



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Procuradoria da República do Município de Itaituba

**RECOMENDAÇÃO Nº 18, DE 30 DE JUNHO DE 2016**

Referência: Inquérito Civil 1.23.002.000103/2011-61

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** e o **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**, pelos membros abaixo-assinados, no regular exercício de suas atribuições institucionais, com base nos artigos art. 127, 129, II e III, da Constituição Federal de 1988, nos artigos 5º, inciso III, alínea c, V, alínea b, e 6º, inciso VII e XX, da Lei Complementar nº 75/1993, bem como com fundamento no disposto na Lei federal nº 7.437/1985, apresentar as seguintes considerações para, ao final, recomendar.

**CONSIDERANDO** que cabe ao Ministério Público, como determinado no art. 129, inciso III, da Constituição Federal de 1988, atuar na proteção do meio ambiente na e defesa dos interesses sociais e difusos, bem como, especificamente, na tutela das minorias étnicas, na tutela do pleno exercício dos direitos culturais, cabendo-lhe, outrossim, exercer a defesa dos direitos constitucionais dos cidadãos, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito pelos Poderes Públicos Federais;

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público deve promover a proteção dos direitos difusos e coletivos, dentre os quais se encontram os direitos de toda a população brasileira e, em especial, os direitos das minorias étnicas e culturais, inclusive, indígenas;

**CONSIDERANDO** que a proteção territorial de populações indígenas é requisito indispensável para a preservação de sua organização social, costumes, línguas, crenças, tradições, além de ser indispensável para garantir seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, além de caber-lhes o

usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes (CF/88, art. 231 e §2º);

**CONSIDERANDO** que, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar 75/93, compete ao Ministério Público *expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis;*

**CONSIDERANDO** que o disposto no art. 225, *caput* da Constituição Federal, no sentido de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”;

**CONSIDERANDO** que são reconhecidos aos índios “*os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens*”; e que, na forma do artigo 231, parágrafo 2º, da Constituição Republicana de 1988 “*as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes*”, cabendo à FUNAI velar, no seio da administração pública federal, pelo respeito à política indigenista estatuída pela ordem constitucional;

**CONSIDERANDO** o entendimento firmado pela 4ª CCR e 6ª CCR do Ministério Público Federal, no âmbito do Seminário “Convergências entre a garantia de Direitos Fundamentais e a Conservação Ambiental”, ocorrido entre os dias 14 e 16 de outubro de 2015, em Belo Horizonte/MG, no sentido de se buscar convergências entre os direitos e interesses ambientais dispostos na Constituição Federal e os direitos fundamentais dos povos e comunidades tradicionais;

**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, 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 acimados 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, 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 o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM tem concedido Permissões de Lavra Garimpeira – PLG mesmo em áreas indígenas e em unidade de conservação federais de proteção integral;

**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, e que a autorização em unidade de conservação exige prévia autorização no plano de manejo;

**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** 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 a Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC), divide unidade de conservação em duas categorias: unidades de conservação de proteção integral e unidades de conservação de uso sustentável;

**CONSIDERANDO** que a Lei do SNUC, em interpretação autêntica, define proteção integral como a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais (art. 2º, inciso VI);

**CONSIDERANDO** que dentre as unidades classificadas pela lei como de proteção integral constam as Reservas Biológicas e os Parques Nacionais, de modo

que nesses espaços protegidos não podem haver intervenção antrópica para extração da lavra garimpeira, impedindo a concessão de títulos minerários pelo DNPM para este fim;

**CONSIDERANDO** que a Reserva Extrativista, espaço criado pelo SNUC, possui vedação expressa para exploração de recursos minerais (art. 18, §6º, Lei 9.985/00);

**CONSIDERANDO** que mesmo nas unidades de conservação de uso sustentável, em que há autorização para a exploração de produtos e subprodutos inerentes à unidade (art. 25 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 – regulamente o SNUC) a exploração minerária exige que haja consolidação do respectivo Plano de Manejo na forma do art. 26 do Decreto que expressamente consigna que “a partir da publicação deste Decreto, novas autorizações para a exploração comercial de produtos, sub-produtos ou serviços em unidade de conservação de domínio público só serão permitidas se previstas no Plano de Manejo, mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho da unidade de conservação”;

**CONSIDERANDO** que a Bacia do Tapajós abrange uma área total de 199,8 milhões de hectares, no oeste do Estado do Pará, composta pelos municípios de: Itaituba, Trairão, Jacareacanga e Novo Progresso, onde se situa a província mineral do Tapajós, Rurópolis, Belterra, Aveiro e Santarém e que 18 milhões de área explorada para garimpo estão dentro de 23 UC's Federais que existem na Região, especialmente na APA Tapajós, Flora Itaituba I e II, PARNA Jamanxin, PARNA, Rio Novo e PARNA Amazônia;

**CONSIDERANDO** que a mineração na Bacia do Tapajós, que envolve terras indígenas e unidades de conservação, notadamente no Polo Administrativo de Itaituba, é temática que exige atuação imediata do Poder Público em todas as esferas, especialmente sobre a atividade aurífera na região e que esta cidade tem função destacada nas proximidades das minas, servindo como ponto de apoio e nó sub-regional distribuidor de capital, mercadorias, indivíduos e informação para a atividade mineral;

**CONSIDERANDO** que são nas áreas de preservação da natureza, territórios de povos indígenas e assentamentos rurais para outros grupos tradicionais e migrantes recentes, que integram as políticas estatais de ordenamento das regiões de fronteira, que normalmente se deflagram os conflitos minerários;

**CONSIDERANDO** que a distribuição espacial das demarcações de terras indígenas na Amazônia deve ser analisada na perspectiva da expansão da fronteira demográfica sobre as terras tradicionalmente ocupadas, expansão esta que inclui a atividade minerária e em que pese a força política no cenário nacional ampliando os direitos constitucionais e impulsionando as políticas territoriais direcionadas à proteção dos grupos e da cultura tradicionais, os territórios dos povos tradicionais seguem vulneráveis às pressões capitalistas e das atividades ilegais;

**CONSIDERANDO** que não se pode olvidar que a atividade garimpeira na região de Itaituba tem importância histórica, social e econômica e que desde a década de 50 a atividade garimpeira na região é fonte de renda de parte da população.

**CONSIDERANDO** que segundo o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, na região de Itaituba, existem cerca de três mil garimpos entre clandestinos e licenciados;

**CONSIDERANDO** que ano de 2011, apenas em Itaituba/PA, foram extraídos 171,32 toneladas de ouro, com valor acumulado de R\$ 113.022.699,87; que ainda no ano passado, o total de títulos de lavra de ouro em Itaituba e Jacareacanga junto ao DNPM, somaram 465 solicitações.

**CONSIDERANDO** que o modo de obtenção do ouro é diversificado, variando desde o método manual sem nenhum apoio mecânico até o uso de máquinas pesadas, como escavadeiras e dragas<sup>1</sup>, provocando expressiva degradação ambiental;

**CONSIDERANDO** que na região da Bacia do Tapajós a proliferação da atividade garimpeira volta-se para o interior das Unidades de Conservação e que, neste contexto, o ICMBIO, enquanto autarquia fiscalizadora, tem importante papel nesta temática, já que dos 199 milhões de área explorada para garimpo, 18 milhões estão dentro das 23 UC's Federais que existem na Região, especialmente na APA Tapajós, Flona Itaituba I e II e PARNA Amazônia;

**CONSIDERANDO** que a realidade social em que se encontra

<sup>1</sup>Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/Relat%C3%B3rio%20Garimpos%20e%20Hidrel%C3%A9tricas.pdf>, acesso em 15.06.2016.

inserida a problemática fundiária da região aurífera da Bacia do Tapajós – como demonstrado alhures – a adoção de condutas extremas de repressão nas áreas de garimpos ilegais mostra-se inteiramente capaz de acirrar os ânimos, levando a eclosão de um caos social, fato que se pretende evitar;

**CONSIDERANDO** que mais importante do que combater frontalmente o problema da mineração ilegal com uma ação pontual e isolada, a realidade local impõe a necessidade de implementação de políticas públicas de legalização da atividade garimpeira, pelo Poder Público, nas áreas em que isso é possível;

Resolve **RECOMENDAR** aos **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HUMANOS – IBAMA, INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL – DNPM e FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI, a SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE DO ESTADO DO PARÁ – SEMAS e as SECRETARIAS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE DE ITAITUBA, JACAREACANGA, AVEIRO, NOVO PROGRESSO e TRAIRÃO**, que, diante de todo o contexto normativo e fático exposto acima, adotem medidas coordenadas para desencadear incursão educativa com o fim de legalização das atividades de exploração minerária na Bacia do Tapajós nas áreas em que a exploração é admitida.

**RECOMENDAR** ao **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL – DNPM** que se abstenha de conceder permissões de lavra garimpeira e a **SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE DO ESTADO DO PARÁ – SEMAS** e as **SECRETARIAS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE DE ITAITUBA, JACAREACANGA, AVEIRO, NOVO PROGRESSO e TRAIRÃO** que deixem de conceder autorizações/licenças em áreas reconhecidamente indígenas – o que não exclui aquelas ainda não formalmente declaradas – e de unidade de conservação de proteção integral (Reserva Biológica, Parque Nacional etc).

**RESSALTA-SE** que os órgãos e entidades recomendadas devem adotar agenda de atuação, definindo datas e ações concretas a serem realizadas e concluídas **em 90(noventa) dias.**

**ESTABELECE-SE** o prazo de 10 (dez) dias, a contar do recebimento desta Recomendação, para que os recomendados se manifestem acerca do acatamento, ou não, de seus termos.

**ENCAMINHE-SE** a presente recomendação através dos endereços eletrônicos disponíveis nesta Procuradoria às entidades recomendadas; **ENCAMINHE-SE cópia** da presente Recomendação, através dos endereços eletrônicos disponíveis, 4ª e 6ª Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF para ciência e à Assessoria de Comunicação do MPF e MPPA para publicação.

JANAINA ALMEIDA DE SOUSA  
Promotora da República

ASSINADO NO ORIGINAL

IONE MISSAE DA SILVA NAKAMURA  
Promotora de Justiça

LILIAN REGINA FURTADO BRAGA  
Promotora de Justiça

ASSINADO NO ORIGINAL

GUSTAVO QUEIROZ ZENAIDE  
Promotor de Justiça

ALINE JANUSA TELES MARTINS  
Promotora de Justiça

ASSINADO NO ORIGINAL

BRUNO FERNANDES SILVA FREITAS  
Promotor de Justiça

RAFAEL TREVISAN DAL BEM  
Promotor de Justiça

**MPF**

Avenida Cuiabá, 974, bairro Salé – Santarém/PA  
CEP 68040-400 – Tel. (93) 3522-8373 – prpa-prmiab@mpf.mp.br