

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº

Requer ao Ministro de Estado de Minas e Energia, Sr. Bento Albuquerque, esclarecimentos sobre reserva garimpeira, dispositivos legais de interesse das cooperativas de garimpeiros do Estado de Mato grosso e direito de prioridade no requerimento de PLG.

Senhor Presidente,

Com fundamento no art. 50, §2º da Constituição Federal - CF, requero que, ouvida a Mesa, seja encaminhado ao Ministro de Estado de Minas e Energia, Sr. Bento Albuquerque, pedido de informações, conforme segue:

1. Qual é o entendimento do Ministério de Minas e Energia no que diz respeito à aplicação do § 4º, do art. 174, da CF?

2. Porque o Ministério de Minas e Energia - MME não criou reservas garimpeiras, apesar das centenas de casos de conflitos de interesse envolvendo a concessão de subsolo de regiões reconhecidamente tradicionais de garimpo, conforme o inciso XXV, do art. 21, da CF?

3. Qual é o entendimento da Agência Nacional de Mineração - ANM no que diz respeito à situação de oneração de áreas, sob qualquer regime, que tiveram a desistência homologada, antes da publicação do Decreto nº. 9.406, de 10 de dezembro de 2018?

4. Seria de interesse do Governo propor e editar uma norma específica, (resolução, portaria, decreto, lei, etc.) que faculte às cooperativas de garimpeiros requerer Permissão de Lavra Garimpeira - PLG sobre áreas que se encontram “oneradas” por processos de quaisquer outros regimes e titularidade? Obs.: No caso, e em princípio, esses requerimentos de PLG seriam anuídos pela ANM, para recobrir processos/áreas que se encontram em situações de caducidade ou sobrestadas, a saber: em edital *sub judice*, indeferidas, em fase de renúncia, em processo de caducidade, com relatórios de pesquisa não apresentados, ou não aprovados, e outras, já sem prazo para interpor recursos administrativos.

5. Quais seriam os mecanismos e instrumentos jurídicos adequados para realmente destravar a gestão do subsolo brasileiro, e efetivamente dar provimento, e cumprimento, ao que estabelece o inciso XI, do art. 23; e o art. 21, XXV, da CF?

JUSTIFICATIVA

O modelo de gestão do setor mineral é um dos mais centralizados do País, cabendo ao Governo Federal, através do Ministério das Minas e Energia, e da Agência Nacional de Mineração - ANM as atribuições de agente regulador, ordenador, fiscalizador e fomentador. Os recursos minerais integram o patrimônio da União, que tem a competência privativa para legislar sobre a matéria. A ANM é o órgão executor, por lei qualificado como gestor dos recursos minerais da União, e tem por finalidade “a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País” (Decreto nº. 9.587/2018, art. 1º).



Apesar de a Constituição Federal prever como de competência comum da União, Estados e Municípios acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (CF, art. 23, XI), em verdade, os Estados e Municípios podem muito pouco, e invariavelmente tornam-se meros espectadores de um espetáculo que insiste em não acontecer, o do crescimento da atividade mineradora. A falta de instrumentos que efetivem o art. 23, inciso XI, da Constituição, na prática, impedem que os Estados façam mais pela produção mineral em suas regiões.

É assim com Mato Grosso. Apesar do reconhecido potencial mineral do Estado, que posicionou Mato Grosso, no ano de 2019, como o 2º da Federação no quesito arrecadação da TAH (Taxa Anual por Hectare), e em 1º, no ano de 2020, a produção limita-se a uma pauta com aproximadamente 08 (oito) bens minerais, conforme a Tabela 1, que segue. No Estado de Mato Grosso, o valor da produção mineral baseado na arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM encontra-se há décadas em percentuais equivalentes a 1,2 e 2,1 % do Produto Interno Bruto - PIB. Apesar de o Estado ser o 5º da Federação que mais arrecada CFEM, a base dessa arrecadação está pautada principalmente na produção de ouro de origem garimpeira e pó calcário, que respondem por cerca de 85 % do valor do CFEM arrecadado:



	Bem Mineral (Substância)	Qtde Títulos	Valor (R\$)		
			Valor da Produção Operação	Recolhimento	%
				CFEM	Recolhimento CFEM
1	MINÉRIO DE OURO	259	2.271.288.283,36	34.418.996,07	1,51%
2	OURO	58	1.317.556.480,97	20.951.087,15	1,59%
3	CALCÁRIO	46	492.331.908,09	15.409.780,27	3,12%
4	CALCÁRIO DOLOMÍTICO	44	196.700.264,28	10.252.609,29	5,21%
5	ÁGUA MINERAL	18	75.088.565,71	720.333,68	0,95%
6	DOLOMITO	6	60.033.413,19	1.402.266,01	2,33%
7	ÁGUA POTÁVEL DE MESA	1	52.013.969,96	471.544,39	0,90%
8	AREIA	140	42.285.038,46	568.860,95	1,34%
9	GRANITO	18	39.905.244,13	408.050,29	1,02%
10	CALCÁRIO CALCÍTICO	4	24.219.894,03	465.404,16	1,92%
11	CASCALHO	61	19.216.818,03	233.876,51	1,21%
12	CASSITERITA	2	18.168.358,24	372.478,64	2,05%
13	ARGILA	33	14.943.504,55	297.483,81	1,99%
14	BASALTO	6	12.241.264,44	106.223,26	0,86%
15	QUARTZITO	1	12.203.228,18	112.692,03	0,92%
16	MINERIO DE MANGANÉS	3	7.171.850,00	219.887,72	3,06%
17	DIAMANTE	10	3.852.245,41	77.212,36	2,00%
18	BRITA DE GRANITO	1	3.503.842,18	33.126,36	0,94%
19	ARENITO	7	3.221.415,28	171.654,14	5,32%
20	AGUAS TERMAIS	1	1.812.423,94	17.065,76	0,94%
21	FILITO	2	1.735.380,03	34.874,25	2,00%
22	LATERITA	1	540.931,61	10.856,68	2,00%
23	DIAMANTE INDUSTRIAL	2	301.650,00	6.032,94	1,99%
24	GABRO	1	132.757,53	2.218,37	1,67%
25	MINÉRIO DE ZINCO	1	0	21.753,87	0,00%
Total			4.670.468.731,60	86.786.368,96	0,0186

Tabela 1: Estado de Mato Grosso, base de dados da arrecadação da CFEM - METAMAT 2020

Mato Grosso encontra-se em uma posição no setor mineral tal qual um cavalo puro sangue pronto para dar a largada, preso pelas amarras da burocracia e ineficiência, fruto da centralização e concentração excessiva de competências e atribuições na UNIÃO. Este cenário, além de contribuir para o represamento de investimentos no setor, constitui um fator que induz a atividade garimpeira a clandestinidade.

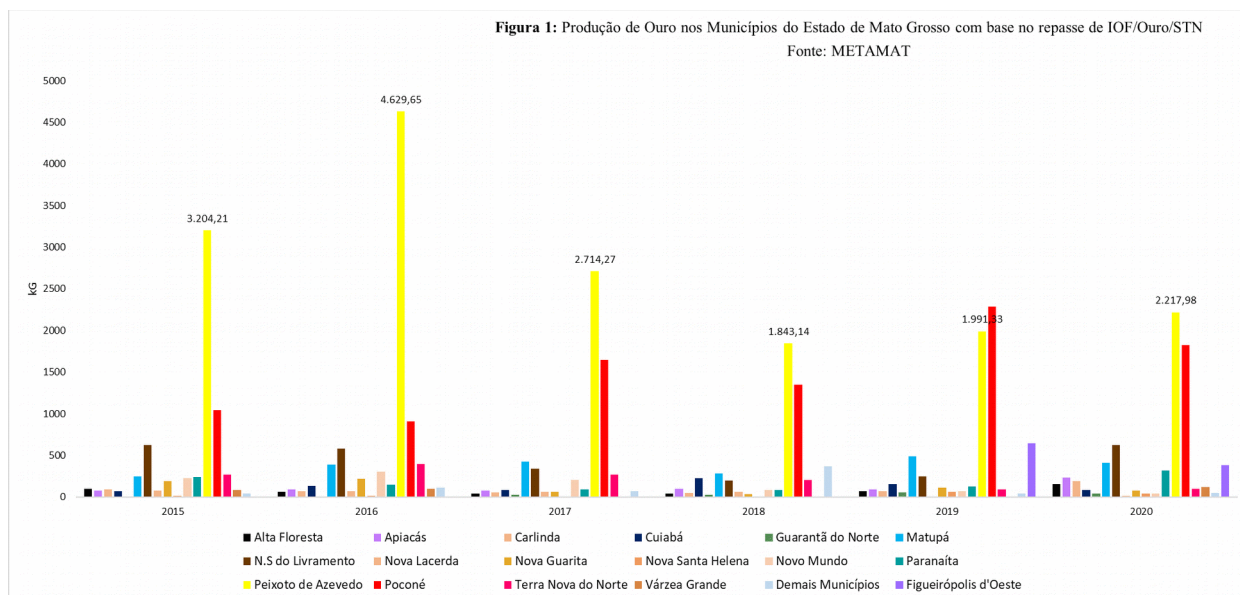
O atual ciclo exploratório de ouro, especialmente na região Amazônica, iniciado a partir do ano de 2007, com sobrevalorização mais acentuada do preço do ouro, ultrapassando a barreira dos US\$ 900,00/oz, trouxe à tona, de novo, os conflitos com empresas pelo subsolo das regiões garimpeiras. Esse conflito vem ocorrendo, principalmente, devido ao fato de que a quase totalidade das regiões garimpeiras tradicionais está com o subsolo onerado por empresas mineradoras.



Entretanto, no caso da garimpagem, sob o regime de Permissão de Lavara Garimpeira -PLG, mesmo com todas as dificuldades inerentes ao modelo de gestão e a oneração do subsolo por empresas e especuladores, Mato Grosso, tem dois, dos raros casos, reconhecidos nacionalmente, de sucesso de organização e regularização da atividade garimpeira no Brasil, através de cooperativas.

No caso, a COOPERPOCONÉ, em Poconé/MT, cuja organização e fortalecimento institucional se deu entre 1989 a 1995, e da COOGAVEPE, em Peixoto de Azevedo/MT, desenvolvida principalmente entre os anos de 2007 a 2014. Hoje essas cooperativas, como inúmeras outras, recentemente criadas, respondem por mais de 80 % do ouro legal de origem garimpeira produzido no Estado de Mato Grosso, estimado em cerca de 9 toneladas, sendo a COOGAVEPE listada pelo Anuário Mineral Brasileiro - AMB (ANM, 2018) como a sexta organização maior produtora de ouro do Brasil.

A Figura 1, que segue, ilustra bem a pujança desses dois municípios, Peixoto de Azevedo e Poconé, na produção de ouro legal de origem garimpeira (PLG), cujos dados foram obtidos indiretamente a partir do valor do IOF ouro, arrecadado e distribuído pela secretaria do Tesouro Nacional (STN).



Cumprе realçar, que esses dois casos de sucesso, são resultado direto da ação do Estado de Mato Grosso, através da METAMAT (Companhia Matogrossense de Mineração), coordenando os trabalhos, orientando e fortalecendo essas cooperativas, e fazendo o enfrentamento e a mediação, em busca de equacionar situações de conflito de subsolo, na maioria das vezes, sem o efetivo apoio e participação institucional da ANM.

Entretanto, esse esforço de se trabalhar legal, sobretudo por parte dos garimpeiros organizados nas cooperativas criadas mais recentemente, tem esbarrado na inoperância da ANM em fiscalizar essas empresas juniores, que operam com ações em bolsas do Canadá e Austrália. Empresas estas que não geram empregos, nada pesquisa e nada produzem, apenas especulam em bolsas e/ou em sites especializados.



Fato este de notório conhecimento dos gestores da ANM, que parecem muito mais empenhados em disponibilizar o subsolo dessas regiões garimpeiras para essas ditas empresas, do que efetivamente promover a produção mineral legal nas mesmas. Processo este que vem ocorrendo de forma inconsequente e com prejuízos a essas populações garimpeiras. Prova disso é o lastimável estado de oneração em que se encontram o subsolo das três extintas reservas garimpeiras no norte de Mato Grosso (Cabeça, Zé Vermelho e Juruena) e de inúmeras regiões garimpeiras tradicionais (Novo Astro, Juruena, Clareira, Novo Planeta, Satélite, Casa Branca, Papagaio, Vale da Esperança, etc.), quase que totalmente oneradas por **empresas de fachada**, que sequer sede física mantém e geólogos possuem em seus quadros.

Essa apropriação indébita do subsolo das comunidades garimpeiras tem como consequência principal, a impossibilidade de se promover a regularização das atividades garimpeiras, induzindo a um ciclo de exclusão social, clandestinidade e criminalização da atividade garimpeira. Situação que só contribui para mais degradação ambiental, injustiças, abusos, mazelas sociais, e perdas generalizadas para o Brasil, uma vez que o ouro produzido ilegalmente nessas regiões garimpeiras, além da sonegação fiscal, serve para outras finalidades, nada republicanas.

A LEGISLAÇÃO MINERAL NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988, seguindo as constituições de regimes democráticos, consagra em seu art. 2º a separação dos poderes, vedando qualquer interferência entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, fora das hipóteses dos mecanismos de pesos e contrapesos consagrados na própria Carta Magna. Neste contexto, o que se percebe quanto à exploração mineral no Brasil é que, apesar da legislação específica, vários atos e normas administrativas interferem e restringem o acesso ao direito minerário, em especial, para os garimpeiros e suas cooperativas.

A garimpagem é regida pelo Código de Mineração (Decreto-Lei nº. 227, de 1967),¹ que prevê a reserva garimpeira, como a área delimitada por Portaria do Ministério de Minas e Energia - MME em que o aproveitamento de substâncias minerais far-se-á, exclusivamente, por meio da atividade garimpeira (DL 227, art. 76, alterado pela Lei 6.403/1976).

O advento da Constituição de 1988 não mudou essa conquista, pois inseriu entre as competências da União **estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa** (CF, art. 21, XXV). E mais, o art. 174, § 3º 4º, impõe ao Estado que favoreça a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros, e que essas tenham **prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV**, na forma da lei.

No que diz respeito à questão garimpeira, objeto maior deste Requerimento Informativo, a legislação pertinente e o texto constitucional asseguram e estabelecem direitos pelos garimpeiros ao subsolo das reservas garimpeiras e nas áreas onde estejam atuando, subentendendo-se, no segundo caso, que essas áreas constituem-se, em princípio, análogas às

1 Garimpagem é o trabalho individual de quem utiliza instrumentos rudimentares, aparelhos manuais ou máquinas simples e portáteis, na extração de pedras preciosas, semipreciosas e minerais metálicos ou não metálicos, valiosos, em depósitos de eluvião ou aluvião, nos álveos de cursos d'água ou nas margens reservadas, bem como nos depósitos secundários ou chapadas (grupiaras), vertentes e altos de morros; depósitos esses genericamente denominados garimpos (DL 227, art. 70, I).



regiões garimpeiras tradicionais, que deveriam ser respeitadas, tal como se procede com populações indígenas, quilombolas, e outras minorias, protegidas por lei.

O Código de Mineração, após a promulgação da Constituição, também passou por alterações para benefício da atividade de garimpagem, com a introdução do regime de Permissão de Lavra Garimpeira - PLG pela Lei nº. 9.314, de 1996. Essa lei consolidou no Código de Mineração o funcionamento da atividade garimpeira e de cooperativas, através do regime de PLG, igualando-o hierarquicamente aos demais regimes de exploração e aproveitamento das substâncias minerais previstos no art. 2º do Código de Mineração.²

Outra lei que veio para atender aos propósitos da Constituição de 1988 no tocante à promoção econômico-social dos garimpeiros em consonância com a proteção ambiental foi o Estatuto do Garimpeiro (Lei nº. 11.685, de 2008), cujo art. 3º vincula o exercício da atividade garimpeira à outorga do competente título minerário, “sendo o referido título indispensável para a lavra e a primeira comercialização dos minerais garimpáveis extraídos”.

O art. 10 do Estatuto do Garimpeiro impõe que “a atividade de garimpagem será objeto de elaboração de políticas públicas pelo Ministério de Minas e Energia destinadas a promover o seu desenvolvimento sustentável”. Sabidamente o conceito de sustentabilidade repousa sobre três pilares: econômico, social e ambiental. Então, é lógico esperar do MME que regulamente a atividade garimpeira, que só pode ser exercida após outorga, sobretudo, da PLG, em prol do meio ambiente e do desenvolvimento econômico-social dos garimpeiros.

Especificamente sobre a PLG, antes de ser incluída no Código de Mineração, ela já tinha sido instituída pela Lei nº. 7.805, de 1989, cujo art. 4º dispõe que cabe ao Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM regulamentar a habilitação para a PLG,³ mas ela não é a única forma de o garimpeiro e, principalmente, a cooperativa, exercer a atividade de mineração. A Lei 7.805 também prescreve que as cooperativas têm preferência na autorização de pesquisa ou concessão de lavra nas áreas onde estejam atuando, onde sejam titulares de PLG, nas consideradas livres pelo Código de Mineração e naquelas já requeridas com prioridade antes da vigência da Lei 7.805 (art.14). Destaque aos §§ 1º e 2º, do art. 14, da Lei 7.805:

Art. 14. Fica assegurada às cooperativas de garimpeiros prioridade para obtenção de autorização ou concessão para pesquisa e lavra nas áreas onde estejam atuando, desde que a ocupação tenha ocorrido nos seguintes casos:

[...]

§ 1º A cooperativa comprovará, quando necessário, o exercício anterior da garimpagem na área.

§ 2º O Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM promoverá a delimitação da área e proporá sua regulamentação na forma desta Lei.

Assim, as cooperativas têm prioridade na obtenção de **autorização ou concessão** para pesquisa e lavra nas áreas onde estejam atuando, ainda que não seja uma reserva garimpeira, sendo, ademais uma obrigação do Governo delimitar as áreas onde elas atuam, no caso, criando

2 Existem os seguintes regimes de aproveitamento mineral: o regime de concessão (lavra de todas as substâncias minerais) condicionado a portaria de concessão do MME; regime de autorização (pesquisa de todas as substâncias minerais) condicionado a alvará de autorização do Diretor Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, agora Agência Nacional de Mineração - ANM; regime de licenciamento (bens para construção civil, argila, calcário e pedras) condicionado a licença local e registro de licença no DNPM; regime de permissão de lavra garimpeira (substâncias minerais garimpáveis) condicionado a portaria de permissão do Diretor Geral do DNPM, agora ANM; regime de monopolização condicionado a lei especial e execução do Governo; regime de extração, para a administração direta extrair substâncias minerais de emprego imediato na construção civil para uso exclusivo em obras públicas.

3 O DNPM foi extinto e suas atribuições são atualmente da Agência Nacional de Mineração - ANM, nos termos do art.32 da Lei nº. 13.575, de 26 de dezembro de 2017.



novas reservas. Fato nunca ocorrido, após a edição da Lei 7.805, o que só demonstra a intenção do Governo de não fazer cumprir a Constituição e a lei. Para ajudar nesse intento, expediu, ainda, o Decreto nº. 98.812, de 1990, que regulamentou a Lei 7.805, estabelecendo o prazo exíguo de 180 dias para que a cooperativa requeresse a autorização ou concessão nos moldes do referido art. 14.

O problema com os Decretos que regulamentam o Código de Mineração e a Lei 7.805 começam aí, mas seguem ajudados pelas normas do DNPM, agora da ANM, e até do próprio MME, no propósito de não favorecer em nada o garimpeiro e sua cooperativa, mesmo diante da previsão constitucional e das leis que os amparam. Senão, vejamos o que é o verdadeiro imbróglho de normas que regulam o direito de prioridade na mineração.

De um modo geral, a habilitação para os regimes de concessão, de autorização e de licenciamento ocorre pelo chamado direito de prioridade, previsto no art. 11 do Código de Mineração. É uma garantia legal de que a primeira pessoa a requerer administrativamente a habilitação ao aproveitamento de substâncias minerais sobre determinada área, por meio de qualquer um daqueles regimes, tenha o direito de obter o respectivo título minerário (portaria de concessão de lavra, alvará de autorização de pesquisa, ou licença), desde que, obviamente, o requerimento esteja devidamente instruído com os documentos exigidos na lei. Esse art. 11 do Código de Mineração remete ao seu art. 18, que estabelece o que são áreas livres para requerimento prioritário.

Pela leitura do art. 4º, da Lei 7.805, e do art. 11, do Código de Mineração, entende-se que, diferente dos regimes de concessão, autorização e licença, a permissão de lavra garimpeira prescinde de requerimento prioritário, ou seja, aparentemente o garimpeiro ou cooperativa de garimpo não precisa ser o primeiro a fazer o requerimento de PLG sobre determinada área, considerada livre, para obter esse título, bastando, obviamente, que a área não seja objeto de outro título ativo. Observando, ainda, que o art. 7º da Lei 7.805 possibilita ao DNPM admitir PLG em área de manifesto de mina ou de concessão de lavra, quando houver viabilidade técnica e econômica para o aproveitamento por ambos os regimes.

Contudo, não é o Código de Mineração, muito menos a Lei 7.805, que obriga o garimpeiro ou a cooperativa ao requerimento prioritário sobre área livre, é, como mencionado acima, o Decreto que regulamenta essa Lei. A exigência começou com o já citado Decreto nº. 98.812, de 1990, que previa, no seu art. 25, que o requerimento de PLG também se submeteria ao art. 11 do Código de Mineração. Esse decreto foi revogado pelo Decreto nº. 9.406, de 2018, que igualmente delegou a regulamentação da habilitação à PLG, dessa vez, à Resolução da Agência Nacional de Mineração - ANM, e manteve a exigência do requerimento prioritário em seu art.7º:

Art. 7º Ao interessado cujo requerimento de direito minerário tenha por objeto área considerada livre para a finalidade pretendida na data da protocolização do requerimento na ANM é assegurado o direito de prioridade para a obtenção do título minerário, atendidos os demais requisitos estabelecidos no Decreto-Lei nº 227, de 1967 - Código de Mineração, neste Decreto e na legislação correlata.

Referidos decretos, ao vincularem o requerimento da PLG a uma área livre nos moldes do Código de Mineração, restringiram sobremaneira as áreas em que ainda se podia requerer PLG. É certo dizer que não há na Constituição ou nas leis, que visam proteger o garimpeiro e a sua cooperativa, nenhuma determinação de que o requerimento de PLG precisa ser prioritário.

O Código de Mineração traz expressamente duas regras de área livre, dispondo que: a) é livre a área que já foi objeto de pedido anterior de autorização cujo relatório de pesquisa concluiu pela inexistência da jazida, e (b) é livre a área cujo pedido de autorização anterior foi



indeferido de plano pela falta de algum dos elementos instrutórios que deveriam acompanhá-lo. Mas não fica nisso, a grosso modo, não é livre a área onerada nem a desonerada.

É onerada, segundo o Código de Mineração:

- a) a área vinculada à autorização de pesquisa, licença, concessão de lavra, manifesto de mina ou permissão de reconhecimento geológico;
- b) a área que for objeto de requerimento anterior de registro de licença, ou que está vinculada a licença cujo registro venha a ser requerido dentro do prazo de 30 dias de sua expedição;
- c) a área que é objeto de autorização cujo pedido tempestivo de renovação ou de aprovação do relatório de pesquisa está pendente de decisão;
- d) a área que é objeto de autorização cujo relatório de pesquisa foi aprovado e está disponível para concessão de lavra;
- e) a área cujo relatório de pesquisa não demonstrou exequibilidade técnico-econômica da lavra.

Por seu turno, de acordo com o Código de Mineração, é desonerada (após a publicação de despacho no Diário Oficial da União - DOU):

- a) a área cuja autorização de pesquisa foi renunciada;
- b) a área objeto de autorização de pesquisa com relatório final aprovado, cujo prazo de um ano para requer a lavra expirou (caducidade do direito de requerer a concessão);
- c) a área objeto de requerimento de concessão de lavra indeferido por não ter o requerente cumprido as exigências para instrução do processo;
- d) a área cuja autorização ou concessão caducou (a declaração de caducidade decorre de abandono de jazida ou mina; não cumprimento de prazos de início e reinício de trabalhos de pesquisa ou lavra; pesquisa ou lavra em desacordo com o título; lavra ambiciosa; descumprimento das observações da fiscalização);
- e) a área cujo título foi desmembrado (o título representativo da área desmembrada pode ser colocado em disponibilidade).

As áreas desoneradas foram inseridas no Código de Mineração pela Lei nº. 9.314, de 1996, que também alterou seu art. 26 para determinar que tais áreas precisam ser disponibilizadas para que interessados em as explorar se candidatem, conforme Portaria do MME.

Assim surgiu a Portaria do MME nº. 12, de 1997,⁴ dispondo que a área desonerada de requerimento prioritário ou de titulação de direitos minerários, com publicação no DOU, deveria ficar em disponibilidade, por 60 dias, para interposição de requerimentos de interessados na pesquisa ou lavra (inclusive garimpeira), dispensada a expedição, em cada caso, de ato declaratório da instauração do respectivo processo de seleção. Decorridos 60 dias da publicação, sem que nenhum requerimento tivesse sido protocolizado, ou não sendo nenhum habilitado, a área voltaria a ser livre, no primeiro dia subsequente ao término do prazo.

Essa Portaria foi alterada pela Portaria do MME nº. 246, de 2008, para que não fosse mais dispensada a expedição de ato declaratório de instauração do processo seletivo. De modo que, de 1997 a meados de 2008, a mera publicação no DOU da decisão que desonerava a área era suficiente para iniciar a contagem de 60 dias em que, via de regra, sem habilitação de interessados, a área, no 61º dia, tornava-se livre novamente para requerimentos prioritários. A

⁴ Portaria do MME nº. 12, de 16 de janeiro de 1997, vigente até 29 de junho de 2009.



partir de 2008, passou-se a exigir o edital de disponibilidade da área, não sendo suficiente a publicação da decisão que a desonerou. Essa área desonerada, mas ainda não disponibilizada, continuava não sendo considerada livre para efeito de ser requerida prioritariamente.⁵

Não ficou nisso, a Portaria 12 do MME também estabeleceu que deveria ser disponibilizada e, portanto, não era considerada livre, para fins de pesquisa ou de lavra, inclusive garimpeira, a área que se referisse a requerimento de PLG, de registro de licença, ou de sua renovação, **indeferido**, ou objeto de **desistência** homologada, ou o título de PLG ou de registro de licença declarados **caducos ou cancelados**. Restringiu, com isso, ainda mais as hipóteses de requerimento prioritário para PLG, sem que houvesse na lei, sequer no decreto, tal previsão.

A Portaria 12, no entanto, foi revogada pela Portaria do MME nº. 247, de 2009, atualmente em vigor, que passou a estabelecer os critérios gerais do procedimento de disponibilidade de áreas desoneradas. Essa Portaria determinou que a disponibilidade das áreas desoneradas deve ser feita por edital para pesquisa ou lavra, no regime de concessão ou permissão, cuja publicação somente pode ocorrer após a publicação da decisão que desonera a área, contra a qual não tenha sido interposto ou não caiba mais recurso. Ressalva que a oferta será obrigatoriamente para concessão de lavra no caso do art. 30, §2º (inexequibilidade técnico-econômica da lavra), art. 32 (caducidade do direito de requerer a concessão) e art. 41, §4º (indeferimento do pedido de concessão por não atendimento das exigências processuais), todos do Código de Mineração.

Embora a Portaria 247 do MME não repetisse as restrições à área considerada livre, em caso de desistência do requerimento de PLG ou de registro de licença ou de caducidade do título de PLG, a Portaria do DNPM nº. 155, de 2016, atualmente em vigor, manteve essas restrições, prescrevendo que “Aplica-se o disposto no art. 26 do Código de Mineração (procedimento de disponibilidade) às áreas de PLG desoneradas por publicação no DOU” (art. 215).

Note-se, contudo, que no Código de Mineração não há nenhuma menção a áreas de PLG desoneradas. De todas as disposições do Código de Mineração relacionadas à desoneração de área nenhuma faz referência à área de PLG. Portanto, a Portaria 155 do DNMP estende às áreas de PLG todas as situações de desoneração, além do que prevê a lei, além do que prevê a Portaria do próprio MME.

É claro que essa arbitrariedade não poderia ser mantida por muito tempo, de modo que a Medida Provisória nº. 790, de 25 de julho de 2017, veio para alterar o Código de Mineração, estendendo às áreas de PLG as situações de desoneração. A mudança durou poucos meses, com a vigência da MP 790 encerrada em 28 de novembro de 2017, ainda que flagrantemente inconstitucional, por ter sido emitida afrontando o art. 246 c/c art. 176, §1º, da Constituição.

⁵ O mesmo aconteceu com as Portarias do DNPM que seguiam as diretrizes do MME. A princípio, as Portarias do DNPM nº. 71 e 72, de 19 de fevereiro de 1997, vigentes até 22 de novembro de 1999, e a Portaria do DNPM nº. 419, de 19 de novembro de 1999, vigente até 09 de agosto de 2008, regulamentaram o procedimento de habilitação e julgamento de propostas para áreas disponíveis, pelo critério de melhor técnica. Previa que o requerimento de habilitação deveria ser feito através de pedido dirigido ao Diretor-Geral do DNPM, fazendo referência "única e exclusivamente ao número do processo no DNPM", acompanhado de envelope lacrado com os documentos de instrução. Na sequência veio a Portaria do DNPM nº. 268, de 10 de julho de 2008, vigente até 16 de maio de 2016. Ela revogou a Portaria do DNPM 419 e tratou das áreas desoneradas, dispondo que, após a publicação da decisão de desoneração, da qual não tenha sido interposto ou não caiba mais recurso, seria publicado edital de instauração do procedimento de disponibilidade, dando início ao prazo de 60 dias para apresentação de proposta. Dispôs, ainda, que a área seria considerada livre se: a) durante o prazo todos os participantes tivessem pedido desistência; b) passado o prazo, ninguém tivesse se habilitado, c) existissem propostas com área inferior à colocada em disponibilidade, ficando livre a área não abrangida pelas propostas. Havendo inabilitação ou desclassificação de todas as propostas ou de homologação de desistência fora do prazo, deveria ser instaurado novo procedimento (art. 41). O julgamento das propostas seria pelo critério de melhor técnica e as cooperativas teriam prioridade nas PLGs.



As mudanças que a MP 790 não conseguiu fazer com o Código de Mineração, o Decreto 9.406/2018 está tentando promover, ao regulamentar tanto o Código de Mineração quanto a Lei 7.805, aumentando as restrições a áreas consideradas livres para requerimento prioritário. Assim, pelo Decreto 9.406, não é considerada livre:

- a) a área que for objeto de requerimento anterior de concessão de lavra, registro de licença ou permissão de lavra garimpeira, e de renovação de registro de extração, exceto se houver anuência do interessado;
- b) a área vinculada a requerimento de prorrogação do prazo da autorização de pesquisa, licenciamento ou permissão de lavra garimpeira, pendente de decisão;
- c) a área vinculada a autorização de pesquisa sem relatório final de pesquisa tempestivamente apresentado, ou com relatório final rejeitado;
- d) a área que estiver aguardando declaração de disponibilidade ou tiver sido declarada em disponibilidade;
- e) a área desonerada por ato do DNPM ou do MME ou em decorrência de qualquer forma de extinção de direito minerário.

Ainda que o MME não possa se esquivar de aplicar um Decreto, não se pode negar que ele não tem o poder de retroagir para atingir situações anteriores a sua vigência. Assim, as áreas derivadas de requerimento de pesquisa em que houve desistência, ou que o requerimento de PLG foi indeferido; de PLG que caducou, foi cancelada ou não renovada, ou ainda de PLG que foi baixada pelo término de sua vigência, até 04 de dezembro de 2018 (**um dia antes da vigência do Decreto 9.406**), deveriam ser consideradas livres para requerimento prioritário de PLG e não disponibilizadas.

Note-se que o Decreto 9.406 agravou ainda mais o acesso de garimpeiros e cooperativas às áreas, na medida em que estabeleceu nos arts. 45 e 46 que a área desonerada, decorrente de qualquer forma de extinção do direito minerário, será disponibilizada por **leilão eletrônico**, com critérios objetivos de seleção e julgamento definidos por Resolução da ANM.

A Resolução da ANM em questão é a de nº. 24, de 2020. Ela prevê que a disponibilidade será feita por edital de oferta pública, com o critério de desempate de maior valor financeiro (excepcionalmente poderão ser utilizados critérios de natureza técnica, econômica e social, a juízo da ANM), para fins pesquisa ou lavra, no regime de permissão ou concessão, exceto no caso do art. 32 (caducidade do direito de requerer a concessão), cuja disponibilidade deverá ser obrigatoriamente para a concessão de lavra.

É importante observar que, desde 04 de fevereiro de 2020 (início da vigência da Resolução 24 da ANM), a PLG, autorização de pesquisa, concessão de lavra e licenciamento, em relação a áreas não consideradas livres, deve ser obtido via leilão, pelo critério do maior valor, salvo se a área já estiver sendo disponibilizada por procedimento que se iniciou na vigência de norma administrativa anterior. Nesse caso, o procedimento deve ser concluído com base na norma que estava vigente na época de sua instauração. É por isso que é tão importante que o Decreto 9.406/2018 não retroaja para tornar desoneradas, e passíveis de serem leiloadas, aquelas áreas que, até então, eram consideradas livres.

A exigência de um leilão para PLG, em relação a áreas derivadas de PLG, em que o critério é o maior valor financeiro, inviabiliza a participação de garimpeiros e até cooperativas. Percebe-se que a Resolução da ANM não tem nenhum compromisso com as determinações constitucionais de destinar algum tratamento diferenciado e prioritário na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis para garimpeiros e cooperativas.



Não sendo o requerimento prioritário e o leilão as únicas formas de se desenvolver legalmente a garimpagem através de uma PLG, esta também pode ser obtida, como dissemos lá no início, a partir de uma reserva garimpeira. Sobre a reserva garimpeira e sua importância, no entanto, convém lembrar alguns fatores históricos.

A mineração é atividade destacada da economia brasileira desde o início do século XVIII, respondendo, em boa medida, pelo processo de expansão territorial. Regiões como Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Bahia constituem espaços tradicionais de atividades minerárias, às quais se juntaram, principalmente a partir de meados do século passado, vastas porções da Amazônia Legal. Nesse contexto, no caso dos minerais de maior valor por unidade de volume, caso do ouro e das pedras preciosas, a garimpagem sempre respondeu por boa parte da produção. Todavia, a despeito de sua inegável relevância econômica, histórica e cultural, o garimpo tem uma imagem negativa, e em boa parte por que a atividade foi marginalizada, desde os tempos coloniais, quando o garimpeiro era considerado fora-da-lei.⁶

Com a independência do Brasil, o regime da livre exploração de minérios, franqueado inclusive a estrangeiros, pareceu querer reconhecer algum direito ao minerador ou garimpeiro, mas por conta de uma certa indefinição da Constituição de 1824, não ficara bem definida a separação da propriedade do solo e do direito de explorar as riquezas minerais. Logo, as grandes mineradoras cuidaram de comprar terras para lavrá-las, enquanto que o garimpeiro se viu sem opção de área para explorar.⁷

A Proclamação da República não alterou essa situação, antes deixou claro que as minas pertenciam ao proprietário. Somente na chamada Revolução de 1930, com a Constituição de 1934 e o Código de Minas, de 1934 também, é que se passou a separar a propriedade territorial do direito à exploração ou aproveitamento mineral. Entretanto, o Código dispunha que a área sobre a qual houvesse autorização de pesquisa ou concessão de lavra tornava-se vedada para garimpo.

Na prática o que houve foi uma corrida especulativa por títulos minerários que só serviam para que os garimpeiros tivessem como “sócio parasitário” o titular do direito minerário, pois, boa parte dos interessados em alvarás de pesquisa e concessões de lavra queria tão-somente arrendar aos garimpeiros ou negociar com empresas mineradoras, havendo também os que pretendessem simplesmente bloquear o acesso nas suas propriedades. Chegou-se a um ponto que até as grandes empresas que almejassem iniciar projetos de extração de ouro e diamantes encontrariam dificuldades para obter áreas onde pudessem trabalhar.⁸

De 1964 a 1985, durante a Ditadura Militar, entrou em vigor o Código de Mineração, que conservava muitos elementos dos diplomas anteriores e sofreu inúmeras alterações até chegar a sua redação atualmente em vigor, incluindo a possibilidade de criação de reservas garimpeiras (DL 227, art. 76, com redação dada pela Lei 6.403/76), como uma possível solução ao problema de falta de área onde o garimpeiro pudesse trabalhar legalmente.

Na sequência, a Constituição de 1988 iniciou outro processo de reorganização da atividade mineradora e a reserva garimpeira ganhou status constitucional (art. 21, XXV), e mais, no art. 43 das Disposições Transitórias, estabeleceu-se que, no prazo de um ano, após a promulgação da Constituição, os títulos de direito minerário deveriam perder o efeito, caso os trabalhos de pesquisa ou de lavra não tivessem sido comprovadamente iniciados nos prazos legais ou estivessem inativos. Enfim, tinha chegado a solução que desamarraria a garimpagem

6 MARTINS, Marcos Lobato. *As mudanças nos marcos regulatórios da mineração diamantífera e as reações dos garimpeiros: o caso da Região do Alto Jequitinhonha*. Revista Geografias, 37–49. Recuperado de <https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/13262>.

7 Idem.

8 Ibidem.



dos títulos especulativos e estabeleceria os garimpeiros em áreas que não precisassem disputar a lavra com empresas mineradoras. Só parecia.

De lá para cá a reserva garimpeira como instrumento de proteção do garimpeiro e de legalização da garimpagem perdeu espaço, ao invés de ganhar. Muitas reservas foram reduzidas ou simplesmente extintas e o subsolo de quase todas está atrelado a alguma autorização de pesquisa concedida à empresa mineradora, o que é incompreensível diante dos §§ 3º e 4º do art. 174 da Constituição:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

[...]

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º **As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.** (Grifos nossos)

Em resumo, sem que se possa contar com as reservas garimpeiras, com o requerimento de PLG atrelado ao direito de prioridade, cada vez mais restrito a pouquíssimas situações em que a área é considerada livre e, por fim, tendo que concorrer com grandes empresas mineradoras em leilão de áreas para lavra, inclusive garimpeira, fica realmente difícil a situação do garimpeiro, para não dizer impossível.

Ignorar esse setor produtivo, e parcela considerável de trabalhadores que vivem da garimpagem, significa também um prejuízo econômico a diversos Municípios e até Estados. Tomemos como exemplo Mato Grosso. Diferentemente de outros Estados brasileiros produtores de ouro, Mato Grosso tem no garimpo a base dessa produção. Inviabilizar o acesso do garimpeiro à PLG reduz as oportunidades de trabalho para boa parte da população das chamadas cidades do “nortão” de Mato Grosso. Sem possibilidade de exercerem o ofício, os garimpeiros, moradores desses centros urbanos, abandonam as cidades e partem para outros trabalhos alternativos, usualmente, vinculados a extração e processamento de madeira, depois na criação de gado e nas plantações de grãos, engrossando a mão-de-obra a serviço da expansão da fronteira agrícola sobre a Amazônia.

Essa omissão do Estado, resulta na imposição à clandestinidade da população garimpeira, mesmo no atual estado de direito e liberdade para a livre iniciativa, que, em tese, existe no Brasil. Fato que parece natural, pela ótica das oligarquias e elites políticas.

O que há, na realidade, por traz dessa omissão do Estado, são interesses obscuros, desde corporações mineradoras a ativistas profissionais, que atuam no sentido de criminalizar os garimpeiros. Para tal, se valem usualmente da temática ambiental, com viés na ecologia política, e com o apoio da “grande” imprensa, para o convencimento junto aos poderes constituídos e a sociedade, sobretudo, urbana, de que a atividade garimpeira é de todo ruim. Propositamente misturam o joio e o trigo.

Esquecem esses atores que moldam a opinião pública das metrópoles, que eles não vivem nessas regiões onde existem garimpos, sobretudo, na Amazônia, e por isso mesmo, desconhecem a realidade do “sertão”, e os atores que permeiam o tecido social dessas fronteiras de ocupação da Amazônia. É muito fácil no conforto e na segurança dos que detêm bons empregos e lares abastados, apedrejar quem está a buscar meios de sobreviver, as suas custas, e com todos os riscos intrínsecos a essa atividade.



Por todo o exposto, é urgente que o Ministro de Estado de Minas e Energia, Sr. Bento Albuquerque, preste esclarecimentos sobre a redução, extinção e não criação de reservas garimpeiras e sobre os atos normativos administrativos que restringem as áreas para requerimento prioritário de PLG por parte de garimpeiros e cooperativas, bem como pela ausência de uma resolução específica da ANM que garanta a prioridade dos garimpeiros e suas cooperativas nas áreas que atuam.

Brasília, 21 de maio de 2021.

Deputado Federal Valtenir Luiz Pereira

