



Autos nº 1.23.007.000063/2014-50

Espécie: Inquérito Civil - IC

RECOMENDAÇÃO Nº 45/2014

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por meio dos Procuradores da República signatários, no exercício das atribuições conferidas pelos artigos 127, *caput*, e 129, incisos II, III e IX da **Constituição da República**; artigo 5º, incisos I, II, III, “b” e “e”, IV e V, e artigo 6º, incisos VII, XIV, “f” e XX, todos da **Lei Complementar nº 75/93**; artigo 4º, inciso IV e artigo 23, ambos da **Resolução 87/2006**, do CSMPF, e demais dispositivos pertinentes à espécie;

CONSIDERANDO que a Constituição da República atribui ao **MINISTÉRIO PÚBLICO**, nos termos do art. 127, a “*defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”, tarefa que também lhe é atribuída pelo art. 1º da Lei Complementar nº 75/93;

CONSIDERANDO que é função institucional do **MINISTÉRIO PÚBLICO** zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, consoante dispõe o artigo 129 da Constituição da República;

CONSIDERANDO que o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, em suas funções institucionais, deve manter em vista os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na Administração Pública, conforme reza o art. 5º, I, *h* da citada Lei Complementar;

CONSIDERANDO que o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** tem o dever de zelar pelos

interesses das populações indígenas, conforme previsto no art. 129, V, da Constituição da República;

CONSIDERANDO que os recursos minerais são bens da União conforme art. 20, IX, da CRFB (“**Art. 20.** São bens da União: (...) IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo”);

CONSIDERANDO que o art. 231, § 6º, da CRFB declara nulos e extintos todos os títulos minerários concedidos em terras indígenas (**Art. 231. (...) § 6º** - São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, *ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar*, não gerando a nulidade e a extinção, direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé);

CONSIDERANDO que o art. 231, § 6º, da CRFB somente permite a exploração dos recursos minerais em terra indígena, quando esta atender ao interesse público da União, conforme os critérios definidos em lei;

CONSIDERANDO que o art. 176, § 1º, da CRFB determina que a exploração mineral em terra indígena tem que ser precedida de legislação que definirá as condições especiais de exploração (“**Art. 176.** As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. **§ 1º** A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e

administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas);

CONSIDERANDO que o art. 231, § 3º, da CRFB determina que os indígenas terão participação no produto da lavra, conforme dispuser a legislação infraconstitucional (**Art. 231 (...) § 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei**”);

CONSIDERANDO que os dispositivos acima transcritos (arts. 176, § 1º e 231 § 3º e 6º, todos da CRFB) trazem em sua essência o reconhecimento de que a atividade de exploração de recursos minerais é atividade econômica que pode ser exercida pelo setor privado, através de concessão; cria limitações aos concessionários; e determina a criação de legislação infraconstitucional estabelecendo parâmetros específicos dessa atividade em terra indígena;

CONSIDERANDO que tais normas trazem as seguintes especificidades da atividade de mineração em terras indígenas: a) “condições específicas”, a serem criadas por lei (ainda não editada); b) a autorização pelo Congresso Nacional (de cuja notícia não se tem conhecimento); c) a participação do resultado da lavra das comunidades indígenas afetadas; d) interesse público da União;

CONSIDERANDO que até o momento não há legislação infraconstitucional disciplinado a forma especial de exploração de atividade mineral dentro de terra indígena;

CONSIDERANDO que as normas citadas são normas constitucionais de eficácia

limitada, dependendo de normas infraconstitucionais para dar eficácia ao preceito constitucional;

CONSIDERANDO que o art. 49, XVI, da CF, atribui ao Congresso Nacional competência exclusiva para autorizar, em terras indígenas, a pesquisa e lavra de riquezas minerais, e que tal autorização reclama a prévia oitiva das comunidades afetadas, na forma do § 3º do art. 231 da Constituição da República;

CONSIDERANDO que, no cenário jurídico atual, em razão da ausência de regulamentação do art. 231, § 3º, da CF, inexistem meios de efetivar a exploração de riquezas minerais em terras indígenas, encontrando-se eventuais títulos minerários acoimados de indiscutível nulidade (art. 231, § 6º, da CF);

CONSIDERANDO que qualquer ato administrativo (autorização de pesquisa mineral, concessão de lavra mineral e permissão de lavra garimpeira) que vise a liberação da exploração dessa atividade (mineração) em Terra Indígena não terá validade;

CONSIDERANDO que a atividade minerária, em geral, é disciplinada pelo Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/1967), que criou os tipos de títulos minerários que permitem aos titulares explorar tal atividade econômica;

CONSIDERANDO que o art. 11, alínea “a”, do Código de Mineração, cria o direito de prioridade àqueles que primeiro pleitearem as áreas para a pesquisa e lavra de recursos minerais (**Art. 11.** Serão respeitados na aplicação dos regimes de Autorização, Licenciamento e Concessão: a) o direito de prioridade à obtenção da autorização de pesquisa ou de registro de licença, atribuído ao interessado cujo requerimento tenha por objeto área considerada livre, para a finalidade pretendida, à data da protocolização do pedido no Departamento Nacional da Produção Mineral (D.N.P.M), atendidos os demais requisitos

cabíveis, estabelecidos neste Código”;

CONSIDERANDO que o direito de prioridade decorre do Requerimento de Pesquisa Mineral, e que este Requerimento não é considerado Título Minerário Nominado, porém é considerado Título Minerário Inominado, já que dentro do procedimento de constituição dos Títulos Minerários este gera o direito de prioridade da área requerida conforme previsto no art. 11, “a”, do Código de Mineração;

CONSIDERANDO que, além da impossibilidade de qualquer ato administrativo de concessão da atividade minerária em terra indígena, não se pode admitir o sobrestamento de feitos administrativos sem prazo no aguardo de legislação futura para seu julgamento;

CONSIDERANDO que, mesmo cientes da não regulamentação dos dispositivos constitucionais supra, requerentes pleiteiam áreas dentro de Terra Indígena e são beneficiados por suspensão do procedimento até a efetiva regulamentação, garantindo assim direito de preferência, previsto no art. 11 do Código de Mineração;

CONSIDERANDO que essa forma de proceder não garante a isonomia de tratamento aos interessados nos recursos naturais em Terras Indígenas;

CONSIDERANDO que a autoridade administrativa tem o dever de decidir o procedimento administrativo em trâmite no órgão federal, conforme dispõem os arts. 48 e 49 da Lei nº 9784/1999;

CONSIDERANDO a informação prestada pela Superintendência do DNPM no Estado do Pará de que há processos minerários “interferentes com as Terras Indígenas Parakanã [municípios de Novo Repartimento e Itupiranga] e Trocará [municípios de Tucuruí e Baião]” (ofício nº 1198/2014);

CONSIDERANDO que, consoante as informações prestadas, há, em trâmite no DNPM/PA, requerimentos de pesquisa mineral, autorizações de pesquisa mineral, requerimentos de disponibilidade e requerimento de lavra, no interior ou no entorno das mencionadas Terras Indígenas;

CONSIDERANDO que a nulidade dos títulos de mineração em Terra Indígena não decorre apenas do texto expresso na Constituição da República como acima citado, mas também decorre da necessidade do Congresso Nacional autorizar sua emissão;

CONSIDERANDO que, nessa linha de raciocínio, a atribuição do DNPM em autorizar a pesquisa e conceder a lavra das riquezas minerais, que é conferida por lei infraconstitucional (art. 15 do Decreto Lei nº 227/67), não abrange as terras indígenas, e que o Congresso Nacional é o único legitimado, por norma constitucional, a conferir esta autorização;

CONSIDERANDO que, nos termos do citado art. 231, § 3º, qualquer ato do DNPM, por si só, não gera efeito jurídico válido, pois depende da autorização do Congresso Nacional, e que, em consequência da regra constitucional, qualquer ato emanado pelo DNPM em Terras Indígenas encontra-se eivado de ilegalidade por não ser o órgão competente para a autorização;

CONSIDERANDO que o DNPM já reconheceu, em outras oportunidade, que deve indeferir requerimentos para mineração dentro de Terra Indígena, tendo em vista que a decisão sobre tal matéria incumbe ao Congresso Nacional, como registrado no voto da relatora da Apelação nº 0003392-26.2005.4.01.4100/RO (*TRF da 1ª Região, Desembargadora Federal SELENE MARIA DE ALMEIDA - e-DJF1, p.341, de 30.4.2013*);

CONSIDERANDO que o impacto da mineração acarreta a fragmentação da

territorialidade e das diversas identidades, provocando verdadeira destabilização da organização social de diversas comunidades, podendo dar causa, inclusive, à extinção de comunidades indígenas e tradições culturais;

CONSIDERANDO que a inevitável degradação do meio ambiente que a mineração acarreta tem efeito devastador para as populações indígenas, por favorecer o assoreamento e contaminação de rios e igarapés por mercúrio, a transmissão de doenças, como tuberculose, gripe, lepra e a mudança de hábitos tradicionais da comunidade, como o uso de bebida alcoólica;

CONSIDERANDO, nesta perspectiva, que o entorno das Terras Indígenas precisa ser igualmente protegido, como condição necessária para a sobrevivência física e cultural das populações indígenas (art. 2º do Decreto Presidencial nº 24, de 4 de fevereiro de 1991), nos mesmos moldes assegurados às unidades de conservação (Lei nº 9.985/2000, artigo 2º, inciso XVIII);

CONSIDERANDO que tal desiderato é necessário para uma adequada transição entre a sociedade envolvente e a vida, costumes e tradições existentes na reserva indígena, servindo para minimizar os efeitos das atividades não indígenas existentes nas áreas que cercam as reservas indígenas”;

CONSIDERANDO que o entorno é constituído pelas áreas circundantes das Terras Indígenas, num raio de 10 km (dez quilômetros), analogicamente ao previsto no artigo 27 do Decreto Presidencial nº 99.274, de 6 de junho de 1990;

CONSIDERANDO que o ordenamento jurídico pátrio preocupa-se não apenas com o interior das terras indígenas, mas também com suas adjacências, conforme se verifica a partir de diplomas legais como os Decretos presidenciais nº 24/91 e 99.274/90, o que demonstra que, conquanto não haja norma expressa vedando pesquisa e lavra no entorno de terra indígena, sua proibição deflui de uma interpretação sistemática de todo o arcabouço constitucional e

infraconstitucional, o qual aponta para uma integral proteção das comunidades indígenas;

CONSIDERANDO as razões lançadas em recente precedente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que determinou ao DNPM que efetivasse o cancelamento de todos os requerimentos de pesquisa e lavra mineral incidentes no entorno de Terra Indígena em um raio de 10 (dez) km, indeferindo de plano qualquer requerimento incidente sobre a área (*TRF1, AC 0003392-26.2005.4.01.4100/RO, Rel. Desembargadora Federal SELENE MARIA DE ALMEIDA, Quinta Turma, e-DJF1 - p.341, de 30.4.2013*);

CONSIDERANDO que o Decreto nº 1.141/94, ao tratar das ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas, refere-se expressamente ao controle ambiental das atividades potenciais ou efetivamente modificadoras do meio ambiente, mesmo aquelas desenvolvidas fora dos limites das terras indígenas que afetam (artigo 9º, III);

CONSIDERANDO que a sobrevivência das comunidades indígenas está acima do interesse da apropriação privada dos recursos minerais do país, e que o artigo 42 do Código de Mineração dispõe que a autorização para exploração será recusada se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial;

CONSIDERANDO que proteger apenas os limites da Terra Indígena pouco adianta, podendo até mesmo piorar a situação, na medida em que as mineradoras e os grandes interessados na extração poderão continuar a simular pesquisa e lavra nas proximidades das Terras Indígenas com o objetivo de “lavar” o diamante extraído do interior da reserva;

E CONSIDERANDO, por fim, a prerrogativa conferida ao MINISTÉRIO PÚBLICO para expedir RECOMENDAÇÕES, no exercício da defesa dos valores, interesses e

direitos da coletividade, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito e aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo para a adoção das providências cabíveis (artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993),

RECOMENDA ao Diretor Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral, sr. SÉRGIO AUGUSTO DÂMASO DE SOUSA, a adoção das seguintes medidas, para assegurar a retomada da normalidade constitucional quanto ao tema:

a) **DETERMINE A DECLARAÇÃO DE NULIDADE** de todos os títulos minerários concedidos pelo DNPM no interior ou no entorno das Terras Indígenas PARAKANÃ e TROCARÁ, resguardando o direito de ampla defesa e o contraditório, na forma da Lei nº 9784/1999. Prazo: 10 dias.

b) Após a declaração de nulidade dos títulos minerários indicados supra, **DETERMINE** a deflagração de operações fiscalizatórias em campo, para certificar-se da inexistência de atividade minerária nas Terras Indígenas ou no seu entorno, adotando as providências cabíveis em face das irregularidades encontradas, bem como encaminhando os respectivos relatórios de fiscalização ao MPF e à FUNAI;

c) **DETERMINE O INDEFERIMENTO** de todos os pedidos de Pesquisa Mineral ou Requerimento de Lavra em Terras Indígenas ou no seu entorno, ainda em trâmite no DNPM, por ausência de legislação infraconstitucional que regulamente o disposto nos art. 176, §1º e 231, § 6º, ambos da Constituição da República. Prazo: 10 dias.

c) **DETERMINE O INDEFERIMENTO DE PLANO** de eventuais pedidos a serem protocolados no Departamento Nacional de Produção Mineral, por ausência de legislação infraconstitucional que regule o disposto nos art. 176 §1º e 231, § 6º, da CRFB. Prazo: 10 dias.

Requisita, desde logo, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com fundamento no art. 8º, II, da Lei Complementar nº 75/93, que Vossa Senhoria informe, em até 40 (quarenta) dias, se acatará ou não esta recomendação, informando, em qualquer hipótese de negativa, os respectivos fundamentos.

Os prazos acima fixados terão início após o decurso do prazo para resposta.

Esclarece o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL que, além do seu escopo pedagógico e preventivo, a presente recomendação presta-se a alertar o destinatário sobre o modo adequado de proceder quanto às matérias aqui tratadas.

Cópias da presente serão remetidas à FUNAI e à 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, para ciência.

Na certeza do pronto acatamento da presente recomendação, colhemos o ensejo para render votos de elevada estima e distinta consideração.

Tucuruí-PA, 3 de junho de 2014

Paulo Rubens Carvalho Marques
PROCURADOR DA REPÚBLICA

Luiz Eduardo de Souza Smaniotto
PROCURADOR DA REPÚBLICA