

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

Nota Técnica nº 63/2019/DDS/SGM

PROCESSO Nº 48400.001732/2014-44

INTERESSADO: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA - CONJUR/MME, SECRETARIA DE GEOLOGIA, MINERAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO MINERAL, AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM

ASSUNTO

Análise da repercussão do Parecer nº 21/2014/DEPCONSU/PGF/AGU no setor de mineração para subsidiar apreciação da CONJUR/MME.

REFERÊNCIAS

Cota nº 370/2019/CONJUR-MME/CGU/AGU ([0341053](#)).

SUMÁRIO EXECUTIVO

Trata-se de solicitação da Consultoria Jurídica do Ministério de Minas e Energia (CONJUR/MME) de subsídios técnicos quanto à repercussão do Parecer nº 21/2014/DEPCONSU/PGF/AGU no setor de mineração.

ANÁLISE

Unidades de Conservação da Natureza (UCs) são espaços territoriais legalmente instituídos pelo Poder Público destinados à conservação da biodiversidade brasileira, conforme a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC).

As categorias de UCs são divididas em dois grandes grupos: proteção integral, cuja finalidade é a preservação da natureza (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre); e uso sustentável, cujo propósito é compatibilizar a conservação do meio ambiente com o uso sustentável de seus recursos naturais (Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Particular do Patrimônio Natural), cada qual com seus objetivos delimitados na referida Lei.

Sobre as Florestas Nacionais (FLONAs), UC de Uso Sustentável, a Lei do SNUC define em seu Art. 17:

"Art. 17. A Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.

§ 1º A Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º Nas Florestas Nacionais é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração.

§ 4º A pesquisa é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento.

§ 5º A Floresta Nacional disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes.

§ 6º A unidade desta categoria, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal."

A Lei nº 9.985/2000 estabelece, também, o Plano de Manejo das UCs como um documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação, é estabelecido o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais. Suas especificidades estão dispostas nos Arts. 27 e 28 da citada Lei:

"Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

...

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

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

O Plano de Manejo representa o zoneamento dentro da Unidade de Conservação, ou seja, é o instrumento técnico de definição dos espaços territoriais e condições de uso e ocupação da área protegida. Além do ato de criação da UC, inclusive, é onde deveria estar indicada a previsibilidade da atividade mineral e estabelecida a parcela da área territorial da UC em que poderia se efetivar, ou mesmo, o seu impedimento, seja por vedação expressa nesse documento, ou simplesmente, por não observância da atividade da lista de práticas permitidas em seu zoneamento.

Especificamente com relação à mineração em Unidades de Conservação, há entendimento, marcado pelo Parecer PROGE/DNPM nº 525/2010 ([0244396](#)), de que a atividade minerária é proibida no interior de UCs do grupo de Proteção Integral, e permitida, *a priori*, nas unidades de uso sustentável, desde que respeitado o seu Plano de Manejo, com exceção, neste último caso, para as categorias de Reserva Extrativista e Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme indicado em suas conclusões:

"73. Diante do exposto acima, pode-se concluir que:

a) É vedada a realização de atividades minerárias em UCs de proteção integral, RESEX e RPPN.

...

b) A mineração é admitida a priori nas UCs de uso sustentável, com exceção das RESEX e das RPPN."

Todavia, com o advento do Parecer nº 21/2014/DEPCONSU/PGF/AGU ([0244395](#)), foram adicionadas ao rol das categorias de unidade de conservação de uso sustentável restritivas à atividade minerária também as FLONAs, apenas com a exceção

daquelas criadas antes de 18 de julho de 2000 que possuísem autorização para mineração expressa no seu ato de criação. Destaca-se, a seguir, as conclusões do mencionado Parecer:

"...

a) de acordo com a interpretação sistemática da Constituição Federal (art. 225 § 1º, inciso III) com a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, chega-se à conclusão de que não é possível a realização de mineração nas Florestas Nacionais após o incremento no mundo jurídico da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.

b) As Florestas Nacionais que foram criadas antes da Lei do SNUC e que seu ato de criação não contém autorização para mineração não o podem ter agora em virtude do regime legal imposto pela Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.

..."

Segundo dados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia em regime especial vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), atualmente existem 67 (sessenta e sete) FLONAs que ocupam 17.827.439,08 hectares em área do território brasileiro (**Figura 1**). Dessas, 46 (quarenta e seis) possuem Plano de Manejo.

Figura 1. Localização das Florestas Nacionais (FLONAs) brasileiras. (Fonte: ICMBio - julho, 2019. Criação e adaptação: DDSM/SGM, novembro de 2019).

Do total de FLONAs, 38 (trinta e oito) foram criadas antes do advento da Lei do SNUC, e apenas 6 (seis) autorizam a mineração por meio de seu ato de criação. Ainda assim, uma delas, a FLONA do Amapá, inibe a exploração mineral em seu interior por meio do seu Plano de Manejo. Do restante, ou seja, das 32 (trinta e duas) FLONAs que não expressam a possibilidade de mineração em seu ato de criação, 81% (26) inibem a atividade por meio do seu Plano de Manejo. Essas informações, dentre outras, são apresentadas na **Tabela 1**, abaixo:

Tabela 1. FLONAs criadas anteriormente à Lei nº 9.985/2000. Destaque para aquelas que p					
Nome da FLONA	Ano de Criação	Área (ha)	Ato Legal	UF	Municípios
FLORESTA NACIONAL DO ARARIPE-APODI	1946	38920,0619	DEC-LEI 9.226, de 02/05/1946; DEC S/N de 05/06/2012	CE	Santana do Cariri, Crato, Barbalha, Missão Velha.

Tabela 1. FLONAs criadas anteriormente à Lei nº 9.985/2000. Destaque para aquelas que p

Nome da FLONA	Ano de Criação	Área (ha)	Ato Legal	UF	Municípios
FLORESTA NACIONAL DE CAXIUANÃ	1961	317950,6567	DEC 236 de 28/11/1961	PA	Portel, Melgaço.
FLORESTA NACIONAL DE SOBRAL	1967	661,023363	Portaria 358, de 27/09/2001	CE	Sobral.
FLORESTA NACIONAL DE PASSA QUATRO	1968	335,373111	Portaria 562 de 25/10/1968	MG	Passa Quatro.
FLORESTA NACIONAL DE IRATI	1968	3802,512841	Portaria 559 de 25/10/1968	PR	Teixeira Soares, Fernandes Pinheiro
FLORESTA NACIONAL DE ASSUNGUI	1968	490,811573	Portaria 559, de 25/10/1968	PR	Campo Largo.
FLORESTA NACIONAL DE SÃO FRANCISCO DE PAULA	1968	1615,600217	Portaria 561, de 25/10/1968	RS	São Francisco de Paula.
FLORESTA NACIONAL DE CANELA	1968	563,520846	Portaria 561 de 25/10/1968	RS	Canela.
FLORESTA NACIONAL DE PASSO FUNDO	1968	1333,631386	Portaria 561 de 25/10/1968	RS	Mato Castelhano.
FLORESTA NACIONAL DE CAÇADOR	1968	706,539968	Portaria 560 de 25/10/1968	SC	Caçador.
FLORESTA NACIONAL DE CHAPECÓ	1968	1604,361038	Portaria 560 de 25/10/1968	SC	Guatambú, Chapecó
FLORESTA NACIONAL DE TRÊS BARRAS	1968	4385,359535	Portaria 560 de 25/12/1968	SC	Três Barras.
FLORESTA NACIONAL DE CAPÃO BONITO	1968	4236,794896	Portaria 558 de 25/10/1968	SP	Capão Bonito, Bur
FLORESTA NACIONAL DO TAPAJÓS	1974	530620,6515	DEC 73.684 de 19/02/1974; LEI Nº 12.678, DE 25/06/2012	PA	Aveiro, Belterra, Rurópolis, Placas.
FLORESTA NACIONAL DO JAMARI	1984	222156,5765	DEC 90.224, de 25/09/1984	RO	Candeias do Jamari, Itapuã do Oeste, Cujubim.
FLORESTA NACIONAL MÁRIO XAVIER	1986	495,990473	DEC 93.369 de 08/10/1986	RJ	Seropédica.
FLORESTA NACIONAL DO MACAUÃ	1988	176347,3647	DEC 96.189, de 21/06/1988	AC	Sena Madureira.
FLORESTA NACIONAL DO PURUS	1988	256122,9724	DEC 96.190 de 21/06/1988	AM	Pauini.
FLORESTA NACIONAL DO BOM FUTURO	1988	100075,1279	DEC 96.188 de 21/06/1988; LEI 12249 de 11/06/2010	RO	Porto Velho.
FLORESTA NACIONAL DE IBIRAMA	1988	519,349918	DEC 95.818, de 11/03/1988	SC	Ibirama, Ascurra, Apiúna.

Tabela 1. FLONAs criadas anteriormente à Lei nº 9.985/2000. Destaque para aquelas que p

Nome da FLONA	Ano de Criação	Área (ha)	Ato Legal	UF	Municípios
FLORESTA NACIONAL DE TEFÉ	1989	865126,6154	DEC 97.629, de 10/04/1989.	AM	Juruá, Uarini, Alvarães, Tefé, Carauari.
FLORESTA NACIONAL MAPIÁ - INAUINI	1989	368950,438	DEC 98.051 de 14/08/1989	AM	Boca do Acre, Pauini.
FLORESTA NACIONAL DO AMAZONAS	1989	1944230,095	DEC 97.546, de 01/03/1989.	AM/RR	Barcelos, Santa Isabel do Rio Negro
FLORESTA NACIONAL DE RORAIMA	1989	169628,7017	DEC 97.545, de 01/03/1989; LEI 12.058, de 13/12/2009.	AM/RR	Amajari, Alto Alegre, Mucajaí, Iracema, Caracaraí, Barcelos.
FLORESTA NACIONAL DO AMAPÁ	1989	460359,1433	DEC 97.630, de 10/04/1989.	AP	Ferreira Gomes, Pracuúba, Amapá
FLORESTA NACIONAL DE SARACÁ-TAQUERA	1989	441287,9869	DEC 98.704, de 27/12/1989	PA	Faro, Terra Santa, Oriximiná.
FLORESTA NACIONAL DO TAPIRAPÉ-AQUIRI	1989	196506,472	DEC 97.720 de 05/05/1989	PA	São Félix do Xingu, Marabá.
FLORESTA NACIONAL DO RIO PRETO	1990	2817,40084	DEC 98.845 de 17/01/1990	ES	Conceição da Barra
FLORESTA NACIONAL DE IPANEMA	1992	5384,825401	DEC 530, de 20/05/1992.	SP	Araçoiaba da Serra, Iperó, Capela do Alto.
FLORESTA NACIONAL DE HUMAITÁ	1998	472454,9002	DEC 2.485, de 02/02/1998	AM	Humaitá.
FLORESTA NACIONAL DO ITACAIUNAS	1998	136700,66	DEC 2.480, de 02/02/1998.	PA	Marabá.
FLORESTA NACIONAL DE ALTAMIRA	1998	724973,9366	DEC 2.483, de 2/2/1998	PA	Altamira, Trairão, Itaituba.
FLORESTA NACIONAL DE ITAITUBA I	1998	213105,0065	DEC 2.481, de 02/02/1998; LEI 12.678, de 25/06/2012	PA	Itaituba, Trairão.
FLORESTA NACIONAL DE ITAITUBA II	1998	397755,5503	DEC 2.482, de 02/02/1998; LEI 12.678, de 25/06/2012	PA	Itaituba, Trairão.
FLORESTA NACIONAL DE CARAJÁS	1998	391263,0377	DEC 2.486, de 02/02/1998	PA	Canaã dos Carajás, Parauapebas, Água Azul do Norte.

Tabela 1. FLONAs criadas anteriormente à Lei nº 9.985/2000. Destaque para aquelas que p

Nome da FLONA	Ano de Criação	Área (ha)	Ato Legal	UF	Municípios
FLORESTA NACIONAL CONTENDAS DO SINCORÁ	1999	11215,93075	DEC S/N, de 21/09/1999	BA	Contendas do Sincorá, Tanhaçu.
FLORESTA NACIONAL DE BRASÍLIA	1999	9336,246392	DEC S/N, de 10/06/1999	DF	Brasília.
FLORESTA NACIONAL DE RITÁPOLIS	1999	89,190094	DEC S/N de 21/09/1999	MG	Ritápolis.

A **Tabela 2**, a seguir, apresenta as 29 (vinte e nove) FLONAs criadas após a Lei do SNUC. A atividade minerária está vedada em todas devido ao Parecer nº 21/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, mesmo naquelas com permissão expressa no seu ato de criação ou Plano de Manejo.

Tabela 2. FLONAs criadas após a Lei nº 9.985/2000: todas com restrição à atividade mineral. Destaque para aquelas com Plano de Manejo.

Nome da FLONA	Ano de Criação	Área (ha)	Ato Legal	UF	Municípios
FLORESTA NACIONAL DE SANTA ROSA DO PURUS	2001	231556,8808	DEC S/N de 07/08/2001	AC	Feijó, Santa Rosa do Purus.
FLORESTA NACIONAL DE SÃO FRANCISCO	2001	21147,80447	DEC S/N de 07/08/2001	AC	Sena Madureira.
FLORESTA NACIONAL DE PAU-ROSA	2001	988186,7179	DEC S/N de 07/08/2001.	AM	Maués, Nova Olinda do Norte.
FLORESTA NACIONAL DE CRISTÓPOLIS	2001	12840,69216	DEC S/N de 18/05/2001	BA	Baianópolis.
FLORESTA NACIONAL DE SILVÂNIA	2001	486,607815	Portaria 247, de 18/07/2001	GO	Silvânia.
FLORESTA NACIONAL DE PARAOPEBA	2001	203,29197	Portaria 248 de 18/07/2001	MG	Paraopeba.
FLORESTA NACIONAL DE MULATA	2001	216604,1828	DEC S/N de 01/08/2001	PA	Alenquer, Monte Alegre.
FLORESTA NACIONAL DE NÍSIA FLORESTA	2001	168,843299	DEC S/N de 27/09/2001	RN	Nísia Floresta.
FLORESTA NACIONAL DE AÇU	2001	225,02455	Portaria 245, de 18/07/2001	RN	Açu.

Tabela 2. FLONAs criadas após a Lei nº 9.985/2000: todas com restrição à atividade mineral. Destaca-se o Manejo.

Nome da FLONA	Ano de Criação	Área (ha)	Ato Legal	UF	Municípios
FLORESTA NACIONAL DE LORENA	2001	281,408992	Portaria 246, de 18/07/2001	SP	Lorena.
FLORESTA NACIONAL DO JATUARANA	2002	569428,4396	DEC S/N de 19/09/2002	AM	Apuí.
FLORESTA NACIONAL DE BALATA-TUFARI	2002	1079911,603	DEC S/N de 17/02/2005	AM	Canutama, Tapauá.
FLORESTA NACIONAL DE PACOTUBA	2002	449,446784	DEC S/N de 13/12/2002	ES	Cachoeiro de Itapemirim.
FLORESTA NACIONAL DE GOYTACAZES	2002	1425,652776	DEC S/N de 05/06/2012	ES	Linhares.
FLORESTA NACIONAL DA MATA GRANDE	2003	2010,071147	DEC S/N, de 13/10/2003	GO	São Domingos.
FLORESTA NACIONAL DA RESTINGA DE CABEDELO	2004	114,618338	DEC S/N, de 02/06/2004	PB	Cabedelo, João Pessoa.
FLORESTA NACIONAL DE PIRAI DO SUL	2004	150,614403	DEC S/N de 02/06/2004	PR	Pirai do Sul.
FLORESTA NACIONAL DE JACUNDÁ	2004	221219,5251	DEC S/N de 01/12/2004	RO	Porto Velho, Candeias do Jamari.
FLORESTA NACIONAL DE PALMARES	2005	168,210685	DEC S/N de 21/02/2005	PI	Teresina, Altos.
FLORESTA NACIONAL DE ANAUÁ	2005	259402,9894	DEC S/N de 18/02/2005	RR	Rorainópolis.
FLORESTA NACIONAL DO IBURA	2005	144,142174	DEC S/N de 19/09/2005.	SE	Nossa Senhora do Socorro, Laranjeiras.
FLORESTA NACIONAL DO TRAIRÃO	2006	257529,3445	DEC S/N de 13/02/2006	PA	Rurópolis, Trairão, Itaituba.
FLORESTA NACIONAL DO CREPORI	2006	740396,4725	DEC S/N de 13/02/2006; LEI 12.678 de 25/06/2012	PA	Jacareacanga.
FLORESTA NACIONAL DO JAMANXIM	2006	1301697,465	DEC S/N de 13/02/2006	PA	Novo Progresso.
FLORESTA NACIONAL DO AMANA	2006	682561,0156	DEC S/N de 13/02/2006; DEC S/N de 11/05/2016	PA/AM	Jacareacanga, Itaituba, Maués.
FLORESTA NACIONAL DE NEGREIROS	2007	3004,56148	DEC S/N de 11/10/2007	PE	Parnamirim, Serra Talhada.
FLORESTA NACIONAL DO IQURI	2008	1472609,775	DEC S/N de 08/05/2008	AM	Lábrea.
FLORESTA NACIONAL DE URUPADI	2016	538081,0911	DEC S/N de 11/05/2016	AM	Maués.

Tabela 2. FLONAs criadas após a Lei nº 9.985/2000: todas com restrição à atividade mineral. Desta Manejo.

Nome da FLONA	Ano de Criação	Área (ha)	Ato Legal	UF	Municípios
FLORESTA NACIONAL DO ARIPUANÃ	2016	751302,174	DEC S/N de 11/05/2016	AM	Apuí, Manicoré, Novo Aripuanã.

Dessa forma, constata-se que a nova interpretação disposta no Parecer nº 21/2014/DEPCONSU/PGF/AGU:

Impactou a expectativa de atividade minerária em 21 (vinte e uma) FLONAs: 7 (sete) criadas antes da Lei do SNUC e 14 (quatorze) criadas após a Lei do SNUC que, apesar do tempo, ainda não possuem Plano de Manejo e poderiam permitir a atividade; e

Atingiu, com efeito, a exploração mineral em 3 (três) FLONAS, criadas após a Lei do SNUC e que autorizam a atividade por meio do seu Plano de Manejo.

Com relação aos processos minerários, 317 (trezentos e dezessete) tiveram expectativa de atividade minerária impactada pelo Parecer da PGF/AGU, enquanto 1.386 (um mil e trezentos e oitenta e seis) foram efetivamente atingidos, pois se encontravam em FLONAs permissivas à atividade. Apresenta-se, nas **Tabelas 3 e 4** abaixo, resumo dos processos acometidos pelo referido Parecer de acordo com sua fase. A lista completa encontra-se nas Planilhas I ([0345836](#)) e II ([0345837](#)) anexas à esta Nota.

Tabela 3. Processos minerários com expectativa comprometida pelo Parecer nº 21/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, em FLONAs criadas pré e pós-Lei do SNUC sem Plano de Manejo (Fonte: SIGMINE/ANM, 04/11/2019)

Fase do Processo Minerário	Qtd. em FLONAs	Qtd. em FLONAs
	pré-SNUC	pós-SNUC
Requerimento de Pesquisa	58	73
Autorização de Pesquisa	32	73
Requerimento de Lavra	5	1
Concessão de Lavra	0	3
Disponibilidade	12	7
Requerimento de Lavra Garimpeira	3	41
Lavra Garimpeira	0	1
Requerimento de Licenciamento	0	3

Tabela 3. Processos minerários com expectativa comprometida pelo Parecer nº 21/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, em FLONAs criadas pré e pós-Lei do SNUC sem Plano de Manejo (Fonte: SIGMINE/ANM, 04/11/2019)

Fase do Processo Minerário	Qtd. em FLONAs	Qtd. em FLONAs
	pré-SNUC	pós-SNUC
Licenciamento	0	5
TOTAL	110	207

Tabela 4. Processos minerários atingidos pelo Parecer nº 21/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, em FLONAs que permitiam a atividade minerária em seu Plano de Manejo (Fonte: SIGMINE/ANM, 04/11/2019)

Fase do Processo Minerário	Qtd. em FLONAs que permitiam a mineração
Requerimento de Pesquisa	131
Autorização de Pesquisa	251
Requerimento de Lavra	0
Concessão de Lavra	0
Disponibilidade	7
Requerimento de Lavra Garimpeira	980
Lavra Garimpeira	17
Requerimento de Licenciamento	0
Licenciamento	0
TOTAL	1.386

As 3 (três) FLONAs efetivamente atingidas pelo Parecer da PGF/AGU e, consequentemente, os 1.386 (um mil e trezentos e oitenta e seis) processos minerários impactados, pertencem ao Estado do Pará, notadamente à região do Tapajós, uma das principais regiões auríferas do Brasil, conhecida pelos seus terrenos de alto potencial geológico e atividade minerária tradicionalmente garimpeira. Localizada no sudeste do Pará, a região foi responsável por parcela expressiva do ouro lavrado no Brasil nas décadas de 70 e 80 e abriga uma das maiores comunidades garimpeiras do País, além de compreender uma Reserva Garimpeira de 2.874.500 hectares, instituída pela Portaria Interministerial nº 882, de 25 de julho de 1983 (**Figura 2**).

Figura 2. Arranjo das UCs na região do Tapajós/PA, Reserva Garimpeira e processos minerários atingidos pelo Parecer nº 21/2014/DEPCONS/PGF/AGU. (Fonte: ICMBio - julho, 2019 e SIGMINE/ANM - 04/11/2019. Criação e adaptação: DDSM/SGM, novembro de 2019)

A atividade minerária foi proibida nas FLONAs do Amaná, do Crepori e do Jamanxim, sendo que essas duas últimas ainda se sobrepõem à Reserva Garimpeira do Tapajós, área delimitada pelo Poder Público Federal para aproveitamento de substâncias minerais exclusivamente por trabalhos de garimpagem.

Como resultado, garimpeiros que atuavam nessas áreas, com o advento do Parecer, tornaram-se ilegais e, dentro desse cenário, não podem ser formalizados. Eles, simplesmente, perderam seu direito de trabalhar e o meio de sustento da sua família, e não conseguiram ser incluídos em outro segmento da economia local.

As restrições impostas à exploração mineral pelo Parecer nº 21/2014/DEPCONS/PGF/AGU acabaram por amplificar os conflitos naquele território. Os garimpeiros, reivindicando seus direitos, bloquearam diversas rodovias em protesto, entre elas a BR-155, BR-163 e PA-279 no Pará, conforme noticiado recentemente nos principais jornais do País (<https://g1.globo.com/para/para/noticia/2019/10/29/garimpeiros-fecham-rodovia-no-para-contrafiscalizacao-ambiental.ghtml>).

Além dos conflitos relatados, o entendimento firmado no aludido Parecer alterou a lógica na qual se pautava a construção do pacto entre os órgãos do Poder Público envolvidos na criação de UCs.

Nessa perspectiva, este Departamento de Desenvolvimento Sustentável na Mineração (DDSM) em nome da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM) e, por vezes, representando o próprio Ministério de Minas e Energia (MME), há mais de dez anos acompanha e atua ativamente nas mesas de negociação interministeriais para criação de áreas protegidas e sempre pautou a necessidade de se respeitar as atividades de pesquisa e lavra mineral em andamento no território objeto da criação de uma unidade de conservação, devendo essas serem incorporadas às UCs em seus zoneamentos. No caso da mineração, a maneira mais transparente de garantir a

continuidade de empreendimentos de lavra mineral pré-existentes era expressar sua permissão no ato de criação das unidades de conservação. E assim eram firmados os acordos internos dentro do Governo, em especial, com o Ministério de Meio Ambiente (MMA), no âmbito da Casa Civil da Presidência da República (C.Civil/PR).

Como exemplos, citam-se as negociações que tratavam das propostas de criação de 4 (quatro) UCs no Estado de Roraima, incluindo as FLONAs do Parima e do Jauaperi (Nota Técnica 52/2011-DDSM/SGM-MME [0345960](#)), e as conciliações relacionadas à criação das FLONAs Urupadi, Aripuanã e do Amana (Nota Técnica nº 23/2015-DDSM/SGM-MME [0345961](#)), nas quais este Departamento se manifestava favorável à criação ou redefinição de UCs desde que a mineração estivesse prevista em seus atos de criação.

"NOTA TÉCNICA Nº 52/2011-DDSM/SGM-MME

....

Conclusão

51....

A SGM poderá se manifestar-se favorável à recategorização e ampliação da Floresta Nacional do Parima caso, **no dispositivo legal que tenha como objeto à recategorização e ampliação da Floresta Nacional do Parima, conste um artigo que permita as atividades minerárias dentro da FLONA e na sua Zona de Amortecimento – ZA...**

53. ...

A SGM poderá se manifestar favoravelmente à criação da Floresta Nacional do Jauaperi, **se no dispositivo ou ato legal que tenha como objeto, a criação da Floresta Nacional do Jauaperi, constar um artigo que permitam as atividades minerárias dentro da FLONA e na sua Zona de Amortecimento – ZA..."**

(grifos nossos)

O mesmo fundamento ficou marcado no histórico de entendimentos sobre a redefinição dos limites das UCs do Sul do Amazonas, apresentado na Nota Técnica nº 15/2016-DDSM/SGM-MME ([0345962](#)), em seus parágrafos 12 e 13:

"12. Ao contrário das propostas de UCs apresentadas anteriormente, para a região de Maués/AM existe um histórico de negociações entre o MME e o Ministério de Meio Ambiente-MMA, revelando uma maior maturidade nas relações institucionais. O trabalho teve início no final do ano de 2010 e culminou com a publicação da criação da atual ESEC Alto Maués no Diário Oficial da União em 17/10/2014.

...

13. Dentre os acordos estabelecidos entre as partes técnicas envolvidas dos dois setores (meio ambiente e mineração), ..., propôs-se que seria permitida a atividade minerária na zona de amortecimento da ESEC. Adicionalmente foi apresentada nas discussões a proposta de duas áreas adjacentes à ESEC, que seria menor, e estas poderiam ser FLONAS, desde que também houvesse a possibilidade da atividade minerária em seu interior." (grifo nosso)

Porém, o advento do Parecer nº 21/2014/DEPCONSU/PGF/AGU excluiu a possibilidade de mineração em todas as FLONAs criadas após a Lei do SNUC, até mesmo naquelas objetos dos acordos acima expostos. Fato é que o referido Parecer impactou as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da mineração deste DDSM, que acabou por ter parte das conciliações ajustadas ao longo dos anos, no âmbito do Governo Federal, frustradas.

Ainda sobre mineração em FLONAs, a atuação do DDSM e o impacto da ampliação de áreas restritivas à mineração nas políticas públicas deste MME, menciona-se, a título ilustrativo, o conflito desencadeado pela publicação, em dezembro de 2016, das Medidas Provisórias nº 756 e nº 758, que visavam alterar o arranjo consolidado dos limites do PARNA Rio Novo e da FLONA Jamaxim, além de expandir o território do PARNA Jamaxim. As Medidas ampliavam a restrição de uso do solo, mais uma vez, na região do Tapajós, local tradicionalmente reconhecido pela exploração mineral.

Com relação à MP nº 756, devido ao impasse político e jurídico causado pela sua tramitação, e após muita discussão, a Medida acabou vetada e, posteriormente, nova proposta foi enviada ao Congresso, na forma do Projeto de Lei nº 8.107/2017, cuja análise deste DDSM concluiu (Nota Técnica nº 69/2017/DDSMM/SGM [0118535](#)):

"Diante do exposto, este Departamento recomenda à Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral - SGM que se manifeste de forma contrária ao Projeto de Lei nº 8.107/2017, **até que a proposta do referido Projeto contemple artigo que absorva ao menos uma das seguintes alternativas: i) a compatibilidade do aproveitamento dos recursos florestais, madeireiros e não madeireiros, com atividades de mineração em FLONAS**, modificando a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 e resolvendo em definitivo qualquer dúvida técnico-jurídica; ou, minimamente, ii) explicitar, claramente, a possibilidade de mineração na "nova" FLONA do Jamaxim, conforme o disposto no Art. 3º do Decreto s/n, de 13 de fevereiro de 2006." (grifo nosso)

No que se refere à MP nº 758, à época, foram apresentadas 7 (sete) emendas à Medida, sendo que, em uma delas, foi alegado que, segundo dados da CPRM e da ANM, a ampliação do PARNA Jamaxim interferiria em parte significativa do conhecido “*trend*” de mineralização do Tapajós, ou seja, o de direção Noroeste-Sudeste, onde se situam os depósitos de ouro do Tocantinzinho, Cuiú-Cuiú, Palito e São Jorge, e causaria um enorme impacto negativo na região do Tapajós, inviabilizando investimentos.

Um dos empreendimentos impactados seria a área de requerimento de lavra da Brazauro Recursos Minerais, subsidiária da Eldorado Gold, empresa de mineração de ouro com

sede no Canadá. A empresa, segundo própria declaração, havia realizado investimentos de R\$ 244 milhões em pesquisa mineral e planejava investimentos da ordem de US\$ 1,7 bilhões para os anos seguintes. O projeto permitiria a geração de cerca de 600 empregos diretos e 2.400 indiretos, o fomento de 500 fornecedores para as cadeias a montante e a jusante, a circulação de R\$ 300 milhões/ano, uma taxa de Compensação Ambiental prevista na Lei do SNUC de R\$ 10 milhões, e a disponibilização de energia elétrica para a região, apropriada para o desenvolvimento industrial (linha de alta tensão de 200 km).

Ao final de toda discussão e tramitação, a MP nº 758 foi convertida na Lei nº 13.452 de 19/06/2017, sem a ampliação do PARNA Jamanxim inicialmente prevista e, conseqüentemente, sem inviabilizar o empreendimento mineral existente, conforme análise constante na Nota Técnica nº 33/2017/DDSM/SGM ([0051645](#)), o que representou um ganho para o setor mineral.

Entretanto, é importante ressaltar que, tanto a edição dessas MPs da maneira como foi feita, com pouca participação colaborativa e técnica do MME, da CPRM e da ANM, quanto restrições à atividade minerária resultante de novas interpretações jurídicas, desconsiderando a vocação geológica e as atividades produtivas consolidadas no território há décadas, geram insegurança jurídica para o setor mineral, potencializam os conflitos locais, aumentam o nível de informalidade da atividade garimpeira e interferem no planejamento de desenvolvimento para o setor mineral de várias regiões do País.

Para mais, a experiência brasileira com a FLONA de Carajás demonstra que os objetivos dessa categoria de UC são compatíveis com a atividade mineral, quando essa se desenvolve de maneira sustentável. A FLONA, criada em 1989, é gerida pelo governo federal com apoio da Vale S.A., que opera mina de classe internacional dentro daquela UC. A cobertura vegetal dentro da FLONA de Carajás vem se mantendo bem preservada ao longo dos anos, indicando uma oportunidade de coexistência sustentável entre a exploração mineral e a área de conservação da natureza.

Sobre o assunto, a Nota Técnica 2/2015 - GT Mineração/ Meio Ambiente - DNPM (pags. 247 a 278 do conjunto documental - SEI nº [0341051](#)), apresenta, além de Carajás, outros exemplos de compatibilização dos interesses de conservação ambiental e exploração dos recursos minerais, como os casos das FLONAs Jamari e Saracá-Taquera, e o caso de recuperação das áreas degradadas pós-fechamento de mina na FLONA de Ipanema, destacando, adicionalmente, experiências de “sustentabilidade financeira” das unidades de conservação com recursos providos pelos empreendimentos de mineração ali desenvolvidos, em atuação marcada pela parceria com o próprio ICMBio.

Por fim, outras considerações acerca da repercussão do Parecer nº 21/2014/DEPCONSUS/PGF/AGU no setor mineral constam na análise deste DDSM manifestada na Nota Técnica Nº 96/2018/DDSM/SGM ([0215939](#)).

DOCUMENTOS RELACIONADOS

Parecer nº 21/2014/DEPCONSUS/PGF/AGU ([0244395](#))

Parecer PROGE/DNPM nº 525/2010 ([0244396](#))

Nota Técnica 2/2015 - GT Mineração/ Meio Ambiente - DNPM (pags. 247 a 278 do conjunto documental - SEI nº [0341051](#))

Planilha I - lista de processos minerários com expectativa comprometida pelo Parecer 21/2014 ([0345836](#))

Planilha II - lista de processos minerários atingidos pelo Parecer 21/2014([0345837](#))

Nota Técnica nº 52/2011-DDSM/SGM-MME ([0345960](#))

Nota Técnica nº 23/2015-DDSM/SGM-MME ([0345961](#))

Nota Técnica nº 15/2016-DDSM/SGM-MME ([0345962](#))

Nota Técnica nº 33/2017/DDSM/SGM ([0051645](#))

Nota Técnica nº 69/2017/DDSM/SGM ([0118535](#))

Nota Técnica Nº 96/2018/DDSM/SGM ([0215939](#)).

CONCLUSÃO

Em face ao exposto, conclui-se que o Parecer nº 21/2014/DEPCONSU/PGF/AGU:

Impactou a expectativa de atividade minerária em 21 (vinte e uma) FLONAs, que englobam 317 (trezentos e dezessete) processos minerários;

Atingiu, com efeito, a exploração mineral das FLONAs do Amana, do Crepori e do Jamanxim, que reúnem cerca de 1.386 (um mil e trezentos e oitenta e seis) processos minerários;

Amplificou os conflitos, principalmente de natureza ambiental e social, na região do Tapajós, localizada no sudeste do Estado do Pará; e

Prejudicou as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da mineração desta Secretaria, marcadas, minimamente, pelos acordos de criação ou redefinição de limites das FLONAs do Parima, do Jauaperi, Urupadi, Aripuanã e do Amana.

Tendo em vista os casos brasileiros de sucesso com relação à mineração nas FLONAs de Carajás, de Jamari, Saracá-Taquera e Ipanema, pormenorizados na Nota Técnica 2/2015 - GT Mineração/ Meio Ambiente - DNPM (pags. 247 a 278 do conjunto documental - SEI nº [0341051](#)) e seus anexos, onde consta outros argumentos técnicos relevantes para a construção desse entendimento, presume-se ser factível a compatibilização entre a conservação da natureza e a atividade minerária em Florestas Nacionais.

Ainda, propõe-se avaliar os apontamentos deste DDSM manifestados na Nota Técnica N° 96/2018/DDSMS/SGM ([0215939](#)), que também coadunam com o tema.

Portanto, considera-se pertinente o pedido de revisão do entendimento firmado no Parecer n° 21/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, fundamentado pela Procuradoria Federal Especializada da ANM, e sugere-se que a SGM apoie a iniciativa, que vai de encontro aos anseios do setor mineral.

Recomenda-se, adicionalmente, o encaminhamento desta Nota Técnica e seus anexos à CONJUR/MME, para compor os subsídios de sua manifestação.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente por **Dione Macedo, Diretor(a) do Departamento de Desenvolvimento Sustentável na Mineração Substituto(a)**, em 29/11/2019, às 10:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Ranielle Noletto Paz Araujo, Analista de Infraestrutura**, em 29/11/2019, às 10:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0342734** e o código CRC **573A78AC**.