³.

No âmbito do **Procedimento Administrativo nº 1.00.000.004548/2024-59**, foram colhidas informações segundo as quais representantes da sociedade civil organizada e o próprio MPF não participaram das etapas de construção da minuta submetida à consulta pública, ao passo que representantes do setor garimpeiro foram consultados durante sua elaboração. Consta, ainda, que especialistas das áreas ambiental, sanitária e indigenista manifestaram preocupação quanto à ausência de transparência e de interlocução institucional ao longo da fase de elaboração do documento.

Diante desse quadro, o Procurador da República signatário expediu a **Recomendação nº 8/2026**¹⁴, dirigida à Diretoria do Departamento de Desenvolvimento Sustentável na Mineração do Ministério de Minas e Energia e à Coordenação da Comissão Nacional de Segurança Química (CONASQ). O documento recomenda a realização de processo amplo, prévio e efetivo de participação social, a oitiva das organizações da sociedade civil, da comunidade acadêmica, dos órgãos ambientais federais e do Ministério Público Federal, a

¹³ Ofício nº 68/2026 - AJUR/APIB, de 26 de maio de 2026, juntado ao Inquérito Civil nº 1.13.000.002527/2023-60.

¹⁴ Recomendação nº 8/2026 (PR-AM-00048184/2026), expedida em 22 de junho de 2026 pelo titular do 19º Ofício da PR/AM e do 6º Ofício de Coordenação e Integração da Tutela Ambiental.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

condução de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e às comunidades tradicionais e a concessão, aos grupos afetados, de oportunidade equivalente àquela assegurada ao setor garimpeiro no curso da elaboração da minuta.

Em resposta, a Secretaria Nacional de Meio Ambiente Urbano, Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental encaminhou a Nota Técnica nº 2378/2026-MMA¹⁵, na qual reconhece que, até aquele momento, nenhuma proposta de nova redação da minuta oriunda dos participantes do Grupo de Trabalho havia sido consolidada pela secretaria executiva do colegiado. O mesmo documento reproduz a Nota Técnica nº 2098/2026-MMA, dirigida ao Ministério de Minas e Energia, na qual a própria Pasta ambiental registra que a contribuição da sociedade civil organizada no Plano de Trabalho, tal como redigido, é "praticamente nula", além de apontar indefinições quanto às autoridades competentes para validar o Plano e quanto ao caráter efetivo da consulta pública anunciada.

Não se pretende afirmar, com isso, que a Convenção de Minamata imponha modelo procedimental específico para a elaboração dos Planos de Ação Nacional. Tampouco se sustenta que eventual deficiência participativa, por si só, seja suficiente para invalidar a minuta apresentada. O aspecto relevante consiste em reconhecer que **limitações no processo de construção do PAN podem comprometer a qualidade do diagnóstico**, a identificação dos problemas regulatórios e a escolha das estratégias de implementação, circunstância que repercute diretamente sobre a conformidade material do documento com o artigo 7º e o Anexo C da Convenção.

Essa constatação assume especial importância no presente caso. Diversas das inconsistências examinadas nesta Nota Técnica, notadamente a equiparação entre mineração artesanal e Permissão de Lavra Garimpeira, a delimitação restritiva do escopo territorial do Plano e a insuficiência do diagnóstico relativo aos fluxos de circulação do mercúrio, dizem

¹⁵ Nota Técnica nº 2378/2026-MMA, encaminhada pelo Ofício nº 7374/2026/MMA (Processo nº 02000.007365/2026-38).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º Ofício de Coordenação e Integração da Tutela Ambiental

respeito precisamente às premissas metodológicas adotadas na elaboração da minuta. A participação efetiva de instituições com reconhecida atuação técnica e científica sobre a matéria poderia contribuir para o aprimoramento dessas premissas e, consequentemente, para a elaboração de Plano mais aderente às obrigações convencionais assumidas pelo Estado brasileiro.

4.2. Diagnóstico Fático do Mercado de Mercúrio e da Insuficiência Metodológica na Premissa de Existência de “Estoque Legal”.

A análise da minuta do Plano de Ação Nacional revela fragilidade relevante no que se refere ao diagnóstico do fluxo de mercúrio no território nacional e à premissa utilizada como base para a formulação de estratégias de controle, rastreabilidade e gestão de oferta da substância. Trata-se de elemento estruturante do Plano, na medida em que a própria arquitetura das medidas propostas depende da identificação minimamente confiável das fontes de abastecimento e dos circuitos de circulação do mercúrio no país.

O documento parte da hipótese de existência de um "estoque remanescente" de mercúrio no Brasil, estimado entre 40 e 60 toneladas e reputado suficiente para abastecer a atividade de mineração artesanal e em pequena escala durante todo o horizonte de implementação de doze anos. Todavia, a consistência metodológica dessa premissa **não se encontra adequadamente demonstrada por mecanismos contínuos de rastreabilidade administrativa ou por sistemas públicos robustos de controle de circulação da substância que permitam conferir grau suficiente de confiabilidade à estimativa adotada**. Em termos técnico-jurídicos, trata-se de hipótese de trabalho que não se encontra suficientemente ancorada em cadeias verificáveis de custódia, importação, registro ou controle regulatório compatíveis com a natureza altamente tóxica e restrita do mercúrio.

Em matéria ambiental, especialmente quando se trata de substância reconhecidamente tóxica e sujeita a regime de controle rigoroso, como o mercúrio, a construção de diagnósticos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

estruturantes exige aderência a parâmetros de verificabilidade, transparência e coerência com os sistemas oficiais de registro, importação, exportação e fiscalização. A Convenção de Minamata, nesse ponto, não se limita a estabelecer metas normativas abstratas. O tratado pressupõe a existência de uma base empírica minimamente sólida, capaz de sustentar políticas de controle da oferta e da demanda da substância, sob pena de esvaziamento prático das obrigações convencionais.

Os sistemas oficiais de controle desautorizam a premissa. O IBAMA opera, desde 2005, relatórios eletrônicos vinculados ao Cadastro Técnico Federal, que registram a produção, a importação, a comercialização e os estoques de mercúrio metálico no país, disciplina posteriormente consolidada pela Instrução Normativa nº 8/2015 e, na sequência, pela Instrução Normativa nº 26, de 10 de dezembro de 2024. Este último ato condicionou a compra e a utilização da substância à habilitação prévia perante a autarquia e ao Documento de Operações com Mercúrio Metálico, com exigência, para a mineração artesanal e em pequena escala de ouro, de licença ambiental de operação válida, de Permissão de Lavra Garimpeira e de estimativa anual de uso¹⁶.

Consultados esses registros, a autarquia ambiental federal informou a este órgão de execução, na Nota Técnica nº 14/2026/NUPOL/COFISPOL/CGFIS/DIPRO, corroborada pela Nota Técnica nº 9/2025, que inexistente estoque de mercúrio com origem legal apto a sustentar a continuidade do uso da substância na mineração de ouro, sequer nos empreendimentos formalmente licenciados¹⁷. Até o momento, nenhuma pessoa, natural ou jurídica, encontra-se habilitada perante o IBAMA para utilizar mercúrio na mineração artesanal e em pequena escala, o que caracteriza situação de ilegalidade estrutural, na qual a

¹⁶ Instrução Normativa IBAMA nº 26, de 10 de dezembro de 2024, artigos 5º e 17, que revogou a Instrução Normativa nº 8/2015.

¹⁷ Nota Técnica nº 14/2026/NUPOL/COFISPOL/CGFIS/DIPRO e Nota Técnica nº 9/2025/NUPOL/COFISPOL/CGFIS/DIPRO, encaminhadas ao Ministério Público Federal pelo Ofício nº 449/2026/DIPRO (Processo nº 02001.010689/2026-43).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

totalidade dos empreendimentos que ainda empregam a amalgamação se vale de substância de procedência ilícita.

O histórico recente confirma o diagnóstico. Em 2018, a Operação Hg apurou o desvio de mais de dez toneladas de mercúrio, entre 2014 e janeiro de 2018, importadas legalmente pela única empresa então autorizada a revender a substância para a mineração. Após a operação, nenhum novo importador ou reciclador habilitado passou a operar no sistema oficial, e o último estabelecimento comercial autorizado encerrou suas atividades ao final de 2023, em razão de irregularidades na comprovação de procedência do produto. Na segunda fase da Operação Hermes Hg, em 2023, a Polícia Federal chegou a requerer o embargo de todos os empreendimentos, ante a ausência de mercúrio de origem lícita nos registros do sistema de controle.

Desse conjunto decorre consequência lógica incontornável. Desde 2018 não ingressa mercúrio lícito no sistema oficial, de modo que deixou de existir a possibilidade de desvio de fluxos regulares para a atividade ilegal. As estratégias da minuta destinadas a gerir o comércio e prevenir o desvio de mercúrio e de seus compostos pressupõem a existência de um circuito formal que há mais de sete anos não corresponde à realidade nacional. O problema contemporâneo consiste na ilegalidade generalizada do abastecimento, alimentada pelo contrabando e, em período pretérito, pela utilização de créditos fictícios no sistema de controle para conferir aparência de regularidade a aquisições clandestinas.

Essa fragilidade torna-se ainda mais evidente quando confrontada com evidências empíricas de ausência de rastreabilidade da substância no país. Estudos técnicos indicam a existência de aproximadamente 185 toneladas de mercúrio de origem desconhecida utilizadas entre 2018 e 2022 na extração de ouro em garimpos brasileiros, conforme sistematizado no relatório **"De onde vem tanto mercúrio?"**, elaborado pelo Instituto Escolhas¹⁸. Tal dado evidencia uma lacuna estrutural entre o volume efetivamente consumido e a capacidade

¹⁸ Disponível em: https://escolhas.org/wp-content/uploads/2024/06/SUMARIO_MERCURIO_Final.pdf.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

estatal de identificação da origem da substância, o que compromete a própria premissa de controle baseada em estoques formalmente conhecidos.

No mesmo sentido, relatórios conjuntos da **Agência Brasileira de Inteligência (Abin)**, do **Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima** e do **Fórum Brasileiro de Segurança Pública** indicam que o mercúrio utilizado na mineração ilegal de ouro na Amazônia ingressa no território nacional por meio de rotas de contrabando oriundas de países vizinhos, especialmente Bolívia, Peru e Guiana, inserindo-se em redes criminosas transnacionais associadas à exploração ilegal de recursos naturais¹⁹. O diagnóstico oficial, portanto, não aponta para um mercado interno estruturado e rastreável. Aponta para fluxos externos ilícitos com elevada capacidade de infiltração territorial.

O relatório da Abin registra ainda que a reorganização regional dos fluxos de mercúrio ocorreu em razão de mudanças regulatórias em países vizinhos, com deslocamento de rotas anteriormente associadas ao Peru para a Bolívia, que passou a desempenhar papel relevante como centro regional de redistribuição da substância. Nesse contexto, cidades como Riberalta, na Bolívia, são identificadas como pontos relevantes de origem logística do mercúrio destinado ao estado de Rondônia, onde a substância é comercializada de forma amplamente acessível e pode ser enviada ao Brasil mediante pagamento de frete.

A partir desses pontos de entrada, estrutura-se uma rede logística interna de distribuição, com utilização de portos clandestinos na região de Guajará-Mirim/RO, travessia do rio Mamoré em pequenas embarcações e transporte da substância, frequentemente acondicionada em recipientes improvisados, como garrafas PET. O fluxo segue posteriormente para centros como Porto Velho/RO e, em seguida, para regiões de intensa

¹⁹

Disponível

em:

<https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/mercurio-na-amazonia/mercurio>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

atividade garimpeira, como Itaituba/PA e áreas do sul do Amazonas, além de outros polos minerários na Amazônia Legal.

Nessa quadra, ainda que o mercúrio não seja comercializado de forma livre, a experiência institucional do Ministério Público Federal permite inferir a relativa facilidade com que garimpeiros, inclusive aqueles que possuem licença ambiental e título minerário, conseguem obter a substância, o que evidencia a fragilidade dos mecanismos de controle atualmente existentes. Cumpre registrar, a propósito, a existência do **Projeto Rede sem Mercúrio**, de iniciativa do 19º Ofício da Procuradoria da República no Amazonas (PR-AM), que desenvolve, entre outras frentes, ações voltadas à identificação e à repressão do comércio ilegal de mercúrio. A iniciativa teve origem a partir do trabalho iniciado pelo Gabinete em fevereiro de 2024, que **identificou a existência de milhares de anúncios ativos ofertando a substância em diversos ambientes digitais**, com ampla participação de usuários que adquiriam o produto e o destinavam a regiões da Amazônia marcadas por intensa atividade de garimpo ilegal.

Esse conjunto de elementos evidencia que a cadeia de suprimento do mercúrio no contexto da mineração aurífera ilegal se estrutura predominantemente em circuitos informais e ilícitos, com baixa rastreabilidade e elevada capacidade de adaptação às dinâmicas de fiscalização estatal. Em termos funcionais, o mercúrio assume posição central em economias ilícitas transnacionais, operadas por estruturas logísticas sofisticadas e integradas a fluxos ilegais de exploração mineral, o que reduz significativamente a eficácia de estratégias baseadas exclusivamente em controle administrativo de estoques formais.

Registre-se, ademais, que o representante da Agência Nacional de Mineração, na nona reunião do Grupo de Trabalho Permanente sobre o Mercúrio, relatou queda de aproximadamente setenta e cinco por cento na arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais incidente sobre o ouro proveniente de Permissões de Lavra Garimpeira, atribuída ao desvio do metal para o mercado ilegal. O dado reforça a percepção



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

de que os circuitos ilícitos capturaram parcela expressiva da cadeia, a exigir do Plano estratégia centrada no enfrentamento do contrabando e das economias criminais, e não na gestão de um mercado formal inexistente.

Dessa forma, verifica-se uma dissonância relevante entre a premissa adotada pela minuta do Plano de existência de estoque interno disponível e o conjunto de evidências empíricas que indicam a predominância de fluxos não rastreáveis e transnacionais de abastecimento da substância. Essa desconexão compromete a consistência do diagnóstico utilizado como fundamento para a formulação das estratégias de controle, rastreabilidade e gestão da oferta do mercúrio no território nacional, na medida em que desloca o eixo de intervenção estatal para um suposto mercado formal cuja **relevância operacional não é demonstrada**.

À luz da Convenção de Minamata sobre Mercúrio, que exige dos Estados-Partes a adoção de medidas eficazes de controle de oferta, demanda e rastreabilidade da substância, **a fragilidade do diagnóstico adotado pelo Plano reduz sua capacidade de incidir sobre os vetores reais de circulação do mercúrio e, por consequência, de assegurar conformidade material com as obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro**. Em termos de controle de convencionalidade, a insuficiência do diagnóstico não se traduz apenas em problema de eficiência administrativa, mas em risco de inadequação estrutural entre o instrumento de implementação e o objeto regulatório definido pelo tratado.

Persistindo a premissa do estoque remanescente, incumbirá ao Plano, no mínimo, explicitar a origem do mercúrio metálico que se pretende empregar durante a integralidade do período de transição, sob pena de o instrumento nacional legitimar, por via transversa, o abastecimento clandestino da atividade. A honestidade do diagnóstico constitui pressuposto incontornável de qualquer política pública efetiva, e a sua ausência converte o documento em peça meramente formal, incapaz de incidir sobre a circulação clandestina da substância.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

As fragilidades do diagnóstico repercutem diretamente sobre o **Objetivo Específico 3 da minuta**, uma vez que as estratégias de controle e retirada de circulação da substância passam a incidir sobre um fluxo formal cuja existência não foi suficientemente demonstrada, deixando em segundo plano os mecanismos efetivamente responsáveis pelo abastecimento do mercúrio empregado na mineração aurífera. Em consequência, observa-se potencial comprometimento da efetividade do Plano enquanto instrumento de implementação das obrigações convencionais, com risco de deslocamento indevido do foco regulatório e redução da capacidade de resposta estatal aos vetores reais do problema.

4.3. Ausência de Definição Normativa de Mineração Artesanal e em Pequena Escala (MAPE) e da Indevida Ampliação do Âmbito Subjetivo de Incidência do Plano.

Outra fragilidade identificada na minuta do Plano de Ação Nacional reside na ausência de critérios normativos aptos a definir, de maneira objetiva, quais empreendimentos efetivamente se enquadram no conceito de Mineração Artesanal e em Pequena Escala (MAPE) para os fins da Convenção de Minamata. Trata-se de deficiência estrutural que repercute sobre toda a arquitetura do Plano, na medida em que a delimitação de seu universo de destinatários constitui pressuposto lógico para a definição das medidas de prevenção, controle, assistência técnica, transição tecnológica, fiscalização e monitoramento previstas ao longo do documento.

A **Convenção de Minamata não equipara automaticamente a mineração artesanal e em pequena escala às categorias jurídicas existentes no direito interno de cada Estado-Parte**. Ao contrário, ao definir a MAPE como atividade desenvolvida por mineradores individuais ou pequenos empreendimentos com reduzida capacidade econômica e produtiva, o tratado estabelece um conceito funcional voltado às características materiais da atividade desenvolvida, e não à mera modalidade de título minerário utilizada. O próprio Anexo C parte da premissa de que os **Estados deverão identificar, dentro de suas respectivas realidades nacionais, o segmento efetivamente destinatário das medidas de transição previstas**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º Ofício de Coordenação e Integração da Tutela Ambiental

na Convenção, permitindo que sejam estabelecidos critérios objetivos compatíveis com as peculiaridades de cada ordenamento jurídico.

O guia técnico aprovado no âmbito da Convenção, atualizado em 2024, recomenda expressamente que cada país estabeleça definição compatível com seu contexto nacional, mediante critérios objetivos, tais como o limite máximo de produção anual, o teto de investimento, a área máxima de exploração, o número de trabalhadores envolvidos e as tecnologias permitidas²⁰. A definição da MAPE constitui, segundo o próprio guia, ponto crítico da elaboração do plano nacional, porquanto dela decorrem os requisitos de licenciamento, financiamento e controle ambiental adequados ao setor.

Sob essa perspectiva, a simples adoção do regime de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG), disciplinado pela Lei nº 7.805/1989, como elemento suficiente para definir o universo da MAPE revela-se **metodologicamente insuficiente**. A natureza jurídica do título minerário não se confunde, necessariamente, com a dimensão econômica da atividade exercida, tampouco permite inferir, por si só, o grau de mecanização, o volume de produção, a intensidade de capital empregado, a capacidade financeira do empreendimento ou sua aptidão para promover a substituição tecnológica do mercúrio.

A consequência imediata dessa opção metodológica consiste na sobreposição entre duas categorias jurídicas distintas: de um lado, o regime administrativo de aproveitamento mineral previsto na legislação brasileira e, de outro, o conceito material de mineração artesanal e em pequena escala adotado pela Convenção de Minamata. Embora possam existir pontos de contato entre ambas as categorias, elas não se confundem. A primeira disciplina a forma de outorga do direito minerário, ao passo que a segunda delimita o grupo de destinatários de uma política internacional voltada à eliminação progressiva do uso do

²⁰ MINAMATA CONVENTION ON MERCURY. Developing a National Action Plan to Reduce and, Where Feasible, Eliminate Mercury Use in Artisanal and Small-Scale Gold Mining. Geneva, 2024.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

mercúrio. A ausência dessa distinção compromete a coerência normativa do Plano desde sua concepção.

Semelhante insuficiência do critério formal agrava-se diante da disciplina da Lei nº 7.805/1989. Embora o artigo 5º, inciso III, limite cada permissão a cinquenta hectares, salvo quando outorgada a cooperativa de garimpeiros, o diploma não restringe o número de permissões acumuláveis por uma mesma pessoa, natural ou jurídica. Na prática, um único titular pode reunir diversas PLGs contíguas, operadas de forma unificada e com infraestrutura compartilhada de beneficiamento, o que desnatura o caráter artesanal ou de pequena escala da atividade. Convém lembrar que o Decreto-Lei nº 227/1967, em seu artigo 70, inciso I, associava a garimpagem ao trabalho individual com instrumentos rudimentares, aparelhos manuais ou máquinas simples e portáteis, conceito que não foi reproduzido na regulamentação da lavra garimpeira e que destoa da realidade atual, marcada pelo emprego de dragas de elevado valor, retroescavadeiras e balsas de grande porte.

Os dados oficiais confirmam a distorção. A Nota Técnica nº 14/2026 do IBAMA, a partir do cruzamento de informações da Agência Nacional de Mineração, da arrecadação da CFEM e da cotação do ouro divulgada pelo Banco Central do Brasil, identificou titulares de Permissões de Lavra Garimpeira com produção de ouro avaliada, somente no exercício de 2025, em montantes superiores a R\$ 250 milhões, além de dezenas de empreendimentos com cifras anuais acima de R\$ 10 milhões. Cotejados esses valores com o critério econômico do artigo 3º, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006, que fixa em R\$ 4.800.000,00 a receita bruta anual máxima da empresa de pequeno porte, evidencia-se a impossibilidade técnica e jurídica de classificação de tais empreendimentos como mineração artesanal ou de pequena escala.

O problema adquire maior relevância diante da própria realidade descrita na minuta, segundo a qual existem permissões de lavra garimpeira cujos níveis de produção e faturamento superam significativamente aquilo que ordinariamente se compreenderia como



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

mineração artesanal ou de pequena escala. A existência de empreendimentos formalmente enquadrados sob o regime de PLG, mas materialmente estruturados com elevado grau de mecanização, expressiva capacidade financeira e significativa escala produtiva, evidencia que o título minerário, isoladamente considerado, não constitui parâmetro suficiente para identificar os destinatários das medidas especiais previstas na Convenção.

Nessas circunstâncias, a ausência de critérios objetivos de enquadramento gera risco concreto de desvirtuamento da finalidade do Plano. **Medidas concebidas para viabilizar a adaptação gradual de pequenos mineradores**, frequentemente caracterizados por limitações econômicas, baixa capacidade de investimento e reduzido acesso a tecnologias alternativas, **podem acabar beneficiando empreendimentos dotados de condições técnicas e financeiras substancialmente superiores.** A consequência prática consiste na diluição dos recursos públicos, da assistência técnica e dos instrumentos de transição tecnológica destinados ao segmento que justificou a própria criação do regime diferenciado previsto no artigo 7º da Convenção.

A extensão indevida produz efeito particularmente nocivo. Ao alargar o conceito convencional, o PAN-MAPE acaba por destinar subsídios, incentivos econômicos e linhas de crédito a empreendimentos de grande porte que, há muito, deveriam ter cessado o uso da substância e que dependem hoje, integralmente, do contrabando para operar. Semelhante alargamento contraria o pacto firmado pelos países signatários da Convenção e subverte a função protetiva do plano nacional, convertendo instrumento de redução em mecanismo de perpetuação do uso do mercúrio por agentes dotados de elevada capacidade financeira e operacional.

Essa distorção produz reflexos relevantes também sob a perspectiva dos princípios que orientam o Direito Ambiental. O **princípio do poluidor-pagador** pressupõe que os custos da prevenção, do controle e da mitigação dos impactos ambientais sejam suportados por quem desenvolve a atividade potencialmente poluidora, especialmente quando dispõe de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

capacidade econômica para internalizar tais custos. Ao deixar de distinguir pequenos mineradores de empreendimentos economicamente estruturados, o Plano corre o risco de conferir tratamento regulatório uniforme a situações materialmente distintas, permitindo que agentes com elevada capacidade financeira usufruam de mecanismos de transição concebidos para realidades socioeconômicas diversas.

Sob outro aspecto, a ausência de definição normativa compromete a própria fiscalização administrativa. Sem critérios objetivos de enquadramento, os órgãos responsáveis pela implementação do Plano passam a dispor de reduzida segurança jurídica para identificar quais empreendimentos fazem jus às medidas de apoio, quais deverão observar cronogramas específicos de substituição tecnológica e quais, em razão de sua estrutura econômica, já possuem condições de promover imediatamente a eliminação do mercúrio ou a adoção de tecnologias ambientalmente mais adequadas. A indeterminação conceitual amplia a margem para interpretações divergentes entre os diferentes órgãos públicos envolvidos, dificultando a uniformidade da atuação administrativa e comprometendo a efetividade das ações previstas.

Também sob a perspectiva do planejamento estatal, a inexistência de critérios objetivos repercute negativamente sobre a elaboração de diagnósticos, a definição de metas e a avaliação de resultados. Todo plano de ação pressupõe a identificação precisa de seu público-alvo, permitindo estimar o número de beneficiários, dimensionar os recursos necessários, estabelecer indicadores de desempenho e monitorar o cumprimento das metas propostas. Quando o universo regulado permanece indefinido ou excessivamente abrangente, tornam-se igualmente imprecisos os indicadores utilizados para aferir a eficácia da política pública, comprometendo a transparência, a governança e a própria capacidade de avaliação da implementação do Plano.

Essa deficiência metodológica revela-se ainda mais relevante quando examinada à luz do Anexo C da Convenção de Minamata. O referido Anexo estabelece um conjunto



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º Ofício de Coordenação e Integração da Tutela Ambiental

articulado de medidas voltadas especificamente à mineração artesanal e em pequena escala, contemplando, entre outros aspectos, estratégias de redução e eliminação do uso do mercúrio, formalização ou regulamentação do setor, promoção de tecnologias livres de mercúrio, educação ambiental, assistência técnica e mecanismos de proteção da saúde humana. A adequada implementação dessas medidas pressupõe a identificação inequívoca dos sujeitos a quem elas se destinam.

Sem essa delimitação, **há risco de esvaziamento parcial da própria eficácia normativa da Convenção**, na medida em que obrigações convencionais passam a incidir sobre um universo indeterminado ou excessivamente ampliado, dificultando sua implementação prática e comprometendo sua efetividade material.

A superação dessa fragilidade demanda que o Plano incorpore critérios materiais capazes de distinguir a mineração efetivamente artesanal e em pequena escala das atividades que, embora formalmente submetidas ao regime de Permissão de Lavra Garimpeira, apresentem estrutura empresarial incompatível com a finalidade protetiva do artigo 7º da Convenção. A definição desses critérios deverá observar parâmetros objetivos, transparentes e verificáveis, aptos a conferir segurança jurídica aos administrados e uniformidade à atuação estatal, preservando a coerência entre o conceito de MAPE adotado pelo Plano e os objetivos que justificaram sua instituição no âmbito da Convenção de Minamata.

Somente a partir dessa delimitação será possível assegurar que as medidas de incentivo, assistência técnica, regularização, financiamento da transição tecnológica e eventual estabelecimento de cronogramas diferenciados incidam exclusivamente sobre os destinatários para os quais foram concebidas, evitando a ampliação indevida dos benefícios do Plano e preservando a efetividade das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

Por fim, a indefinição conceitual compromete a implementação dos **Objetivos Específicos 2 e 7**, voltados à formalização e à transição tecnológica, pois amplia indevidamente o universo de destinatários das medidas de incentivo e posterga a eliminação do mercúrio em empreendimentos que já dispõem de capacidade econômica para adotar tecnologias alternativas.

4.4. Escopo Territorial Restritivo do Plano e da Insuficiente Proteção às Populações Vulneráveis.

A minuta do Plano de Ação Nacional evidencia fragilidade relevante no que se refere à delimitação de seu âmbito de incidência territorial, ao restringir suas ações à denominada "MAPE formalizável" e excluir, de forma expressa ou implícita, territórios como Terras Indígenas e Unidades de Conservação de proteção integral, sob o fundamento de que tais situações devem ser enfrentadas prioritariamente por medidas de comando e controle voltadas à repressão da atividade ilícita.

Embora seja juridicamente inequívoco que a exploração mineral em áreas onde a atividade é proibida deva ser objeto de atuação estatal repressiva, essa constatação não esgota o conteúdo das obrigações assumidas pelo Brasil no âmbito da Convenção de Minamata. O tratado não estrutura suas obrigações a partir da licitude formal da atividade minerária. Toma como referência a existência de riscos concretos à saúde humana e ao meio ambiente decorrentes do uso do mercúrio e exige a adoção de medidas de prevenção, mitigação, monitoramento e proteção de populações expostas.

O Anexo C da Convenção impõe aos Estados-Partes o dever de desenvolver estratégias voltadas à proteção da saúde humana e do meio ambiente em contextos de mineração artesanal e em pequena escala, com especial atenção às populações vulneráveis. Essa diretriz revela uma lógica de proteção ambiental orientada pelo risco e pela exposição, e não pela natureza jurídica da atividade econômica subjacente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

A dimensão quantitativa do recorte revela a gravidade da opção adotada. Segundo levantamento do MapBiomias, invocado pelo Instituto Igarapé em manifestação dirigida a este órgão de execução, mais de 39% da área garimpada no Brasil, em 2022, situava-se no interior de Terras Indígenas ou de Unidades de Conservação, ao passo que mais de 90% da atividade se concentra na Amazônia Legal²¹. Ao excluir expressamente esses territórios de sua estratégia estruturante, o Plano deixa à margem justamente as regiões que concentram as emissões, as liberações e os impactos sanitários mais severos associados ao mercúrio.

Essa opção contraria, ademais, o Relatório Final do Projeto Avaliação Inicial da Convenção de Minamata sobre Mercúrio, encaminhado ao Secretariado do tratado pelo próprio governo brasileiro em 2024, que apontou a atividade garimpeira como a maior fonte de liberação de mercúrio para o solo no país e destacou os danos diretos causados às populações indígenas e ribeirinhas da bacia amazônica²². A crise sanitária e ambiental documentada na Terra Indígena Yanomami, em Roraima, e os reiterados registros de contaminação em comunidades de diversos estados da Amazônia Legal demonstram, com eloquência, a impropriedade de um plano nacional que se autoexclui do enfrentamento das fontes mais críticas de exposição.

Nesse contexto, a contaminação por mercúrio apresenta características que a distinguem de outras formas de degradação ambiental, em razão de sua persistência no meio ambiente, capacidade de transformação em metilmercúrio, bioacumulação e biomagnificação ao longo das cadeias alimentares. Esses fatores fazem com que os impactos ambientais e sanitários se prolonguem no tempo, atingindo corpos hídricos, fauna aquática e populações humanas mesmo após a interrupção da atividade minerária que deu origem à emissão do poluente.

²¹ Manifestação do Instituto Igarapé, de 3 de junho de 2026, juntada ao Inquérito Civil nº 1.13.000.002527/2023-60, com base em dados do MapBiomias. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/2023/09/22/amazonia-concentra-mais-de-90-do-garimpo-no-brasil/>.

²² Relatório Final do Projeto Avaliação Inicial da Convenção de Minamata sobre Mercúrio no Brasil (MIA Brasil), encaminhado ao Secretariado da Convenção em 2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

A opção metodológica da minuta, ao excluir determinadas áreas de sua estratégia estruturante, produz uma lacuna relevante na cobertura das medidas de vigilância ambiental, proteção da saúde e monitoramento de populações expostas. Ainda que a repressão ao garimpo ilegal seja componente indispensável da política pública, ela não substitui ações contínuas de acompanhamento dos efeitos da contaminação já instalada, especialmente em territórios onde os impactos são mais intensos e persistentes.

Essa exclusão gera, ainda, lacuna metodológica incontornável. A minuta não apresenta método capaz de estimar a parcela do consumo nacional de mercúrio verificada fora do universo formal e formalizável, de sorte que os indicadores de monitoramento capturarão apenas fração do fenômeno que se pretende enfrentar. Eventuais reduções aferidas no segmento regularizável poderão coexistir com a manutenção, ou mesmo com a expansão, das emissões associadas às atividades ilegais, o que compromete a fidedignidade dos relatórios de implementação a serem apresentados ao Secretariado da Convenção e distorce a avaliação da efetividade da política pública.

Sob a perspectiva constitucional, o artigo 225 da Constituição da República impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, o que compreende a repressão de atividades poluidoras e, além dela, a adoção de medidas preventivas e corretivas voltadas à mitigação de danos ambientais já verificados. Esse dever assume contornos ainda mais intensos quando se trata de populações em situação de vulnerabilidade socioambiental.

No caso dos povos indígenas, o artigo 231 da Constituição estabelece regime jurídico de proteção reforçada, impondo ao Estado o dever de assegurar a integridade de seus territórios e das condições necessárias à sua reprodução física e cultural. A persistência de contaminantes ambientais como o mercúrio em territórios tradicionalmente ocupados exige, portanto, ações estatais estruturadas de monitoramento, proteção da saúde e gestão de riscos, independentemente da licitude da atividade que originou a contaminação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

Os dados sanitários reunidos na instrução ilustram a persistência dos danos. Estudo da Fundação Oswaldo Cruz identificou concentrações de mercúrio superiores ao limite de segurança de 0,5 µg/g em 21,3% dos peixes comercializados nos centros urbanos de seis estados amazônicos, ao passo que levantamento do Greenpeace Brasil detectou a presença do metal em 56% das mulheres e crianças avaliadas na comunidade Yanomami de Maturacá, no Amazonas. Os Laudos Periciais nº 1357/2021 e nº 228/2022 da Polícia Federal documentaram, no entorno do Rio Madeira, concentrações de mercúrio em água, sedimentos, vegetais e cabelo humano acima dos parâmetros da Resolução CONAMA nº 396/2008²³. Diante desse quadro, o Ministério Público Federal expediu a Recomendação nº 3/2026, voltada à instituição de Sistema Nacional de Monitoramento da Contaminação por Mercúrio, cujas diretrizes merecem incorporação expressa pelo Plano.

Sob essa perspectiva, a restrição territorial adotada pela minuta compromete a coerência entre o diagnóstico dos riscos e a abrangência das estratégias de implementação. Um plano voltado à redução e eliminação dos impactos do mercúrio não pode limitar sua incidência apenas às áreas passíveis de regularização da atividade minerária, sob pena de deixar desassistidas justamente as regiões onde os efeitos da contaminação tendem a ser mais graves e duradouros.

Além disso, diversas medidas previstas no próprio Anexo C da Convenção **possuem natureza transversal e independem da regularidade da atividade minerária**, como ações de vigilância em saúde, monitoramento ambiental, coleta de dados, educação ambiental e proteção de populações expostas. A limitação territorial excessiva compromete a plena efetividade dessas medidas, reduzindo sua incidência justamente em contextos de maior vulnerabilidade.

²³ Elementos técnicos consolidados na Recomendação nº 3/2026, expedida por este órgão de execução, com base em estudo da Fundação Oswaldo Cruz, em levantamento do Greenpeace Brasil na comunidade Yanomami de Maturacá e nos Laudos Periciais nº 1357/2021 e nº 228/2022 da Polícia Federal no Amazonas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

A fragmentação entre políticas de repressão à atividade ilícita, de um lado, e políticas de proteção ambiental e sanitária, de outro, tende a comprometer a efetividade global da política pública, dificultando a coordenação entre órgãos ambientais, de saúde e de fiscalização. A Convenção de Minamata pressupõe abordagem integrada e sistêmica, incompatível com recortes territoriais que excluam previamente áreas de maior risco ambiental e humano.

Diante disso, revela-se necessário que o Plano de Ação Nacional adote como critério orientador de sua incidência territorial mais do que a possibilidade de formalização da atividade minerária, a existência de risco ambiental e sanitário decorrente da exposição ao mercúrio. Isso implica a incorporação de estratégias específicas de monitoramento e proteção também em áreas afetadas por atividades ilícitas, especialmente quando situadas em regiões de elevada sensibilidade socioambiental.

4.5. Fragilidade dos Instrumentos de Controle sobre o Mercúrio.

A análise da minuta do Plano de Ação Nacional evidencia, ainda, fragilidade relevante no desenho institucional das medidas de controle do uso do mercúrio na mineração artesanal e em pequena escala, especialmente no que se refere à centralidade conferida ao licenciamento ambiental como instrumento suficiente para assegurar a conformidade das atividades com as obrigações assumidas pelo Estado brasileiro no âmbito da Convenção de Minamata.

O licenciamento ambiental, enquanto instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), desempenha função essencial de avaliação prévia de impactos, condicionamento de atividades potencialmente poluidoras e imposição de medidas mitigatórias. Contudo, sua eficácia normativa depende da existência de parâmetros regulatórios claros, critérios técnicos uniformes e capacidade institucional adequada para fiscalização contínua das condicionantes estabelecidas. No contexto específico da utilização



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

de mercúrio na mineração artesanal e em pequena escala, tais pressupostos se mostram especialmente sensíveis, em razão da complexidade da cadeia produtiva, da dispersão geográfica das atividades e da dificuldade de rastreamento do insumo utilizado.

Sob essa perspectiva, a minuta atribui ao licenciamento ambiental papel central na contenção dos riscos associados ao uso do mercúrio, sem enfrentar de maneira suficiente as limitações estruturais desse instrumento quando aplicado a atividades caracterizadas por elevada informalidade, dinâmica territorial difusa e assimetria de capacidade técnica entre órgãos licenciadores. Nessas condições, o licenciamento tende a operar predominantemente como mecanismo formal de autorização administrativa, sem assegurar, por si só, a efetividade material das condicionantes impostas, sobretudo na ausência de sistemas integrados de rastreabilidade da substância e de coordenação fiscalizatória entre os entes federativos.

O regime infralegal em causa possui identificação precisa. O Decreto nº 97.507/1989 estabelece, em seu artigo 2º, a vedação do uso de mercúrio na atividade de extração de ouro, "exceto em atividade licenciada pelo órgão ambiental competente", cláusula que converte a proibição aparente em autorização estrutural da amalgamação. O Decreto nº 97.634/1989, por sua vez, organiza o cadastramento, perante o IBAMA, de importadores, produtores e comerciantes de mercúrio metálico, pressupondo regime de oferta estável da substância como insumo lícito, sem qualquer compromisso de redução progressiva. Editados em contexto anterior à Convenção de Minamata, esses atos permanecem intocados pela minuta, que silencia sobre a necessidade de sua revogação ou de sua alteração substancial.

Este órgão de execução já submeteu a questão ao Grupo de Trabalho Permanente sobre o Mercúrio, por meio da Nota Técnica MPF/PR-AM nº 1/2025²⁴. O documento sustenta que os dois decretos padecem de vício formal, por configurarem regulamentos autônomos sem fundamento legal de validade, em desconformidade com o artigo 84, inciso VI, da

²⁴ Nota Técnica MPF/PR-AM nº 1/2025, apresentada pelo Procurador da República signatário ao Grupo de Trabalho Permanente sobre o Mercúrio na nona reunião ordinária, realizada em 13 de maio de 2026 (Relatório de Atividade PGR-00199805/2026).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

Constituição da República, e de vício material, por afrontarem os artigos 196, 225, 23, incisos VI e VII, e 170, inciso VI, do texto constitucional. Sob o ângulo convencional, a antinomia com o artigo 7º, § 2º, e com o Anexo C da Convenção de Minamata, dotada de hierarquia supralegal nos termos assentados pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 708/DF, conduz à tese da revogação tácita dos atos de 1989.

O efeito paralisante desses decretos sobre o aperfeiçoamento regulatório encontra-se documentado. O próprio IBAMA, em manifestação dirigida ao Ministério Público Federal, condicionou a revisão da Instrução Normativa nº 26/2024 à prévia atualização dos atos federais de 1989. No plano estadual, as Resoluções CEMAAM nº 11/2012 e nº 14/2012, do Amazonas, foram revogadas em atendimento à Recomendação MPF nº 15/2025, e a Lei nº 1.453/2021, de Roraima, foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 6.672/RR, exemplos que ilustram o efeito multiplicador da abertura regulatória conferida pelos decretos em referência.

A prática administrativa confirma a insuficiência do licenciamento como instrumento de contenção. A consulta formulada pelo IBAMA aos órgãos estaduais de meio ambiente revelou, em diversas unidades da Federação, a inexistência de exigência sistemática de comprovação da habilitação dos empreendedores, de verificação dos saldos de mercúrio declarados, de análise de alternativas tecnológicas e de imposição de condicionantes quanto à origem regular da substância. Mesmo após a vigência da Instrução Normativa nº 26/2024, licenças de operação continuaram a ser emitidas em favor de empreendedores não habilitados, e o Ministério Público Federal identificou mais de mil e oitocentas licenças ambientais para garimpo de ouro nos estados da Amazônia Legal sem verificação do método de beneficiamento empregado.

O Manual de Atuação do MPF sobre mineração ilegal de ouro na Amazônia, publicado em 2020, já advertia que o órgão licenciador deve exigir, salvo justificativa técnica fundada, a vedação do uso do mercúrio, à vista da disponibilidade de tecnologias alternativas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

de recuperação do ouro²⁵. A manutenção do regime excepcional dos decretos de 1989, à míngua de mecanismos aptos a assegurar a procedência lícita do insumo, perpetua quadro de aparente regularidade que serve, em verdade, à legitimação do uso de substância contrabandeada por empreendimentos formalmente licenciados.

Essa limitação ganha relevo adicional quando considerada a persistência de um marco normativo infralegal que ainda admite, em determinadas condições, o uso do mercúrio como elemento associado à atividade minerária. A manutenção de atos normativos editados em contexto anterior à internalização da Convenção de Minamata, sem reavaliação sistemática de sua compatibilidade com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, contribui para a formação de um quadro de potencial desarmonia normativa, com repercussões diretas sobre a coerência do sistema jurídico aplicável à matéria.

Em termos técnico-jurídicos, a coexistência de normas que ainda pressupõem, regulam ou condicionam a utilização do mercúrio com um tratado internacional que impõe sua redução progressiva e eliminação configura situação de tensão normativa que demanda harmonização interpretativa e, quando necessário, **revisão ou revogação de atos infralegais incompatíveis com os compromissos internacionais assumidos**. A manutenção de regimes administrativos que naturalizam o uso da substância, ainda que sob condicionantes ambientais, pode comprometer a efetividade das obrigações convencionais e perpetuar uma lógica de tolerância regulatória incompatível com o regime de controle estabelecido pela Convenção de Minamata.

Sob a ótica do direito internacional ambiental, a implementação da Convenção de Minamata não se satisfaz com a incorporação formal do tratado ao ordenamento jurídico interno e exige a adoção de medidas legislativas, administrativas e regulatórias aptas a

²⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas. Brasília: MPF, 2020. (Série Manuais de Atuação, 7).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

assegurar sua efetividade material. Trata-se de **obrigação de resultado qualificado**, que pressupõe coerência entre o compromisso internacional assumido e o conjunto de normas internas que disciplinam a matéria. A persistência de instrumentos normativos desconectados do conteúdo material do tratado pode comprometer a demonstração de conformidade do Estado com suas obrigações internacionais.

Nesse contexto, o Plano de Ação Nacional, **ao não enfrentar de maneira explícita a necessidade de revisão do arcabouço normativo infralegal relacionado ao uso do mercúrio, deixa de contemplar uma dimensão essencial da implementação da Convenção.** A superação dos riscos associados à utilização da substância não depende exclusivamente da atuação administrativa no âmbito do licenciamento ambiental, mas também da adequação do marco regulatório que disciplina sua utilização, comercialização e controle.

Além disso, a dependência excessiva do licenciamento ambiental como eixo estruturante do controle do mercúrio pode gerar fragmentação institucional, na medida em que atribui a entes subnacionais responsabilidades significativas sem assegurar a necessária uniformidade de critérios técnicos e jurídicos. A diversidade de entendimentos entre órgãos estaduais e municipais licenciadores pode resultar em assimetrias regulatórias, dificultando a implementação de uma política nacional coerente e coordenada para o enfrentamento dos impactos do mercúrio.

A Convenção de Minamata pressupõe, nesse ponto, a existência de mecanismos integrados de governança capazes de assegurar coordenação entre níveis federativos e setores administrativos, especialmente em matéria de controle de substâncias perigosas. A insuficiência de articulação entre licenciamento ambiental, fiscalização, rastreabilidade e controle de oferta compromete a capacidade do Estado de implementar uma política pública sistêmica, orientada por evidências e dotada de efetividade material.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

Diante desse cenário, revela-se necessário que o Plano de Ação Nacional incorpore diretrizes expressas voltadas à revisão e harmonização do marco normativo infralegal relacionado ao uso do mercúrio e ao fortalecimento de mecanismos integrados de controle que transcendam a lógica estritamente autorizativa do licenciamento ambiental. Tal medida é indispensável para assegurar a coerência entre os instrumentos regulatórios internos e as obrigações assumidas pelo Brasil no âmbito da Convenção de Minamata.

Essas deficiências repercutem diretamente sobre o **Objetivo Específico 1 da minuta**, voltado ao fortalecimento da governança e da segurança jurídica. Enquanto permanecerem vigentes atos normativos que pressupõem a licitude ordinária do uso do mercúrio na atividade garimpeira, o próprio objetivo de fortalecimento institucional resta parcialmente esvaziado, pois subsiste um marco regulatório incompatível com as obrigações assumidas pelo Brasil perante a Convenção de Minamata.

4.5.1. Necessidade de Aperfeiçoamento do Marco Legislativo para a Eliminação Progressiva do Uso do Mercúrio.

A necessidade de harmonização do marco regulatório interno com as obrigações assumidas pelo Estado brasileiro no âmbito da Convenção de Minamata não se restringe à revisão de atos infralegais ou ao aperfeiçoamento dos mecanismos administrativos de controle. A efetividade do regime convencional também demanda a avaliação da suficiência da legislação nacional que disciplina o emprego do mercúrio na atividade minerária, especialmente diante da evolução do conhecimento científico e da disponibilidade de tecnologias aptas a substituir a utilização da substância.

O artigo 7º da Convenção de Minamata estabelece que os Estados-Partes deverão **adotar medidas destinadas à redução e, quando viável, à eliminação do uso do mercúrio na mineração artesanal e em pequena escala de ouro**, objetivo que deve orientar a formulação das políticas públicas e a evolução do ordenamento jurídico interno. Trata-se de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

obrigação que não se exaure na implementação de mecanismos de fiscalização ou rastreabilidade e pressupõe a adoção progressiva de instrumentos normativos capazes de reduzir estruturalmente a dependência da atividade minerária em relação ao mercúrio.

Nesse contexto, a manutenção de disciplina normativa que continue a admitir ordinariamente a utilização da substância, ainda que condicionada ao licenciamento ambiental ou ao cumprimento de requisitos administrativos, tende a perpetuar modelo regulatório centrado na gestão do risco, em detrimento da lógica de substituição tecnológica que inspira a Convenção. Embora o tratado não imponha, de forma imediata e uniforme, a proibição absoluta do mercúrio em todas as hipóteses, sua arquitetura normativa evidencia que a permanência de regimes jurídicos voltados apenas ao controle do uso deve ser compreendida como etapa transitória, orientada à eliminação progressiva da substância sempre que existirem alternativas técnica e economicamente viáveis.

Sob essa perspectiva, a evolução tecnológica observada nos últimos anos reforça a viabilidade material da substituição do mercúrio em parcela significativa das operações de mineração artesanal e em pequena escala. Métodos de concentração gravimétrica, sistemas de lixiviação controlada e outras soluções tecnológicas desenvolvidas para a recuperação de ouro sem utilização de mercúrio vêm sendo implementados em diferentes países, inclusive no âmbito de iniciativas internacionais voltadas à execução da própria Convenção de Minamata. A existência dessas alternativas reduz progressivamente o espaço para a manutenção de regimes jurídicos que pressupõem a utilização contínua da substância.

A adoção de disciplina legislativa que estabeleça cronograma de eliminação progressiva do mercúrio, associado à implementação de políticas de assistência técnica, financiamento da transição tecnológica e fortalecimento institucional, mostra-se compatível com os objetivos da Convenção e com os **princípios constitucionais da prevenção, da precaução e da proteção suficiente do meio ambiente e da saúde pública**. Tal providência também contribui para conferir maior coerência ao sistema normativo brasileiro, reduzindo as



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

tensões atualmente existentes entre normas internas que ainda admitem o uso da substância e os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Essa diretriz, uma vez incorporada ao Plano de Ação Nacional, fortaleceria sua conformidade material com a Convenção de Minamata, permitindo que a implementação das medidas de controle do mercúrio fosse acompanhada de estratégia normativa orientada, para além da fiscalização da substância, à sua efetiva substituição, sempre que técnica e economicamente viável, em consonância com a finalidade preventiva e protetiva que informa o tratado internacional.

Convém registrar, por fim, que a Agência Nacional de Mineração noticiou, no âmbito do Grupo de Trabalho Permanente sobre o Mercúrio, a elaboração de nova resolução sobre a Permissão de Lavra Garimpeira, com o propósito declarado de dificultar ao máximo o uso do mercúrio. A iniciativa evidencia a viabilidade institucional da revisão normativa ora preconizada e reforça a conveniência de que o Plano de Ação Nacional articule, de modo expresse, o cronograma de eliminação progressiva da substância com a atualização do arcabouço regulatório minerário e ambiental.

4.6. Devolução Voluntária do Mercúrio e a Complementação Regulamentar do Artigo 56 da Lei nº 9.605/1998 (Norma Penal em Branco).

A minuta contempla, entre suas medidas, a possibilidade de entrega voluntária do mercúrio em circulação, com perspectiva de não penalização do detentor da substância. Longe de merecer supressão, a diretriz reclama acolhida e adequada estruturação jurídica. Em um cenário de eliminação progressiva do metal, a inexistência de via lícita de desfazimento converte cada detentor em refém da própria irregularidade e cria estímulo direto ao descarte clandestino em rios, igarapés e solos, com danos ambientais e sanitários superiores àqueles que o tratado busca precisamente evitar. A racionalidade preventiva que informa a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

Convenção de Minamata exige, portanto, a abertura de porta de saída segura para a substância que hoje se encontra dispersa nas frentes de garimpo.

O IBAMA, na Nota Técnica nº 14/2026, registrou a inexistência de base legal e de estrutura logística aptas a suportar a medida no estado atual do ordenamento. A objeção é procedente enquanto diagnóstico e, justamente por isso, não conduz ao abandono da proposta. Aponta, em verdade, para a necessidade de prévia construção do suporte normativo e operacional do programa. A inclusão da diretriz na própria minuta, elaborada sob a coordenação do Ministério de Minas e Energia com a participação do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, evidencia a disposição política das Pastas responsáveis, à qual falta, unicamente, a retaguarda jurídica capaz de conferir segurança aos aderentes e aos agentes públicos incumbidos da execução.

A experiência nacional do desarmamento oferece precedente eloquente. A Lei nº 10.826/2003, em seus artigos 31 e 32, este último com a redação dada pela Lei nº 11.706/2008, autoriza a entrega espontânea de armas de fogo, a qualquer tempo, mediante recibo, com presunção de boa-fé, indenização na forma do regulamento e expressa extinção da punibilidade da eventual posse irregular do artefato entregue. As campanhas de recolhimento fundadas nesse regime retiraram de circulação expressivo contingente de armamento irregular e demonstraram que a oferta de canal oficial de devolução, dissociado de qualquer mercado paralelo, constitui instrumento eficaz de redução de acervos ilícitos.

Cumprе salientar que a ausência de lei específica sobre a entrega voluntária de mercúrio constitui não óbice intransponível à replicação do modelo. O tipo penal que incrimina a guarda e o transporte da substância possui estrutura de norma penal em branco, na qual o desvalor da conduta pressupõe o desacordo com a disciplina administrativa. Assim dispõe o artigo 56, *caput*, da Lei nº 9.605/1998:

Art. 56. Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

O elemento normativo "*em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos*" integra o próprio tipo. A conduta praticada em conformidade com o regulamento é, por definição, atípica, uma vez que ausente um dos pressupostos da proibição. Disso decorre consequência de elevada relevância prática. Ato regulamentar federal que institua programa oficial de devolução do mercúrio e declare conformes a guarda e o transporte da substância exclusivamente para fins de entrega nos pontos credenciados retira tais condutas do âmbito de incidência da norma incriminadora. Não se cuida de criar, por via infralegal, causa extintiva de punibilidade, providência que esbarraria na reserva legal, e sim de delimitar o conteúdo do elemento normativo do tipo, técnica legislativa cuja legitimidade constitucional é amplamente reconhecida.

A jurisprudência corrobora a viabilidade da construção. O Superior Tribunal de Justiça proclama, de modo pacífico, que o artigo 56 da Lei nº 9.605/1998 constitui norma penal em branco dependente de complementação²⁶. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema nº 1.246 da repercussão geral, assentou que **normas penais em branco podem ser complementadas por atos normativos infralegais, como decretos, portarias e resoluções**, editados por qualquer dos entes federados, sem ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito penal²⁷.

A Primeira Turma da Corte, na mesma linha, admitiu que resolução de conselho estadual de meio ambiente complemente o tipo do artigo 60 da própria Lei de Crimes

²⁶ STJ, AgRg no HC nº 585.526/SP, Rel. Min. Jorge Mussi, Quinta Turma, julgado em 4 de agosto de 2020, DJe de 25 de agosto de 2020. No mesmo sentido: STJ, HC nº 370.972/MS, Rel. Min. Nefi Cordeiro, Sexta Turma, DJe de 7 de dezembro de 2016.

²⁷ STF, ARE nº 1.418.846 RG/RS (Tema nº 1.246 da repercussão geral), Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 24 de março de 2023. No mesmo sentido: STF, HC nº 128.894/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 23 de agosto de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=10292261>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

Ambientais²⁸. Se até atos normativos estaduais se prestam à integração dos tipos ambientais, com maior razão o decreto do Presidente da República, ou mesmo ato conjunto dos ministérios competentes e do IBAMA, revela-se instrumento idôneo para complementar o artigo 56 com a disciplina do programa de devolução.

No plano temporal, as modalidades guardar, armazenar e ter em depósito configuram delitos permanentes, cuja consumação se protraí enquanto durar a detenção da substância. A superveniência do complemento regulamentar autorizador faz cessar, desse momento em diante, a tipicidade da detenção dirigida à **entrega**, por aplicação imediata da nova disciplina ao fato permanente em curso, sem necessidade de recurso à retroatividade.

Cumpra deixar claro, sob pena de ineficácia da política pública, que a conduta de quem se dirige ao IBAMA, ou a outro ponto credenciado, para devolver o mercúrio não realiza o tipo do contrabando. O artigo 334-A, *caput*, do Código Penal incrimina a importação e a exportação de mercadoria proibida, ao passo que o § 1º, inciso II, equipara ao contrabando a importação clandestina de mercadoria sujeita a registro, análise ou autorização de órgão público competente, hipótese na qual se enquadra o mercúrio internalizado à margem do controle do IBAMA. A entrega espontânea não envolve transposição de fronteira. Quem devolve a substância não importa nem exporta coisa alguma. Limita-se a restituir ao Poder Público material que já se encontra em circulação no território nacional, e a consumação de eventual contrabando pretérito pertence, com exclusividade, a quem promoveu a internalização clandestina.

De igual sorte, não incidem as figuras equiparadas dos incisos IV e V do § 1º do artigo 334-A. O inciso IV alcança quem vende, expõe à venda, mantém em depósito ou, de qualquer forma, utiliza a mercadoria proibida, e o inciso V, quem a adquire, recebe ou oculta, sempre em proveito próprio ou alheio e no exercício de atividade comercial ou industrial. A

²⁸ STF, ARE nº 1.514.669 AgR/RS, Rel. Min. Cristiano Zanin, Primeira Turma, julgado em 11 de novembro de 2024, com aplicação do Tema nº 1.246 da repercussão geral ao artigo 60 da Lei nº 9.605/1998.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

entrega ao órgão ambiental situa-se em posição diametralmente oposta a essas condutas. O aderente não vende, não expõe à venda, não adquire nem recebe. Deixa de ocultar, precisamente porque revela e restitui a substância. Atua, ademais, fora de qualquer contexto de mercancia, elemento normativo indispensável às equiparações, inclusive na forma do § 2º do dispositivo, que pressupõe comércio irregular ou clandestino de mercadorias estrangeiras. Sobre a conduta de quem transporta e detém o metal com a exclusiva finalidade de devolvê-lo remanesce, unicamente, como dito, a subsunção ao artigo 56 da Lei nº 9.605/1998, precisamente o tipo cuja incidência o complemento regulamentar afastará.

O destinatário da política é, portanto, o garimpeiro que, sem responder a investigação ou a processo por outros delitos, deseja abandonar a amalgamação e migrar para técnicas limpas de beneficiamento. Em relação a ele, a adesão ao programa não poderá ser tomada, por si só, como indício de importação pretérita ou de qualquer outra prática criminosa, cabendo ao regulamento prever presunção de boa-fé análoga à do artigo 32 da Lei nº 10.826/2003. Situação diversa é a daquele contra quem uma investigação reúna, por meios autônomos, indícios de contrabando efetivamente praticado, de usurpação de bem ou matéria-prima da União (artigo 2º da Lei nº 8.176/1991), de extração ilegal de recursos minerais (artigo 55 da Lei nº 9.605/1998), de lavagem de capitais ou de integração a organização criminosa. Quanto a esses delitos, a persecução penal seguirá seu curso ordinário, pois o programa não institui anistia nem salvo-conduto. A exclusão da tipicidade restringe-se à detenção e ao transporte finalisticamente dirigidos à devolução, e não se estende a estoques mantidos para abastecimento continuado da atividade extrativa, cuja guarda, por definição, não se destina à entrega.

Salvaguardas específicas devem acompanhar o desenho normativo, de modo a impedir a conversão do mecanismo em canal de branqueamento do metal contrabandeado. Impõem-se, nessa linha, a vedação de pagamento pelo mercúrio entregue, com contrapartida restrita ao custeio logístico estatal, o registro da operação nos sistemas do IBAMA, com



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

identificação do aderente e dos quantitativos, e a triagem de inteligência para volumes atípicos, incompatíveis com resíduos de atividade em transição. Convém prever, ainda, janelas temporais articuladas ao cronograma de substituição tecnológica e à revogação dos Decretos nº 97.507/1989 e nº 97.634/1989, a destinação final ambientalmente adequada da substância recolhida, mediante estabilização e disposição como resíduo de mercúrio, na forma do artigo 11 da Convenção de Minamata, e a preferência de acesso aos benefícios da transição em favor dos aderentes que assumam compromissos de conversão produtiva.

Reformulada nesses termos, a devolução voluntária deixa de representar fator de risco e passa a constituir peça necessária da transição, verdadeira retaguarda jurídica sem a qual a eliminação progressiva do uso tenderá a gerar passivo difuso de descarte clandestino. Recomenda-se, por conseguinte, que a versão final do Plano condicione expressamente a implementação da medida à prévia edição do complemento regulamentar do artigo 56 da Lei nº 9.605/1998 e à incorporação das salvaguardas indicadas, em articulação com os demais instrumentos de controle examinados nesta Nota Técnica.

4.7. Inconsistências Metodológicas do Inventário de Emissões e Liberações de Mercúrio.

O inventário de emissões e liberações que fundamenta a minuta apresenta deficiências metodológicas relevantes, com repercussão direta sobre o dimensionamento do problema a ser enfrentado. As estimativas adotadas referenciam o Toolkit for Identification and Quantification of Mercury Sources do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente em sua versão de 2015 e a planilha do Inventário Nível 2 na versão de 2019, embora se encontre vigente a versão atualizada em setembro de 2023, que aperfeiçoou os parâmetros técnicos de perda de mercúrio por quilograma de ouro produzido segundo as técnicas utilizadas²⁹.

²⁹ UNEP. Toolkit for Identification and Quantification of Mercury Sources: Reference Report and Guideline for Inventory Level 2. Geneva: UN Environment Programme, Chemicals and Health Branch, 2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

A proporção de perda adotada pelo estudo de apoio, de 190 gramas de mercúrio por quilograma de ouro produzido, contradiz o próprio documento que a veicula e revela-se tecnicamente inviável³⁰. Considerada a composição usual do amálgama, com partes aproximadamente iguais de mercúrio e de ouro, e a eficiência média de recuperação da retorta, a perda verificada apenas nessa etapa já se aproxima de 250 gramas por quilograma de ouro, sem computar as perdas do processo de prensagem. A adoção de fator inferior ao mínimo fisicamente possível conduz à subestimação sistemática das emissões e liberações nacionais.

O WWF-Brasil, em manifestação encaminhada ao MPF³¹, acrescentou que a taxa de recuperação de 97% atribuída às retortas provém de ensaio de laboratório conduzido pelo Centro de Tecnologia Mineral com equipamento ajustado para eficiência máxima, ao passo que a literatura técnica indica, em condições de campo, eficiência da ordem de 55% a 65%. A entidade apontou, ainda, divergência entre a área impactada indicada na minuta, de aproximadamente 2.200 km², e o valor de 3.376 km² apurado pela coleção 10 do MapBiomass, superior em 53% ao número oficial.

As estimativas de produção incorrem em inconsistências análogas. A minuta adota produção anual da ordem de 40 toneladas de ouro, ao passo que o Instituto Escolhas, a partir dos valores declarados de recolhimento da CFEM, estimou produção média de 81,3 toneladas anuais no período de 2015 a 2020 e apontou que mais de 200 toneladas comercializadas podem ter origem ilegal³². O estudo de apoio mescla, ademais, fontes heterogêneas para anos distintos, com a utilização do Sumário Mineral Brasileiro, do Anuário Mineral Brasileiro e de

³⁰ ARAUJO, C. H. X.; VEIGA, M. M.; DE TOMI, G. Panorama nacional da mineração artesanal e em pequena escala de ouro. Volume VIII: inventário das emissões e liberações de mercúrio. São Paulo: FDTE, abr. 2025. DOI: <https://doi.org/10.29327/5675051>.

³¹ Ofício nº 38-2026/WWF-Brasil, de 30 de junho de 2026, juntado ao Inquérito Civil nº 1.13.000.002527/2023-60, com referência a BRAGA, P. F. A.; ARAÚJO, R. V. V. Ensaio de retortagem: destilação de mercúrio. In: SAMPAIO, J. A.; FRANÇA, S. C. A.; BRAGA, P. F. A. (ed.). Tratamento de minérios: práticas laboratoriais. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2007.

³² INSTITUTO ESCOLHAS. Raio X do ouro: mais de 200 toneladas podem ser ilegais. São Paulo, 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

levantamentos do próprio Instituto Escolhas, sem justificativa metodológica para a combinação.

Acresça-se que a minuta atribui seus dados a suposto "Inventário Nacional de Emissões e Liberações de Mercúrio", embora a fonte indicada nas notas de rodapé corresponda a estudo diverso, elaborado no âmbito do Projeto Ouro sem Mercúrio. A imprecisão na identificação das fontes compromete a transparência do diagnóstico e dificulta o controle social e técnico sobre as premissas quantitativas do Plano.

A produção ilegal, por fim, resta subestimada em comparação ao próprio Relatório Final do Projeto Avaliação Inicial da Convenção de Minamata sobre Mercúrio, encaminhado ao Secretariado em 2024. A minimização da parcela clandestina da atividade reduz artificialmente a magnitude das emissões e liberações e conduz a metas e indicadores desconectados da realidade que se pretende transformar.

Para a correção dessas inconsistências, mostra-se necessária a atualização do inventário segundo o Toolkit de 2023, a revisão dos fatores de perda de mercúrio por ouro produzido, a harmonização das estimativas de produção com as bases oficiais disponíveis e a incorporação, na própria minuta, de capítulo metodológico que explicita as fontes utilizadas, os critérios de tratamento dos dados e as delimitações conceituais adotadas, em benefício da verificabilidade e da credibilidade do instrumento.

5. Necessidade de Observância ao Dever de Consulta Prévia, Livre e Informada aos Povos Indígenas.

A minuta do Plano de Ação Nacional, ao disciplinar medidas com potencial impacto direto sobre povos indígenas e comunidades tradicionais, suscita relevante questionamento quanto à observância do dever de consulta prévia, livre e informada, previsto na **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)**, promulgada originariamente pelo Decreto nº 5.051/2004 e atualmente consolidada pelo Decreto nº 10.088/2019,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro também com *status* normativo supralegal, conforme entendimento consolidado no âmbito da jurisprudência constitucional.

Nos termos do artigo 6º, item 1, alínea "a", do referido instrumento internacional, **os povos indígenas devem ser consultados**, mediante procedimentos apropriados e por meio de suas instituições representativas, **sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los diretamente**. O artigo 7º assegura-lhes, em complemento, o direito de participar da formulação, da aplicação e da avaliação dos planos e programas suscetíveis de afetá-los. Trata-se de garantia procedimental qualificada, que integra o próprio bloco de convencionalidade aplicável à matéria e condiciona a validade jurídica das decisões estatais.

No caso do Plano de Ação Nacional, verifica-se que, embora o instrumento incida sobre políticas relacionadas à mineração artesanal e em pequena escala, com impactos reconhecidamente significativos sobre territórios tradicionalmente ocupados, **não se evidencia de forma suficiente a realização de processo de consulta prévia estruturado, adequado e situado em momento anterior à consolidação das diretrizes estratégicas do Plano**.

A instrução confirmou a omissão. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, em resposta ao ofício expedido por este órgão de execução, declarou que não houve consulta à entidade, nos termos do artigo 6º da Convenção nº 169, durante o processo de elaboração da minuta, e que desconhece a realização de processo específico de consulta junto aos povos e às organizações indígenas representativas. O convite para acompanhamento de discussões, encaminhado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima na véspera da circulação da minuta ao Grupo de Trabalho, não se qualifica, à evidência, como consulta prévia, livre e informada.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º Ofício de Coordenação e Integração da Tutela Ambiental

Também a contradição interna da minuta agrava o vício. O capítulo dedicado às estratégias de proteção de populações vulneráveis prevê protocolo nacional para garantir o Consentimento Livre, Prévio e Informado em ações de monitoramento ambiental, de vigilância em saúde e de remediação de áreas contaminadas em Terras Indígenas, com o que o próprio documento reconhece o impacto direto de suas disposições sobre tais comunidades. O capítulo relativo ao processo de tomada de decisão, contudo, descreve articulações conduzidas em colegiados governamentais e consulta pública genérica, sem qualquer menção à oitiva específica das organizações representativas dos povos indígenas na fase de concepção do instrumento.

A exigência de consulta não se satisfaz com mecanismos genéricos de participação ou com etapas posteriores de diálogo durante a implementação. A Convenção nº 169 da OIT estabelece que a consulta deve ocorrer de **boa-fé**, de forma apropriada às circunstâncias e com o objetivo de alcançar acordo ou consentimento, sempre que possível, antes da adoção ou execução das medidas suscetíveis de impacto.

Sob a perspectiva constitucional, essa exigência encontra fundamento no artigo 231 da Constituição da República, que reconhece os direitos originários dos povos indígenas sobre suas terras tradicionalmente ocupadas e impõe ao Estado o dever de assegurar a integridade de sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Esse regime de proteção reforçada implica a necessidade de participação qualificada em decisões estatais que possam afetar seus territórios e modos de vida.

A elaboração de políticas públicas voltadas ao enfrentamento dos impactos da mineração e da contaminação por mercúrio insere-se nesse contexto de incidência reforçada de deveres estatais. A ausência de consulta prévia adequada compromete a legitimidade democrática do processo decisório e a sua conformidade com o bloco de convencionalidade e com a ordem constitucional brasileira.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

Nessa quadra, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos confere densidade a essa exigência. No Caso do Povo Saramaka vs. Suriname, o tribunal afirmou o dever estatal de consulta prévia, adequada e informada, segundo os costumes e as tradições das comunidades, sempre que se cogitem medidas incidentes sobre seus territórios e recursos naturais³³. No Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai, assentou a obrigação de adoção de providências eficazes de proteção do território e dos recursos naturais em favor das presentes e futuras gerações³⁴. No Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat vs. Argentina, reafirmou que a interferência indevida sobre recursos naturais em territórios indígenas pode configurar violação múltipla e interdependente de direitos³⁵.

Em consonância com esses precedentes, a jurisprudência constitucional e internacional em matéria de direitos de povos indígenas reconhece que a consulta prévia constitui **requisito substancial de validade de medidas estatais com potencial impacto direto**, especialmente quando relacionadas a territórios tradicionalmente ocupados e à exploração de recursos naturais. Sua inobservância pode acarretar vício de legalidade e invalidade dos atos administrativos e das políticas públicas dele decorrentes.

No contexto do Plano de Ação Nacional, essa exigência assume especial relevância por se tratar de instrumento estruturante de política pública destinado ao cumprimento de obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro no âmbito da Convenção de Minamata. A ausência de consulta adequada compromete, portanto, a dimensão

³³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

procedimental interna do ato e a própria capacidade de o Estado demonstrar conformidade material com padrões internacionais de proteção de direitos humanos.

Não é demais registrar a incongruência em que incorre o Estado brasileiro. Na Sexta Conferência das Partes da Convenção de Minamata, realizada em Genebra em novembro de 2024, o Brasil propôs e patrocinou iniciativas voltadas ao fortalecimento da participação dos povos indígenas e das comunidades locais na implementação do tratado, e o Ministério dos Povos Indígenas conduziu ao evento delegação de representantes Yanomami, Munduruku e Kayapó. Revela-se contraditório que o país preconize, no foro internacional, o engajamento desses povos e, simultaneamente, conduza a elaboração de seu plano nacional à margem da escuta das comunidades atingidas em território brasileiro.

Diante disso, revela-se juridicamente necessário que a **versão final do Plano seja precedida de consulta prévia, livre e informada às organizações representativas dos povos indígenas e das comunidades tradicionais** potencialmente afetadas, com a participação da Fundação Nacional dos Povos Indígenas e do Ministério dos Povos Indígenas, assegurando condições efetivas de participação e de influência no desenho das medidas a serem adotadas.

Essa providência não se qualifica como mera formalidade procedimental. Constitui requisito estrutural de legitimidade e eficácia do próprio Plano, na medida em que permite a incorporação de conhecimentos tradicionais, a identificação de riscos não captados por diagnósticos centralizados e a construção de soluções mais adequadas às realidades territoriais afetadas pela mineração e pela contaminação por mercúrio.

6. Insuficiência da Minuta para o Alcance dos Objetivos Específicos do Plano de Ação Nacional.

A análise consolidada das desconformidades identificadas ao longo da presente Nota Técnica evidencia que as fragilidades da minuta do Plano de Ação Nacional (PAN) não se



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

limitam a inconsistências pontuais de formulação, desenho institucional ou técnica normativa. Ao contrário, revelam um **descompasso estrutural entre os pressupostos que orientam o Plano, os instrumentos selecionados para sua implementação e o conjunto de obrigações materiais impostas ao Estado brasileiro pela Convenção de Minamata sobre Mercúrio**, especialmente em seu artigo 7º e no Anexo C.

Sob a perspectiva do planejamento público orientado por resultados, a validade funcional de um plano nacional depende da existência de coerência interna entre diagnóstico, definição do público-alvo, escolha dos instrumentos de intervenção estatal, mecanismos de implementação e métricas de avaliação. No caso do PAN-MAPE, essa coerência é comprometida por déficits simultâneos de ordem conceitual, normativa, empírica e institucional, que afetam diretamente sua capacidade de operar como instrumento eficaz de implementação convencional.

No plano normativo, a persistência de um arcabouço infralegal parcialmente dissociado das obrigações assumidas no âmbito da Convenção de Minamata compromete a governança do sistema de controle do mercúrio, mantendo regimes administrativos que não refletem integralmente a diretriz de redução progressiva e eliminação da substância. Essa dissonância enfraquece o Objetivo Específico 1 e revela insuficiência de harmonização normativa com o tratado internacional.

Sob o prisma conceitual, a ausência de critérios objetivos de delimitação da Mineração Artesanal e em Pequena Escala (MAPE) amplia indevidamente o universo de incidência do Plano, comprometendo sua focalização e desviando recursos institucionais destinados à proteção de grupos vulneráveis, em desconformidade com a lógica de proporcionalidade material prevista no artigo 7º da Convenção.

No campo empírico, o diagnóstico que sustenta o controle de oferta e circulação do mercúrio revela inconsistências relevantes, especialmente no que se refere à premissa de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

existência de estoque interno rastreável, em contraste com evidências que indicam predominância de fluxos ilícitos transnacionais e baixa rastreabilidade da substância no território nacional. Essa dissonância compromete o Objetivo Específico 3, reduzindo a efetividade das estratégias de monitoramento e controle.

Quanto ao plano instrumental, as inconsistências do inventário de emissões e liberações comprometem os Objetivos Específicos 3 e 6, voltados ao controle, à retirada de circulação e à destinação ambientalmente adequada da substância. Estratégias calibradas a partir de fatores de perda subestimados e de estoques hipotéticos tendem a produzir metas inalcançáveis ou inócuas. A devolução voluntária do mercúrio, por sua vez, somente cumprirá função útil a esses objetivos se precedida do suporte regulamentar delineado no item 4.6 desta Nota Técnica, sem o qual careceria de segurança jurídica e de salvaguardas contra o desvio de finalidade.

Na dimensão territorial e de proteção de direitos, a restrição do escopo do Plano à chamada "MAPE formalizável", com exclusão estrutural de áreas como Terras Indígenas e Unidades de Conservação, compromete a incidência das medidas de proteção sobre justamente os territórios mais afetados pelos impactos persistentes da contaminação por mercúrio, em afronta à lógica de proteção de populações vulneráveis prevista no Anexo C da Convenção.

No plano procedimental, a ausência de conformidade robusta com o dever de consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, fragiliza a legitimidade do processo de formulação do Plano, afetando sua aderência ao bloco de convencionalidade aplicável à proteção de povos indígenas e comunidades tradicionais.

O déficit participativo alcança igualmente o Objetivo Específico 5, dedicado ao engajamento e à comunicação. O reconhecimento, pelo próprio Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, de que a contribuição da sociedade civil organizada no Plano de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º Ofício de Coordenação e Integração da Tutela Ambiental

Trabalho é "praticamente nula" evidencia que a arquitetura de participação anunciada pelo documento ainda não encontrou correspondência em sua construção concreta.

Diante desse conjunto articulado de fragilidades, verifica-se que a minuta não apresenta somente deficiências internas corrigíveis por ajustes pontuais. Revela, em verdade, um **déficit estrutural de conformidade material com a Convenção de Minamata**, na medida em que não assegura a correspondência necessária entre (i) o problema regulatório identificado, (ii) os instrumentos de intervenção selecionados e (iii) os resultados ambientais e sanitários exigidos pelo tratado internacional.

7. Conclusão.

A análise desenvolvida ao longo desta Nota Técnica evidencia que a minuta do Plano de Ação Nacional para a Mineração Artesanal e em Pequena Escala de Ouro, conquanto represente iniciativa relevante para o cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro, padece de déficit estrutural de conformidade material com o artigo 7º e o Anexo C da Convenção de Minamata sobre Mercúrio. A superação desse quadro reclama revisão integrada das premissas diagnósticas, das delimitações conceituais, dos instrumentos normativos e dos mecanismos de implementação do documento, nos termos pormenorizadamente expostos nas seções precedentes, antes de sua aprovação definitiva e de seu encaminhamento ao Secretariado da Convenção.

Ante o exposto, conclui-se que a versão final do Plano de Ação Nacional deve incorporar, no mínimo, os seguintes ajustes estruturais:

a) definição normativa de Mineração Artesanal e em Pequena Escala fundada em critérios objetivos de produção, faturamento, área explorada, número de trabalhadores e tecnologia empregada, com a exclusão dos empreendimentos de grande porte formalmente abrigados sob Permissões de Lavra Garimpeira;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

6º Ofício de Coordenação e Integração da Tutela Ambiental

b) reformulação do diagnóstico dos fluxos de mercúrio, com o reconhecimento da inexistência de estoque lícito remanescente e o redirecionamento das estratégias de controle ao contrabando, às cadeias logísticas e às economias criminais transnacionais, explicitada a origem de qualquer quantitativo cuja utilização se pretenda admitir durante a transição;

c) adoção do risco ambiental e sanitário como critério de incidência territorial, com estratégias de monitoramento, vigilância em saúde e proteção de populações expostas também nas áreas afetadas por atividades ilícitas, notadamente Terras Indígenas e Unidades de Conservação;

d) previsão expressa da revogação dos Decretos nº 97.507/1989 e nº 97.634/1989, acompanhada do fortalecimento das exigências do licenciamento ambiental quanto à habilitação dos empreendedores e à comprovação da origem lícita dos insumos;

e) instituição, mediante complementação regulamentar do artigo 56 da Lei nº 9.605/1998, de programa oficial de devolução voluntária do mercúrio, com presunção de boa-fé do aderente e sem responsabilização penal quanto à detenção e ao transporte destinados à entrega, ressalvada a persecução dos delitos autônomos e observadas as salvaguardas indicadas no item 4.6;

f) atualização do inventário de emissões e liberações segundo o Toolkit de 2023, com revisão dos fatores de perda, harmonização das estimativas de produção e inclusão de capítulo metodológico que explicita fontes, critérios e delimitações conceituais;

g) realização de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e às comunidades tradicionais, além de processo efetivo de participação social, antes da consolidação do documento, na linha da Recomendação nº 8/2026; e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º Ofício de Coordenação e Integração da Tutela Ambiental

h) demonstração expressa da correspondência entre cada exigência do Anexo C da Convenção e as medidas internas adotadas, a exemplo da técnica empregada pelo Plano de Ação Nacional equatoriano.

O Ministério Público Federal acompanhará o desfecho do processo de consolidação do documento. Permanecendo as desconformidades ora apontadas na versão final encaminhada ao Secretariado da Convenção de Minamata, este órgão de execução adotará as medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis à tutela do meio ambiente, da saúde pública e dos direitos dos povos indígenas.

Manaus/AM, 9 de julho de 2026.

- assinatura eletrônica -

ANDRÉ LUIZ PORRECA FERREIRA CUNHA³⁶

PROCURADOR DA REPÚBLICA

³⁶ Titular do **6º Ofício Administrativo de Coordenação e Integração da Tutela Ambiental**, com atuação administrativa, em âmbito nacional, no Combate ao Garimpo Ilegal. Titular do **2º Ofício da Amazônia Ocidental**, especializado no enfrentamento à mineração ilegal nos estados do Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia. Membro do **Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO)** do MPF no Amazonas. Integrante dos **grupos de trabalho** Barragens de Mineração (4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF), Portos e Aeroportos (2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF), Mineração Ilegal no Brasil (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime - UNODC) e Grupo de Trabalho Permanente sobre o Mercúrio (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima). **Coordenador** e **docente** em cursos de aperfeiçoamento oferecidos pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). **Editor e Avaliador** na Revista Cadernos Eletrônicos | Direito Internacional Sem Fronteiras (ISSN n 2675-2514)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO
DA TUTELA AMBIENTAL



ELABORAÇÃO

PROCURADOR DA REPÚBLICA

André Luiz Porreca Ferreira Cunha

EQUIPE DE APOIO

Evellyn Garcia Ferreira da Silva — Assessora-Chefe

Rachel Gomes Silva — Assessora Jurídica

Bruno Vieira de Souza — Assistente Nível II

João Leandro Cury Nogueira — Analista do MPU/Direito

David dos Santos Cavalcante — Estagiário/Direito

Brasília/DF e Manaus/AM

Julho de 2026

MPF
Ministério Público Federal

MINISTÉRIO
PÚBLICO
FEDERAL

Assinado com login e senha por ANDRE LUIZ PORRECA FERREIRA CUNHA, em 10/07/2026 01:46. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0965beff.9b7bed20.4bec5fea.1db3a991