

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 025.941/2024-0

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Mineração

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). OMISSÕES REGULATÓRIAS NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE PROCESSOS DE PERMISSÃO DE LAVRA GARIMPEIRA (PLG). TÍTULOS MINERÁRIOS UTILIZADOS PARA “ESQUEMATISMO” ILEGAL DE OURO. OUTORGAS SUCESSIVAS E IRREGULARES DE MÚLTIPLAS PLG A UM MESMO TITULAR. DISTORÇÕES FAVORECEM A EXPLORAÇÃO MINERAL EM ESCALA INDUSTRIAL SOB REGIME MAIS PERMISSIVO. FAVORECIMENTO DA LEGALIZAÇÃO DE OURO DE ORIGEM ILÍCITA. OUTRAS IRREGULARIDADES NOS PROCESSOS DE PLG. SUCESSIVOS ALERTAS DO TCU E DO MPF. FRAGILIDADES ESTRUTURAIS DA ANM. OITIVA DA AGÊNCIA COM JUSTIFICATIVAS SINTÉTICAS, INSUFICIENTES PARA JUSTIFICAR AS ILEGALIDADES APONTADAS OU OMISSÕES A SEREM SANEADAS. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA À ANM. MONITORAMENTO. COMUNICAÇÕES AO JURISDICIONADO, AO MPF E ÀS COMISSÕES ESPECIALIZADAS DO CONGRESSO NACIONAL.

## RELATÓRIO

Trata-se de representação oferecida pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) c/c o art. 109 da Resolução-TCU 259/2014, relatando irregularidades em curso na Agência Nacional de Mineração (ANM), relacionadas à outorga e fiscalização de títulos minerários no regime de permissão de lavra garimpeira (regime de PLG).

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 41 a 43):

### **“INTRODUÇÃO**

1. *Trata-se de representação oferecida pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) c/c o art. 109 da Resolução-TCU 259/2014, relatando irregularidades em curso na Agência Nacional de Mineração (ANM), relacionadas à outorga e fiscalização de títulos minerários no regime de permissão de lavra garimpeira (regime de PLG).*

**EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

2. Inicialmente, registra-se que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do RI/TCU, haja vista se tratar de matéria de competência deste Tribunal, referir-se à entidade sujeita a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, bem como se encontrar acompanhada de evidências concernentes à irregularidade envolvendo a gestão de títulos minerários no regime de PLG.
3. Além disso, a AudPetróleo possui legitimidade para representar a este Tribunal, consoante disposto no art. 237, inciso VI, do RI/TCU.
4. De acordo com o art. 103, parte final do § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, existe interesse público no trato das irregularidades apuradas no relatório da produção de conhecimento (TC 027.725/2022-7) e reproduzidas nesta instrução, pois a manutenção da situação encontrada afronta preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e na Lei 7.805/1989, prejudicando o regular aproveitamento de jazimentos garimpáveis e possibilitando o “esquentamento” (legalização) de ouro extraído em terras indígenas e unidades de conservação.
5. Dessa forma, faz-se necessária a atuação direta desta Corte de Contas, na forma prevista nos arts. 234, segunda parte do § 2º, e 237, parágrafo único, do RI/TCU, c/c o art. 106, § 4º, inciso I, da Resolução-TCU 259/2014.
6. A instrução prossegue sem a formalização do exame sumário, porque ela está dispensada, nos termos do art. 106, § 5º, da Resolução-TCU 259/2014.

**HISTÓRICO**

7. O objeto desta representação - regime de permissão de lavra garimpeira - já foi analisado em outras oportunidades por esta Corte de Contas, **sem fechar questão sobre o mérito das irregularidades que serão reportadas nesta instrução.**
8. Em 2004, a extinta Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso (Secex-MT) ofereceu representação ao TCU, objeto do TC 014.341/2004-4, no intuito de fazer cessar as outorgas de PLG, fundadas na Portaria-DNPM 178/2004, para empresas de mineração não-regularmente constituídas, bem como para cooperativas de empresários de atividades de mineração.
9. Por meio do Acórdão 1.911/2006-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar, o TCU determinou ao extinto Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), em suma, que: (i) exigisse dos permissionários de mais de uma área de lavra garimpeira a realização de pesquisa; (ii) efetuasse estudo para fins de normatizar as situações em que se deveria exigir dos titulares de uma única PLG a realização de pesquisa; e (iii) abstinhasse-se de conceder o privilégio de que trata o art. 174, §§ 3º e 4º, da CF/1988, para permissionário de lavra garimpeira que não fosse cooperativa de garimpeiros.
10. Entretanto, o Acórdão 5.282/2009-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, tornou insubsistente as duas primeiras determinações e reformulou a terceira, determinando, em suma, que o extinto DNPM observasse rigorosamente a prioridade na concessão de permissão de lavra de garimpagem a cooperativas, conforme dispõe o art. 174, §§ 3º e 4º, da CF/1988.
11. Em 2019, a extinta Secretaria de Fiscalização de infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração (SeinfraCOM) realizou auditoria operacional, documentada nos autos TC 018.935/2019-2, com o objetivo de avaliar a eficiência e a eficácia da ANM na regulação, outorga e fiscalização do regime de PLG.

12. Por meio do Acórdão 1.837/2020-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, o TCU determinou à ANM, em suma, que fixasse prazos para decidir sobre as matérias atinentes aos requerimentos de PLG. Também recomendou à ANM, em suma, que: (i) implementasse o planejamento anual da fiscalização da lavra, incluindo metas e indicadores específicos para aferir a eficiência e a eficácia das ações de fiscalização; (ii) elaborasse e atualizasse, periodicamente, o levantamento nacional de áreas de extração mineral não autorizada; e (iii) celebrasse convênios ou acordos de cooperação técnica no sentido de obtenção de eficiência na fiscalização das atividades de mineração.
13. Em 2021, o Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), Exmo. Sr. Paulo Soares Bulgarin, ofereceu representação ao TCU, objeto do TC 044.701/2021-7, relatando que Heverton Soares Oliveira teria obtido a outorga de dezoito PLG junto à ANM para garimpar ouro em diversas áreas do estado do Pará e que Sílvio Berri Júnior teria obtido dez permissões para extração de ouro e cassiterita em Jacareacanga/PA.
14. Não obstante a possível extrapolação das irregularidades mencionadas pelo representante para outras PLG, o exame técnico ficou circunscrito ao caso concreto, de modo que o mérito da representação autuada no TC 044.701/2021-7 foi apreciado por meio do Acórdão 277/2025-TCU-Plenário, deixando a discussão sobre a melhor exegese para o disposto no art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989 e outros problemas gerais afetos ao regime de PLG para serem analisados e deliberados nos presentes autos.
15. Esta representação tem origem em processo de produção de conhecimento, objeto do TC 027.725/2022-7. Com atuação determinada por meio de despacho exarado pela unidade técnica, nos termos da Portaria-AudPetróleo 1/2023 (peça 1), ela foi oferecida com o propósito de cumprir os seguintes objetivos específicos (peça 23):
- a) reavaliar o enquadramento legal da **outorga de mais de uma PLG a um mesmo requerente** pessoa física, firma individual ou cooperativa;
  - b) identificar eventuais processos minerários que podem estar sendo indevidamente utilizados como fachada para “esquentar” ouro de origem clandestina e introduzi-lo no mercado nacional; e
  - c) apontar possíveis aprimoramentos no regulamento do regime de PLG e na gestão de processos minerários pela Agência Nacional de Mineração (ANM).
16. Mediante despacho datado de 26/12/2024 (peça 26), o Ministro-Relator Benjamin Zymler conheceu da representação e concordou com a proposta de encaminhar cópia da instrução preliminar à ANM, oportunizando a apresentação de comentários sobre propostas de determinação, bem como informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas, consoante o disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 c/c as orientações estabelecidas no item 10 do Anexo I à Portaria-Segecex 12/2020.
17. Os comentários foram apresentados por meio do Ofício 3257/2025/AIG/ANM, datado de 30/1/2025, que encaminhou a Nota Técnica SEI 199/2025-COFAM/SFI-ANM/DIRC, contendo a manifestação da Coordenação de Fiscalização da Atividade Mineral, bem como a Nota Técnica SEI 202/2025 DITIL/SOT-ANM/DIRC, contendo a manifestação da Superintendência de Outorga de Títulos Minerários (peças 31-33).
18. O exame dessa manifestação consta no apêndice de comentários dos gestores e análise da AudPetróleo (Apêndice A), elaborado conforme as orientações expedidas no manual de auditoria operacional (item 6.5).

**EXAME TÉCNICO**

19. Conforme consulta realizada no sistema Cadastro Mineiro (disponível em: <https://sistemas.anm.gov.br/SCM/Extra/site/admin/pesquisarProcessos.aspx>; acessado em: 28/8/2024), os dados relativos a processos ativos do regime de permissão de lavra garimpeira encontram-se sintetizados na Figura 1.

Figura 1 - Dados relativos ao regime de permissão de lavra garimpeira



Fonte: elaboração da AudPetróleo com os dados da ANM (data-base: 28/8/2024)

20. Na análise circunscrita às **PLG outorgadas e vigentes para extração de ouro**, no período de 2010 a junho de 2024, foram constatadas duas irregularidades, bem como formuladas propostas de determinação com o intuito de saná-las, removendo seus efeitos.
21. Após a apresentação dos comentários pela ANM, retoma-se a elaboração da instrução de mérito, ressaltando que apenas a síntese da análise desses comentários, integralmente consignada no Apêndice A, será oportunamente incorporada no texto da instrução, em conformidade com as orientações expedidas no manual de auditoria operacional (item 6.5).

Achado 1: Utilização de permissões de lavra garimpeira legalmente outorgadas para dissimular a origem de ouro extraído ilegalmente, em decorrência da frágil atuação da ANM que não coíbe o descumprimento dos deveres de permissionário, renova automaticamente o prazo de vigência da permissão, não exerce a prerrogativa de exigir pesquisa mineral prévia à outorga do título e não realiza cruzamento de dados do relatório anual de lavra e das notas fiscais da primeira aquisição de ouro, contribuindo para a introdução de ouro de origem clandestina no mercado legal.

Situação encontrada

22. Em 11/7/2019, o Ministério Público Federal (MPF) propôs a Ação Civil Pública (ACP) 1003404-44.2019.4.01.3902 na Justiça Federal, **Subseção de Judiciária de Santarém/PA**, noticiando haver identificado um modus operandi que consistiria na aquisição de ouro de origem clandestina, vendido por pessoas que compareceriam em um posto de compra de ouro (PCO), em Santarém/PA, sem portar nenhuma documentação de origem/procedência do minério exigida pela Lei 12.844/2013. Por sua vez, os próprios funcionários do PCO expediam notas fiscais de primeira aquisição, vinculando o ouro clandestino a processos de PLG que não corresponderiam ao efetivo local de extração do minério (peça 8, p. 3).
23. Por meio desse modus operandi, no período de 1º/1/2015 a 9/5/2018, apenas um PCO teria realizado cerca de 4.652 aquisições de ouro de origem clandestina, totalizando 610.854,5 gramas e R\$ 70.277.172,17 (peça 8, p 3).
24. Nos termos da Lei 7.805/1989, a outorga de PLG pela ANM implica a extração mineral de um jazimento de ouro situado em área predefinida por uma poligonal não superior a cinquenta hectares, Conforme previsto no art. 39 da Lei 12.844/2013, no caso de pessoa física, a prova da regularidade da primeira aquisição de ouro deve ser feita mediante

*recibo de venda e declaração emitida “pelo vendedor **identificando a área de lavra, o Estado ou Distrito Federal e o Município de origem do ouro, o número do processo administrativo no órgão gestor de recursos minerais e o número do título autorizativo de extração**”.*

25. O MPF apurou que ouro de origem clandestina teria sido vinculado principalmente aos seguintes processos: **857.193/1995, 857.198/1995, 857.199/1995, 857.213/1995, 857.220/1995, 850.362/1993, 850.598/1993, 850.602/1993, 850.292/2016, 857.158/1995, 851.196/2013, 851.197/2013 e 851.201/2013.**
26. Dessarte, em 11/7/2019, o MPF requereu ao Juízo, em síntese, a imposição à ANM de obrigação de fazer para que, **nos limites da área da circunscrição da Subseção Judiciária de Santarém/PA** (peça 8, p. 13):
- a) implementasse, “a informatização de todos os procedimentos relativos à compra, venda e transporte do ouro, em obediência à Portaria n.º 361/2014 do DNPM, art. 4º, § 2º”;
  - b) promovesse “o cancelamento de todas as Permissões de Lavra Garimpeira, cuja exploração não fora iniciada no prazo legal de 90 (noventa) dias contados da publicação no Diário Oficial da União (Lei n.º 7.805/1989, art. 9º, I)”;
  - c) cancelasse “todas as Permissões de Lavra Garimpeira, cujo detentor não tenha apresentado Relatório Anual de Lavra no dia 15 de março de 2019, descumprindo a obrigação legal prevista (Lei n.º 7.805/1989, art. 9º, IX)”;
  - e) cancelasse “todas as Permissões de Lavra Garimpeira, cujo Relatório Anual de Lavra apresentado em 15 de março de 2019 não indique a produção efetiva da lavra, descumprindo a obrigação legal prevista (Lei n.º 7.805/1989, art. 9º, IX)”.
27. O último procedimento processual mais relevante realizado na instrução da referida ACP foi a audiência de conciliação **realizada em 21/3/2024**, resultando na suspensão do processo pelo prazo de seis meses para negociações extrajudiciais. Em **15/1/2025**, o Juiz Federal proferiu outra decisão, enviando os autos “À Secretaria para designação de data para a realização de nova audiência de conciliação” (peça 37).
28. Em outra iniciativa, o MPF propôs, em **10/7/2021**, a ACP 1001432-50.2021.4.01.3908 na Justiça Federal, tendo “por objeto **inibir a prática sistemática e generalizada** do ilícito denominado **esquentamento de ouro na área da Subseção Judiciária de Itaituba/PA**, que tem viabilizado a produção e livre introdução em circulação de ouro ilegal procedente de terras indígenas da União”. (grifos do original; peça 16, p. 4):
29. Segundo o MPF, ao menos 58,4% da produção de 30,4 toneladas de ouro do Estado do Pará, no **período de 2019 a 2020**, teriam sido extraídas com falsa indicação de origem, pelas evidências de extrapolação dos limites autorizados para a lavra pela ANM ou pela indicação de áreas de floresta virgem como origem do ouro.
30. Entre outras providências, o MPF requereu ao juízo **tutela provisória de urgência** “para suspender os efeitos de todas as permissões de lavra garimpeira vigentes nos Municípios de Itaituba/PA, Jacareacanga e Novo Progresso, com a finalidade de suspender/paralisar as atividades de mineração de ouro na região, bem como a introdução de ouro no mercado lícito por meio do esquentamento” (peça 16, p. 85).
31. Na última decisão, **exarada em 24/8/2023**, o Juiz Federal admitiu o ingresso da Fundação Nacional do Índio (Funai) no feito, na qualidade de amicus curiae, e determinou sua intimação para que se manifestasse “especificamente acerca do pedido de tutela de urgência pleiteado pelo MPF” (peça 38).

32. Os elementos apresentados à Justiça Federal pelo MPF sinalizam que a sistemática de controle sobre a negociação de ouro teria fragilidades relevantes. Ela possibilitaria que o número de uma PLG de terceiro que não corresponderia à efetiva origem do mineral fosse inserido na documentação que comprova a compra/venda do ouro.
33. No relatório “A falência das boas intenções”, referente a problemas no processamento das solicitações de Certificados Kimberley, para atestar a origem de diamantes, **elaborado em 2005**, os pesquisadores da Parceria África-Canadá (Partnership Africa Canada) constataram que:

*Quase dois anos depois da implementação do KPCS [Sistema de Certificação do Processo de Kimberley] no Brasil, quase toda produção ainda é proveniente de garimpeiros cuja maioria ainda trabalha ilegalmente. A maioria de seus diamantes continua sendo vendido para os compradores locais, que os vendem para os exportadores brasileiros que agora escondem a produção, ou dentro das suas próprias licenças legais, ou “alugando” o uso de PLGs legítimas, ou usando PLGs falsificadas, criados exclusivamente como objetivo de lavar diamantes.*

(...)

*Para disfarçar a verdadeira origem dos diamantes, os compradores, às vezes, “alugam” o uso de uma permissão de lavra legítima. Mais frequentemente, os futuros exportadores simplesmente alegam que as pedras vieram de seus próprios alvarás. O DNPM raramente verifica os dados de produção.*

(disponível em: <https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2017/09/Failure-of-Good-Intentions-Portuguese.pdf>; acessado em: 8/7/2024)

34. Esse relatório evidencia que o esquema de “esquentamento” de ouro, identificado pelo MPF em 2019, já era utilizado na legalização de diamante desde outubro de 2003, quando a Lei 10.743/2003 instituiu o Sistema de Certificação do Processo de Kimberley (SCPCK).
35. Referindo-se à falsa utilização de PLG que resultou na emissão do Certificado Kimberley 64/2004, validando a exportação de 6.876,92 quilates de diamante brutos, os pesquisadores da Parceria África-Canadá trouxeram as seguintes explicações que teriam sido apresentadas pelo então diretor do extinto DNPM em Minas Gerais:

*Martins disse: “Agora que os diamantes já deixaram o país, não há muito que o DNPM possa fazer”. Martins nem espera que DNPM faça alguma modificação na maneira em que processa os pedidos do Processo Kimberley. Martins admite, que se algum outro pedido similar se apresentasse ao seu escritório, hoje, seria muito provável que ele passasse pelo sistema. Mesmo assim, diz Martins, o Processo de Kimberley no Brasil deveria ser visto como uma melhoria. Antes do Processo, os diamantes costumavam deixar o Brasil como contrabando. Agora, pelo menos, eles saem legalmente, com documentação completa, mesmo que esta documentação esteja baseada em informação falsa. (grifo acrescentado)*

(disponível em: <https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2017/09/Failure-of-Good-Intentions-Portuguese.pdf>; acessado em: 8/7/2024)

36. Posto isso, nota-se que a sistemática de “esquentamento” de ouro revelada pelo MPF seria basicamente a mesma evidenciada na legalização de diamantes. Ambas utilizariam processos de PLG do próprio titular ou de terceiros para esconder e legalizar mineral de origem clandestina.
37. Segundo foi relatado na ACP 1001432-50-2021-4-01-3908 (peça 16, p. 24), não haveria nenhum mecanismo preventivo capaz de impedir o “esquentamento” de ouro de origem clandestina, porquanto não se exigiria nenhuma forma de cuidado da parte dos adquirentes de ouro, no sentido de que se certifiquem da regularidade da origem do minério. Não haveria sequer exigências para verificar se o processo minerário indicado

*como origem do ouro ainda está em fase de requerimento, com título não expedido, se está vencido ou se está vinculado ao vendedor efetivamente.*

38. *O único instrumento de controle previsto, a nota fiscal de aquisição, regulamentada pela Instrução Normativa 49/2001 da Receita Federal do Brasil, era um documento físico, impresso em gráficas. Não havia, na época em que a referida ACP foi proposta, notas fiscais eletrônicas a ensejar fiscalização estratégica ou cruzamento de dados (peça 16, p. 24-25).*
39. *A Receita Federal já resolveu esse problema, tendo instituído, por meio da Instrução Normativa RFB 2138/2023, “a Nota Fiscal Eletrônica do Ouro Ativo Financeiro (NF-e Ouro Ativo Financeiro) destinada ao registro de operações com ouro, ativo financeiro ou instrumento cambial”, com emissão facultativa a partir de 3/7/2023 e obrigatória a partir de 1º/8/2023.*
40. *Considerando que ouro de origem clandestina pode ser facilmente “esquentado” (legalizado), bastando registrar, na sua comercialização, o número de um processo minerário cuja área não corresponda àquela de sua origem, a ANM também precisa contribuir para reprimir esse esquema, exercendo controle rigoroso sobre a outorga da PLG e fiscalização eficiente e eficaz sobre o cumprimento das condições de manutenção do título minerário.*

#### *Critério*

41. *Segundo as previsões contidas no art. 1º da Lei 7.766/1989 e no art. 38, caput, da Lei 12.844/2013, o ouro proveniente de garimpos necessariamente adentra o mercado nacional na condição de ativo financeiro, sujeito à regulação do Banco Central. Nesse sentido, o art. 41 da Lei 12.844/2013 assegura que:*

*Art. 41. **O garimpeiro, em qualquer modalidade de trabalho prevista no art. 4º da Lei nº 11.685, de 2 de junho de 2008, os seus parceiros, os membros da cadeia produtiva e os respectivos mandatários com poderes especiais têm direito à comercialização do ouro diretamente com instituição legalmente autorizada a realizar a compra.** (grifo acrescido)*

42. *Por sua vez, o art. 39, incisos I e II, da mesma Lei 12.844/2013 elenca os documentos que constituem prova da regularidade da primeira aquisição de ouro produzido em PLG:*

*Art. 39. A prova da regularidade da primeira aquisição de ouro produzido sob qualquer regime de aproveitamento será feita com base em:*

*I - nota fiscal emitida por cooperativa ou, no caso de pessoa física, **recibo de venda e declaração de origem do ouro emitido pelo vendedor identificando a área de lavra, o Estado ou Distrito Federal e o Município de origem do ouro, o número do processo administrativo no órgão gestor de recursos minerais e o número do título autorizativo de extração;** e*

*II - nota fiscal de aquisição emitida pela instituição autorizada pelo Banco Central do Brasil a realizar a compra do ouro.*

43. *No âmbito das competências da ANM, incluem-se as seguintes prerrogativas/atribuições estabelecidas no art. 2º, incisos V, XI, XVII e XIX, da Lei 13.575/2017:*

*a) gerir os direitos e os títulos minerários para fins de aproveitamento de recursos minerais;*

*b) fiscalizar a atividade de mineração;*

*c) expedir os títulos minerários e os demais atos referentes à execução da legislação minerária, observado o disposto no art. 3º desta Lei;*

*d) declarar a caducidade dos direitos minerários, cuja outorga de concessões de lavra seja de sua competência;*

44. *No caso concreto, o art. 4º da Lei 7.805/1989 atribui à ANM a competência para outorgar a permissão de lavra garimpeira, enquanto o art. 9º da mesma Lei confere à agência o poder/dever de exigir o cumprimento dos deveres de permissionário e, se for o caso, aplicar sanções de advertência, multa e de cancelamento da permissão.*

#### Causas

45. *Inicialmente, cabe esclarecer que não compete ao TCU a apuração de crimes, nem a fiscalização das atividades minerárias executadas por agentes econômicos (garimpeiros, cooperativas, mineradoras etc.). As análises aqui realizadas têm o objetivo exclusivo de identificar eventuais falhas em processos regulatórios a cargo da ANM.*
46. *A concretização da prática denominada “esquentamento” de ouro decorre de diversas causas. A ANM contribui para a aparente magnitude desse esquema, na medida em que não exerce suas competências de forma eficiente e eficaz, conforme segue demonstrado.*

#### Omissão da ANM na fiscalização do cumprimento dos deveres de permissionário

47. *Os deveres do permissionário de lavra garimpeira encontram-se estabelecidos no art. 9º da Lei 7.805/1989, entre os quais inclui a obrigação de **iniciar os trabalhos de extração no prazo de noventa dias**, contado da data da publicação do título (inciso I) e **não suspender os trabalhos de extração por prazo superior a 120 dias** (inciso VIII).*
48. *Conforme o mesmo artigo, o descumprimento dos deveres de permissionário sujeita o infrator às **sanções de advertência, multa e de cancelamento da permissão** (§ 1º).*
49. *Portanto, o titular de direito minerário não tem a mera faculdade de explorar os recursos minerais da jazida, tendo, na verdade, a obrigação de executar todas as atividades inerentes ao título minerário. Especialmente **no caso do regime de PLG, a obrigação de iniciar e não suspender os trabalhos de extração nos prazos fixados em lei se justifica na medida em que esse regime se aplica ao aproveitamento imediato de jazimento mineral.***
50. *Constatou-se, na auditoria operacional realizada no âmbito do TC 018.935/2019-2, que a maioria das PLG analisadas se encontrava ociosa. Em comum, verificou-se as seguintes tipologias para a situação operacional da mina: “Não iniciada - Não obtenção da licença ambiental de operação”, “Não iniciada - Em fase de desenvolvimento”, “Não iniciada - Razões técnico-econômicas”, “Paralisada - Razões técnico-econômicas”. **Havia PLG outorgadas há mais de dez anos nessa situação.***
51. *Naquela fiscalização, não foi estabelecida uma correlação entre o esquema de “esquentamento” de ouro e áreas permissionadas sem atividade de mineração. Focou-se, exclusivamente, na outorga de áreas superiores a cinquenta hectares para pessoas físicas e empresas de mineração e no descumprimento dos deveres de permissionário de lavra garimpeira.*
52. *Essa correlação entre o esquema de “esquentamento” de ouro e áreas permissionadas sem atividade de mineração será estabelecida na sequência dessa análise, que detalha a situação de PLG mencionadas pelo MPF na ACP 1003404 44.2019.4.01.3902 (peça 8).*
- PLG titularizadas pela permissionária de CPF \*\*\*.574.282-\*\**
53. *Segundo relato do MPF, na ACP 1003404-44.2019.4.01.3902 (peça 8, p. 30-31), no período entre 1º/2/2017 e 9/5/2018, o PCO-Ourominas realizou 704 aquisições de ouro de origem clandestina, **no valor de R\$ 10.501.813,66**, utilizando PLG titularizadas pela permissionária em referência.*

54. A permissionária afirmou em depoimento ao MPF que era “**titular de dez PLGs, todas situadas no município de Itaituba/PA**”; que ainda não havia começado a extrair ouro nas áreas correspondentes às suas PLG; que pretendia “**começar a extração neste segundo semestre de 2018**”; e que não vendeu ouro para a PCO-OUROMINAS-SANTARÉM e também não autorizou que fosse utilizado seu nome para expedir as 704 NFs destacadas em tal **INFORMAÇÃO**” (peça 8, p. 31-32).
55. Informações extraídas do sistema Cadastro Mineiro confirmam que essa permissionária é titular de dez PLG (Processos 851.187/2013, 851.188/2013, 851.192/2013, 851.196/2013, 851.197/2013, 851.201/2013, 851.202/2013, 851.205/2013, 851.206/2013 e 851.222/2013). Todos os requerimentos foram protocolizados em 16/7/2013 e, à exceção do primeiro processo, **a permissão de lavra garimpeira foi outorgada em abril de 2017**.
56. Embora a própria permissionária tenha informado ao MPF que pretendia começar a extração de ouro nas áreas correspondentes às suas PLG no **segundo semestre de 2018**, consta no relatório anual de lavra que suas PLG estavam “**Em produção no ano-base**” de 2017 e 2018 e “**Paralisada durante todo o ano-base**” de 2019 a 2023 (peça 8, p. 31-32). Foram extraídas as seguintes informações dos relatórios dos anos-base de 2017 e 2018 (peça 17).

Tabela 1 - Dados da produção e comercialização de ouro das PLG titularizadas pela permissionária de CPF \*\*\*.574.282-\*\*

Ano	Produção beneficiada (g)	Valor das operações (R\$)	IOF (R\$)	Faturamento Líquido (R\$)	Cfem recolhida (R\$)
2017	156.637,97	17.675.548,20	0,00	17.675.548,20	35.651,10
2018	67.295,37	8.776.600,38	87.765,95	8.688.861,40	131.649,03
<b>Total</b>		<b>26.452.148,58</b>			

Fonte: Elaboração da AudPetróleo a partir de informações do RAL

57. Portanto, o montante de R\$ 26.452.148,58, informado no RAL dos ano-base de 2017 e 2018, é bastante superior aos **R\$ 10.501.813,66** relativos às 704 aquisições de ouro de origem clandestina realizadas no **período entre 1º/2/2017 e 9/5/2018**, pelo PCO-Ourominas.
58. Ampliando a análise, a tabela abaixo consolida os pagamentos da compensação financeira pela exploração de recursos minerais (Cfem) vinculados a processos de PLG titularizados pela permissionária de CPF \*\*\*.574.282-\*\*, no período de 2018 a 2022, considerando que não consta nenhum pagamento em 2017, nos dados abertos sobre sua arrecadação (disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/sistema-arrecadacao>; acessado em: 8/8/2024).

Tabela 2 - Comercialização de ouro envolvendo PLG titularizadas pela permissionária de CPF \*\*\*.574.282-\*\*

Processo	2018		2019		2020		2021		2022	
	Qtde (g)	Valor (R\$)	Qtde (g)	Valor (R\$)	Qtde (g)	Valor (R\$)	Qtde (g)	Valor (R\$)	Qtde (g)	Valor (R\$)
851.188/2013	7.229	14.001,11	77.371	167.785,37	-	-	-	-	-	-
851.192/2013	2.296	4.386,16	68.854	149.707,55	16.862	44.034,00	293.431	1.086.967,60	54.081	214.642,18
851.196/2013	8.439	15.672,73	52.549	121.167,93	244.866	696.645,87	59.491	229.529,05	-	-
851.197/2013	14.168	26.150,28	60.023	128.654,69	-	-	-	-	-	-

851.201/2013	30.091	54.554,24	61.109	136.816,43	147.808	476.541,83	44.397	170.179,83	-	-
851.202/2013	3.681	6.926,93	25.736	55.224,47	-	-	-	-	-	-
851.205/2013	1.721	3.369,03	32.068	70.888,46	-	-	-	-	-	-
851.206/2013	2.970	5.546,11	14.296	29.241,45	-	-	-	-	-	-
851.222/2013	5.846	10.976,78	69.206	149.941,08	99.695	323.813,43	32.870	125.503,73	-	-
<b>Total</b>	<b>76.441</b>	<b>141.583,37</b>	<b>461.212</b>	<b>1.009.427,43</b>	<b>509.231</b>	<b>1.541.035,13</b>	<b>430.189</b>	<b>1.612.180,21</b>	<b>54.081</b>	<b>214.642,18</b>

*Fonte: Elaboração da AudPetróleo a partir de dados da arrecadação da Cfem*

59. Em 2018, houve pagamentos de Cfem nos meses de março, abril, maio e junho, não obstante conste no depoimento da permissionária que ela pretendia começar a extração apenas no segundo semestre de 2018. Além disso, houve expressivos pagamentos nos anos de 2019 a 2022, embora conste nos respectivos RAL que a atividade de lavra estava **“Paralisada durante todo o ano-base”** (peça 18).
60. A análise com apoio em ferramentas de geoprocessamento, sintetizada na Figura 2, mostra que PLG titularizadas pela permissionária de CPF \*\*\*.574.282-\*\* podem ter sido utilizadas no esquema de “esquentamento” de ouro e que ela pode ter descumprido os deveres de permissionária de lavra garimpeira estabelecidos no art. 9º da Lei 7.805/1989.

*Figura 2 - Situação da área interna dos polígonos vinculados às PLG titularizadas pela permissionária de CPF \*\*\*.574.282-\*\**

[consultar documento original]

*Fonte: elaboração da AudPetróleo conforme dados do Sigmine, alertas do MapBiomias e imagens de satélite do Google (disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/sistema-de-informacoes-geograficas-da-mineracao-sigmine>; acessado em 29/7/2024), processados no software QGis.*

61. Nessa senda, é oportuno esclarecer que o MapBiomias é uma rede colaborativa de cocriadores formado por ONGs, universidades e empresas de tecnologia organizados por biomas e temas transversais. Trata-se de um projeto confiável que realiza o mapeamento anual da cobertura e uso da terra. Seus relatórios são validados e elaborados para cada evento de desmatamento detectado no Brasil desde janeiro de 2019, por meio do MapBiomias Alerta.
62. Com a sobreposição de alertas do MapBiomias de desmatamento para mineração (Projeto MapBiomias - Coleção 8 da Série Anual de Mapas de Cobertura e Uso da Terra o Brasil, acessado em 29/4/2024; <https://brasil.mapbiomias.org/downloads/>), a Figura 2 apresenta indícios de **que pode não ter havido atividade de lavra** na área interna dos polígonos vinculados aos Processos 851.188/2013, 851.197/2013, 851.202/2013, 851.205/2013 e 851.206/2013.
63. De acordo com as investigações do MPF, os Processos 851.196/2013, 851.197/2013 e 851.201/2013 foram utilizados no esquema de “esquentamento” de ouro, no período de **1º/2/2017 a 9/5/2018**. Por sua vez, a Tabela 2 mostrou que, em 2019, houve pagamentos de Cfem vinculados aos Processos 851.188/2013, 851.197/2013, 851.202/2013, 851.205/2013 e 851.206/2013, ano em que a permissionária informou no RAL que a atividade de lavra estava **“Paralisada durante todo o ano-base”** e os alertas do MapBiomias indicam que **pode não ter havido atividade de lavra** na área interna dos respectivos polígonos (peça 15).

64. Dessa forma, as imagens constituem indícios de que pode ter havido “esquentamento” de ouro com PLG titularizadas pela permissionária de CPF \*\*\*.574.282-\*\* além do período de apuração do MPF.
- PLG titularizadas pelo permissionário de CPF \*\*\*.866.902-\*\*
65. Consta na ACP 1003404-44.2019.4.01.3902 que, em 2015, o PCO realizou 1.633 operações, no montante de R\$ 23.647.117,96, nas quais utilizou cinco PLG (Processos 857.193/1995, 857.198/1995, 857.199/1995, 857.213/1995 e 857.220/1995) titularizadas pelo permissionário em referência, para esquentar 266.269,1 gramas de ouro (peça 8, p. 13-18).
66. Naquela época, esse permissionário **possuía sessenta PLG**, mas o seu RAL de 2015 só apresentou informações de seis PLG (Processos 857.173/1995, 857.194/1995, 857.213/1995, 857.220/1995, 857.221/1995 e 857.222/1995) que estariam “Em produção no ano-base”. Entre elas, o permissionário só informou a produção de uma PLG (Processo 857.213/1995), na quantidade de **10.327,99 gramas de ouro** (peça 14).
67. O confronto das informações indica que apenas duas das cinco PLG utilizadas no esquema de “esquentamento” de ouro (Processos 857.2013/1995 e 857.220/1995) apontado pelo MPF estariam em produção no ano-base de 2015, sendo que apenas uma delas gerou produção equivalente a 3,88% das 266.269,1 gramas de ouro que, segundo o MPF, foi “esquentada”.
68. Nos relatórios do período posterior a 2015, constatou-se que: (i) conforme o RAL de 2016, a operação de 57 PLG estava “Paralisada durante todo o ano-base” e apenas uma PLG (Processo 857.213/1995) estava “Em Produção no ano-base”, gerando 132,70 gramas de ouro; (ii) conforme o RAL de 2017, a operação das 58 PLG estava “Paralisada durante todo o ano-base”; (iii) **não houve apresentação do RAL de 2018 a 2020 e de 2022**; (iv) no RAL de 2021, foram mencionadas apenas dez PLG, constando como “Lavra não iniciada no ano-base”; e (v) no RAL de 2023, foram mencionadas apenas cinco PLG, constando como “Paralisada durante todo o ano-base”.
69. A análise com apoio em ferramentas de geoprocessamento, sintetizada na Figura 3, apresenta indícios de que PLG titularizadas pelo permissionário de CPF \*\*\*.866.902-\*\* podem ter sido utilizadas no esquema de “esquentamento” de ouro e que ele pode ter descumprido os deveres inerentes ao título estabelecidos no art. 9º da Lei 7.805/1989.

Figura 3 - Situação da área interna dos polígonos vinculados às PLG titularizadas pelo permissionário de CPF \*\*\*.866.902-\*\* no período de 2012 a 2022

[consultar documento original]

**Fonte:** elaboração da AudPetróleo conforme dados do Sigmine, alertas do MapBiomias e imagens de satélite do Google (disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/sistema-de-informacoes-geograficas-da-mineracao-sigmine>; acessado em 29/7/2024), processados no software QGIS.

70. Observa-se Figura 3 que, em 2015, não houve alertas do MapBiomias alusivos à área interna dos polígonos vinculados aos Processos 857.198/1995, 857.199/1995 e 857.213/1995, que, segundo o MPF, foram utilizados no “esquentamento” de ouro, enquanto na área dos polígonos vinculados aos Processos 857.193/1995 e 857.220/1995, também utilizados no esquema, houve apenas minúsculos sinais de alerta.
71. De forma geral, a figura mostra que a maior parte da área dos alertas foi emitida até 2012 e que há 23 polígonos com vegetação íntegra, segundo imagens de satélite, e sem nenhum alerta de desmatamento para mineração emitido pelo MapBiomias. Por outro lado, há sinais de alerta de atividade minerária em outros polígonos no período de 2015 a

2022 quando o permissionário não apresentou RAL ou informou no RAL apresentado que a situação de lavra era “Paralisada durante todo o ano-base” e de “Lavra não iniciada no ano-base”.

72. Diferentemente da situação de PLG titularizadas pela permissionária citada anteriormente, cinco PLG titularizadas pelo permissionário de CPF \*\*\*.866.902-\*\* foram utilizadas, segundo o MPF, no esquema de “esquentamento” de ouro. Contudo, **não foi possível identificar nenhum pagamento de Cfem no período de 2015 a 2021.**

PLG titularizadas pelo permissionário de CPF \*\*\*.699.201-\*\*

73. Consta na ACP 1003404-44.2019.4.01.3902 que, no período de 1º/1/2016 a 31/1/2017, foram realizadas 1.880 operações utilizando três PLG (Processos 850.362/1993, 850.598/1993 e 850.602/1993) titularizadas pelo permissionário em referência, para legalizar 309.880,7 gramas de ouro, no montante de R\$ 29.834.910,78. No período de 1º/2/2017 a 9/5/2018, também foram realizadas, segundo o MPF, outras 435 operações utilizando PLG titularizadas pelo mesmo permissionário, para comprar e esquentar ouro de origem ilegal, no montante de R\$ 6.293.329,76 (peça 8, p. 18-30).
74. Naquela época, esse permissionário era titular de doze PLG. No RAL do ano-base de 2016, ele informou a **produção total de 3.444,69 gramas de ouro, no montante de R\$ 379.793,14**, referentes a cinco PLG (Processos 850.334/1993, 850.573/1993, 850.574/1993, 850.577/1993 e 850.578/1993). Quanto às demais sete PLG, ele informou: “Lavra não iniciada no ano-base”. No RAL do ano-base de 2017, ele informou que as doze PLG estavam “Em produção no ano-base”, mas informou a **produção de apenas 540 gramas de ouro, no montante de R\$ 28.029.737,85**, referente a dez PLG (peça 15, p. 41-42).
75. Diante da incoerência das informações apresentadas pelo referido permissionário, importa ressaltar que as três PLG utilizadas no esquema de “esquentamento” de ouro (Processos 850.362/1993, 850.598/1993 e 850.602/1993) descrito pelo MPF, no período de 1º/1/2016 a 31/1/2017, constam no RAL como “Lavra não iniciada no ano-base” de 2016.
76. No RAL do ano-base de 2017, a PLG 850.602/1993, apontada pelo MPF como a mais utilizada no esquema, consta como “Em produção no ano-base”, mas sem indicação da quantidade produzida e do valor das operações. Ademais, o valor das operações das outras duas PLG utilizadas no esquema (Processos 850.362/1993 e 850.598/1993), no montante de R\$ 1.487.421,04, é bastante inferior aos R\$ 6.293.329,76 apurados pelo MPF.
77. A análise com apoio em ferramentas de geoprocessamento, sintetizada na Figura 4, apresentam indícios de que essas PLG podem ter sido utilizadas no esquema de “esquentamento” de ouro e que ele pode ter descumprido seus deveres estabelecidos no art. 9º da Lei 7.805/1989.

Figura 4 - Situação da área interna dos polígonos vinculados às PLG titularizadas pelo permissionário de CPF \*\*\*.699.201-\*\* no período de 2015 a 2022

[consultar documento original]

**Fonte:** elaboração da AudPetróleo, a partir de dados do Sigmine (disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/sistema-de-informacoes-geograficas-da-mineracao-sigmine>; acessado em 29/7/2024), alertas do MapBiomias (disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/colecoes-mapbiomas/>; acessado em: 13/8/2024) e imagens de satélite (Esri), editados no software QGIS

78. Observa-se nessa Figura 4 que, em 2016 e 2017, não houve alertas do MapBiomas alusivos à área interna do polígono vinculado ao Processo 850.602/1993, utilizado no esquema de “esquentamento” de ouro apontado pelo MPF. Quanto aos outros dois processos (850.598/1993 e 850.362/1993), também utilizados no esquema, observa-se que a área possivelmente lavrada em 2016 e 2017 é incompatível com a quantidade de ouro que, segundo o MPF, negociada.
79. Nessa senda, vale repisar que essas três PLG constam no RAL de 2016 como “Lavra não iniciada no ano-base”. Embora conste no RAL do ano-base de 2017 que PLG 850.602/1992 estivesse “Em produção no ano-base” (peça 15), a ausência de indicação da quantia produzida é compatível com a situação da área do seu polígono, que só apresenta um pequeno ponto de alerta constatado depois de 2017.
80. Conforme a figura, a grande parte da área sinalizada no interior dos polígonos vinculados a PLG permissionário de CPF \*\*\*.699.201-\*\* refere-se a alertas de desmatamento para mineração emitidos em anos anteriores ou posteriores ao período de 2016 a 2017.
81. Dessarte, existem indícios de que os permissionários de CPF \*\*\*.574.282-\*\*, \*\*\*.866.902-\*\* e \*\*\*.699.201-\*\* descumpriram os deveres de permissionário prescritos no art. 9º da Lei 7.805/1989. Não obstante o reiterado descumprimento dos deveres de iniciar os trabalhos de extração no prazo de noventa dias (inciso I), não suspender esses trabalhos por prazo superior a 120 dias (inciso VIII) e apresentar até o dia quinze de março de cada ano, informações quantitativas da produção e comercialização, relativas ao ano anterior (inciso IX), os infratores não sofreram sanções de advertência, multa ou de cancelamento da permissão, conforme determina o art. 9º, § 1º, da Lei 7.805/1989, denotando significantes fragilidades na atuação da ANM.
82. Ademais, mesmo com o possível descumprimento dos deveres de permissionário, as PLG titularizadas pela permissionária de CPF \*\*\*.574.282-\*\*, **outorgadas em abril de 2017**, as PLG titularizadas pelo permissionário de CPF \*\*\*.866.902-\*\*, **outorgadas em novembro de 2010**, e as PLG titularizadas pela permissionária de CPF \*\*\*.574.282-\*\*, outorgadas em abril de 2017, as PLG titularizadas pelo permissionário de CPF \*\*\*.699.201-\*\*, **outorgadas em setembro de 2015**, vêm sendo **automaticamente renovadas a cada cinco anos, o que demonstra a inexistência de controles no âmbito da agência reguladora acerca do cumprimento dos deveres do permissionário antes do procedimento de renovação.**
83. Cruzamento realizado entre a relação de processos ativos de PLG (disponível em: <https://sistemas.anm.gov.br/SCM/Extra/site/admin/pesquisarProcessos.aspx>; acessado em 5/9/2024) e a relação de pagamentos de Cfem (disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/sistema-arrecadacao>; acessado em: 8/8/2024) revelou que, no período de 2018 até junho de 2024, o índice máximo de adimplência nesse pagamento foi de 35,4%, no ano de 2019, conforme dados consolidados na tabela abaixo.

Tabela 3 - Dados sobre o pagamento de Cfem/PLG/Ouro no período de 2018 a 06/2024

Período	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023	30/06/2024
PLG-Ouro/Título ativo	1.770	1.872	2.054	2.152	2.203	2.296	2.297
PLG-Ouro/Título ativo com pagam. de Cfem	575	662	647	639	637	461	256
PLG-Ouro/Título ativo sem pagam. de Cfem	1.195	1.210	1.407	1.513	1.566	1.835	2.041
Índice de adimplência no pagam. Cfem	32,5%	35,4%	31,5%	29,7%	28,9%	20,1%	11,1%

Índice de inadimplência no pagam. Cfem	67,51%	64,64%	68,50%	70,31%	71,08%	79,92%	88,86%
--	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

*Fonte: elaboração da AudPetróleo a partir dos dados do SCM e relação de pagamentos da Cfem*

84. Esses dados denotam que cerca de 70% das PLG, cujos processos foram numericamente identificados (peça 19), podem encontrar-se ociosas desde 2018 ou que os titulares da PLG podem estar sonegando Cfem. Essas duas hipóteses configuram possível descumprimento dos deveres de permissionário que não vêm sendo endereçados de forma adequada pela agência reguladora (ANM). Mesmo assim, as validades dos respectivos títulos minerários vêm sendo automaticamente renovada, de modo que as PLG continuam vigentes.
85. Considerando que, nos comentários apresentados em consonância com o procedimento previsto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 (peças 32 e 33), analisados no Apêndice A, a ANM alegou mas não comprovou que o **estabelecimento de critérios** para renovação da PLG já esteja contemplado na revisão do procedimento normativo de outorga de PLG prevista na sua Agenda Regulatória, **faz-se necessário que a ANM adote providências no sentido de regulamentar os requisitos a serem atendidos pelo permissionário para fins de renovação da PLG.**

Não exercício da prerrogativa de exigir pesquisa mineral no regime de PLG

86. A ANM não exerce a sua prerrogativa de exigir a realização de trabalhos de pesquisa, estabelecida no art. 6º da Lei 7.805/1989, in verbis:

*Art. 6º Se julgar necessária a realização de trabalhos de pesquisa, o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, de ofício ou por solicitação do permissionário, intimá-lo-á a apresentar projetos de pesquisa, no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data da publicação de intimação do Diário Oficial da União.*

*Parágrafo único. Em caso de inobservância, pelo interessado, do prazo a que se refere o caput deste artigo, o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM cancelará a permissão ou reduzir-lhe-á a área.*

87. O art. 21, inciso XV, c/c o art. 208 da Portaria-DNPM 155/2016 faculta que a ANM realize vistoria in loco para verificar “**o enquadramento legal do jazimento objeto de requerimento de permissão de lavra garimpeira**”. Por sua vez, o art. 201, § 2º, da Portaria-DNPM 155/2016 faculta que a ANM formule exigência para apresentação de projeto de solução técnica, “**a depender do porte da atividade garimpeira, do nível de risco operacional, de previsão de beneficiamento ou do grau de impacto ambiental por ela provocado**”. Entretanto, esse projeto de solução técnica não se equipara ao projeto de pesquisa e não há critérios objetivos para sua exigência, nem para o vistoriador decidir sobre esse enquadramento.
88. Sem o exercício dessa prerrogativa, todas as PLG são outorgadas pela ANM sem uma estimativa do potencial de aproveitamento do suposto jazimento mineral existente nos limites do polígono vinculado ao título. O desconhecimento da área permissionada possibilita que o processo do requerimento da PLG possa ser utilizado para “esquentar” ouro de origem clandestina, conforme descrito pelo MPF em sua ACP 1003404-44.2019.4.01.3902 (peça 8).
89. Nesse sentido, a Ação 3/2021 da ENCCLA destacou o seguinte aspecto diagnosticado como carente de aperfeiçoamentos normativos e/ou instrumentais para fins de autorização para lavra garimpeira (peça 12):

*a.3) como, no processo simplificado de permissão de lavra garimpeira (PLG), não há exigência de pesquisas e da indicação do potencial aurífero, tem-se conhecimento da ocorrência, nos dias*

*atuais, de permissões para lavras em áreas que não possuem metal precioso algum; em situações tais, os interessados requerem a autorização somente para terem um documento de “certificação” (a titularidade de uma PLG), para o fim de “esquentar” ouro produzido em áreas proibidas (áreas indígenas ou reservas ambientais, por exemplo) e/ou contrabandeado de outros países; nessa mesma esteira, há, ainda, permissões de lavra garimpeira que, embora documentalmente produzam toneladas de ouro, na prática, nunca entraram em funcionamento, depois de anos e anos do ato de permissão - haja vista que a ANM não dispõe de efetivo para verificar, in loco, a efetiva produção informada, tampouco para acompanhar o atraso no início da exploração, para o fim de declarar a caducidade da permissão. (grifo acrescido)*

90. Mesmo quando há indícios da existência de substâncias garimpáveis na área permissionada, o desconhecimento da jazida prejudica o racional aproveitamento do minério. Conforme o relatório do Grupo de Trabalho da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM) do Ministério de Minas e Energia, instituído por meio da Portaria-SGM 108, de 11/7/2019, a Província Mineral do Tapajós “**caracteriza-se como uma região de grande potencial econômico, mas ainda carente de estudos geológicos em escala suficiente para a prospecção mineral. O pouco conhecimento geológico dificulta resultados satisfatórios no aproveitamento mineral, e proporciona maior quantidade de rejeitos e grande impacto ambiental, entre outros pontos negativos**” (peça 18 do TC 027.725/2022-7; grifo acrescido).
91. Pelo exposto, é indispensável que a ANM avalie, em cada caso, se é necessária a realização de trabalhos de pesquisa, inclusive em relação às PLG com título vigente.
- Ausência de verificação da compatibilidade entre a quantidade de ouro comercializada e a dimensão da área da PLG
92. O esquema de “esquentamento” de ouro descrito pelo MPF prospera porque a ANM não realiza nenhum tipo de controle sobre a suposta quantidade de ouro extraída da área da PLG informada no boleto de recolhimento da Cfem e no relatório anual de lavra, facilitando a ocultação da origem ilícita do minério.
93. É pertinente repisar que o funcionamento do esquema de “esquentamento” de ouro descrito pelo MPF depende de um título minerário regularmente outorgado pela ANM e vigente. Nesse esquema, o ouro extraído ilegalmente de áreas protegidas (terras indígenas e unidades de conservação) é declarado na nota fiscal da primeira aquisição como se fosse de uma área vinculada a um processo com título minerário vigente. Essa dinâmica retrata a importância do papel que deveria ser adequadamente desempenhado pela ANM no que se refere tanto à emissão das PLG quanto à fiscalização das atividades dos permissionários.
94. Na ACP 1003404-44.2019.4.01.3902 (peça 8, p. 61), o MPF assegurou que PLG titularizadas pelos permissionários de CPF \*\*\*.574.282-\*\*, \*\*\*.866.902-\*\* e \*\*\*.699.201-\*\* “foram utilizadas como ‘guardas chuva’ para esquentar o ouro ilegal adquirido pelo PCO-OUROMINAS-SANTARÉM”.
95. Na ACP 1001432-50.2021.4.01.3908 (peça 16, p. 20), o MPF declarou não ser possível “excluir que permissões de lavra garimpeira aparentemente regulares conforme imagens de satélite - isto é, com cicatrizes de mineração presentes e constrictas à área autorizada pela ANM - estejam sendo utilizadas para ocultação de origem de ouro ilegalmente extraído na Amazônia”.
96. No relatório “A falência das boas intenções”, elaborado em 2005 (disponível em: <https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2017/09/Failure-of-Good-Intentions-Portuguese.pdf>; acessado em: 8/7/2024), pesquisadores da Parceria África-Canadá

(Partnership Africa Canada), referindo-se a problemas no processamento das solicitações de Certificados Kimberley, de origem de diamantes, constataram que:

*Os técnicos do DNPM que são responsáveis por processar o pedido costumam, apenas, verificar a existência da permissão de lavra do local onde os diamantes supostamente tiveram sua origem. Eles geralmente não se empenham em determinar se esta propriedade tem a capacidade para produzir o volume de diamantes que está sendo exportado. Eles geralmente não verificam se o volume exportado cabe dentro dos limites permitidos pela permissão relevante concedida. E, raramente, visitam o local da permissão de lavra para verificar se este está mesmo produzindo diamantes. (grifos acrescidos)*

97. A dispensa de prévios trabalhos de pesquisa para o aproveitamento de jazimento mineral no regime de PLG **não inviabiliza** a verificação da compatibilidade entre a quantidade de ouro comercializada e a dimensão da área permissionada. Esse exame é especialmente necessário na modalidade de “esquentamento”, que consiste na vinculação de ouro de origem clandestina a áreas com cicatrizes de mineração presentes e constrictas à poligonal autorizada pela ANM, pois, nesse caso, não é possível identificar a lavagem mediante simples análise de imagens de satélite e alertas de desmatamento para mineração.
98. Um exame mais simples que poderia ser realizado consiste na comparação entre as quantidades e valores registrados no boleto de recolhimento da Cfem com as informações apresentadas no relatório anual de lavra.
99. No regime de PLG, a obrigação pelo pagamento da Cfem é do primeiro adquirente do bem mineral (art. 2º-A da Lei 8.001/1990), enquanto o próprio permissionário é obrigado a apresentar informações quantitativas da produção e comercialização, relativas ao ano anterior, no relatório anual de lavra (art. 9º, inciso IX, da Lei 7.805/1989). Essa segregação dos responsáveis pelo cumprimento das referidas obrigações pode apontar discrepâncias que revelem a prática de “esquentamento” de ouro, além de possíveis casos de sonegações de Cfem.
100. Outro exame um pouco mais complexo consiste em comparar a quantidade acumulada de ouro informada nos boletos de pagamento da Cfem e nos relatórios anuais de lavra com a dimensão da área permissionada.
101. Conforme o estudo “Panorama da exploração e produção de ouro no Brasil”, elaborado pelo Centro de Tecnologia Mineral (Cetem), publicado em 2002 (disponível em: <http://mineralis.cetem.gov.br/handle/cetem/1216>; acessado em: 15/8/2024), **a produção de ouro por unidade de área, nos terrenos com potencial geológico para esse metal no Brasil, foi estimada em 0,9 kg/km<sup>2</sup>, o que equivale a 9 g/hectare.**
102. Segundo o Parecer Técnico 1.495/2019 – SPPEA/MPF, elaborado pela Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise do MPF (disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/07/parecer2019-1495-jose-jorge.pdf>; acessado em: 15/8/2024), **para produzir 1 kg de ouro seria necessário desmatar uma área de 111 hectares, representando a mesma relação de 9 g/hectare.**
103. No mesmo sentido, a Conservação Estratégica (CSF), em parceria com o MPF, elaborou uma metodologia que aprofunda a metodologia desenvolvida no Parecer 1.495/2019 da SPPEA/MPF. Ela relaciona o tamanho de garimpo ou **quantidade produzida de ouro a seus impactos, possibilitando realizar a conversão da unidade de medida de gramas de ouro apreendida para hectares impactados no garimpo de aluvião ou de hectares impactados para quantidade aproximada de ouro produzida.**
104. Essa metodologia adota uma relação estéril/minério de 7:1 e toma como referência três parâmetros distintos de **produtividade de ouro no minério: 0,192, 0,4 e 1,2 gramas de**

ouro por tonelada de minério. Ela também assume que a densidade média de estéril e minério seria de 2,76 ton/m<sup>3</sup> e que haveria uma perda de 50% no total de ouro captado, em decorrência da precariedade dos processos do garimpo.

105. Segundo o estudo, essa metodologia, publicada em junho de 2021, passou a ser adotada oficialmente pelo MPF e pela perícia da PF, dando agilidade aos cálculos de valoração econômica de danos ambientais provocados pelo garimpo ilegal de ouro e robustez aos processos judiciais relacionados ao tema.
106. Utilizando um exemplo hipotético de uma apreensão de ouro de 100 kg, a calculadora desenvolvida nesse estudo automaticamente utiliza dados médios de 0,4 de produtividade (gramas de ouro por tonelada de minério) e 2,5 metros de profundidade da cava. Assim, **para 100 kg de ouro** apreendidos sem que se saiba a localidade desse garimpo, a calculadora estima que **são impactados 58 hectares de floresta**.
107. Considerando que a área da PLG é de, no máximo cinquenta hectares, a aplicação dessa metodologia indica que, adotando os mesmos parâmetros (produtividade de 0,4 gramas de ouro por tonelada de minério e 2,5 metros de profundidade da cava), **cada área de PLG possibilitaria extrair, no máximo, 86,2 kg de ouro, o que equivale a 1.724,138 gramas de ouro por hectare**.
108. Levantamento realizado com os 1.314 processos de PLG cujo número foi mencionado nos boletos de pagamento da Cfem revelou que o quociente da relação quantidade de ouro comercializada por hectare relativo a 265 processos (20,17% do total) é superior a 1.724,14 gramas (peça 20), conforme amostra que segue.

Tabela 4 - PLG com relação quantidade de ouro comercializada por hectare superior a 1.727,14

Nº do processo	Município	Área (ha)	Quantidade (g)	Quociente (g/ha)
850.638/2013	Itaituba/PA	1,08	776.680	719.148,148
850.228/2017	Itaituba/PA	2,11	353.015	167.305,687
850.229/2017	Itaituba/PA	0,70	105.841	151.201,429
851.276/2017	Itaituba/PA	2,39	156.610	65.527,197
867.008/2010	Nossa Senhora do Livramento/MT	1,86	110.458	59.386,022
866.288/2016	Poconé/MT	1,05	58.369	55.589,524
857.230/1995	Itaituba/PA	21,71	1.184.957	54.581,145
850.092/2020	Cumarú do Norte/PA	43,25	2.288.909	52.922,758
850.230/2017	Itaituba/PA	2,15	109.940	51.134,884
850.227/2017	Itaituba/PA	9,48	478.526	50.477,452
866.588/2014	Terra Nova do Norte/MT	2,09	99.667	47.687,560
867.005/2012	Poconé/MT	5,38	252.162	46.870,287
866.741/2007	Poconé/MT	9,40	430.176	45.763,404
866.315/2009	Poconé/MT	49,69	2.111.425	42.491,948
850.226/2017	Itaituba/PA	14,07	596.700	42.409,354
850.032/2020	Itaituba/PA	1,35	48.038	35.583,704
866.435/2012	Apiacás/MT	36,00	1.233.998	34.277,722
850.722/2016	Tucumã/PA	100,06	3.238.820	32.368,780

Nº do processo	Município	Área (ha)	Quantidade (g)	Quociente (g/ha)
866.167/2014	Município	6,23	147.071	23.606,902
866.133/2016	Itaituba/PA	2,58	58.524	22.683,721
855.844/1996	Itaituba/PA	49,84	1.110.037	22.272,010
866.118/2002	Itaituba/PA	34,41	755.287	21.949,637
866.598/2016	Itaituba/PA	3,81	79.532	20.874,541
855.845/1996	Nossa Senhora do Livramento/MT	50,00	1.039.311	20.786,220
866.665/2009	Poconé/MT	110,00	2.244.452	20.404,113

**Fonte:** elaboração da AudPetróleo

109. Nota-se que a dimensão da área vinculada a quatorze processos (46,67% dessa amostra) é inferior a dez hectares, o que, em tese, pode indicar baixo potencial de extração. No geral, tendo em vista a descrição dos fatos narrados na ACP1003404-44.2019.4.01.3902 pelo MPF (peça 8), o elevado valor do quociente da relação quantidade comercializada/hectare já sinaliza que o processo possivelmente foi utilizado para “esquentamento” de ouro.

110. Tendo em vista que neste processo o foco é apenas a atuação da ANM, e não a identificação de infrações por parte de agentes econômicos, entende-se ser desnecessário promover eventual etapa de contraditório e ampla defesa dos permissionários.

111. Esses dados, por si só, já são capazes de indicar significativas fragilidades nos processos de controle implementados pela ANM, já que em nenhum dos documentos disponíveis sobre as PLG há eventuais justificativas e/ou esclarecimentos acerca desses níveis de quociente que em muito superam as estimativas que podem ser calculadas com base nos modelos existentes. O órgão regulador deveria certificar-se da razoabilidade dos níveis de produtividades desses jazimentos.

112. A partir da combinação dos polígonos georreferenciados de PLG com imagens de satélite e alertas de desmatamento para mineração emitidos pelo MapBiomias, editada auxílio do QGIS (Quantum GIS), um software livre com código-fonte aberto que permite criar, editar, visualizar, analisar e publicar dados geoespaciais, pode-se aventar a existência de duas possíveis formas de “esquentamento” de ouro, conforme segue detalhado.

Vinculação de ouro de origem clandestina a garimpos “fantasmas”

113. Na primeira possível forma de “esquentamento”, os chamados garimpos “fantasmas” referem-se a permissões de lavra garimpeira cuja área interna do polígono não apresente nenhum sinal de extração e o seu processo seja utilizado para “esquentar” ouro extraído ilegalmente de áreas protegidas (terras indígenas e unidades de conservação). Nesse caso, a simples análise visual da cobertura do solo na área do polígono da PLG, em uma determinada data-base, permitiria constatar que a integridade da vegetação, o que constituiria sinais indicativos de ausência de lavra garimpeira.

114. Essa forma de “esquentamento” de ouro evidenciaria o **uso especulativo do processo de PLG**, uma vez que ele seria utilizado tão somente para dissimular a origem clandestina do ouro. A obtenção da PLG para essa finalidade seria facilitada pela dispensa da pesquisa mineral prévia, o que propicia emissões de título sem garantia da existência do jazimento mineral na área requerida.

115. A Figura 5 mostra exemplo de um polígono georreferenciado de PLG sem sinais de atividade minerária até 12/08/2024 e cujo número de processo foi mencionado no boleto de pagamento da Cfem do período de 2018 a 2021, indicando a possível prática de “esquentamento” de ouro, que não tem sido detectada e/ou apurada de forma sistemática e eficaz pela agência reguladora (ANM) que tem a incumbência de fiscalizar tal atividade econômica.

*Figura 5 - Visão da área da PLG 850.638/2013 possivelmente utilizada no esquema de “esquentamento” de ouro*

[consultar documento original]

*Fonte: elaboração da AudPetróleo*

116. A utilização indevida da PLG neste caso é tão evidente que dispensa uma análise rebuscada com imagem de satélite. Bastaria comparar a quantidade de ouro comercializada com a área permissionada, para constatar que, de acordo com os modelos de estimativa existentes (descritos nos parágrafos 101 a 105 acima), **seria impossível extrair 776,68 quilos de ouro de uma área permissionada de 1,08 hectares.**

117. Considerando que a presente análise está pautada na comparação entre a quantidade de ouro informada nos boletos de pagamento da Cfem e na dimensão da área permissionada, é importante destacar que, **até 31/10/2017, os garimpeiros eram isentos do pagamento de Cfem**, consoante o disposto na redação original do art. 2º, § 1º, inciso IV, da Lei 8.001/1990. Dessa forma, é possível que as quantidades apuradas sejam inferiores àquelas que foram efetivamente comercializadas e vinculadas aos processos da amostra, tendo em vista que, desde 2013, o art. 39 da Lei 12.844/2013 exige a indicação do número do processo da PLG como elemento de prova da regularidade da primeira aquisição de ouro.

118. A imagem apresentada na Figura 6, e outras que compõem as evidências (peça 40), reforça os indícios de possível utilização de processos de PLG no esquema de “esquentamento” de ouro, sem a necessária atuação da ANM para coibir a ilegalidade. Assim como no caso do anterior, o número de cada processo mencionado foi informado em boletos de pagamentos de Cfem referentes ao período de 2019 a 2023 (peça 21), mas a área interna dos respectivos polígonos não apresenta cicatrizes indicativas de atividades de lavra até 12/8/2024.

*Figura 6 - Visão da área de PLG possivelmente utilizadas no esquema de “esquentamento” de ouro*

[consultar documento original]

*Fonte: Elaboração da AudPetróleo*

119. Em suma, as informações apresentadas nos boletos de pagamento da Cfem indicam que foram extraídas 4.448.598 gramas de ouro na área de 296,43 hectares das seis PLG, ou seja, 15.007,25 gramas de ouro por hectare. Por outro lado, a imagem de satélite não apresenta indícios de atividade de lavra na área permissionada, havendo apenas um pequeno sinal de alerta do MapBiomas relativo ao ano de 2013.

120. Tendo em vista que o risco de ocorrência dessa possível forma de “esquentamento” pode ser identificado com recursos e técnicas disponíveis à ANM, incluindo cruzamento de dados de relativa simplicidade sobre áreas de polígonos, produção e pagamento de Cfem, fica clara a inadequação e ineficácia da atuação dessa agência reguladora.

Vinculação de ouro de origem clandestina a garimpos com aparência de legalidade

121. Na segunda possível forma de “esquentamento”, em que o ouro de origem clandestina seria vinculado a um processo de PLG cuja área interna do seu polígono apresenta indícios de lavra garimpeira, é indispensável o emprego de meio alternativo de constatação e evidenciação da ilegalidade.

122. Partindo dos mesmos processos que apresentaram o quociente da relação quantidade comercializada por hectare da PLG superior a 1.724,14 gramas (peça 20), segue análise de alguns exemplos de PLG com índice superior a esse parâmetro, cotejando a imagem de satélite do polígono georreferenciado com alertas emitidos pelo MapBiomias.

PLG titularizadas pelo permissionário de CPF \*\*\*.680.888-\*\*

123. O permissionário em referência é titular de 25 processos de requerimento de PLG, na fase de lavra garimpeira, cujas áreas estão localizadas no município de Poconé/MT, sendo que as três PLG que apresentaram quociente da relação quantidade de ouro comercializada por hectare superior ao referido parâmetro seguem em destaque na Figura 7, com e sem alertas do MapBiomias.

Figura 7 - Situação de PLG titularizadas pelo permissionário de CPF \*\*\*.680.888-\*\*

[consultar documento original]

Fonte: elaboração da AudPetróleo

124. Considerando que as PLG 866.259/1998 e 866.271/1998 foram outorgadas em 02/09/2003 e a PLG 867.170/2005 foi outorgada em 14/02/2006, os alertas do MapBiomias referentes ao ano de 2002 indicam que já havia atividade minerária na área interna dos respectivos polígonos antes emissão do título minerário. Por sua vez, os alertas referentes ao ano de 2015 e 2017 representam indícios de que já estava sendo realizada atividade minerária em toda área interna dos três polígonos antes do ano de 2018. Mesmo assim, houve a comercialização de 1.351.841 gramas de ouro vinculadas às mencionadas PLG no período de 2018 a junho de 2024.

PLG titularizadas pelo permissionário de CNPJ 15.\*\*\*.439/0001-07

125. O permissionário em referência é titular de 26 processos de requerimento de PLG, na fase de lavra garimpeira, cujas áreas estão localizadas no município de Poconé/MT, sendo que quatorze PLG apresentaram quociente da relação quantidade de ouro comercializada por hectare superior ao referido parâmetro. Entre elas, quatro seguem em destaque na Figura 8, com e sem alertas do MapBiomias.

Figura 8 - Situação de PLG titularizadas pelo permissionário de CNPJ 15.\*\*\*.439/0001-07

[consultar documento original]

Fonte: elaboração da AudPetróleo

126. Considerando que as PLG 866.374/2016, 866.359/2016 e 866.133/2016 foram outorgadas em 12/9/2016 e a PLG 866.288/2016 foi outorgada em 30/5/2017, os alertas do MapBiomias indicam que já havia atividade minerária na área interna dos respectivos polígonos antes da data de outorga das PLG. Eles também mostram que houve pouca atividade de mineração nas áreas permissionadas no período em que teria ocorrido a comercialização de ouro.

127. Além dos exemplos apresentados de vinculação de ouro de origem clandestina a garimpos “fantasmas” e a garimpos com aparência de legalidade, vale registrar que **existem cem processos cujo título está vigente há mais dez anos na relação de 265 processos cujo quociente da relação quantidade de ouro comercializada por hectare é superior a 1.724,14, sendo que o título de 36 processos está vigente há mais de vinte anos.**

*Enquadram-se nessa situação os Processos 850.573/1993, 866.821/1993, 850.574/1993, 850.578/1993, 850.334/1993, 850.577/1993, 866.122/1992, 853.195/1993, 853.198/1993, 853.196/1993, 850.586/1993 e 853.200/1993 cujos títulos estão vigentes a cerca de trinta anos. Essa situação implica dizer que a vigência da PLG já foi renovada mais de uma vez.*

128. *É cediço que os minérios são recursos naturais não renováveis e que possuem uma reserva limitada. Na ausência da pesquisa mineral, que indicaria o tamanho da jazida e o tempo de seu exaurimento, o tempo de vigência do título minerário pode ser mais um parâmetro indicativo do exaurimento da jazida, ao lado do quociente da relação quantidade de ouro comercializada por hectare, uma vez que o permissionário é obrigado a iniciar os trabalhos no prazo de noventa dias, contados da publicação do título, e não suspendê-los por prazo superior a 120 dias, conforme determina o art. 9º, incisos I e VIII, da Lei 7.805/1989.*
129. *Nos termos do art. 5º da mesma Lei, a PLG “vigorará por até 5 (cinco) anos, podendo, a critério do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM [leia-se ANM], ser sucessivamente renovada”. O art. 40, parágrafo único, do Decreto 9.406/2018 estabelece que “a permissão de lavra garimpeira será outorgada pela ANM em conformidade com os procedimentos e os requisitos estabelecidos em Resolução”. Esses procedimento e requisitos ainda se encontram definidos na Portaria-DNPM 155/2016 (Consolidação Normativa do DNPM), cujo art. 210 estabelece que “o título de PLG poderá ser sucessivamente renovado, observados os termos desta Consolidação”.*
130. *Pelo exposto, faz-se necessário que a ANM estabeleça critérios para renovação da validade do título de PLG, abstendo-se de renová-la automaticamente.*
- Ausência de cruzamento entre dados do RAL e das notas fiscais da primeira aquisição de ouro*
131. *A ANM não realiza o cruzamento de informações contidas nas notas fiscais de aquisição de ouro, emitidas pelas DTVM, com informações apresentadas no relatório anual de lavra, pelo titular da PLG, tampouco confere as informações prestadas nesse relatório, favorecendo a perpetuação do esquema de “esquentamento” de ouro e a sonegação da Cfem.*
132. *De acordo com as Normas Regulamentadoras da Mineração (Portaria-DNPM 237/2001), o relatório anual de lavra é mecanismo e instrumento de informação e controle (item 1.5). Compete à ANM conferir as informações prestadas e, se for necessário, exigir a apresentação de provas documentais de informações constantes do RAL, nos termos do art. 77 do Anexo à Portaria-DNPM 155/2016.*
133. *No manual “Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas” (disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/ManualMineraoIlegaldoOuronaAmazniaVF.pdf>; acessado em: 1º/7/2024), o MPF afirmou que haveria casos de remessa à ANM de RAL sem indicação da produção de lavra ou com produção incompatível com a quantidade de ouro informada em notas fiscais de aquisição emitidas por instituições autorizadas pelo Banco Central a realizar a compra.*
134. *A partir do cotejo entre documentos obtidos na Cooperativa de Garimpeiros do Lourenço (Coogal) e notas fiscais emitidas por duas DTVM que concentravam a compra de ouro no estado do Amapá, o MPF verificou que a quantidade de ouro supostamente adquirida da Coogal era superior à quantidade que ela havia declarado no RAL, conforme dados que seguem.*

*Tabela 5 - Comparação entre dados do RAL e de notas fiscais de aquisição de ouro*

<b>ANO</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
RAL - COOGAL	Sem dados	97.280,10	165.566,70	204.697,92	74.075,50	115.766,15
Nota fiscal O.M.	31.841,20	268.209,50	321.391,65	297.258,64	288.272,49	337.001,16
Nota fiscal DILLON	0	0	46.359,30	116.338,86	79.922,94	101.008,30
Diferença	-	170.929,4	202.184,25	208.899,58	294.119,93	322.243,31

**Fonte:** MPF - Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas - Brasília: MPF, 2020

135. Na ACP 1003404-44.2019.4.01.3902 (peça 8, p. 78), o MPF afirmou que os órgãos de controle não tinham acesso direto às informações sobre as transações nos pontos de compra, porque a nota fiscal de aquisição, regulamentada pela Instrução Normativa-SRF 49/2001, era um documento físico e impresso em gráficas. Para ter acesso às informações sobre a comercialização de ouro era necessária a quebra de sigilo fiscal e busca e apreensão da documentação.
136. A Receita Federal eliminou essas fragilidades que favoreciam o esquema de “esquentamento”, instituindo “a **Nota Fiscal Eletrônica do Ouro Ativo Financeiro (NF-e Ouro Ativo Financeiro)** destinada ao registro de operações com ouro, ativo financeiro ou instrumento cambial”, por meio da Instrução Normativa-RFB 2138/2023, com emissão facultativa a partir de 3/7/2023 e obrigatória a partir de 1º/8/2023.
137. Conforme previsto no art. 4º, § 2º, da Portaria-DNPM 361/2014, o extinto DNPM se incumbiu de providenciar a informatização dos documentos de prova da regularidade da primeira aquisição de ouro, possibilitando o envio eletrônico periódico das informações, pelos adquirentes. Entretanto, passaram-se dez anos sem que essa informatização fosse providenciada.
138. Por meio da Recomendação 4, de 7/6/2021 (peça 22), o MPF propôs à ANM que:
- Providencie a informatização da documentação de negociação e introdução do ouro na cadeia de circulação, com a declaração do processo de origem, ficha cadastral, nota fiscal, documentos de identificação do vendedor, e outros, possibilitando o envio eletrônico periódico dessas informações pelas instituições autorizadas à negociação pelo BACEN, dando implementação ao disposto no § 2º, art. 4º, da sua própria Portaria nº 361/2014 DNPM.*
139. Diante do exposto, evidencia-se que a omissão da ANM quanto à fiscalização da atividade de lavra garimpeira, conforme determina o art. 2º, inciso XI, da Lei 13.575/2018, bem como quanto a não cobrança da apresentação do relatório anual de lavra, consoante o dever de permissionário estabelecido no art. 9º, inciso IX, da Lei 7.805/1989, e não conferência das informações prestadas nesse relatório pelo permissionário, favorece a perpetuação do esquema de “esquentamento” de ouro e a sonegação da Cfem.
140. Nos comentários sobre as propostas de encaminhamento, a ANM alegou que o prazo de 180 dias seria inviável para providenciar a informatização dos documentos de prova da regularidade da primeira aquisição de ouro (peça 32, p. 3). Todavia, propõe-se a manutenção do prazo, considerando que faz mais de dez anos que a ANM vem adiando o atendimento ao disposto no art. 40, § 1º, da Lei 12.844/2013. Além disso, a informatização desses documentos é de suma importância para a fiscalização, sobretudo em um contexto de restrições da capacidade operacional da ANM e de resiliência do garimpo ilegal.

### *Efeito*

141. *A utilização de permissões de lavra garimpeira legalmente outorgadas para dissimular a origem de ouro extraído ilegalmente contribui para o ingresso e a livre circulação do metal no mercado regular, fomentando a proliferação dos garimpos clandestinos.*
142. *Segundo a ACP 1003404-44.2019.4.01.3902 (peça 8, p. 3), entre 1º/1/2015 e 9/5/2018, apenas um PCO em Santarém/PA teria realizado ao menos 4.652 aquisições de ouro de origem clandestina, totalizando R\$ 70.277.172,17 e 610.854,5 gramas de ouro*
143. *Por sua vez, a ACP 1001432-50-2021-4-01-3908 indica que, da produção de 30,4 toneladas de ouro do Estado do Pará, no período de 2019 a 2020, ao menos 17,7 toneladas (58,4%) teriam sido extraídas com falsa indicação de origem, seja pelas evidências de extrapolação dos limites autorizados para a lavra ANM, seja pela indicação de áreas de floresta virgem como origem do ouro (peça 16, p. 5).*

### *Conclusão do achado*

144. *A omissão da ANM que não exige a apresentação do RAL conforme previsto em lei e não confere as informações apresentadas resulta na inexistência de controle sobre o aproveitamento de jazimento mineral no regime de PLG. Por sua vez, a omissão da ANM que não verifica a compatibilidade entre a produção declarada de ouro e a dimensão da área permissionada, não exige o cumprimento dos deveres de permissionário, não sanciona infratores dos deveres do permissionário, não cancela a PLG sem produção mineral e renova automaticamente os títulos de PLG contribui para a prática de “esquentamento” de ouro extraído em áreas proibidas, conforme foi relatado pelo MPF na ACP 1003404-44.2019.4.01.3902.*
145. *Na instrução preliminar de mérito foi aventada a proposta de determinar à ANM que promovesse o cancelamento das PLG cujos titulares descumpriram deveres do permissionário estabelecidos no art. 9º da Lei 7.805/1989. Contudo, concordando com os argumentos trazidos pela ANM (ver Apêndice A, referente aos “Comentários dos Gestores”), verifica-se que o art. 9º da Lei 8.705/1989 c/c o art. 63 do Decreto-Lei 227/1967 (Código de Mineração) exige que o cancelamento da PLG seja precedido das sanções de advertência e multa.*
146. *Considerando que os demais argumentos apresentados pela ANM não foram suficientes para alterar as outras propostas de encaminhamento, conclui-se pela sua manutenção, conforme foi aventado na instrução preliminar, apenas ajustando a redação da proposta de cancelamento de PLG.*
147. *Dessarte, propõe-se determinar à ANM, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:*
- a) no prazo de até noventa dias, inicie a instauração de procedimentos administrativos visando aplicar as sanções cabíveis previstas no art. 9º, §1º, da Lei 7.805/89 aos titulares de permissão de lavra garimpeira que descumpriram os deveres dos permissionários estabelecidos no art. 9º, incisos I, VIII e IX, da Lei 7.805/1989;*
  - b) no prazo de até 180 dias, providencie a informatização do recibo de venda e declaração de origem do ouro e do cadastro de identificação do vendedor, possibilitando o envio eletrônico periódico, pelos adquirentes, de informações da prova da regularidade da primeira aquisição de ouro, consoante o disposto no art. 40, § 1º, da Lei 12.844/2013 c/c o art. 4º, § 2º, da Portaria-DNPM 361/2014; e*
  - c) no prazo de até 240 dias, estabeleça critérios para renovação da permissão de lavra garimpeira, consoante o disposto no art. 5º, inciso I, da Lei 7.805/1989 c/c o art. 40,*

*parágrafo único, do Decreto 9.406/2018 e em observância ao princípio da impessoalidade, previsto no art. 37, caput, da CF/1988.*

*Achado 2: Outorga de múltiplas Permissões de Lavra Garimpeira para um mesmo requerente, extrapolando o limite previsto em lei, decorrente da regulamentação ultra legem do art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989 e da ausência de critérios sobre o jazimento mineral que pode ser lavrado independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, resultando na equiparação ilegal da pessoa física ou firma individual à cooperativa de garimpeiros e exploração indevida do trabalho de garimpeiros sem acesso ao título minerário.*

*Situação encontrada*

148. O regulamento da Lei 7.805/1989, que instituiu o regime de PLG, estabelecido na Portaria-DNPM 155/2016, dispõe que:

*Art. 44. No regime de permissão de lavra garimpeira o título ficará adstrito às áreas máximas de:*

*I - 50 (cinquenta) hectares, para pessoa física ou firma individual nos termos do art. 5º, III, da Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989; e*

*II - 10.000 (dez mil) hectares na Amazônia Legal e 1.000 (mil) hectares para as demais regiões, para cooperativa de garimpeiros.*

149. Levantamento realizado na auditoria operacional constante do TC 018.935/2019-2 indicou que, no período de 2015 a 2018, apenas quinze permissionários titularizavam 58,74% das 652 PLG ativas no estado do Mato Grosso e outros quinze permissionários titularizavam 66,07% das 787 PLG ativas no estado do Pará. Em Mato Grosso, um permissionário detinha 95 títulos, com área total de 4.442,08 hectares, enquanto no Pará um permissionário detinha 162 títulos, com área total de 8.097,98 hectares.

150. Naquela ocasião, a ANM sustentou em seus comentários ao relatório preliminar de auditoria que (peça 4, p. 6):

*A Lei 7.805/1989 estabelece, no Art. 5º, inciso III, que a área correspondente a uma PLG não poderá ser superior a 50 ha, salvo quando outorgada a cooperativa de garimpeiros. No entanto, **não existe limitação legal para o número de PLGs concedidas a um mesmo interessado** - seja pessoa física, firma individual ou cooperativa. Da mesma forma, o Código de Mineração não restringe o número de títulos para um mesmo interessado (registro de licença, alvará de pesquisa, concessão de lavra). (grifo acrescentado)*

151. Divergindo desse entendimento, a unidade técnica propôs recomendar à ANM que alterasse a redação do art. 44, caput e inciso I, do Anexo à Portaria-DNPM 155/2016, respeitando o critério de titularidade e o limite da extensão territorial da permissão de lavra garimpeira estabelecidos no art. 5º da Lei 7.805/1989. Contudo, a Ministra-Relatora Ana Arraes não acompanhou a proposta, no voto condutor do Acórdão 1.837/2020-TCU-Plenário, tendo expressado o seguinte entendimento:

*40. (...) verifico que a legislação não impede que uma pessoa física ou empresa possuam mais de uma PLG, desde que a área individual seja inferior a 50 hectares, ainda que a soma das áreas de diversas PLGs seja superior a essa metragem. Assim, não é possível interpretar de forma restritiva o dispositivo legal de forma a coibir outro problema, que, conforme relata a unidade técnica, é a especulação de permissões, na qual uma empresa ou pessoa física detêm diversas PLGs e as mantêm ociosas para especulação: (grifo acrescentado)*

152. Em consonância com o propósito de reavaliar o enquadramento legal da **outorga de mais de uma PLG a um mesmo requerente**, vale esclarecer que essa questão não estava

no foco inicial da fiscalização. A análise acerca da possível ilegalidade da outorga de mais de uma PLG a uma mesma pessoa física ou empresa de mineração, com área total superior a 50 hectares, foi incluída no desenvolvimento da fiscalização, “em face de controvérsia sobre essa matéria entre o Conselho de Defesa Nacional (CDN) e a ANM, constatada durante os trabalhos de execução in loco na Gerência Regional da ANM no estado de Roraima”.

153. Corroborando o levantamento realizado na referida auditoria operacional, o relatório “Terra Rasgada: como avança o garimpo na Amazônia brasileira”, elaborado pelo Instituto Socioambiental e publicado em 2023 (disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/terra-rasgada-como-avanca-o-garimpo-na-amazonia-brasileira>; acessado em: 9/7/2024), apontou que:

*Apesar de a quantidade de outorgas se manter relativamente estável ao longo dos anos, chama a atenção a aguda concentração de títulos minerários em favor de um reduzido número de pessoas físicas e de cooperativas. Vinte pessoas detêm 47% do total de títulos outorgados para pessoas físicas. José Antunes, o primeiro do ranking, titulariza 162 PLGs, equivalente a 14% dos títulos de PLGs nas mãos de pessoas físicas. (grifo acrescentado)*

154. Em levantamento mais recente, constatou-se que, considerando-se apenas processos de PLG para extração de ouro com título ativo em 30/6/2024, a concentração de PLG em poder de reduzido número de pessoas físicas e firmas individuais continua chamando a atenção, na medida em que somente **33 permissionários detêm 50% das 1.629 PLG**, o que corresponde a 51,58% da área total permissionada de 72.233 hectares. O restante dessas PLG são titularizadas por 393 pessoas físicas ou firmas individuais (peça 5).

155. O primeiro do ranking possui 161 PLG, somando 8.048,11 hectares, o que correspondente a 9,88% das 1.629 PLG outorgada a pessoas físicas e firmas individuais e a 11,14% da área total permissionada (peça 5), conforme amostra apresentada na tabela abaixo.

Tabela 6 - Ranking das quinze pessoas/firma individual detentoras da maior quantidade de PLG

Ranking	CPF/CNPJ do titular da PLG	Estado	Qtde PLG	% Qtde PLG	Área (ha)	% Área
1º	***.597.509-**	PA	161	9,88%	8.048,11	11,14%
2º	***.866.902-**	PA	52	3,19%	2.457,70	3,40%
3º	***.183.101-**	MT	38	2,33%	1.778,02	2,46%
4º	***.581.602-**	PA	34	2,09%	1.664,10	2,30%
5º	***.375.258-**	PA	32	1,96%	1.598,28	2,21%
6º	***.360.581-**	MT	31	1,90%	1.439,11	1,99%
7º	***.969.202-**	PA	28	1,72%	1.306,60	1,81%
8º	***.978.905-**	MT	26	1,60%	1.219,30	1,69%
9º	***.942.901-**	MT	33	2,03%	1.176,26	1,63%
10º	***.961.791-**	PA	23	1,41%	1.140,70	1,58%
11º	***.670.918-**	RO	23	1,41%	1.122,49	1,55%
12º	***.680.888-**	MT	24	1,47%	966,57	1,34%
13º	***.466.722-**	PA	17	1,04%	848,90	1,18%
14º	07.***.522/0001-00	MT	18	1,10%	840,47	1,16%

Ranking	CPF/CNPJ do titular da PLG	Estado	Qtde PLG	% Qtde PLG	Área (ha)	% Área
15°	***.081.651-**	MT	19	1,17%	828,16	1,15%
<b>Total</b>			<b>644</b>	<b>39,53%</b>	<b>30.257,88</b>	<b>41,90%</b>

Fonte: elaboração da AudPetróleo a partir de dados do SCM (consultado em 28/8/2024)

156. Com o auxílio do QGIS (Quantum GIS), um software livre com código-fonte aberto que permite criar, editar, visualizar, analisar e publicar dados geoespaciais, foi possível apresentar, nas figuras abaixo, uma amostra identificando a localização georreferenciada dos polígonos das PLG das três pessoas físicas que detêm a maior quantidade de PLG.

Figura 9 - Disposição dos polígonos das 161 PLG outorgadas ao requerente de CPF \*\*\*.597.509-\*\*, localizadas no estado do Pará

[consultar documento original]

Fonte: elaboração da AudPetróleo

Figura 10 - Disposição dos polígonos das 52 PLG outorgadas ao requerente de CPF \*\*\*.866.902-\*\*, localizadas no estado do Pará

[consultar documento original]

Fonte: elaboração da AudPetróleo

Figura 11 - Disposição dos polígonos das 38 PLG outorgadas ao titular de CPF \*\*\*.183.101-\*\*, localizadas no estado de Mato Grosso

[consultar documento original]

Fonte: elaboração da AudPetróleo

Obs.: os números dentro dos polígonos identificam os processos administrativos de cada PLG

157. Comparando a concentração de áreas de PLG em poder de um mesmo titular com o regime geral de concessão, essencialmente voltado para a mineração industrial, nota-se que **apenas 1,25% dos 6.389 titulares de concessão de lavra possuem área outorgada total superior à área de 8.048,11 hectares** permissionada ao requerente de CPF \*\*\*.597.509-\*\*. Além disso, **52,97% desses titulares de concessão de lavra possuem área total outorgada igual ou inferior à área máxima de cinquenta hectares de uma PLG** (peça 6).

158. No caso das cooperativas, a concentração é maior, na medida em que apenas quinze instituições detêm 59,48% do total de 654 PLG outorgadas e 83,61% da área total de 1.076.211,30 hectares permissionada a cooperativas (peça 7), conforme mostra a tabela abaixo.

Tabela 7 - Ranking de quinze cooperativas detentoras das maiores áreas permissionadas

Ranking	CNPJ do titular da PLG	Estado	Qtde PLG	% Qtde PLG	Área (ha)	% Área
1°	09.***.470/0001-75	MT	212	32,42%	228.817,21	21,26%
2°	11.***.803/0001-58	MT	49	7,49%	207.880,18	19,32%
3°	84.***.088/0001-66	RO	25	3,82%	128.594,19	11,95%
4°	11.***.330/0001-06	MT	19	2,91%	70.593,43	6,56%
5°	27.***.736/0001-45	PA	21	3,21%	46.164,61	4,29%
6°	01.***.331/0001-40	RO	5	0,76%	38.552,56	3,58%

<b>Ranking</b>	<b>CNPJ do titular da PLG</b>	<b>Estado</b>	<b>Qtde PLG</b>	<b>% Qtde PLG</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>% Área</b>
7º	26.***.643/0001-64	MT	19	2,91%	28.864,20	2,68%
8º	10.***.315/0001-12	PA	3	0,46%	25.933,08	2,41%
9º	07.***.130/0001-50	PA	6	0,92%	23.131,08	2,15%
10º	22.***.491/0001-42	RO	3	0,46%	21.695,95	2,02%
11º	09.***.133/0001-90	MT	4	0,61%	17.502,10	1,63%
12º	48.***.062/0001-84	PA	2	0,31%	17.400,43	1,62%
13º	18.***.502/0001-53	PA	8	1,22%	15.397,07	1,43%
14º	07.***.027/0001-76	AM	2	0,31%	14.812,41	1,38%
15º	45.***.582/0001-55	PA	11	1,68%	14.450,10	1,34%
<b>Total</b>			<b>389</b>	<b>59,48%</b>	<b>899.788,60</b>	<b>83,61%</b>

*Fonte: elaboração da AudPetróleo a partir dos dados do SCM (consultado em 28/8/2024)*

159. Para fins de comparação, vale observar que a área total de 228.817,21 hectares das 212 PLG titularizadas pela primeira cooperativa citada na tabela acima equivale a 95,92% do território do município de Nova Santa Helena/MT, enquanto a área total de 207.880,18 hectares das 49 PLG titularizadas pela segunda cooperativa equivale a 86% do território do município de Carlinda/MT.
160. Corroborando o propósito da AudPetróleo de retomar o exame sobre a possível irregularidade da outorga de múltiplas PLG a um mesmo requerente, o MP/TCU ofereceu, **em dezembro de 2021**, representação a este Tribunal, objeto do TC 044.701/2021-7, em razão de notícia relatando que a ANM teria outorgado vinte e oito permissões a duas pessoas possivelmente envolvidas com crimes (dez para um e dezoito para o outro) para garimparem ouro no estado do Pará (peça 36).
161. O autor da representação alegou que, segundo o MPF, as PLG “servem para atestar a legalidade do negócio de garimpo e como fachada para ‘esquentar’ o ouro extraído de terras indígenas, de áreas protegidas e de unidades de conservação. Ou seja, provavelmente não haveria extração de minério na área permissionada “e, se algo é explorado, as quantidades extraídas são incompatíveis com as declaradas, o que indica ausência de fiscalização da atividade minerária” (peça 36, p. 1). Contudo, o julgamento realizado por meio do Acórdão 277/2025-TCU-Plenário ficou circunscrito ao caso concreto, deixando a discussão sobre a melhor exegese para o disposto no art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989 e outros problemas gerais afetos ao regime de PLG para serem deliberados nos presentes autos.
162. Naquela representação, o membro do MP/TCU anuiu com a opinião da equipe da auditoria operacional realizada no âmbito do TC 018.935/2019-2 (Acórdão 1.837/2020-Plenário) no sentido de que: (i) “a ANM, ao autorizar a emissão de várias PLGs a um mesmo interessado, em princípio, violaria essa legislação” e (ii) “a ANM segue uma interpretação própria dos dispositivos legais, o que beneficia a concentração de lavras com poucos beneficiários e permite a concessão de mais de uma lavra por interessado”.
163. O Procurador considerou ser “urgente uma solução para melhorar a efetividade na atuação da ANM”, e que, antes de conceder qualquer permissão, a agência deveria “confirmar o real potencial minerário das áreas solicitadas”. Após a autorização, a ANM deveria também “envidar esforços para conhecer a real produção dessas áreas e a compatibilidade dessa produção com o faturamento da lavra” (peça 36, p. 6).

164. Por fim, ele entendeu que, conforme ficou registrado no subitem 9.3 do Acórdão 1.837/2020-Plenário, “o Tribunal deixou em aberto a adoção de novas medidas com vistas a incrementar o desempenho da ANM” (peça 36, p. 6).

165. A favor da adoção de medidas restritivas sobre a outorga de PLG, vale lembrar que, nos autos do TC 014.341/2004-4, o TCU “esboçou o entendimento no sentido de que somente uma única área de 50 (cinquenta) hectares seja permissionada por pessoa, uma vez que a outorga de mais de uma PLG a um garimpeiro pessoa física configura verdadeira burla ao limite de área permissionada estabelecido pela lei”. Esse entendimento foi esboçado pela Secretaria de Recursos do TCU (Serur), na análise do pedido de reexame interposto pelo extinto DNPM em face do Acórdão 1.911/2006-TCU-2ª Câmara, nos seguintes termos:

(...) insta observar, no que pertine à dimensão da área permissionada, que esta não deve exceder 50 (cinquenta) hectares, salvo quando outorgada a cooperativas de garimpeiros (art. 5.º, III, da Lei n. 7.805/89), sendo certo que **interpretar tal vedação como “(...) limites máximos de áreas individualizadas que podem ser requeridas por pessoa Física ou Firma Individual e por Cooperativas de Garimpeiros (...)”, para, ao depois, concluir, que “(...) a Lei não especifica um número limite de áreas a serem requeridas por uma única entidade”, distorce a real intenção legislativa, é dizer, a sua finalidade, configurando uma burla, pois que, conforme aduzido pela Secex-MT, “(...) se a lei estabeleceu o limite para a Permissão de Lavra Garimpeira em 50 (cinquenta) hectares, não faz sentido que esse limite seja burlado por meio da obtenção de várias permissões, como é hoje o entendimento do DNPM (...)”.** (grifos acrescentados)

166. O relator, Ministro Benjamin Zymler (Acórdão 5.282/2009-TCU-2ª Câmara), coadunou-se, na essência, com esse entendimento, mas divergiu do encaminhamento sugerido pela Serur, **já que o processo se encontrava em fase recursal e a nova redação proposta pela unidade técnica não era condizente com o assunto tratado anteriormente.**

#### Critério

167. A outorga de múltiplas PLG com dimensão superior aos cinquenta hectares estabelecidos em lei a uma mesma pessoa física/firma individual ou com a dimensão superior ao limite estabelecido em regulamento expedido pela agência reguladora a uma mesma cooperativa de garimpeiros é incompatível com o regime de PLG, porque que a Lei 7.805/1989 estabeleceu as seguintes condições para a outorga da permissão de lavra garimpeira:

Art. 5º A permissão de lavra garimpeira será outorgada a brasileiro, a cooperativa de garimpeiros, autorizada a funcionar como empresa de mineração, sob as seguintes condições:

(...)

**III - a área permissionada não poderá exceder 50 (cinquenta) hectares, salvo quando outorgada a cooperativa de garimpeiros.** (grifo acrescentado)

168. Originalmente, o Projeto de Lei 2.277/1989 previa a seguinte redação para o art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989 (peça 9, p. 1):

Art. 7º Salvo quando outorgada a cooperativa de garimpeiros, **a área objeto da permissão de lavra não excederá dez hectares.** (grifo acrescentado)

169. Na discussão da matéria na Câmara dos Deputados, foram propostas duas emendas ao citado dispositivo de autoria de um mesmo parlamentar. A Emenda 2 pretendia limitar a outorga de, no máximo, três títulos por requerente, enquanto a Emenda 4 pretendia reduzir de dez para cinco hectares a área máxima por PLG. Ou seja, na prática, tais emendas visavam aumentar para até quinze hectares a área permissionada a um mesmo requerente (peça 9, p. 1-3).

170. O relator do Projeto de Lei 2.277/1989 na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados rejeitou as duas emendas e votou pela ampliação da área máxima que poderia ser concedida para aproveitamento sob o regime de PLG de dez para cinquenta hectares, argumentado que (peça 9, p. 11):

*(...) A limitação exagerada, no meu ponto de vista, não se justifica; se um dos propósitos do regime que se institui é atrair os agentes informais da mineração para o prosclênio visível da atividade legalmente organizada e criar mecanismos capazes de minimizar os conflitos entre as várias modalidades de extração mineral, **urge conceber-se um módulo de extensão superficial condizente com os trabalhos que deverão ser realizados.** (grifo acrescido)*

171. Assim, a Lei 7.805/1989 foi sancionada fixando “a área máxima que pode ser concedida para aproveitamento sob o regime novo” em cinquenta hectares. Considerando que o caput do art. 5º determina que “A permissão de lavra garimpeira **será outorgada a brasileiro**, a cooperativa de garimpeiros, autorizada a funcionar como empresa de mineração, sob as seguintes condições”, a ressalva na final da redação do inciso III permite afirmar que “a área permissionada [a brasileiro ou cada CPF] não poderá exceder 50 (cinquenta) hectares”.

172. Chega-se à mesma conclusão a partir do argumento do relator do Projeto de Lei 2.277/1989 no sentido de que era necessário “conceber-se **um módulo** de extensão superficial [não superior a cinquenta hectares] condizente com os trabalhos que deverão ser realizados”.

173. Cabe esclarecer que há restrição quanto aos trabalhos que podem ser realizados no regime de PLG. Conforme a exposição de motivos do projeto de lei, esse regime foi cogitado “como modalidade capaz de apoiar a pequena empresa de mineração no aproveitamento de substâncias minerais, em particular aquelas que como tal atuam na garimpagem, sem amparo legal”. Trata-se de “título para o **aproveitamento de pequenos jazimentos**, e dessa forma perfeitamente viável de extração por pequenas empresas” (peça 36, p. 8).

#### Causas

##### Regulamentação irregular do art. 5º da Lei 7.805/1989

174. O regulamento do art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989 estabelecido no art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016 extrapolou o sentido da lei, porque vinculou a área máxima de cinquenta hectares que poderia ser “outorgada a brasileiro” ao título de PLG, possibilitando que a área permissionada para pessoa física ou firma individual exceda o limite de cinquenta hectares.

175. A outorga de múltiplas PLG a uma mesma pessoa física ou firma individual afronta os ideais prescritos no art. 21, inciso XXV, c/c o art. 174, §§ 3º e 4º, da CF/1988, que determina priorizar a forma associativa na lavra garimpeira, tendo elegido as cooperativas de garimpeiros como prioritárias “na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas minerais garimpáveis”, nas áreas onde já estivessem atuando e naquelas que devem ser estabelecidas para atividades de garimpagem.

176. Em harmonia com essa diretriz constitucional, o Projeto de Lei 2.277/1989, que se transformou na Lei 7.805/1989, propôs a extinção do regime de matrícula, **de caráter exclusivamente individual**, e a criação do regime de permissão de lavra mineral.

177. Ratificando a ideia de coletividade e de proporcionalidade entre a área permissionada e a capacidade operacional dos garimpeiros consignada na Lei 7.805/1989, o art. 15 do

*Decreto 98.812/1990, revogado pelo Decreto 9.406/2018, estabelecia que “a área de garimpagem poderá ser reduzida sempre que o número de garimpeiros não justificar o bloqueio da área originalmente reservada para essa atividade”.*

178. *No mesmo sentido de restringir a área máxima permissionada por pessoa, a Portaria-DNPM 10/1991, primeira norma expedida pelo extinto DNPM para regulamentar o procedimento de habilitação à outorga da PLG, estabelecia que:*

*VI - O requerimento será indeferido de plano pelo Diretor do DNPM quando:*

*(...)*

*d. a área pleiteada por pessoa natural ou firma individual exceder o limite máximo de 50 (cinquenta) hectares;*

179. *Essa regra foi mantida nas Portarias-DNPM 284/2000 (art. 2º) e 178/2004 cujo art. 4º expressamente evidenciou sua aderência aos termos do art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989. Somente a partir da edição da Portaria-DNPM 155/2016 que a área máxima de cinquenta hectares para pessoa física ou firma individual passou a ser vinculada ao título.*

180. **O Conselho de Defesa Nacional (CDN)**, responsável pela concessão de ato de assentimento prévio para outorga de título minerário na faixa de fronteira, com fundamento no art. 23, alínea “b”, da Lei 7.805/1989 e no art. 91, § 1º, inciso III, da CF/1988, **também entende que o limite de cinquenta hectares é por pessoa e não por título**. *Opinando sobre requerimentos de PLG em quatro áreas distintas de cinquenta hectares cada (Processos DNPM 884.098/2010, 884.099/2010, 884.100/2010 e 884.101/2010), totalizando duzentos hectares, na faixa de fronteira do estado de Roraima, a Coordenação-Geral de Assentimento Prévio manifestou-se, 18/2/2016, da seguinte forma (peça 10, p. 1-8):*

*(...) 5.8. Assim, em face das razões de direito acima lançadas, verifica-se que o presente pedido não atende aos ideais estatuídos pela Lei nº 7.805, de 1989, uma vez que se trata de pedidos de concessão de lavra garimpeira para 4 (quatro) processos de um mesmo interessado. (...).*

*5.9. Considerando o disposto no inciso III, do art. 5º, da Lei nº 7.805, de 1989, entende-se possível a concessão do ato de assentimento prévio apenas ao Processo DNPM nº 484424.884098/2010-78. Em relação aos Processos nº 48424.884099/2010-12, 48424.884100/2010-17 e 48424.884101/2010-53, por não terem sido contemplados pela legislação, foram restituídos ao Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM por intermédio dos Ofícios n 41, 42 e 43-AP-CDN/CM/PR, de 15 de fevereiro de 2016 (fls. 45 a 47), para: (i) adequar o trâmite processual para regime de autorização (art. 22, II, do Código de Mineração) ou (ii) apresentar o pleito dos mesmos mediante Cooperativa de Garimpeiros.*

*(...)*

*6.4. Para nova permissão de lavra garimpeira, deve-se observar a exigência imposta pelo inciso III, do art. 5º da Lei nº 7.805, de 1989, que estabelece o limite de 50 hectares como área máxima a ser dada em permissão ao particular. Nesse sentido, novo requerimento do interessado para o mesmo fim deverá ser concedido por meio de cooperativa de garimpeiros. (...)*

181. *Dessa forma, o CDN concedeu apenas um ato de Assentimento Prévio e restituiu os demais processos ao extinto DNPM (peça 10, p. 10).*

182. *Compartilhando do mesmo entendimento, o MPF requereu à Justiça Federal, na ACP 1003404-44.2019.4.01.3902 (peça 8, p. 62), ajuizada em 11/7/2019, a imposição à ANM de obrigação de fazer para expedir ato administrativo-normativo, tendo como objeto a regulamentação de critérios técnicos que delimitem quais atividades podem ser autorizadas mediante PLG e, portanto, se enquadram no conceito constitucional e legal de*

*“atividade garimpeira”, observando-se “a proibição de que uma mesma pessoa ou cooperativa seja detentora de mais de uma Permissão de Lavra Garimpeira” (grifo acrescido).*

183. No mesmo sentido, o MPF sugeriu, no Manual Mineração Ilegal de Ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas, publicado em 2020, **“a vedação à acumulação de permissões de lavra garimpeira por parte de cooperativas e pessoas físicas, em fraude aos limites máximos de dez mil e cinquenta hectares já estabelecidos em lei, respectivamente, bem como a criação de normas que passem a exigir, a depender do maquinário utilizado para a atividade, prévia realização de pesquisa mineral”**; disponível em:

<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/ManualMineraoIlegaldoOuronaAmazniaVF.pdf>; acessado em: 27/8/2024),

184. O MPF também expediu a Recomendação 1, de 18/3/2020 (peça 11), à ANM, aconselhando, em essência, que fossem indeferidos todos os requerimentos feitos por pessoa que já fosse titular de PLG e instaurasse procedimentos administrativos tendentes a promover o cancelamento de PLG nos casos em que os beneficiários fossem titulares de mais de um título. **Essas recomendações, não acatadas pela ANM (ACP 1001432-50.2021.4.01.3908), foram baseadas nas seguintes constatações, entre outras:**

(...) a concentração de mais de uma PLG por garimpeiro fraudava o intento do legislador de limitar a dimensão da área permitida;

(...) a concentração de várias PLGs nas mãos de um mesmo requerente termina por desqualificá-lo como garimpeiro, pois não é possível a uma pessoa física atuar diretamente em mais de uma PLG, tendo a própria lei estabelecido o limite de 50 hectares para cada área permitida;

(...) o deferimento de mais de uma PLG para uma mesma pessoa sugere a exploração empresarial da garimpagem, que ocorre quando o permissionário não atua diretamente no processo produtivo e contrata garimpeiros para trabalhar nas áreas, pagando-lhes salário ou percentual sobre o valor da produção, (...);

(...) a concentração de mais de uma PLG em mãos de uma mesma pessoa física frustra o favorecimento da atividade de garimpagem em cooperativas, prejudicando, além da proteção do meio ambiente, a promoção econômico-social dos garimpeiros.

185. Seguindo a mesma linha de entendimento, a Controladoria-Geral da União (CGU) externou o seguinte entendimento sobre a concentração de PLG em uma única pessoa ou cooperativa (Relatório de Avaliação 905627; Brasília, 2022. p. 26-27):

*Os divergentes entendimentos e a atuação ineficiente da ANM sobre as outorgas e fiscalizações de PLG possibilitaram situações adversas como: o aumento demasiado de requerimentos de PLG concentrado em uma única pessoa ou cooperativa acarretando na prática sistemática de reserva de mercado que configura manifesto abuso do direito de prioridade; e a exploração empresarial da garimpagem, que ocorre quando o permissionário não atua diretamente no processo produtivo e contrata garimpeiros para trabalhar nas áreas, pagando-lhes salário ou percentual sobre o valor da produção, (...). Como consequências, há impactos diretos ao patrimônio público, econômico, social e ao meio ambiente. (grifo acrescido)*

186. Corroborando o entendimento de restrição da área permissionada, a Ação 3/2021 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) destacou o seguinte aspecto diagnosticado como carente de aperfeiçoamentos normativos e/ou instrumentais para fins de autorização para lavra garimpeira (peça 12):

a.1) a multiplicidade de autorizações para lavras garimpeiras para a mesma pessoa/titular; **em que pese a existência do limite legal de 50 hectares por PLG, essa limitação, na prática, não**

*produz o efeito desejado, tendo em vista que a ANM tem o entendimento de que tal limite é “por solicitação de permissão” (isto é, por processo de permissão); com isso, o fato é que existem dezenas de PLGs deferidas para um mesmo detentor/titular, com área global que, em certos casos, ultrapassa uma municipalidade (quando somadas as áreas contíguas); (grifo acrescido)*

187. Ainda nesse sentido, o Grupo de Trabalho da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM) do MME, instituído por meio da Portaria-SGM 108, de 11/7/2019, para discussão do regime de exploração mineral de lavra garimpeira, recomendou, em 2019, “limitar a quantidade de títulos de PLG para pessoa física” (peça 13).

188. Dito isso, entende-se que não basta limitar a quantidade de títulos por requerente, sendo indispensável observar a adequada interpretação a ser conferida à limitação de área permissionada estabelecida no art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989.

189. Evidenciando que “a concentração de várias PLGs nas mãos de um mesmo requerente termina por desqualificá-lo como garimpeiro, pois não é possível a uma pessoa física atuar diretamente em mais de uma PLG” e que “o deferimento de mais de uma PLG para uma mesma pessoa sugere a exploração empresarial da garimpagem, que ocorre quando o permissionário não atua diretamente no processo produtivo e contrata garimpeiros para trabalhar nas áreas”, um permissionário, CPF \*\*\*.699.201-\*\*, afirmou, em depoimento que consta na ACP 1003404-44.2019.401.3902 (peça 8, p. 20) que “atualmente tem 367 ou 368 parceiros ativos, conforme lista apresentada nesta Delegacia na presente data”.

190. Esse permissionário, titular de onze PLG, e outro, titular de 52 PLG, apresentaram as seguintes informações no relatório anual de lavra (peças 14-15).

**Quadro 1 - Informações presentes no RAL de permissionários de múltiplas PLG**

RAL do permissionário de CPF ***.866.902-**	RAL do permissionário de CPF ***.699.201-**
<p><i>No ano-base (2014) entre os meses de setembro a outubro, através de Contrato de Parceria entre o detentor dos Títulos de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) e Parceiros (abaixo discriminados), foram produzidos com os seguintes quantitativos em gramas de Ouro, conforme abaixo:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Edson [REDACTED] – 8.375,81 gramas de ouro.</li> <li>2. Claudeonor [REDACTED] – 2.603,13 gramas de ouro.</li> <li>3. Walterlan [REDACTED] – 2.413,28 gramas de ouro.</li> <li>4. Domingos [REDACTED] – 2.095,77 gramas de ouro.</li> <li>5. Carlindo [REDACTED] – 464,24 gramas de ouro.</li> <li>6. Adelson [REDACTED] – 3.077,03 gramas de ouro.</li> <li>7. Luiz [REDACTED] – 953,52 gramas de ouro.</li> </ol> <p>-----</p> <p><i>No ano-base (2015), através de Contrato de Parceria entre o detentor dos Títulos de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) e Parceiros (abaixo discriminados), foram produzidos com os seguintes quantitativos em gramas de Ouro, conforme abaixo:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Domingos [REDACTED] - 3.931,43 gramas de ouro;</li> <li>2. Domingos [REDACTED] - 269,29 gramas de ouro;</li> </ol>	<p><i>No ano-base (2015), entre os meses de setembro a dezembro, através de Contrato de Parceria entre o detentor dos Títulos de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) e Parceiros (abaixo discriminados), foram produzidos com os seguintes quantitativos em gramas de Ouro, conforme abaixo:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adriano [REDACTED] - 1.845,57 gramas de ouro;</li> <li>2. Alan [REDACTED] - 1.952,86 gramas de ouro;</li> <li>3. Alexandre [REDACTED] - 175,20 gramas de ouro;</li> <li>4. Alzenir [REDACTED] - 41,00 gramas de ouro;</li> <li>5. Ana [REDACTED] - 78,30 gramas de ouro;</li> <li>6. Aurélio [REDACTED] - 109,58 gramas de ouro;</li> <li>7. Carlos [REDACTED] - 315,82 gramas de ouro;</li> <li>8. Carlos [REDACTED] - 1.485,00 gramas de ouro;</li> <li>9. Claudenor [REDACTED] - 2.587,78 gramas de ouro;</li> <li>10. Edson [REDACTED] - 106,80 gramas de ouro;</li> <li>11. Edson [REDACTED] - 100,90 gramas de ouro;</li> <li>12. Emilva [REDACTED] - 144,00 gramas de ouro;</li> <li>13. Francisco [REDACTED] - 239,58 gramas de ouro;</li> <li>14. Fredson [REDACTED] - 175,00 gramas de ouro;</li> <li>15. Ilton [REDACTED] - 38,80 gramas de ouro;</li> <li>16. João [REDACTED] - 104,60 gramas de ouro;</li> <li>17. Joaquim [REDACTED] - 29.447,85 gramas de ouro;</li> <li>18. José [REDACTED] - 362,95 gramas de ouro;</li> </ol>

RAL do permissionário de CPF ***.866.902-**	RAL do permissionário de CPF ***.699.201-**
3. Fernando [REDACTED] - 1.251,21 gramas de ouro;	19. José [REDACTED] - 162,54 gramas de ouro;
4. Gilomar [REDACTED] - 1.232,03 gramas de ouro;	20. Luís [REDACTED] - 21.716,77 gramas de ouro;
5. Valterlan [REDACTED] - 3.644,03 gramas de ouro;	21. Luiz [REDACTED] - 193,86 gramas de ouro;
6. Claudenor [REDACTED] - 5.577,00 gramas de ouro;	22. Márcio [REDACTED] - 3.770,49 gramas de ouro;
7. Joel [REDACTED] - 294,20 gramas de ouro.	23. Maria [REDACTED] - 159,10 gramas de ouro;
8. Edson [REDACTED] - 308,93 gramas de ouro.	24. Raimundo [REDACTED] - 113,60 gramas de ouro;
	25. Sicleid [REDACTED] - 175,19 gramas de ouro;
	26. Valdimar [REDACTED] - 171,17 gramas de ouro;
	27. Vilson [REDACTED] - 156,90 gramas de ouro;
	28. Wagner [REDACTED] - 32,00 gramas de ouro.

*Fonte: elaboração da AudPetróleo, com transcrições do Relatório Anual de Lavra (peças 14-15)*

191. Pelo exposto, resta evidenciado que o regulamento contido no art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016 configura interpretação não razoável do intento do legislador de limitar a área permissionada por pessoa física, firma individual ou cooperativa. Essa interpretação extrapola o sentido preconizado no art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989, possibilitando a concentração de PLG em poder de um grupo reduzido de permissionários.
192. Enfim, a autorização de diversas PLGs para a mesma pessoa física desnatura o instrumento, pois o permissionário não consegue explorar áreas diferentes simultaneamente, tendo que se valer de outras pessoas para fazer o garimpo, caracterizando praticamente uma “atividade empresarial”, ainda que informal.
193. Nos comentários apresentados em consonância com o procedimento previsto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 (peças 32 e 33), analisados no Apêndice A, a ANM não se manifestou sobre a limitação da área permissionada por requerente (peças 32 e 33), **deixando de ratificar o seu entendimento defendido nos autos da auditoria operacional realizada no TC 018.935/2019-2, consubstanciado na tese de que não haveria “limitação legal para número de PLGs concedidas a um mesmo interessado - seja pessoa física, firma individual ou cooperativa” (peça 4, p. 6).**
194. Por outro lado, a ANM alegou, mas não comprovou que a proposta de **restrição** da quantidade de PLG por pessoa já esteja contemplada na revisão do procedimento normativo de outorga de PLG prevista na sua Agenda Regulatória. Ao contrário, constatou-se nos relatórios das reuniões participativas realizadas em Itaituba/PA, Ariquemes/RO e Cuiabá/MT que esse assunto não foi apresentado para debate. Consta no relatório da reunião participativa realizada em Cuiabá/MT, no dia 14/4/2023, que **“O grupo não encontrou meios legais para restringir o número de outorgas de PLGs por pessoa física”** (grifo acrescido; peça 35, p. 54-69).
195. Ademais, faz cinco anos que a revisão do regulamento da PLG entrou na Agenda Regulatória da ANM. Não obstante haver recebido nota de priorização, o projeto não foi concluído durante o biênio da primeira Agenda Regulatória da ANM (2020-2022) e já migrou duas vezes para as Agendas Regulatórias do triênio 2022-2024 e do biênio 2025-2026.
196. Dessarte, faz-se necessário que a ANM se abstenha de emitir outorgas de PLG com fundamento no art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016, adote providências visando adequar o referido dispositivo aos termos do art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989 e instaure, respeitando o princípio do contraditório e da ampla defesa, procedimentos administrativos tendentes a promover o cancelamento de PLG a fim de que a área

*permissionada por CPF ou CNPJ não seja superior ao limite autorizado em lei ou a efetuar a mudança de regime de aproveitamento.*

*Ausência de fixação dos critérios sobre o jazimento que pode ser lavrado sem a realização de pesquisa mineral*

197. *A ANM não fixou critérios sobre o jazimento mineral que pode ser lavrado independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, conforme determina o disposto no art. 1º, parágrafo único da Lei 7.805/1989, in verbis:*

*Art. 1º Fica instituído o regime de permissão de lavra garimpeira.*

*Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, o regime de permissão de lavra garimpeira é o **aproveitamento imediato de jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, segundo critérios fixados pelo Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM.** (grifos acrescidos)*

198. *Está claro no dispositivo que não é qualquer jazimento mineral garimpável que pode ser aproveitado imediatamente e sem prévios trabalhos de pesquisa. Esse aproveitamento imediato depende da “natureza, dimensão, localização e utilização econômica” do jazimento mineral garimpável. Descumprindo a exigência da lei, o regulamento estabelecido por meio da Portaria-DNPM 155/2016 limitou-se a **tratar sobre a dimensão da área e não sobre o jazimento.***

199. *Na ACP 1003404-44.2019.4.01.3902 (peça 8, p. 62), o MPF requereu ao Juízo a imposição à ANM de obrigação de fazer para expedir ato administrativo-normativo, tendo como objeto a regulamentação de critérios técnicos que delimitem quais atividades podem ser autorizadas mediante permissões de lavra garimpeira e, portanto, se enquadram no conceito constitucional e legal de “atividade garimpeira”. Entretanto, o requerimento ainda não foi apreciado pela Justiça Federal.*

200. *Nos comentários apresentados em consonância com o procedimento previsto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 (peças 32 e 33), analisados no Apêndice A, a ANM alegou mas não comprovou que a **fixação de critérios** sobre o jazimento mineral que possa ser lavrado independentemente de prévios trabalhos de pesquisa já esteja contemplada na revisão do procedimento normativo de outorga de PLG prevista na sua Agenda Regulatória.*

201. *Dessa forma, faz-se necessária a atuação da ANM no sentido de fixar critérios sobre o jazimento mineral que pode ser lavrado, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, sob o regime de PLG, em consonância com o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.805/1989.*

*Efeitos*

*Equiparação ilegal da pessoa física ou firma individual à cooperativa de garimpeiros e exploração indevida do trabalho de garimpeiros sem acesso ao título minerário*

202. *A obtenção de múltiplas PLG com dimensão total superior a cinquenta hectares por pessoa física ou firma individual configura uma disfunção dos objetivos perseguidos pela CF/1988, que decidiu priorizar a atividade de garimpagem na forma associativa, e não gera os benefícios preconizados pela ideia de cooperativismo.*

203. *Nos termos do art. 21, inciso XXV, da CF/1988, compete à União “estabelecer as áreas e as condições para o **exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa**”. O art. 174, §§ 3º e 4º, da mesma Carta determina que o Estado favoreça “a **organização da atividade garimpeira em cooperativas**, levando em conta a proteção do meio ambiente e a*

*promoção econômico-social dos garimpeiros”, bem como conceda prioridade às cooperativas “na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis”.*

204. *Conforme dispõe o art. 3º da Lei 5.764, de 1971, que define a Política Nacional de Cooperativismo, “celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro” (grifo acrescentado).*

205. *Foi exemplificado no Quadro 1 acima (Informações presentes no RAL de permissionários de múltiplas PLG) que a outorga de múltiplas PLG a um mesmo requerente não produz efeito similar aos ideais preconizados pelo cooperativismo, na medida em que permissionários nessa condição atuam como empresários explorando o trabalho alheio em troca de participação na produção.*

206. *Na verdade, esse tipo de situação configura, conforme o entendimento da CGU manifestado no Relatório de Avaliação 905627 (Brasília, 2022. p. 26-27), “a exploração empresarial da garimpagem, que ocorre quando o permissionário não atua diretamente no processo produtivo e contrata garimpeiros para trabalhar nas áreas, pagando-lhes salário ou percentual sobre o valor da produção”.*

*Utilização indevida do modelo simplificado de licenciamento para áreas que fazem parte de um mesmo projeto de empreendimento*

207. *O regime de PLG recebe um tratamento jurídico menos rigoroso consubstanciado no licenciamento ambiental mais simples e, contrariando a regra geral, dispensa de prévios trabalhos de pesquisa.*

208. *Embora os múltiplos requerimentos de PLG de uma mesma pessoa física, firma individual ou cooperativas de garimpeiros geralmente se refiram a áreas contíguas e sejam aprovados em bloco, o licenciamento ambiental é feito individualmente para cada área permissionada.*

209. *O Parecer Técnico 552/2018 – DPMA/SPPEA do MPF, que identificou diversas falhas do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM) na emissão de licenças de operação para lavras garimpeiras no rio Madeira (AM), chamou a atenção para o seguinte fato: “[...] as áreas fazem parte de um mesmo projeto de empreendimento e, portanto, deveriam integrar um único processo de licenciamento, o que propiciaria uma análise mais abrangente dos impactos causados pelas atividades da cooperativa na região”.*

*Conclusão do achado*

210. *O TCU ainda não se manifestou definitivamente sobre o mérito da outorga de múltiplas permissões de lavra garimpeira com dimensão superior a cinquenta hectares a um mesmo requerente (mesmo CPF/CNPJ) nas duas oportunidades em que apreciou o caso.*

211. *Nos autos do TC 014.341/2004-4 (Acórdãos 1.911/2006-TCU-2ª Câmara e 5.282/2009-TCU-2ª Câmara), esboçou-se o entendimento no sentido de que somente uma única área de até cinquenta hectares poderia ser permissionada por pessoa, mas esse entendimento não foi cancelado porque não era condizente com o objeto em análise naquela oportunidade, visto que se tratava de processo em fase recursal.*

212. *No voto condutor do Acórdão 1.837/2020-TCU-Plenário (TC 018.935/2019-2), a Ministra-Relatora consignou que a legislação não impedia que uma pessoa física ou empresa possuam mais de uma PLG, desde que a área individual seja inferior a cinquenta hectares, ainda que a soma das áreas de diversas PLG seja superior a essa metragem.*

*Todavia, deixou aberta a possibilidade de serem adotadas novas medidas tendentes a incrementar o desempenho da ANM na regulação, outorga e fiscalização do regime PLG (item 9.3 do Acórdão 1.837/2020-TCU-Plenário).*

213. *É conveniente e oportuno retomar a discussão sobre a desarrazoada regulamentação dada ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989, por meio do art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016, uma vez que esse tema não foi o foco principal do relatório da auditoria operacional realizada nos autos do TC 018.935/2019-2. Além disso, há diversas manifestações contrárias à outorga de múltiplas PLG a um mesmo requerente (mesmo CPF ou CNPJ), incluindo entendimentos elaborados pelo Conselho de Defesa Nacional, pelo Ministério Público Federal, pela Controladoria-Geral da União e do Ministério de Minas e Energia.*
214. *A outorga de múltiplas PLG com fundamento no art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016 é irregular porque o regulamento vinculou a dimensão de cinquenta hectares ao título, enquanto o art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989 determina que essa seja a dimensão máxima por pessoa. A referida regulamentação desarrazoada afronta os ideais prescritos na CF/1988, que optou pelo exercício da atividade de garimpagem em forma associativa (art. 21, inciso XXV), bem como elegeu as cooperativas de garimpeiros como prioritárias na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas minerais garimpáveis (art. 174, §§ 3º e 4º).*
215. *Além da interpretação não razoável dada ao art. 5º da mesma Lei 7.805/1989 que culminou na regulamentação “ultra legem” (além do que está previsto na lei) estabelecida no art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016, a outorga de múltiplas PLG para um mesmo requerente, também decorre da ausência de fixação dos critérios sobre o jazimento mineral que possa ser lavrado independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, exigidos no parágrafo único do art. 1º e no art. 6º da Lei 7.805/1989.*
216. *Dessa forma, propõe-se **dar ciência** à Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a outorga de permissões de lavra garimpeira para pessoa física e firma individual, com fundamento no art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016, com dimensão individual ou total superior a cinquenta hectares, e para cooperativas de garimpeiros com dimensão superior ao limite estabelecido em regulamento, afronta a condição prevista no art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989, bem como o intento do Poder Constituinte de priorizar o exercício da atividade de garimpagem na forma associativa, estabelecido no art. 21, inciso XXVI, c/c o art. 174, § 3º, da CF/1988*
217. *Propõe-se também **determinar à ANM**, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:*
- a) **no prazo de até noventa dias**, inicie a instauração de procedimentos administrativos tendentes a promover o cancelamento de permissões de lavra garimpeira nos casos em que a pessoa física, firma individual ou cooperativa de garimpeiros seja titular de mais de um título, em respeito ao limite disposto no art. art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989, ou a efetuar a mudança de regime, nos moldes previstos no art. 46, inciso II, da Portaria-DNPM 155/2016, observando o direito ao contraditório e à ampla defesa;*
  - b) **no prazo de até 240 dias**, expeça ato administrativo-normativo visando:*
    - b.1) adequar o regulamento estabelecido no art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016 aos termos do art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989, tendo em vista a proibição de que um mesmo requerente pessoa física ou firma individual seja titular de área permissionada superior*

*a cinquenta hectares e uma mesma cooperativa de garimpeiros seja titular de área permissionada com dimensão superior ao limite estabelecido em regulamento; e*

*b.2) fixar critérios sobre o jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, sob o regime de permissão de lavra garimpeira, conforme exige o art. 1º, parágrafo único, c/c o art. 6º da Lei 7.805/1989.*

*218. A determinação proposta na alínea “a” não prejudica o regular desenvolvimento do setor minerário, haja vista que o art. 46, inciso II, da Portaria-DNPM 155/2016 autoriza a mudança do regime de permissão de lavra garimpeira para o de autorização. Além disso, a maioria das PLG encontra-se ociosa, configurando violação dos deveres de permissionário estabelecidos no art. 9º da Lei 7.805/1989, servindo apenas como reserva de mercado em manifesto abuso do direito de prioridade.*

### **CONCLUSÃO**

*219. Preenchidos os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, o conhecimento desta representação, que constatou irregularidades em curso na ANM relacionadas à outorga e fiscalização de títulos minerários no regime de permissão de lavra garimpeira (PLG), realizado mediante despacho do relator (peça 26), deve ser ratificado no acórdão que a apreciar. No mérito, propõe-se que a representação seja considerada procedente.*

*220. A partir da análise de depoimentos e elementos de prova colhidos pelo Ministério Público Federal, de estudos sobre o tema publicados na internet, dos alertas de desmatamento para mineração divulgados pelo MapBiomias e da depuração de dados constantes nos sistemas de tecnologia da informação da ANM, foram identificados, em suma, os seguintes problemas que demandam a atuação deste Tribunal no campo de suas competências estabelecidas no art. 71 da CF/1988.*

*a) devido à omissão da ANM que não fiscaliza o cumprimento das condições de manutenção do título de PLG, não sanciona os infratores pelo descumprimento dos deveres do permissionário de lavra garimpeira estabelecidos no art. 9º da Lei 7.805/1989, renova automaticamente o prazo de vigência do título minerário, não exerce a prerrogativa de exigir a apresentação de projetos de pesquisa para outorga da PLG, não verifica a compatibilidade entre a quantidade de ouro comercializada e a dimensão da área da PLG e não realiza cruzamento de informações contidas nas notas fiscais de aquisição de ouro, emitidas pelas DTVM com informações apresentadas no relatório anual de lavra, pelo titular da PLG, **há um ambiente regulatório que favorece a possível utilização de processos e títulos de permissão de lavra garimpeira legalmente outorgadas e vigentes para dissimular a origem de ouro extraído ilegalmente e introduzi-lo no mercado nacional na condição de ativo financeiro, o que pode ensejar a apropriação de recursos minerais pertencentes à União sem autorização legal ou em desacordo com as obrigações impostas no título autorizativo;***

*b) devido à interpretação não razoável do art. 5º da mesma Lei 7.805/1989, estabelecida no art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016, e à omissão da ANM, que não fixou os critérios exigidos no parágrafo único do art. 1º e no art. 6º da Lei 7.805/1989, **está ocorrendo a outorga ilegal de múltiplas permissões de lavra garimpeira para pessoas físicas e firma individual, com dimensão superior ao limite de cinquenta hectares previsto em lei, e para cooperativas, com dimensão superior ao limite estabelecido em regulamento, sem observância ao intento do Poder Constituinte de priorizar o exercício da atividade de garimpagem na forma associativa, estabelecido no art. 21, inciso XXVI, c/c o art. 174, § 3º, da CF/1988, assim como do legislador de limitar a dimensão da área permissionada, nos termos***

do art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989, ensejando excessiva concentração de áreas permissionadas em um número reduzido de pessoas físicas, firmas individuais e cooperativas, reserva de mercado e manifesto abuso do direito de prioridade.

221. As propostas de determinação formuladas com o intuito de corrigir tais irregularidades e remover seus efeitos foram submetidas a comentários da ANM, conforme previsto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 c/c as orientações estabelecidas no item 10 do Anexo I à Portaria-Segecex 12/2020, de modo que as propostas de determinação a seguir apresentadas já contém os ajustes resultantes do exame dos comentários dos gestores, realizado no Apêndice A, em alinhamento com as orientações expedidas no manual de auditoria operacional (item 6.5).
222. Considerando que as propostas de determinação contém prazo somente para o início de providências pela ANM, **propõe-se autuar processo não-fiscalização, do tipo Acompanhamento (Acom)**, com fundamento no art. 241, inciso I, do Regimento Interno do TCU, **em substituição ao processo de monitoramento das determinações**, previsto no art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020.
223. O Acompanhamento proposto se justifica na medida em que é relevante realizar o exame periódico e concomitante dos procedimentos relativos à outorga e à fiscalização realizados, respectivamente pela Superintendência de Outorga de Títulos Minerários e pela Superintendência de Fiscalização, até a correção das irregularidades constatadas.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

224. Ante todo o exposto, submete-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, Ministro Benjamin Zymler, propondo:

I) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

II) **dar ciência** à Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a outorga de permissões de lavra garimpeira para pessoa física e firma individual, com fundamento no art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016, cuja dimensão individual ou total seja superior a cinquenta hectares, e para cooperativas de garimpeiros com dimensão superior ao limite estabelecido em regulamento, afronta a condição prevista no art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989, bem como o intento do Poder Constituinte de priorizar o exercício da atividade de garimpagem na forma associativa, estabelecido no art. 21, inciso XXVI, c/c o art. 174, § 3º, da CF/1988;

III) **determinar** à Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) **no prazo de até noventa dias**, contados da ciência do acórdão de julgamento deste processo inicie a instauração de procedimentos administrativos visando:

a.1) promover o cancelamento de permissões de lavra garimpeira nos casos em que a pessoa física e firma individual possua áreas permissionadas com dimensão total superior ao limite de cinquenta hectares estabelecido no art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989, e em que a cooperativa de garimpeiros possua áreas permissionadas com dimensão total ao limite estabelecido em regulamento, ou destinados a efetuar a mudança de regime, nos moldes previstos no art. 46, inciso II, da Portaria-DNPM 155/2016, observando o direito ao contraditório e à ampla defesa;

a.2) *aplicar as sanções cabíveis previstas no art. 9º, §1º, da Lei 7.805/89 aos titulares de permissão de lavra garimpeira que descumpriram os deveres dos permissionários estabelecidos no art. 9º, incisos I, VIII e IX, da Lei 7.805/1989;*

b) *no prazo de até 180 dias, contados da ciência do acórdão de julgamento deste processo, providencie a informatização do recibo de venda e declaração de origem do ouro e do cadastro de identificação do vendedor, possibilitando o envio eletrônico periódico, pelos adquirentes, de informações da prova da regularidade da primeira aquisição de ouro, consoante o disposto no art. 40, § 1º, da Lei 12.844/2013 c/c o art. 4º, § 2º, da Portaria-DNPM 361/2014 (subitem IV.2.2.4);*

c) *no prazo de até 240 dias, contados da ciência do acórdão de julgamento deste processo, adote providências no sentido de elaborar e aprovar ato administrativo-normativo visando:*

c.1) *adequar o regulamento estabelecido no art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016 aos termos do art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989, tendo em vista a proibição de que um mesmo requerente pessoa física ou firma individual seja titular de área permissionada superior a cinquenta hectares e uma mesma cooperativa de garimpeiros seja titular de área permissionada com dimensão superior ao limite estabelecido em regulamento;*

c.2) *fixar critérios sobre o jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, sob o regime de permissão de lavra garimpeira, conforme exige o art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.805/1989; e*

c.3) *estabelecer critérios para renovação da permissão de lavra garimpeira, consoante o disposto no art. 5º, inciso I, da Lei 7.805/1989 c/c o art. 40, parágrafo único, do Decreto 9.406/2018 e em observância ao princípio da impessoalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988.*

IV) *nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de autorizar a **autuação de processo não-fiscalização, do tipo Acompanhamento (Acom)**, com fundamento no art. 241, inciso I, do Regimento Interno do TCU, **em substituição ao processo de monitoramento das determinações**, previsto no art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, a fim de realizar o exame periódico e concomitante dos procedimentos relativos à outorga e à fiscalização realizados, respectivamente pela Superintendência de Outorga de Títulos Minerários e pela Superintendência de Fiscalização, até a correção das irregularidades constatadas;*

V) *enviar cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério Público Federal, tendo em vista a existência de apurações naquele órgão que guardam conexão, ainda que parcial, com as análises realizadas nestes autos;*

VI) *encerrar o processo no e-TCU, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.”*

É o relatório.

## VOTO

Julga-se representação oferecida pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) c/c o art. 109 da Resolução-TCU 259/2014, relatando irregularidades em curso na Agência Nacional de Mineração (ANM), relacionadas à outorga e fiscalização de títulos minerários no regime de permissão de lavra garimpeira (regime de PLG).

I – Contexto Geral do Trabalho

2. Em extrato, a representação traz à tona problemas graves na gestão dos processos de PLG – especialmente omissões regulatórias relacionadas à origem do ouro minerado. Há fortes indícios de que títulos minerários estão sendo usados para “esquentar” ouro ilegal – extraído, potencialmente, de terras indígenas ou unidades de conservação – e inseri-lo no mercado legal como se fosse proveniente de áreas regulares.

3. Também se noticia a outorga sucessiva e irregular de múltiplas Permissões de Lavra Garimpeira (PLG), cada uma limitada a até 50 hectares, a um mesmo titular – pessoa física, firma individual ou cooperativa – sem a devida caracterização de enquadramento legal conforme previsto em lei. Essa prática, ao fragmentar artificialmente áreas contíguas ou próximas para burlar os limites legais do regime simplificado de PLG, desvirtua sua finalidade original, que é o aproveitamento imediato e em pequena escala de jazimentos garimpáveis. Tal distorção regulatória também favorece a exploração mineral em escala industrial sob um regime juridicamente mais permissivo, além de criar oportunidades para o uso fraudulento desses títulos como fachada para a legalização de ouro de origem ilícita.

4. Registro, diante desse rápido introito, tratar-se de processo de particular importância, muito bem conduzido e instruído pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo). A relevância do assunto não apenas na gravidade das irregularidades apuradas nos processos de outorga e fiscalização de PLG, mas principalmente por lançar luz sobre as fragilidades estruturais da ANM e evidencia um cenário de permissividade regulatória que tem favorecido práticas lesivas ao interesse público.

5. Importa lembrar que, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988 em seu art. 20, inciso IX, os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União, sendo sua exploração condicionada ao interesse público e à observância de normas técnicas e ambientais. O art. 176 da Carta Magna impõe que o aproveitamento econômico desses recursos somente se dê mediante autorização ou concessão da União, com vistas a assegurar o equilíbrio entre o desenvolvimento socioeconômico e a proteção do patrimônio público e ambiental. Toda a estrutura legal que rege a mineração, incluindo a Lei nº 7.805/1989 e a respectiva regulação, visa não apenas disciplinar tecnicamente o setor, mas também garantir segurança jurídica na relação entre o Estado e os particulares que exploram tais riquezas.

6. A mineração, quando conduzida de forma responsável e regulada, constitui historicamente um dos pilares do desenvolvimento econômico das nações. Em termos nacionais, especialmente em regiões mais afastadas e de fronteira agrícola, é oportunidade para a interiorização da riqueza. Uma regulação eficaz viabiliza – afora o justo e proporcional recolhimento de impostos, fundamentais para o equilíbrio fiscal –, a criação de empregos (dignos) diretos e indiretos, fomenta cadeias produtivas locais, equilibrando o patrimônio ambiental e social.

7. Não obstante a tal importância, uma análise mais ampla destes autos – como se verá – denota que as omissões significativas nos poderes/deveres do órgão regulador comprometem a confiabilidade de todo o sistema. Não se trata, unicamente, da legalização de ouro oriundo de áreas

protegidas, como terras indígenas e unidades de conservação (e dos malefícios sociais, ambientais, morais e fiscais decorrentes). A ausência de controles eficazes, a renovação automática de títulos, a não exigência de pesquisas técnicas e a falta de cruzamento sistemático de dados apontam para a urgente necessidade de revisão normativa e institucional. As constatações a seguir apresentadas não apenas confirmam esses problemas, mas um demandam um impulso a uma regulamentação mais rigorosa da renovação de títulos, a informatização de processos e a atuação integrada com outros órgãos de fiscalização.

8. Nesse contexto, os achados e potenciais soluções trazidos neste relatório não se restringem a medidas corretivas pontuais. Pelo contrário, constituem insumos valiosos para a construção de uma política pública mais transparente, eficiente e sustentável para o setor mineral brasileiro. O aprimoramento da regulação das PLG, sobretudo no que tange à exploração de ouro, é elemento-chave para aliar o aproveitamento racional de seus recursos minerais à proteção ambiental e ao respeito às comunidades tradicionais, consolidando um modelo de mineração que contribua, de fato, conforme sua vocação, para o desenvolvimento nacional.

## II – Resumo legal e regulatório envolvido

9. No que se refere aos aspectos legais e regulatórios que envolvem o regime de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG), inicialmente trago a Lei 7.805/1989, que regula a atividade. Em seu art. 9º, assim consta do diploma, no que importa:

*“Art. 9º São deveres do permissionário de lavra garimpeira:*

*I - iniciar os trabalhos de extração no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data da publicação do título no Diário Oficial da União, salvo motivo justificado;*

*[...]*

*VIII - não suspender os trabalhos de extração por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo motivo justificado;*

*IX - apresentar ao Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, até o dia 15 de março de cada ano, informações quantitativas da produção e comercialização, relativas ao ano anterior;” (grifou-se)*

10. Como penalidade ao desrespeito de tais disposições, a lei prevê advertência, multa ou cancelamento da PLG (art. 9º, §1º). Consta também da Lei 12.844/2013 – que regula a comercialização de ouro –, em seu art. 39, que a documentação obrigatória para a primeira aquisição do metal será:

- a nota fiscal (se emitida por cooperativa), ou;
- recibo de “venda + declaração de origem”, contendo informações indicativas da origem da extração: área de lavra; município e UF de origem; número do processo minerário na ANM; número do título autorizativo.

11. O adquirente deve manter a documentação por um prazo de dez anos e que a ANM deve disponibilizar sistema informatizado para registro da origem do ouro (ainda não implementado plenamente). Consoante consta da Lei 12.844/2013, que trata, entre outros, de alterações na Lei 9.718/1998 – com disposições diversas sobre a Legislação Tributária Federal:

*“Art. 40. A prova da regularidade da posse e do transporte de ouro para qualquer destino, após a primeira aquisição, será feita mediante a apresentação da respectiva nota fiscal, conforme o disposto no § 1º no art. 3º da Lei nº 7.766, de 11 de maio de 1989.*

*§ 1º Portaria do Diretor-Geral do órgão gestor de recursos minerais a ser expedida no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da publicação desta Lei disciplinará os documentos comprobatórios e*

*modelos de recibos e do cadastro previstos a que se referem, respectivamente, os incisos I e II do caput e o § 1º do art. 39 desta Lei.” (grifou-se)*

12. Em regulamentação da Lei, consta a Portaria-DNPM 361/2014, que assim dispôs:

*“Art. 4º. O recibo de venda com a declaração de origem do ouro e a ficha cadastral, nas formas dos Anexos I e II desta Portaria, bem como a Nota Fiscal de Venda e a cópia da Carteira de Identidade - RG do vendedor deverão ser arquivados, pelo período de 10 (dez) anos, contados da data da compra a venda do ouro, na sede da instituição legalmente autorizada a realizar a compra do ouro, para fiscalização do DNPM e demais órgãos reguladores.*

[...]

*§2º. O DNPM providenciará a informatização de todos os procedimentos referidos no caput, possibilitando o envio eletrônico periódico dessas informações, pelos adquirentes.” (grifou-se)*

13. Em outro contorno normativo, a Lei 8.001/1990 – que trata da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), que monetizará a participação financeira da União e demais entes federados em razão do resultado econômico da lavra mineral, em compensação financeira devida pela utilização do bem público pertencente à União – salvaguarda que o primeiro comprador de ouro é o responsável pelo pagamento da taxa. A cobrança incide obre o valor da primeira comercialização, vinculado ao título minerário (art. 2º-A).

14. De sorte a garantir a coerência com o volume de lavra e o valor da CFEM, consta da “Consolidação Normativa do DNPM” (aprovado pela Portaria 155/2016), que “a depender do porte da atividade garimpeira, do nível de risco operacional, de previsão de beneficiamento ou do grau de impacto ambiental por ela provocado, a critério do DNPM, será formulada exigência para apresentação de projeto de solução técnica a ser aprovado [...]” (grifou-se). Estando regular o pedido de PLG e desonerada a área requerida, a critério do DNPM será realizada vistoria in loco para fins de outorga do título (art. 208 da mesma Consolidação).

15. Veja-se que, em alguns casos, a pesquisa mineral prévia é dispensada. Essa dispensa de estudos e vistoria em situações em que a materialidade da lavra também o indique, pode ocasionar dificuldades de batimento quanto à CFEM recolhida, em relação à quantidade de recurso mineral declarada e a previamente viável, a depender da área explorada.

16. O art. 9º da já mencionada Lei 7.805/1989, determina que não há exigência de pesquisa mineral para a outorga da permissão, salvo se a ANM julgar necessário – ato discricionário que, na prática, não é adequadamente avaliado ou automatizado, com brechas para PLG outorgadas sem avaliação técnica proporcional aos riscos.

17. O Código de Mineração (Decreto-Lei 227/1967), em seu art. 57-A, §1º, prevê que a ANM pode outorgar PLG em área já submetida a pesquisa, sem exigir novo estudo, desde que exista “viabilidade técnica e econômica” das áreas que possuem permissão de lavra, não se constituindo como uma condição legal obrigatória. Não há, contudo, norma que imponha avaliação objetiva ou laudo de viabilidade geológica como condição absoluta para todas as PLG.

18. Regula a matéria, também, a Instrução Normativa-RFB 2138/2023 – dispondo sobre a Nota Fiscal Eletrônica do Ouro Ativo Financeiro (NF-e Ouro Ativo Financeiro) destinada ao registro de operações com ouro, ativo financeiro ou instrumento cambial. A emissão da nota eletrônica – como documento que viabiliza a consolidação e coerência geral das informações encaminhadas nas “primeiras aquisições de ouro” tornou-se obrigatória a partir de 3/7/2023. Embora a norma, em si, não detalhe em artigo específico a “rastreadabilidade”, seus efeitos operacionais permitem eventual cruzamento de dados da Receita, da ANM e do Bacen para potencial medição de riscos de sonegação fiscal (e outras irregularidades), com maior integração entre administrações tributárias.

19. Nesse rápido resumo do quadro normativo, apesar de a legislação prever obrigações de documentação de origem, a apresentação anual de dados de produção e a fiscalização e penalidades por inatividade, existem **gaps** regulatórios – como mesmo indica a unidade técnica – que ainda permitem o “esquentamento” de ouro devido a falhas na execução, integração de sistemas e fiscalização.

20. Por exemplo tal qual se detalhará: a ANM pode não exigir pesquisa prévia nem verifica se a área tem potencial de produção compatível com os volumes declarados; a informação da origem do ouro pode ser declarada manualmente, sem verificação automatizada; a fiscalização remota por imagens e dados cruzados ainda é incipiente. Essas brechas podem ser exploradas por garimpos ilegais, que usam PLGs como fachada para legalizar ouro extraído de áreas proibidas.

21. Essa é a tônica dos achados de auditoria, a seguir descritos:

#### IV – Achado 1 - Utilização de permissões de lavra garimpeira legalmente outorgadas para dissimular a origem de ouro extraído ilegalmente

22. O presente apontamento da unidade técnica representante do relatório revela uma grave distorção na utilização do regime de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG): a utilização de áreas tituladas de forma aparentemente regular para dissimular a origem ilícita do ouro, facilitando o chamado “esquentamento” do mineral extraído ilegalmente, especialmente de terras indígenas e unidades de conservação.

23. A presente representação identificou, em grosso resumo, em competente demonstração material, que fragilidades regulatórias da ANM contribuíram para a irregularidade, porque: há falta de controle sobre o cumprimento dos deveres do permissionário, como início da lavra, entrega do Relatório Anual de Lavra (RAL) e pagamento da CFEM; existe uma renovação automática de títulos, sem verificação prévia de atividade efetiva na área; constatou-se uma ausência de cruzamento de dados entre relatórios de produção e notas fiscais de aquisição de ouro, o que permite a inserção fraudulenta de informações; não se exige pesquisa mineral ou comprovação da viabilidade da jazida, o que favorece a concessão de PLG “de fachada”, sem comprovação de que há minério na área.

24. Como exemplos concretos que materializam essas fragilidades, a partir de ações do Ministério Público Federal (MPF) e auditorias técnicas, o relatório identificou casos emblemáticos, como a da permissionária de “CPF \*.574.282-\*”, titular de dez PLG em Itaituba/PA, mas nenhuma com lavra efetivamente iniciada. Apesar disso, emitiu-se Relatórios Anuais de Lavra (RAL) indicavam produção e comercialização, inclusive com recolhimento de CFEM.

25. O MPF identificou que apenas um posto de compra de ouro (PCO) utilizou essas PLG para justificar a origem de R\$ 10,5 milhões em ouro, entre 2017 e 2018, sem qualquer atividade comprovada nas áreas.

26. Por sua vez, o permissionário de “CPF \*.866.902-\*”, em outra constatação material, era titular de incríveis sessenta PLG, das quais apenas uma declarou produção em 2015. Entretanto, cinco dessas PLGs foram usadas como base documental para justificar a aquisição de 266 kg de ouro em apenas um ano. Imagens irrefutáveis de satélite – passíveis de serem utilizadas pelo regulador – e alertas do MapBiomas flagram ausência de atividade de lavra nas áreas no período em questão.

27. Em outro caso, o permissionário de “CPF \*.699.201-\*” possui três PLG em seu nome, empregadas para “esquentar” mais de 300 kg de ouro, entre 2016 e 2017. O RAL indicava “lavra não iniciada” para essas áreas. Um exame geoespacial apontou, porém, incompatibilidade entre a produção declarada e os vestígios físicos de lavra nas áreas, sugerindo que não houve extração real.

28. Em todas essas situações, extraíram-se imagens de satélite das áreas supostamente em exploração, com áreas de mata virgem no lugar de minas em plena produção. As inconsistências são

gritantes. A certeza da impunidade é grande. Honestamente, considero o quadro uma chacota à legislação e mesmo ao estado republicano.

29. Esses casos revelam que PLG ociosas ou fictícias têm sido utilizadas como "guarda-chuva documental" para regularizar ouro extraído de forma ilegal em áreas proibidas. A falta de exigência de pesquisa, aliada à ausência de fiscalização ativa, transforma o título minerário em instrumento de legalização de atividade fraudulenta. O relatório instrutivo concluiu que é imprescindível o fortalecimento dos controles da ANM, incluindo: checagem de regularidade para renovação, fiscalização in loco, e integração com os dados fiscais e ambientais para coibir essas práticas.

30. Em verdade, o **modus operandi** não é novo no mundo. Em paralelismo muito bem engendrado, a AudPetróleo comparou o presente achado com o esquema de "esquentamento" de diamante no Canadá, caso de referência na mineração mundial.

31. A unidade técnica do TCU comparou os mecanismos fraudulentos de "lavagem" de minerais usando permissões legais para disfarçar a origem ilegal dos recursos, tanto no ouro quanto no diamante.

32. No Canadá, segundo o relatório "*A Falência das Boas Intenções*" (Partnership Africa Canada, 2005), os exportadores alegavam que os diamantes vinham de PLG próprias ou "alugadas" de terceiros, mesmo que nunca houvesse produção real nessas áreas. Mediante falsificação documental, com licenças minerárias forjadas apenas para gerar documentação "lícita" para as pedras ilegais. Mesmo com o sistema de certificação (Processo Kimberley – KPCS), o controle era superficial: os técnicos raramente verificavam se o local tinha capacidade de produção compatível com o volume exportado.

33. **In caso**, a lavagem da extração do ouro no Brasil provém – muito provavelmente – de extrações em terras indígenas ou áreas protegidas, sendo vendido como se fosse proveniente de uma PLG válida, utilizando notas fiscais frias vinculadas a um título minerário regular. Há necessária participação de terceiros, em postos de compra de ouro (PCO) emitindo documento fiscal de "primeira aquisição", vinculando o ouro a PLG que não correspondem à origem real do minério. Como não há verificação para avaliar se as PLG estão ativas, em produção ou mesmo operacionais, viabiliza-se que que títulos inativos sejam usados como "fachadas".

34. Em ambos os casos, o desconhecimento técnico real das jazidas (o que permite explorar áreas fictícias sem produção efetiva); a ausência de cruzamento de dados (produção, notas fiscais, Cfem) para verificar se o volume declarado é compatível com a área outorgada; e a legalização via documentação falsa, mas tecnicamente "em ordem", viabilizam o esquema.

35. Como repercussão óbvia, há elevada inadimplência na arrecadação da CFEM, com índices superiores a 70% desde 2018, afora danos ambientais e sociais graves. Não à toa, o quadro sobre o pagamento de CFEM/PLG/Ouro foi o seguinte, consoante item 83 do relatório de representação:

Tabela 1 do relatório - Dados sobre o pagamento de Cfem/PLG/Ouro no período de 2018 a 06/2024

Período	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023	30/06/2024
PLG-Ouro/Título ativo	1.770	1.872	2.054	2.152	2.203	2.296	2.297
PLG-Ouro/Título ativo com pagam. de Cfem	575	662	647	639	637	461	256
PLG-Ouro/Título ativo sem pagam. de Cfem	1.195	1.210	1.407	1.513	1.566	1.835	2.041
Índice de adimplência no pagam. Cfem	32,5%	35,4%	31,5%	29,7%	28,9%	20,1%	11,1%
<b>Índice de inadimplência no pagam. Cfem</b>	<b>67,51%</b>	<b>64,64%</b>	<b>68,50%</b>	<b>70,31%</b>	<b>71,08%</b>	<b>79,92%</b>	<b>88,86%</b>

**Fonte:** elaboração da AudPetróleo a partir dos dados do SCM e relação de pagamentos da Cfem

36. Esses dados são utilizados no relatório para sustentar a conclusão de que cerca de 70% das PLGs de ouro podem estar ociosas ou sendo utilizadas indevidamente, sem contrapartida financeira ao Estado – sem contar os demais danos sociais e ambientais, em consequência do descontrole –, o que

reforça os riscos estruturais apontados. Em linguagem simples, essas omissões regulatórias permitem a sonegação da participação dos entes federativos na lavra garimpeira. Uma subtração acintosa de dinheiro público estampadas por imagens simples de satélite recolhidas com simplicidade alarmante, passível de ser feita (de modo razoável) pelo regulador.

37. Em outra repercussão, o relatório mencionou um caso específico em que, entre 1º/1/2015 e 9/5/2018, apenas um único posto de compra de ouro (PCO) em Santarém/PA realizou 4.652 aquisições de ouro de origem clandestina, totalizando aproximadamente R\$ 70,3 milhões (em valores daquele período) e 610,85 kg de ouro.

38. Embora não haja um cálculo exato do prejuízo anual total decorrente das omissões da ANM, esse exemplo isolado – com média superior a R\$ 23 milhões por ano em ouro irregular “esquentado” – indica que o prejuízo nacional pode facilmente ultrapassar centenas de milhões de reais, considerando a extensão do problema e o número de PLG envolvidas

#### IV – Achado 2 – Outorga de múltiplas Permissões de Lavra Garimpeira para um mesmo requerente, extrapolando o limite previsto em lei

39. Denuncia-se, neste achado, a prática recorrente e irregular de fracionamento artificial de áreas de lavra garimpeira, com o objetivo de burlar o limite legal de até 50 hectares por título, imposto pela Lei nº 7.805/1989 para as Permissões de Lavra Garimpeira (PLG). Tal procedimento consiste em requerer sucessivas PLG para uma mesma pessoa física, firma individual ou cooperativa – muitas vezes com áreas contíguas ou muito próximas – criando, na prática, uma exploração em escala maior do que o regime permite, porém sob a aparência de legalidade.

40. Também se acusa uma falha estrutural na gestão das permissões de lavra garimpeira (PLG) pela Agência Nacional de Mineração (ANM), mais especificamente a ausência de critérios objetivos para a renovação das permissões, mesmo quando há indícios claros de descumprimento legal por parte dos permissionários. O problema central está na renovação automática das PLGs a cada cinco anos, sem verificação prévia do cumprimento dos deveres legais previstos no art. 9º da Lei nº 7.805/1989 – como o início da lavra no prazo legal, a manutenção contínua da atividade extrativa, a entrega do Relatório Anual de Lavra (RAL) e o recolhimento da CFEM.

41. Tais problemas não apenas viabilizam a sonegação de recolhimento do recolhimento da contrapartida da União, estados e municípios na lavra garimpeira, mas facilitam a “lavagem” de recursos ilícitos adquiridos de áreas de exploração ilegais, favorecendo crimes ambientais, branqueamento de capitais e outros ilícitos graves.

42. A auditoria verificou que diversos titulares concentram dezenas de PLG ativas em seus nomes ou em nome de entes interpostos, sem que haja qualquer exigência ou controle da ANM quanto à continuidade espacial ou operacional entre essas áreas. O órgão regulador tampouco avalia se o uso fragmentado do regime simplificado está sendo indevidamente utilizado para viabilizar lavras de caráter industrial ou para facilitar o esquentamento de ouro de origem ilícita, ocultando a real dimensão e a origem das operações.

43. Como exemplos concretos (e, novamente, grosseiros), noticiou-se um permissionário chegou a obter 60 PLG no estado do Pará, muitas delas com poligonais vizinhas, criando um grande bloco exploratório disfarçado de garimpo de pequena escala. Outros indivíduos, mesmo sem jamais iniciarem lavra em nenhuma das áreas, mantêm um portfólio ativo de múltiplas PLG, cujas notas fiscais têm sido utilizadas por terceiros para dar aparência de legalidade a ouro de procedência clandestina.

44. O fracionamento ilegal de áreas para contornar o limite de 50 hectares compromete a integridade do regime jurídico das PLG, cuja finalidade é permitir o aproveitamento imediato e simplificado de jazidas garimpáveis por pequenos mineradores, e não a exploração em larga escala ou

a criação de estruturas de fachada. A ausência de controles da ANM sobre o número, localização e vinculação entre áreas outorgadas a um mesmo titular favorece distorções econômicas e ambientais, exigindo a regulamentação urgente de critérios de acumulação e vinculação entre permissões, conforme também sugerido nas recomendações do relatório.

45. Em acréscimo, a fiscalização revelou que a maioria das pesquisas de lavra garimpeira vigentes apresenta sinais de inatividade ou descumprimento de deveres – intrinsecamente ligadas, como elemento causal do achado anterior, sobre o “esquentamento” do ouro –, como ausência de produção, não pagamento da CFEM e declarações de paralisação nas atividades.

46. Apesar disso, essas permissões continuam sendo sistematicamente renovadas pela ANM, em sua grande maioria, sem exames prévios de mérito ou cumprimento de condicionantes. A inadimplência da CFEM estimada em 88,9% no primeiro semestre de 2024, segundo a representação, sugere que grande parte das áreas concedidas está ociosa ou servindo de fachada para outras finalidades.

47. Ou seja, a falta de um procedimento claro, técnico e vinculante para a renovação das PLG compromete a integridade do regime de lavra garimpeira, permitindo a perpetuação de títulos inativos ou usados para fins fraudulentos. Tal quadro não apenas enfraquece o controle estatal sobre a atividade minerária, mas também contribui para a manutenção de um ambiente permissivo à legalização de ouro ilegal.

#### IV – Alertas anteriores do MPF e processo recém julgado no TCU

48. Tais assuntos não são novos para o regulador. Mediante a Ação Civil Pública-ACP nº 1003404-44.2019.4.01.3902, ajuizado em 11/7/2019, na Justiça Federal de Santarém, o Ministério Público Federal já buscou reprimir o esquentamento ilegal de ouro com o uso indevido de PLG.

49. O MPF apontou que o ouro ilegal estava sendo comprado em postos de compra de ouro (PCO), e notas fiscais falsas foram vinculadas a PLG ativas. Um único PCO teria movimentado mais de R\$ 70 milhões em ouro de origem clandestina entre 2015 e 2018. O MPF pleiteou: o cancelamento de PLG inativas ou com relatórios ausentes/inadequados; a informatização dos procedimentos de compra e venda de ouro. Tal processo encontra-se suspenso para negociação extrajudicial, com nova audiência designada em 2025.

50. Adequado mencionar, também, a Ação Civil Pública-ACP nº 1001432-50.2021.4.01.3908, protocolado em 10/7/2021, na Subseção Judiciária de Itaituba/PA. Naquele feito, o **Parquet** federal intenta paralisar o esquentamento de ouro em terras indígenas e unidades de conservação. Constatou-se, em número alarmante, que aproximadamente 58,4% do ouro produzido no Pará (2019–2020) teria origem fraudulenta. Requereu-se a suspensão de todas as PLG nos municípios de Itaituba, Jacareacanga e Novo Progresso. Identificou-se um esquema de ouro com falsa indicação de origem, inclusive com cicatrizes aparentes nos mapas de satélite. O processo aguarda aguardando manifestação da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) sobre pedido de liminar.

51. No TCU, mais recentemente, cito a representação empreendida pelo SubProcurador-Geral Paulo Soares Bugarin, julgada mediante o recente Acórdão 277/2025-Plenário, por mim relatado. Naquela senda, narrou-se que um único permissionário detinha dezoito PLGs para garimpar ouro no Pará. Uma outra pessoa física teria conseguido 10 PLG para extração de ouro e cassiterita em Jacareacanga/PA.

52. Entendi, anuído pelo Plenário, que exame técnico no processo deveria ficar restrito àqueles casos concretos, com avaliação geral dos atos regulatórios a ser avaliada em autos específicos (**in caso**, este). Para aqueles fatos denunciados, determinou-se à ANM que, no prazo de trinta dias, adotasse providências no sentido de indeferir os requerimentos de lavra garimpeira referentes tratados naquela representação, de modo a desbloquear as áreas para outros interessados.

53. Ou seja, o Acórdão 277/2025-Plenário não analisou o mérito das irregularidades sistêmicas do regime de PLG, deixando essa discussão para o processo atual.

#### V – Justificativas da ANM, em oitivas

54. A resposta às oitivas – por mim autorizadas, à peça 26, em face das propostas de determinação inicialmente sugeridas pela unidade técnica – foram sintéticas. Ouvida em face da legalidade das múltiplas permissões contíguas e da insuficiência de fiscalização, bem como sobre a eventual cassação de direitos de lavra com ilicitude, em pouco mais de duas laudas (em contraponto a assunto tão gravoso e complexo) a ANM reconheceu, parcialmente, as falhas.

55. Alegou que a definição de critérios para renovação de PLG está em sua Agenda Regulatória, mas não comprovou implementação efetiva. A revisão normativa está pendente desde 2020. Defendeu que limitações operacionais dificultam fiscalizações **in loco** e que o cancelamento de PLG requer processo administrativo com fases de advertência e multa, antes de chegar à cassação de direitos de lavra. Relatou que pretende aprimorar a exigência de pesquisa mineral e revisar normas internas (como a Portaria DNPM 155/2016).

56. As justificativas foram consideradas genéricas e insuficientes pela unidade técnica, com exceção do argumento sobre a necessidade do devido processo legal para eventual declaração de nulidade de outorgas. Faltaram, contudo, comprovações concretas de que ações efetivas estejam em curso. Também não se demonstrou materialmente providências ou medidas normativas eficazes já implementadas para resolver as falhas apontadas.

57. Em ponto crítico, sobre a ausência de fiscalização efetiva, ajuizou-se que a ANM foi omissa na fiscalização dos deveres dos permissionários de lavra garimpeira, especialmente quanto ao início da extração no prazo legal; a não paralisação por mais de 120 dias; a apresentação de relatórios anuais de lavra; e a verificação de compatibilidade entre a produção informada e a capacidade da área.

58. Sobre a renovação automática sem critérios, entendeu-se que, apesar de várias permissões apresentarem indícios de inatividade, a Agência renovou automaticamente os títulos minerários sem verificar se os deveres legais estavam sendo cumpridos. A ANM alegou que estava tratando disso por meio de sua Agenda Regulatória, mas não apresentou comprovação de que os critérios estavam efetivamente em revisão ou aplicado.

59. No que se refere à não exigência de pesquisa mineral, o regulador não exerce sua prerrogativa de exigir estudos prévios, como facultado pelo art. 6º da Lei 7.805/1989, o que favorece a emissão de títulos para áreas sem comprovação de jazida, permitindo o "esquentamento" do ouro. Os processos de renovação são feitos de forma automática, sem qualquer análise digital prévia do histórico de atividade da área, dos relatórios ou de alertas ambientais.

60. Quanto à ausência de controle cruzado, mesmo com a implementação da nota fiscal eletrônica para ouro em 2023, não há qualquer cruzamento de dados do relatório anual de lavra com as notas de primeira aquisição. Ainda que a ANM tenha se comprometido a melhorar a integração e análise de dados, especialmente com a implantação da Nota Fiscal Eletrônica do Ouro (NF-e Ouro Ativo Financeiro), ainda não houve a implementação plena de um sistema integrado e automatizado para fiscalizar a origem do ouro, conforme já havia sido solicitado pelo Ministério Público Federal (MPF) e exigido judicialmente em ações civis públicas. Não há cruzamento sistemático entre os Relatórios Anuais de Lavra (RAL), as notas fiscais eletrônicas, os dados de arrecadação da Cfem, e dados de satélite (MapBiomias).

61. Em resumo, a unidade técnica não acolheu as justificativas da ANM por considerar que a agência falha sistematicamente em controlar, fiscalizar e regular adequadamente as permissões de lavra garimpeira, o que contribui para fraudes como o esquentamento de ouro e degradação ambiental em áreas sensíveis.

## VI – Encaminhamentos sugeridos pela unidade técnica

62. Como encaminhamentos sugeridos em face de tal análise, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) sugeriu:

- conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade;
- dar ciência à Agência Nacional de Mineração que a outorga de permissões de lavra garimpeira para pessoa física e firma individual, com fundamento no art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016, cuja dimensão individual ou total seja superior a cinquenta hectares, e para cooperativas de garimpeiros com dimensão superior ao limite estabelecido em regulamento, afronta a condição prevista na Constituição Federal e na legislação pátria;
- determinar à Agência Nacional de Mineração que:
  - no prazo de até 90 (noventa) dias:
    - promova o cancelamento de permissões de lavra garimpeira nos casos em que a pessoa física e firma individual possua áreas permissionadas com dimensão total superior ao limite de cinquenta hectares estabelecido no art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989, e em que a cooperativa de garimpeiros possua áreas permissionadas com dimensão total ao limite estabelecido em regulamento, ou destinados a efetuar a mudança de regime, observando o direito ao contraditório e à ampla defesa;
    - aplique as sanções legais cabíveis aos titulares de permissão de lavra garimpeira que descumpriram os deveres dos permissionários estabelecidos em lei;
  - no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias:
    - providencie a informatização do recibo de venda e declaração de origem do ouro e do cadastro de identificação do vendedor, possibilitando o envio eletrônico periódico, pelos adquirentes, de informações da prova da regularidade da primeira aquisição de ouro, consoante lei e regulamento;
  - no prazo de até 240 (duzentos e quarenta) dias:
    - adeque o regulamento estabelecido no art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016 aos termos da lei, tendo em vista a proibição de que um mesmo requerente pessoa física ou firma individual seja titular de área permissionada superior a cinquenta hectares e uma mesma cooperativa de garimpeiros seja titular de área permissionada com dimensão superior ao limite estabelecido em regulamento;
    - fixe critérios sobre o jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, sob o regime de permissão de lavra garimpeira, conforme exige a lei; e
    - estabeleça critérios para renovação da permissão de lavra garimpeira, consoante regulamentação e em observância ao princípio da impessoalidade, previsto na Constituição Federal de 1988;
- autorizar a autuação de processo de Acompanhamento a fim de realizar o exame periódico e concomitante dos procedimentos relativos à outorga e à fiscalização realizados;
- enviar cópia da decisão à ANM e ao MPF.

## VII – Análise

63. Antecipo que concordo, em sua totalidade, com o competente encaminhamento sugerido pela AudPetróleo. Sugiro unicamente, como acréscimo, encaminhar também cópia do trabalho às comissões temáticas do Congresso Nacional, em face das oportunidades legislativas advindas desse crônico e cabal esquema ilegal, com consequências nefastas ao equilíbrio fiscal, à sustentabilidade social e ambiental, ao combate à lavagem de dinheiro, aos próprios princípios constitucionais que regem a atividade de extrativismo mineral.
64. Alguma crítica poderia ser feita em razão do reconhecido sucateamento dos quadros da Agência Nacional de Mineração. Tal cenário pode impactar em algumas exigibilidades encaminhadas no relatório de auditoria, como: revisar os critérios de renovação de PLG; para estabelecer exigência de pesquisa mineral em casos suspeitos; empreender o cruzamento de dados de produção e notas fiscais (ou programar; ou contratar especialistas para idealizar sistemas automatizados que o façam); verificar compatibilidade entre volume de ouro declarado e área minerada.
65. Algumas providências, entretanto, envolvem o uso de sistemas já existentes (como o Cadastro Mineiro, MapBiomass e bancos de dados da CFEM). Não obstante se reconheça a carência de pessoal, muitas medidas impendem uma melhor gestão dos recursos existentes.
66. A unidade técnica, em contrarrazão da alegada deficiência operacional, bem pontuou que não houve comprovação de que a ANM tenha feito esforços mínimos para mitigar o problema. Não automatizou processos essenciais, como a verificação de produção, análise de RAL (Relatórios Anuais de Lavra), ou compatibilidade entre produção e área. Não estabeleceu critérios regulatórios objetivos para priorizar o uso dos recursos humanos existentes nas tarefas mais críticas.
67. De fato, muitos das irregularidades anunciadas são absolutamente grosseiras. Auditorias anteriores (como no Acórdão 1.837/2020-Plenário) já alertou, ademais, que ANM pode firmar convênios e adotar medidas de cooperação técnica com outros órgãos justamente para compensar essas deficiências de pessoal, o que não foi devidamente implementado – ou sequer comentado.
68. Concordo com a unidade técnica, assim, que a limitação de pessoal é reconhecida, mas não pode justificar a omissão continuada da ANM em cumprir obrigações legais expressas. Há medidas administrativas e tecnológicas que poderiam ser adotadas, mesmo com restrições de recursos humanos.
69. Não posso deixar de comentar, além disso, elementos indiciários de negligência: o relatório instrutivo prévio apontou a reincidência das falhas ao longo de anos, com inércia do regulador mesmo após alertas anteriores do TCU e do MPF. Houve manutenção de PLG por anos sem atividade e sem sanções, afora a renovação automática de títulos sem checagens mínimas. Esses fatores indicam a meu ver, omissão grave e tolerância institucional, configurando negligência administrativa relevante.
70. Trata-se, assim, de mais um motivo para o encaminhamento dos autos ao Senado Federal e Câmara dos Deputados, para que, de acordo com o seu escrutínio, em controle externo da administração pública, avalie a conveniência e oportunidade do chamamento dos responsáveis para apuração de eventuais omissões em comissão própria.
71. Também entendo que os prazos sugeridos pela unidade técnica são compatíveis com eventual Estudo de Impacto Regulatório (AIR) demandado, o que deve ser ponderado pela ANM.
72. O relatório técnico, ademais, reconhece expressamente a necessidade de AIR, mas com ressalvas importantes: o AIR não é impeditivo para adoção imediata de medidas provisórias. A unidade técnica deixa claro que, embora a formalização de normas regulatórias requeira o relatório de impacto (nos termos do Decreto 10.411/2020), isso não impede a adoção de providências urgentes e administrativas imediatas, nem a formulação de diretrizes provisórias ou internas que possam mitigar os riscos apontados.
73. A ANM alegou estar elaborando o AIR, mas nos comentários apresentados, menciona que a revisão das regras de PLG já consta de sua Agenda Regulatória, e que o processo envolveria a

elaboração de AIR. Entretanto, a unidade técnica ressalta que não foram apresentados documentos ou prazos concretos, e que a medida vem sendo prometida desde 2020, sem que se observe avanço efetivo até o momento.

74. Em avaliação da questão, julgo que os prazos fixados são razoáveis – apesar de apertados. Certamente que o seu cumprimento dependerá de uma disposição real em resolver os graves problemas alardeados.

75. No caso dos prazos de noventa dias para ações administrativas (sanções a PLG irregulares), entendo serem suficientes, porque não dependem estudo de impacto regulatório. Envolvem aplicação da legislação vigente (Lei 7.805/1989) e verificação de descumprimento objetivo de deveres do permissionário (ex: lavra paralisada, ausência de RAL).

76. Para as medidas exigidas em 180 dias, relativos à informatização de recibos de venda e origem de ouro, igualmente, mas não se exige EIR. Trata-se de uma medida tecnológica e organizacional, cuja base já existe (ex: nota fiscal eletrônica de ouro, instituída pela RFB). A ANM pode, inclusive, firmar cooperação técnica com a Receita Federal e outros órgãos para acelerar a implementação. O grau do que é possível se fazer em tal prazo é que pode ser negociado. Eventualmente, alguns cruzamentos mais imediatos possam ser viáveis e um refinamento da operação pode ser encaminhado.

77. Sobre as medidas com prazo de 240 dias – com providências mais sensíveis, em termos de tempo, por envolverem AIR e potencial audiência pública – a Agência deve iniciar imediatamente, com real vontade institucional para o cumprimento. Ante (repito) a delicadeza da situação e a gravidade dos fatos noticiados, ponho-me de acordo com o tempo de cumprimento sugerido pela unidade técnica.

78. Em arremate, especialmente no que se refere à ilegalidade do fracionamento de múltiplas permissões de até 50 hectares a uma única pessoa física acrescento que, conforme a lei, a permissão de lavra garimpeira será outorgada a brasileiro, pessoa física ou firma individual, para área de, no máximo, cinquenta hectares (art. 2º, §1º, da Lei 7.985/1989).

79. Trata-se de um limite legal fixado pelo Congresso Nacional, não apenas uma diretriz administrativa da ANM. Tal limite existe em face da própria natureza excepcional do regime de PLG, criada para atender garimpeiros individuais e cooperativas, historicamente marginalizados do sistema de concessões. Considera-se que esse regime viabiliza uma modalidade simplificada, que dispensa a fase de pesquisa mineral (em tese, apenas para jazidas conhecidas e de lavra imediata). O objetivo foi facilitar o acesso à atividade por pequenos mineradores, com menor exigência técnica e burocrática.

80. Para evitar exploração predatória disfarçada, o limite de 50 hectares atua como trava para evitar a industrialização disfarçada da lavra garimpeira. Explorações maiores, com potencial econômico relevante e maior impacto ambiental, devem seguir o regime ordinário de concessão de lavra, que exige pesquisa mineral aprovada pela ANM, plano de aproveitamento econômico; licenciamento ambiental rigoroso e contrato de concessão típico junto ao governo federal.

81. A burla no alcance de tais objetivos, “fracionando” grandes áreas de lavra a áreas contíguas e vizinhas, umentam o risco de fraude e grilagem. É um arripio ao **mens legis** que ultimou a criação do PLG. A limitação por CPF impede, em tese, que um mesmo grupo concentre grandes áreas sob um regime mais permissivo. Na prática, o uso de “laranjas” para burlar esse limite e manter grandes áreas sob controle de um mesmo grupo.

82. O limite de 50 hectares, desse modo, visa garantir que a PLG continue sendo um instrumento de inclusão para pequenos garimpeiros, sem virar uma porta de entrada para grandes mineradores disfarçados. O regime intencionalmente simplificado, mas por isso mesmo exige limites proporcionais, como a área máxima por titular. A burla sistemática desse limite, como mostra a representação da unidade técnica, desvirtua o regime e facilita o esquematismo de ouro ilegal.

### VIII – Declaração de voto

83. Estando os autos pautados, o Exmo. Ministro Bruno Dantas fez chegar ao meu gabinete a sua declaração de voto. Sua Excelência bem rememorou a oportunidade do julgamento do TC 014.702/2021-5, situação em que já fora levantado que mais da metade da extração mineral no Brasil àquela época era ilegal, seja por ocorrer em áreas indígenas ou em unidades de conservação. Também se rememorou que a produção oficial de ouro no Brasil em 2020 teria totalizado 92 toneladas, ao passo que a exportação teria sido descompassadas 111 toneladas.

84. Diante da gravidade da situação narrada, e diante do reconhecimento de que se tratava de uma questão de complexo manejo governamental, envolvendo diferentes pastas, sugeriu-se que se a Segecex avaliasse a conveniência e oportunidade de empreender uma fiscalização mais ampla, de sorte a examinar as fragilidades e oportunidades de aprimoramento de diversas instituições participantes dessa cadeia de exploração e comercialização do ouro, o que foi anuído no âmbito do Acórdão 2.108/2021. Como historiou o Min. Bruno Dantas, porém, no despacho de encerramento daqueles autos, as unidades de auditoria relacionadas à temática entenderam que não seria oportuno, naquele momento, a realização da auditoria, levando em consideração as outras fiscalizações relacionadas à matéria.

85. Sua Excelência arrematou, então, que, haja vista o agravamento dos fatos ora noticiados, ser boa hora para reiterar a determinação à Segecex. Agradeço as contribuições do Min. Bruno Dantas, por absoluta pertinência e incorporo a sugestão em meu voto.

86. Sugiro, assim, determinar à Secretaria-Geral deste Tribunal que avalie a oportunidade e conveniência de ampliar o escopo das análises então realizadas neste feito, promovendo ação de controle que verifique o desempenho de outros atores públicos participantes da cadeia de exploração e comercialização do ouro, como o Banco Central e Receita Federal.

### IX – Informações novas

87. Ainda às vésperas deste julgamento, a unidade técnica fez chegar a meu gabinete que, em 12 de junho de 2025, a ANM publicou a Resolução nº 2008/2025, alterando a redação da Portaria 155/2016, que passou a vigorar com o seguinte texto, no que importa:

*“Art. 44 As permissões de lavra garimpeira ficam adstritas às seguintes áreas máximas:*

*I - 50 (cinquenta) hectares como limite global do conjunto de áreas de permissões concedidas a pessoa física ou firma individual;*

*II - 1.000 (mil) hectares por título, para cooperativa de garimpeiros.” (grifou-se)*

88. A novel regulamentação também trouxe as seguintes disposições:

*” Art. 2º As permissões de lavra garimpeira em vigor na data de publicação desta Resolução e que excedam os limites estabelecidos no art. 44 da Consolidação Normativa aprovada pela Portaria nº 155, de 12 de maio de 2016, na redação dada pelo art. 1º, permanecerão válidas até o término de sua vigência, desde que possuam efetiva atividade de lavra.*

*Art. 3º Os requerimentos pendentes de análise, formulados por pessoa física ou firma individual titular de áreas permissionadas, que ultrapassem o limite global de 50 (cinquenta) hectares, serão indeferidos.*

*Art. 4º Na hipótese de uma pessoa física ou firma individual possuir requerimentos de permissão de lavra garimpeira pendentes de análise, cuja soma das áreas exceda o limite global de 50 (cinquenta) hectares, deverá ser apresentada opção pelo(s) requerimento(s) desejado(s), obedecendo o limite global estipulado, no prazo de 60 (sessenta) dias a partir da publicação*

*desta Resolução, independentemente da formalização de exigência, sob pena de indeferimento. [...]” (grifou-se)*

89. Significa que, de forma objetiva, que mesmo antes deste julgamento a Agência Nacional de Mineração acolheu a proposição da unidade técnica relativa à determinação para que a ANM adeque o regulamento, tendo em vista a proibição de que um mesmo requerente pessoa física ou firma individual seja titular de área permissionada superior a cinquenta hectares e uma mesma cooperativa de garimpeiros seja titular de área permissionada com dimensão superior ao limite estabelecido em regulamento. Considero, assim, dispensável a determinação primeiramente sugerida, bem como as demais providências acessórias. A antecipação desse movimento pelo regulador somente reforça a pertinência e qualidade dos apontamentos empreendidos pela AudPetroleo.

De toda sorte, caso faltante alguma providência ou na permanência de risco relevante, ajuízo que a unidade técnica possa, na oportunidade do acompanhamento das medidas encaminhadas nesta decisão – ou mesmo antes delas – sugerir a este Tribunal as providências cabíveis.

#### X – Conclusão

90. Com base em todo o exposto, resta evidente que o regime de Permissão de Lavra Garimpeira, tal como hoje operacionalizado, encontra-se distorcido de sua finalidade legal e constitucional, funcionando em muitos casos como artifício para legitimar práticas ilegais e lesivas ao interesse público. A omissão prolongada da ANM em adotar medidas corretivas, ainda que diante de reiterados alertas institucionais, representa afronta direta à gestão responsável dos bens minerais da União. A correção desse quadro não demanda apenas ajustes pontuais, mas uma inflexão profunda na postura regulatória do Estado, com fortalecimento da governança, informatização efetiva dos processos e responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

91. É, portanto, indispensável que este Tribunal atue de forma firme e coordenada – iniciando pelas propostas ora sugeridas nesta decisão –, impulsionando a imediata adoção das providências sugeridas e fiscalizando sua implementação. O combate à legalização fraudulenta do ouro exige urgência, transparência e compromisso institucional coordenado, tendo como mira os princípios da legalidade, da moralidade administrativa e da proteção ao patrimônio público, mineral e ambiental do país.

92. Finalizo com sinceros parabéns ao bom trabalho oferecido pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de julho de 2025.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Endosso as relevantes preocupações do Eminentíssimo Relator, Ministro Benjamin Zymler quanto aos procedimentos de extração e comercialização de ouro no Brasil. Os dados são alarmantes.

Como bem relatado pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), porém, o tema não é desconhecido deste Tribunal. Em acréscimo ao histórico de ações de controle colacionados pela unidade instrutora, gostaria de rememorar uma representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em que foram noticiadas, no ano de 2021, diversas irregularidades relacionadas à extração de ouro em terras indígenas (TC 014.702/2021-5).

Naquela oportunidade, registrei uma Declaração de Voto contemplando algumas constatações levantadas pela minha assessoria que muito me sensibilizaram, **a exemplo do fato de que mais da metade da extração mineral no Brasil àquela época era ilegal**, seja por ocorrer em áreas indígenas ou em unidades de conservação.

Outro ponto estarrecedor que destaquei, foi de que **a produção oficial de ouro no Brasil em 2020 teria totalizado 92 toneladas, ao passo que a exportação teria sido de 111 toneladas. Ainda que se ignorasse o consumo interno, essa conta já não fechava.**

Diante da gravidade da situação apresentada, e do reconhecimento de que se trata de uma questão multifacetada, envolvendo repercussões econômicas e socioambientais, apresentei a Vossas Excelências a sugestão de que o Tribunal realizasse uma fiscalização ampla vocacionada a avaliar as fragilidades e oportunidades de aprimoramento de diversas instituições participantes dessa cadeia de exploração e comercialização do ouro.

O Plenário, mediante o Acórdão 2.108/2021, acolheu essa proposta, determinando à Secretaria-Geral de Controle Externo que avaliasse a conveniência e oportunidade de o fazer. Contudo, conforme registrado no despacho de encerramento daqueles autos (peça 15, TC 014.702/2021-5), **naquele momento, as unidades de auditoria relacionadas à temática entenderam que não seria oportuno**, levando em consideração as outras fiscalizações relacionadas à matéria.

Desta época para cá, passados quase cinco anos, **o estado de coisas vem se agravando sobremaneira**. Segundo dados do MapBiomass, que monitora as áreas de garimpo no país, hoje **mais de 70% das áreas de garimpo** no Brasil são ilegais. Mesma fonte que, lá em 2021, registrou percentual 20% menor, conforme citei no início da minha exposição.

Assim, a partir da visão de que é inócua atuarmos em partes isoladas dessa cadeia de exploração e comercialização do ouro, sendo necessário combater todo e qualquer incentivo ao garimpo ilegal, sinto-me na obrigação de, novamente, propor uma atuação mais abrangente e coordenada por esta Corte, considerando que não se realizou ainda ação de controle como passo a descrever.

Por isso, em adição ao encaminhamento proposto por Sua Excelência, Ministro Benjamin, gostaria de propor que a Segecex avalie, nesse momento, a oportunidade e conveniência de **ampliar o escopo das análises realizadas, promovendo ação de controle que verifique o desempenho de outros atores públicos participantes da cadeia de exploração e comercialização do ouro**, como o Banco Central e Receita Federal. Acredito que essa abordagem irá permitir a construção de uma visão sistêmica sobre o assunto e, a partir disso, viabilizar uma atuação mais integrada e eficaz frente ao



cenário crítico que ora se apresenta a esta Corte, já antevisto a partir da análise dos casos concretos analisados.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de julho de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS  
Ministro

## ACÓRDÃO Nº 1469/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.941/2024-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Mineração.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação oferecida pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), c/c o art. 109 da Resolução-TCU 259/2014, relatando irregularidades em curso na Agência Nacional de Mineração (ANM), relacionadas à outorga e fiscalização de títulos minerários no regime de permissão de lavra garimpeira (regime de PLG),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. dar ciência à Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a outorga de permissões de lavra garimpeira para pessoa física e firma individual, com fundamento no art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016, cuja dimensão individual ou total seja superior a cinquenta hectares e para cooperativas de garimpeiros com dimensão acima do limite estabelecido em regulamento afronta a condição prevista no art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989, bem como o intento do poder constituinte de priorizar o exercício da atividade de garimpagem na forma associativa, estabelecido no art. 21, inciso XXVI, c/c o art. 174, § 3º, da Constituição Federal de 1988;

9.3. determinar à Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. no prazo de até 90 (noventa) dias, contados da ciência desta decisão, inicie a instauração de procedimentos administrativos visando a:

9.3.1.1. promover o cancelamento de permissões de lavra garimpeira nos casos em que pessoa física e firma individual possuam áreas permissionadas com dimensão total superior ao limite de cinquenta hectares estabelecido no art. 5º, inciso III, da Lei 7.805/1989 e em que a cooperativa de garimpeiros possua áreas permissionadas com dimensão total superior ao limite estabelecido em regulamento ou que forem destinados a efetuar a mudança de regime, nos moldes previstos no art. 46, inciso II, da Portaria-DNPM 155/2016, observando o direito ao contraditório e à ampla defesa;

9.3.1.2. aplicar as sanções cabíveis previstas no art. 9º, § 1º, da Lei 7.805/89 aos titulares de permissão de lavra garimpeira que descumpriram os deveres dos permissionários estabelecidos no art. 9º, incisos I, VIII e IX, da Lei 7.805/1989;

9.3.2. no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência do acórdão de julgamento deste processo, providencie a informatização do recibo de venda e de declaração de origem do ouro e do cadastro de identificação do vendedor, possibilitando o envio eletrônico periódico, pelos adquirentes, de informações da prova da regularidade da primeira aquisição de ouro, consoante o disposto no art. 40, § 1º, da Lei 12.844/2013, c/c o art. 4º, § 2º, da Portaria-DNPM 361/2014;

9.4. autorizar a autuação de processo de controle externo, do tipo acompanhamento

(Acom), com fundamento no art. 241, inciso I, do Regimento Interno do TCU, em substituição ao processo de monitoramento das determinações, previsto no art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, a fim de realizar o exame periódico e concomitante dos procedimentos relativos à outorga e à fiscalização realizados, respectivamente, pela Superintendência de Outorga de Títulos Minerários e pela Superintendência de Fiscalização, até a correção das irregularidades constatadas;

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a oportunidade e conveniência de ampliar o escopo das análises realizadas no presente processo, promovendo ação de controle que verifique o desempenho de outros atores públicos participantes da cadeia de exploração e comercialização do ouro, como o Banco Central e Receita Federal;

9.6. enviar cópia desta decisão, acompanhada da instrução, à peça 41:

9.6.1. à Agência Nacional de Mineração;

9.6.2. ao Ministério Público Federal, tendo em vista a existência de apurações naquele órgão que guardam conexão, ainda que parcial, com as análises realizadas nestes autos;

9.6.3. à Comissão de Minas e Energia (CME) da Câmara dos Deputados e à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) do Senado Federal;

9.7. encerrar o processo no e-TCU, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 25/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/7/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1469-25/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral