



Número: **1014306-62.2019.4.01.3900**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **9ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJPA**

Última distribuição : **28/11/2019**

Valor da causa: **R\$ 1.000.000,00**

Assuntos: **Direitos Indígenas, Terras Indígenas, Mineração**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
ANM - Agência Nacional de Mineração (RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
13102 2938	28/11/2019 19:02	<a href="#">ACP - Inicial - assinada</a>	Inicial



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Procuradoria da República no Pará

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA  
DO ESTADO DO PARÁ**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por meio de seus representantes ao final signatários, e alicerçados nos artigos 5º, inciso LXXVIII; 20, inciso XI; 127, caput, e 129, inciso III e V; 231, caput, e § 1º, todos da Constituição Federal de 1988; artigos 2º; 5º, inciso III, alínea e; 6º, inciso VII, alíneas c e d; todos da Lei Complementar nº 75/93; artigos 1º, incisos IV; 2º; 3º; 5º, caput e inciso I; 12, caput; e 19 da Lei nº 7.347/85, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
com pedido de tutela de urgência**

em face da:

**AGÊNCIA NACIONAL DA MINERAÇÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, integrante da administração indireta, a ser citada e intimada na Gerente Regional no Estado do Pará - Av. Almirante Barroso, 1.839, Bairro do Marco - Belém - PA - CEP 66093-020

pela prática dos atos a seguir delineados.

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – [www.mpf.mp.br/pa](http://www.mpf.mp.br/pa)

1

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



## **1. DO OBJETO**

**01.** A presente Ação Civil Pública tem como objeto pedido de natureza desconstitutiva (e subsidiariamente, mandamental), a fim de declarar a nulidade e promover o cancelamento – ou subsidiariamente, impor à ré Agência Nacional da Mineração a obrigação de fazer para promover o indeferimento - de todos os processos minerários (requerimentos de pesquisa e lavra, permissão de lavra garimpeira, autorizações e concessões minerárias e permissões de lavra garimpeira, dentre outros) incidentes sobre Terras Indígenas (identificadas e delimitadas, declaradas e homologadas), na área de circunscrição da Seção Judiciária do Estado do Pará.

## **2. DOS FATOS**

### **I. DAS TERRAS INDÍGENAS LOCALIZADAS NA ÁREA DE CIRCUNSCRIÇÃO DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ.**

**02.** A primeira causa de pedir remota diz respeito à existência, na região da circunscrição da Seção Judiciária do Estado do Pará, da Terra Indígena Trocará, município de Baião (DOC.. 01) cuja área tem a sobreposição de processos minerários:

<b>Terra Indígena</b>	<b>Regularização fundiária</b>	<b>Município</b>
<b>Trocará</b>	<u>Homologada</u> (DOU 24/11/1982)	Baião

**03.** A segunda causa de pedir remota, que será discutida no próximo item, consiste na **pendência de processos minerários sobrestados** (requerimentos de pesquisa e lavra, autorizações e concessões minerárias e permissões de lavra garimpeira, dentre outros) **sobrepostos à terra indígena acima elencada.**

### **II. DOS PROCESSOS MINERÁRIOS INCIDENTES SOBRE A TERRA INDÍGENA LOCALIZADA NA ÁREA DE CIRCUNSCRIÇÃO DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ.**

**04.** Por solicitação do Ministério Público Federal, o Instituto Socioambiental realizou um acurado levantamento dos processos minerários incidentes em terras indígenas, no âmbito de

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

2

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839

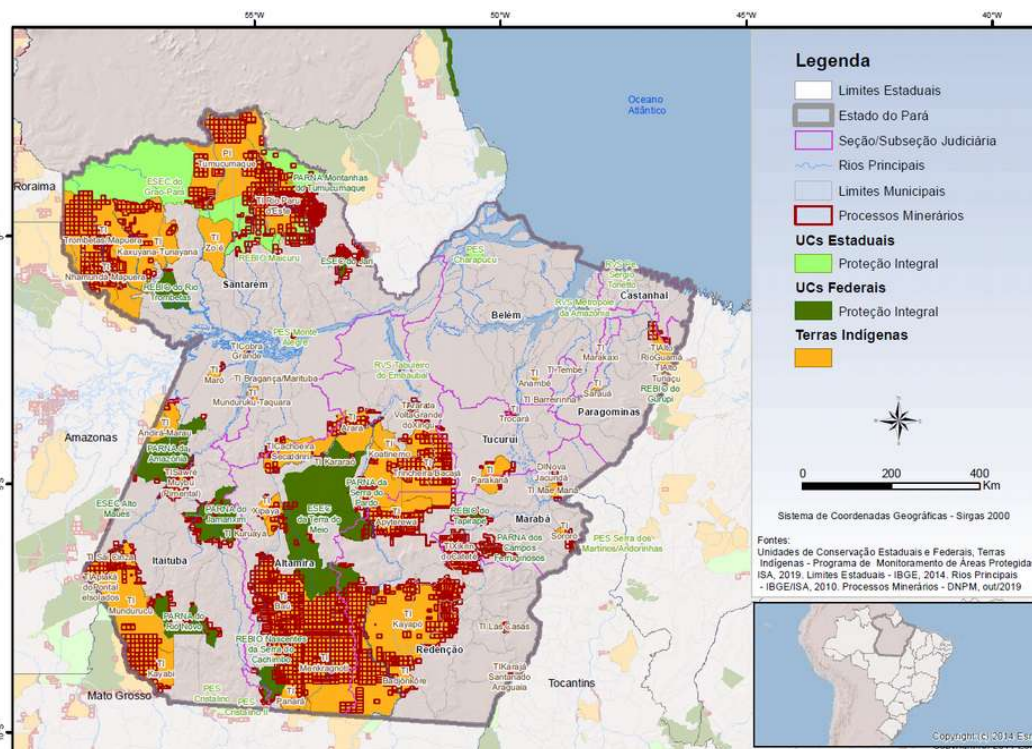


toda a Amazônia Legal, com base em dados oficiais atualizados e disponibilizados pela Agência Nacional da Mineração (DOC. 02, DOC 03). Constatou-se que **69,3%** dos processos minerários são requerimentos de pesquisa, **16,6%** requerimentos de Permissões de Lavra Garimpeiras e **10,8%** autorizações para pesquisa. Sessenta por cento dos requerimentos são para pesquisa ou lavra de ouro, sendo o restante relativo aos demais minerais.

**05.** O Pará é o estado da Amazônia Legal com o maior número de processos minerários incidentes em terras indígenas (2.266).

**06.** Trazemos aos autos planilha contendo todos os processos minerários incidentes nas terras indígenas localizadas na Seção Judiciária do Estado do Pará (DOC. 4). No caso das terras indígenas cujo território se estende por outras Subseções, esta ACP restringe-se aqueles processos minerários localizados nos municípios da Seção Judiciária do Estado do Pará.

**07.** O mapa abaixo permite visualizar a superfície das terras indígenas que estão sobrepostas por processos minerários (DOC. 5), constando em rosa os limites das Subseções Judiciárias da Justiça Federal:



Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E551.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



08. O quadro abaixo discrimina o número de processos minerários na Terra Indígena Trocará, município de Baião, nos limites da Seção Judiciária do Estado do Pará:

Terra Indígena	Processos minerários sobrepostos
Trocará	02

09. Conforme será debatido adiante, atualmente não é permitida a exploração minerária em terras indígenas, em razão da ausência de regulamentação dos artigos 176, §1º e 231, §3º da Constituição Federal, normas constitucionais de eficácia limitada.

10. No entanto, a ré Agência Nacional da Mineração possui o entendimento institucional de que a ausência de regulamentação não impede o sobrestamento dos processos minerários – mas apenas a concessão destes títulos - até que sobrevenha lei formal regulamentadora, quando, então, os requerimentos seriam apreciados:

[...] as razões de fato e direito sobre o sobrestamento dos direitos minerários na fase de requerimento nas unidades do DNPM, a nível nacional, está embasada, em seu parágrafo 3º Artigo 231 da Constituição Federal de 1988.

Até a presente data o dispositivo constitucional não foi regulamentado, os direitos minerários estão nos DNPM cuja jurisdição onde situa-se as áreas, **aguardando sua regulamentação, tendo em vista que a CF não proíbe os requerimentos a não ser que na regulamentação venha a proibir e determinar os indeferimentos de todos os processos requeridos** (Inquérito Civil nº. 1.13.000.000273/2017-05, OFÍCIO 285/2017 – SUP/DNPM/AM, DOC. 6).

11. O MPF vem, por meio desta Ação Civil Pública, demonstrar que o **simples registro, cadastramento e sobrestamento de tais processos, ainda que não deferidos ou mesmo apreciados, contraria a Constituição Federal de 1988 e a Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho.**

12. Para além de inconstitucional e inconveniente, a prática do sobrestamento produz impactos políticos e socioambientais concretos, conforme discutido no item seguinte.

### III. DOS IMPACTOS POLÍTICOS E SOCIOAMBIENTAIS DO SOBRESTAMENTO DOS PROCESSOS MINERÁRIOS

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

4

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



13. Os impactos políticos do sobrestamento foram bem resumidos pelo juízo da 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amazonas, em decisão liminar:

Acrescento que a prática de suspensão dos processos não apenas viola o citado dispositivo como ainda cria sério problema sob o ponto de vista ético e constitucional do processo legislativo de regulação da mineração em terras indígenas. Os direitos de preferência indevidamente assegurados em relação a terras indígenas **acabam por incitar grupos de interessados que podem exercer influência sobre a futura regulação**. Estão sendo elencados, por ordem de preferência, detentores de direito cuja existência não é reconhecida, tudo com lastro exclusivo na indevida suspensão dos processos administrativos. **O DNPM, com sua conduta, tem fomentado expectativas de direito e provável lobby sobre a regulação por parte daqueles que, no momento, não contam com outra coisa que não seja um processo suspenso** (Ação Civil Pública nº. 1000580-84.2019.4.01.3200, 04/02/2019, p. 6).

14. Para além de estimular o *lobby*, o sobrestamento gera insegurança jurídica aos indígenas e transforma as terras indígenas em reservas minerárias (tal como a Reserva Nacional do Cobre e Associados – RENCA), nas quais a atividade minerária é obstada apenas no interesse da União, a quem cabe definir o tempo e o modo oportuno de exploração

15. Mais concretamente, **os requerimentos minerários são utilizados para conferir uma aparente legitimidade à exploração minerária ilegal, sobretudo à garimpagem, nas terras indígenas, gerando significativos impactos socioambientais**.

16. Exemplo destes impactos socioambientais pode ser extraído da Ação Civil Pública nº. 788-21.2016.4.01.3902 e da Ação Penal nº. 274-34.2017.4.01.3902, em trâmite na 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Santarém/PA, que tratam de garimpo ilegal de ouro situado no entorno da Terra Indígena Zo'é, em zona intangível de proteção integral. No caso, a investigação demonstrou que a área explorada “coincidia” com os polígonos de quatro processos minerários pendentes de apreciação pela ANM, requeridos justamente pelos “donos” do garimpo:

Consta nos autos **Laudo de Perícia Criminal Federal (Meio Ambiente) nº. 066/2016 – UTEC/DPF/SNM/PA** (fls.417/439), confirmando que o garimpo estava situado no interior da Floresta Estadual do Trombetas, a 15 km do limite mais próximo da Terra Indígena Zo'é. A atividade garimpeira a céu aberto é minuciosamente descrita no Laudo. A área de cava foi estimada em 531 m<sup>2</sup>, tendo sido extraído um volume de solo estimado em 1435,3 m<sup>3</sup>. O documento arremata: “Embora não tenha sido constatada a presença do mineral ouro durante os levantamentos, as características e os equipamentos do garimpo, bem como os processos minerários do local existentes no

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

5

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839





DNPM para o mineral ouro, indicam que o local examinado se trata de mina de ouro”.

Empreendeu-se a levantamento de todos os processos minerais incidentes sobre a área. Foram identificados quatro processos minerários, dos quais dois são autorizações de pesquisa e dois requerimentos de lavra garimpeira, justamente em nome dos denunciados que atualmente são responsáveis pela exploração garimpeira ilegal, quais sejam, GONÇALO FERREIRA LIMA NETO, AGOSTINHO DA SILVA e JOSÉ RIBEIRO COELHO (“ZÉ DA GATA”):

Ao proceder à consulta dos processos minerários cadastrados no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), no mapa digital no formato vetorial (shapefile), disponível no Sigmine, constatou-se que as áreas examinadas estão inscritas em poligonais ativas dos seguintes processos minerários:

- **Nº. 850.452/2013**, em nome de **“GONÇALO FERREIRA LIMA NETO”**, CPF 261.081.002-49 para o mineral OURO, fase atual Autorização de Pesquisa, Último evento “AUT PESQ;AUTO INFRAÇÃO MULTA-TAH EM 01/03/2016”, possuindo alvará de pesquisa outorgado com validade em 11/12/2018;
- **Nº. 850.069/2008**, em nome de **AGOSTINHO DA SILVA**, CPF 007.883.482-13 para o mineral Ouro, fase atual Autorização de Pesquisa, Último Evento “AUT PESQ/NOTIFICAÇÃO ADM L PGTO DÉBITO TAH EM 13/12/2011”, possuindo alvará de pesquisa outorgado com validade em 02/04/2012;
- **Nº. 850.113/2016**, em nome de **JOSÉ RIBEIRO COELHO**, CPF 578.790.792-20, para o mineral Ouro, fase atual “Requerimento de Lavra Garimpeira”, Último Evento “REQ PLG/REQUERIMENTO LAVRA GARIMPEIRA PROTOCOLIZADO EM 16/03/2016”; e
- **Nº. 850.114/2016**, em nome de **JOSÉ RIBEIRO COELHO**, CPF 578.790.792-20”, para o mineral Ouro, fase atual “Requerimento de Lavra Garimpeira”, Último Evento “REQ PLG/REQUERIMENTO LAVRA GARIMPEIRA PROTOCOLIZADO EM 16/03/2016”.

O Laudo desenvolveu uma análise comparativa das imagens de satélites de diferentes períodos, constatando a retirada da cobertura vegetal na área do Garimpo Pista do Carlinhos a partir do ano de 1990, verificando o incremento do desmatamento desde então, nos termos do quadro abaixo:

Época da intervenção	Área (hectares)
29/08/1989 – 04/11/1990	27,7
04/11/1990 – 08/10/1992	7,4
08/10/1992 – 22/08/1998	5,6
22/08/1998 – 19/07/2003	1,7
19/07/2003 – 22/09/2015	1,5
<b>TOTAL</b>	<b>43,9</b>

Os danos ambientais consistiram em retirada da cobertura vegetal, processo

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

6

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



erosivo em virtude da alteração geomorfológica do terreno causada pela deposição de rejeitos e retirada e movimentação do solo. O montante do dano foi estimado em R\$ 8.069,03 (oito mil, sessenta e nove reais e três centavos) por hectare (ou seja 8.069,03 x 43,9), totalizando aproximadamente R\$ 354.230, 42 (trezentos e cinquenta e quatro mil, duzentos e trinta reais e quarenta e dois centavos).

17. É certo que os processos minerários não produzem, *per se*, os danos socioambientais, mas integram um feixe de “documentos” que conferem aparência de legalidade à atividade. Esses documentos são utilizados *in loco* para garantir a detenção sobre a área do garimpo, recrutar trabalhadores, contratar serviços e até mesmo ludibriar os indígenas.

### **3. DO DIREITO**

#### **I. DA LEGITIMIDADE PASSIVA DA AGÊNCIA NACIONAL DA MINERAÇÃO**

18. A Lei nº. 13.575/2017, que criou a Agência Nacional da Mineração e extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral, prevê, em seu artigo 2ª, as seguintes atribuições para a autarquia minerária:

Lei nº. 13.575/2017

Art. 2º A ANM, no exercício de suas competências, observará e implementará as orientações e diretrizes fixadas no Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração), em legislação correlata e nas políticas estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia, e terá como finalidade promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País.

V - gerir os direitos e os títulos minerários para fins de aproveitamento de recursos minerais;

VI - estabelecer os requisitos técnicos, jurídicos, financeiros e econômicos a serem atendidos pelos interessados na obtenção de títulos minerários;

VII - estabelecer os requisitos e os critérios de julgamento dos procedimentos de disponibilidade de área, conforme diretrizes fixadas em atos da ANM;

VIII - regulamentar os processos administrativos sob sua competência, notadamente os relacionados com a outorga de títulos minerários, com a fiscalização de atividades de mineração e aplicação de sanções;

19. Ante sua competência exclusiva para apreciação dos requerimentos e processos minerários, **está assentada a legitimidade passiva da Agência Nacional da Mineração.**

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

7

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839





## II. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

20. A Constituição Federal atribuiu ao Ministério Público, como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF/88, art. 127). Para o cumprimento do seu mister, foi-lhe conferida, no seu art. 129, incisos III e V, a atribuição de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, como a defesa judicial dos interesses dos povos indígenas (CF, art. 129, V), de que trata a presente Ação Civil Pública.

21. No mesmo sentido, a Lei Complementar nº 75/93, em seu art. 5º, inciso III, alínea *e*, estabelece como função institucional do Ministério Público da União a defesa dos direitos e interesses coletivos. O art. 6º, inciso VII, alíneas *b* e *c*, descreve a titularidade do Ministério Público da União para instaurar o inquérito civil e propor ação civil pública em defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, além da proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos. Semelhante disposição encontra-se no art. 1º, inciso IV, da Lei 7.347/85, legitimando, pois a atuação deste Ministério Público Federal e o cabimento da presente Ação Civil Pública.

22. A presente Ação Civil Pública tem como causas de pedir matérias que versam sobre defesa da ordem jurídica, da ordem administrativa e econômica, patrimônio da União e direitos coletivos dos povos indígenas, subsumindo-se aos dispositivos legais supracitados, de modo que resta indubitável a legitimidade ativa deste órgão ministerial.

23. A competência da Justiça Federal para julgar o feito, por sua vez, é *ratione materiae* e *ratione personae*. O artigo 20 da Constituição Federal prevê que são bens da União “os recursos minerais, inclusive os do subsolo” (inciso IX). *In casu*, trata-se de processos minerários que visam a extração de minérios, estando assentada a competência da Justiça Federal, pois se afetou interesse direto e específico da União e, por conseguinte, afigura-se presente a hipótese prevista no art. 109, IV, da Constituição Federal. A competência da Justiça Federal também reside em sua atribuição para processar e julgar disputas relativas a direitos indígenas, nos termos do artigo 109, X.

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – [www.mpf.mp.br/pa](http://www.mpf.mp.br/pa)

8

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



24. A competência *ratione personae*, por sua vez, se deve à presença da Agência Nacional da Mineração, autarquia especial integrante da administração pública federal indireta (Lei n.º 13.575/2017, art. 1º), no polo passivo da presente demanda, incidindo a hipótese prevista no art. 109, inciso I da Constituição Federal.

25. Deste modo, **ficou demonstrada a competência da Justiça Federal e a legitimidade ativa do Ministério Público Federal.**

### III. DA OUTORGA DE TÍTULOS MINERÁRIOS PELA AGÊNCIA NACIONAL DA MINERAÇÃO

26. O Código de Mineração (Decreto-Lei n.º 227/1967) disciplina o exercício dessa atividade econômica em território brasileiro, prevendo, dentre outros, os mecanismos de outorga de alvarás de pesquisa e de títulos minerários a particulares, bem como o regime de aquisição do direito à utilização de recursos minerais.

27. As formas de títulos de mineração estão previstos no art. 2º do Decreto-Lei n.º 227/1967:

Art. 2º. Os regimes de aproveitamento das substâncias minerais, para efeito deste Código, são:

I - **regime de concessão**, quando depender de portaria de concessão do Ministro de Estado de Minas e Energia;

II - **regime de autorização**, quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM;

III - **regime de licenciamento**, quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro da licença no Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM;

IV - **regime de permissão de lavra garimpeira**, quando depender de portaria de permissão do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM;

V - **regime de monopolização**, quando, em virtude de lei especial, depender de execução direta ou indireta do Governo Federal.

28. Para se obter a concessão dos títulos previstos no artigo 2º do Código Minerário, necessário se faz, em regra, requerer junto à Agência Nacional de Mineração determinada área e demonstrar, por meio de pesquisa mineral, a capacidade de lavra da jazida:

Art. 14. Entende-se por pesquisa mineral a execução dos trabalhos necessários à definição da jazida, sua avaliação e a determinação da equibilidade do seu aproveitamento econômico.

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

9

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



29. Dessa forma, o procedimento administrativo se inicia com o requerimento de autorização de pesquisa:

Art. 16. A autorização de pesquisa será pleiteada em requerimento dirigido ao Diretor-Geral do DNPM, entregue mediante recibo no protocolo do DNPM, onde será mecanicamente numerado e registrado, devendo ser apresentado em duas vias e conter os seguintes elementos de instrução:

I - nome, indicação da nacionalidade, do estado civil, da profissão, do domicílio e do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda, do requerente, pessoa natural. Em se tratando de pessoa jurídica, razão social, número do registro de seus atos constitutivos no Órgão de Registro de Comércio competente, endereço e número de inscrição no Cadastro Geral dos Contribuintes do Ministério da Fazenda;

II - prova de recolhimento dos respectivos emolumentos;

III - designação das substâncias a pesquisar;

IV - indicação da extensão superficial da área objetivada, em hectares, e do Município e Estado em que se situa;

V - memorial descritivo da área pretendida, nos termos a serem definidos em portaria do Diretor-Geral do DNPM;

VI - planta de situação, cuja configuração e elementos de informação serão estabelecidos em portaria do Diretor-Geral do DNPM;

VII - plano dos trabalhos de pesquisa, acompanhado do orçamento e cronograma previstos para sua execução.

**30. O simples requerimento de pesquisa mineral traz, por força de lei, o direito de prioridade ao requerente da área, obstaculizando novos requerimentos incidentes sobre o mesmo espaço:**

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; (...)

**31. Assim, para obter o direito de prioridade para promoção de pesquisa e, posteriormente, de lavra numa determinada área, basta ao interessado protocolar pedido de alvará de pesquisa devidamente instruído junto à Agência Nacional de Mineração, não dependendo esse privilégio, atualmente, de nenhum aspecto material do pleito, isto é, do atendimento aos requisitos para deferimento do ato autorizativo postulado. O direito de prioridade, portanto, não depende sequer da apreciação do requerimento.**

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

10

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



32. Formalmente, após deferida a autorização de pesquisa pelo Diretor-Geral da hoje Agência Nacional de Mineração, o requerente, identificando por meio da própria pesquisa na área pleiteada a capacidade de produção, deve requerer a concessão de lavra mineral, nos termos dos artigos 36 a 43 do Código de Mineração.

33. No que tange ao regime de Permissão de Lavra Garimpeira, previsto na Lei nº. 7.805/89, este possui disposição expressa no sentido de que não se aplica às terras indígenas+:

Art. 23. A permissão de lavra garimpeira de que trata esta Lei:  
a) não se aplica a terras indígenas;

34. Ocorre que todo o regime de outorga minerária se aplica a requerimentos referentes à pesquisa e lavra mineral fora de áreas protegidas, não havendo menção, no Código de Mineração ou em qualquer outra lei formal, à sua aplicação a terras indígenas.

35. Deste modo, **hoje a mineração em terras indígenas é disciplinada pela Constituição Federal, mediante normas constitucionais de eficácia limitada, como veremos a seguir.**

#### **IV. DA MODELAGEM CONSTITUCIONAL DA MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS: art. 176, §1º e 231, §3º como normas de eficácia limitada**

36. A Constituição Federal conferiu tratamento especial à atividade minerária, citando-a expressamente no artigo 225 como fonte de degradação ao meio ambiente a atrair, necessariamente, o dever de reparação da parte do empreendedor.

37. De tal afirmação, já se presume impacto ambiental de grande porte da atividade em causa e o risco que ela representa ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se indevidamente manejada, o que é acentuado na hipótese de terras indígenas, pela proteção especial que recebem essas áreas em função de sua relevância biocultural e imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar dos povos indígenas e necessárias para a reprodução física e cultural desses povos, segundo seus usos, costumes e tradições (Constituição Federal, art. 231).

38. Por essa razão, a mineração recebeu regulamentação adicional nos capítulos constitucionais tratando da ordem econômica e dos índios:

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

11

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E551.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



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.

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 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**.

39. As normas supracitadas regulam duas hipóteses de incidência distintas. A **primeira** se dá quando a "pesquisa e a lavra de recursos minerais" **ocorre em terra não indígena ou fora de faixa de fronteira**. Nesse caso, a Constituição apenas exige que "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".

40. O trecho tem sua extensão perfeitamente delineada. Portanto, quanto a essa hipótese de incidência, a norma possui **eficácia plena**, ou seja, é **auto-aplicável**, significando que está hábil a "produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente quis regular"<sup>1</sup>. Como consequência, a pesquisa e a lavra de recursos minerais fora de terra indígena pode ser realizada "desde o momento em que entram em vigor [a norma], dada a potencialidade integral e direta da produção de seus efeitos"<sup>2</sup>.

41. A **segunda** hipótese de incidência ocorre quando a "pesquisa e a lavra de recursos minerais" **se desenvolve** justamente em faixa de fronteira ou **em terra indígena, como no caso em exame**. O trecho da norma não está perfeitamente delineado quanto à extensão de seus efeitos. A simples leitura permite afastar, de pronto, a eficácia plena da norma, pois o

1 SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. Malheiros: São Paulo, p. 79.

2 BULOS, Uadi Lammêgos. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, p. 363.



constituinte atribui ao legislador ordinário a tarefa de estabelecer "**condições específicas**" para "pesquisa e a lavra de recursos minerais" em terra indígena.

42. A seguir será discutido se o constituinte, ao dispor que a pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas deverá observar "**condições específicas**" na forma da lei, teria conferido ao legislador ordinário a possibilidade de regulamentar a norma constitucional, a fim de **conferir** ou de **conter** eficácia ao texto constitucional. Em outras palavras, discutir-se-á se **o segundo trecho da norma é de eficácia limitada ou de eficácia contida**. Para tanto, faremos uma pequena digressão para debater a eficácia das normas constitucionais.

#### a) Da eficácia das normas constitucionais

43. Da mesma forma que as normas de eficácia plena, as **normas de eficácia contida** têm aplicação imediata, integral e plena, conquanto diferenciam-se da primeira classificação, uma vez que o constituinte permitiu que o legislador ordinário restringisse a aplicação da norma constitucional.

44. Seguindo os ensinamentos de José Afonso da Silva:

são aquelas em que o legislador regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, **mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público**, nos termos que estabelecer ou nos termos gerais nelas enunciados. (g.n.).

45. Enquanto não sobrevier a legislação ordinária regulamentando ou restringido a norma de eficácia contida, esta terá eficácia plena e total; já que, nestes casos, as normas de eficácia restringível admitem norma infraconstitucional regulamentando-as.

46. Uadi Lammêgos Bulos também enumera as características principais dessas normas:

- também são chamadas de normas de eficácia contível, redutível ou restringível, ou, ainda, normas de integração restringível;
- apresentam uma cláusula de redutibilidade, permitindo que leis subalternas componham seu significado - exemplo: §1º do artigo 9º do Texto Maior autoriza o legislador a definir serviços ou atividades essenciais;
- **abrigam conceitos genéricos, vagos, indeterminados, que, ao restringir ou suspender situações subjetivas ativas ou de vantagem, atrelam a atuação do Poder Público** - exemplo: o art. 5º, XXII, prevê o direito de propriedade, e os incisos XXIV e XXV do mesmo preceito restringem o seu exercício, permite a desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social; também consagram ideias vagas, contendo a produção de efeitos da norma

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

13

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



constitucional, as noções de interesse econômico, motivo de ordem pública, bons costumes, paz social, perigo público iminente etc.;

- apresentam a função eficaz de resguardo, pois certos conceitos nela estabelecidos, ou leis que ainda serão editadas, resguardam-lhes os efeitos originários (normas constitucionais de resguardo)<sup>3</sup>.

**47. As normas de eficácia limitada**, por sua vez, são aquelas que, quando da elaboração da Constituição, têm apenas eficácia jurídica, ou seja, não possuem aplicabilidade na seara fática. A norma de eficácia limitada tem aplicabilidade mediata ou reduzida, pois é cediço que, no caso das normas de eficácia limitada, as normas constitucionais dependem de norma infraconstitucional para produzir efeito.

**48.** Vejamos o que o professor José Afonso da Silva diz das normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida:

São todas as que **não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais**, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado<sup>4</sup>.

**49.** E prossegue cotejando as normas de eficácia plena com as de eficácia limitada:

Por isso, pode-se dizer que as normas de eficácia plena sejam de aplicabilidade direta, imediata e íntegra sobre os interesses objeto de sua regulamentação jurídica, enquanto **as normas de eficácia limitada** são de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque **somente incidem totalmente sobre esses interesses após uma normatividade** ulterior que lhes desenvolva a eficácia, conquanto tenham uma incidência reduzida e **surtam outros efeitos não-essenciais, ou, melhor, não dirigidos aos valores-fins da norma, mas apenas a certos valores-meios e condicionantes [...]**<sup>5</sup>. (g.n.).

**50.** O professor Paulo Bonavides, discorrendo sobre as normas constitucionais de eficácia limitada, aponta que "as exigências de uma legislação posterior que lhes compete a eficácia são de ordem ou natureza meramente técnica ou instrumental"<sup>6</sup>.

**51.** Por derradeiro, o professor Uadi Lammêgos Bulos enumera as características dessas normas, vejamos:

- São normas de aplicação diferida, normas de eficácia mediata ou indireta, normas de eficácia relativa, normas de eficácia relativa complementável ou dependente de complementação legislativa, normas incompletas, normas de integração complementável, normas não auto-aplicáveis, normas não auto-

3 BULOS, Uadi Lammêgos. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, p. 364.

4 SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. Malheiros: São Paulo, p. 81.

5 SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. Malheiros: São Paulo, p. 81.

6 BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros editores, p. 252.





executáveis (*not self-executing provisions, not self-enforcing provisions* ou *not self-acting provisions*);

- As leis editadas para regulá-las podem ampliar o conteúdo delas, aumentando o campo de abrangência dos assuntos que disciplinam;
- **Enquanto não advier normatividade para viabilizar o exercício do direito ou benefício que consagram, permanecem inaplicáveis**; por isso, são normas de aplicação indireta, mediata ou diferida; e
- Embora não nasçam prontas para ser aplicadas, pois dependem de lei para lograrem eficácia social, produzem efeitos normativos, vinculando o legislador infraconstitucional aos seus comandos e paralisando os efeitos das leis que as desrespeitarem. (g.n.).

52. Após essas breves considerações teóricas a respeito da aplicabilidade das normas constitucionais, é possível concluir a respeito do grau de eficácia das normas presentes nos arts. 176, §1º e 231, §3º.

#### **b) Da classificação das normas dos arts. 176, §1º e 231, §3º segundo o grau de eficácia das normas constitucionais**

53. Está claro que a Constituição não conferiu mesmo tratamento a ambas as situações. Tanto a primeira situação (exploração fora de terra indígena), quanto a segunda (exploração em terra indígena), estão sujeitas à condição geral de que "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".

54. No entanto, no caso da exploração em Terra Indígena, o constituinte outorgou ao legislador ordinário a atribuição de fixar **condições adicionais**, além da condição geral já expressa no próprio texto do parágrafo. Daí a qualificação como "condições específicas", que são tão imprescindíveis quanto a "condição geral". O constituinte empregou o termo "condições específicas" não no sentido de formalidades, mas de exigências, condições *sine qua non*, da mesma forma que a "condição geral".

55. Da mesma maneira que os recursos minerais não podem ser explorados "por estrangeiros" ou "por empresa constituída sob leis estrangeiras" (condição geral), não podem se desenvolver, quando em Terra Indígena, sem o atendimento das "condições específicas".

56. **É evidente, portanto, que o trecho da norma presente nos arts. 176, §1º e 231, §3º da Constituição Federal, no que diz respeito à exploração minerária em terras indígenas,**

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

15

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



**possui eficácia limitada.**

57. Do contrário (eficácia contida), seria afirmar que as condições específicas fixadas em regulamentação limitariam (abrandariam) as exigências para a exploração minerária nas terras indígenas, ou seja, partiria do pressuposto de que, atualmente, a norma seria plenamente aplicável e ulterior regulamentação serviria para reduzir o espectro de proteção para atividade minerária em terras indígenas. Essa interpretação não guarda qualquer coerência com o texto constitucional, que visa justamente o contrário: o estabelecimento de condições específicas para proteção **adicional** dos povos indígenas, tendo em vista o potencial impactante da atividade minerária.

58. A conclusão implica que, tratando-se de permissão submetida à “forma da lei”, consubstanciando o caráter de eficácia limitada dos dispositivos, depende a sua aplicabilidade de norma infraconstitucional atualmente inexistente e, sem a qual a atividade fica vedada, e não permitida (já que não se trata de norma de eficácia contida). Enquanto não regulamentadas estas normas, não há possibilidade de explorar atividade minerária em Terra Indígena.

59. Qualquer ato administrativo – e qualquer deliberada omissão administrativa – que vise ou se fundamente na viabilidade de liberação da exploração de atividade minerária em terra indígena é despedido de validade, por confrontar-se ao atual contexto de vedação constitucional à mineração em tais territórios tradicionais.

60. Em síntese: **(a) os artigos 176, §1º e 231, §3º da Constituição Federal, ao preverem a possibilidade de exploração minerária em terras indígenas condicionando-a ao atendimento de condições específicas estabelecidas na forma da lei, constituem normas constitucionais de eficácia limitada; (b) inexistente lei complementar (ou ordinária) regulamentando o referido dispositivo constitucional; (c) enquanto não sobrevier regulamentação, estas normas constitucionais são inaplicáveis; (d) atualmente, portanto, a exploração minerária em terras indígenas é inconstitucional.**

61. Há um consenso, entre diferentes órgãos do estado (União, Ministério Público Federal, Agência Nacional da Mineração e Congresso Nacional), de que enquanto não regulamentado os dispositivos constitucionais, não é permitida a mineração em terra indígena. **A contenda jurídica cinge-se à constitucionalidade de se manter os processos sobrestados enquanto**

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

16

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



os dispositivos constitucionais não estão regulamentados.

## V. DA INVIABILIDADE JURÍDICA DO SOBRESTAMENTO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE REQUERIMENTO DE PESQUISA E DE LAVRA INCIDENTES SOBRE TERRAS INDÍGENAS

62. A prática de sobrestar indefinidamente os procedimentos administrativos de requerimento de autorização de pesquisa mineral em terras indígenas, sem proferir decisão administrativa alguma, à espera por eventual legislação ordinária regulamentadora dos artigos 176, § 1º, e 231, §3º, da Constituição Federal tem um **objetivo muito específico: o de assegurar aos requerentes primitivos o exercício futuro do direito de prioridade, previsto no artigo 11 do Código de Mineração.**

63. Conforme discutido no item “III”, o regramento atual relativo à outorga minerária – inclusive no que diz respeito ao direito de prioridade – aplica-se a “área considerada livre” (Código de Mineração, art. 11). Na ausência de regulamentação quanto à exploração em terras indígenas, o que a ANM tem feito é **aplicar de forma seletiva o regramento geral: ignora o fato de o regramento do direito de prioridade mencionar expressamente aplicar-se a “áreas consideradas livres”, conferindo efeitos jurídicos (direito de prioridade) a requerimentos que atualmente são contrários à Constituição. Ou seja, o sobrestamento outorga efeito jurídico a um ato nulo de pleno direito.**

64. A esse respeito, dispôs 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amazonas, em sede liminar:

O Código de Mineração não faz expressa menção às terras indígenas quando explica o que seria ou não área livre. Contudo, **o dispositivo acima reproduzido deve ser compreendido como instituidor de preferência sobre áreas que possam ser exploradas e não sobre terras em relação às quais reside óbice constitucional à atividade minerária.** Não existe respaldo legal para a fila do vazio (Ação Civil Pública nº. 1000580-84.2019.4.01.3200, 04/02/2019, p. 6).

65. Inexistindo regulamentação dos dispositivos constitucionais com eficácia limitada, não se pode, simplesmente, reproduzir o procedimento do Código de Mineração para receber, processar e sobrestar pedidos de autorização de pesquisa e/ou de lavra incidentes sobre terras indígenas, porquanto **estas atividades, no contexto normativo atual, são vedadas pela**

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

17

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



**ordem jurídica pátria.**

66. Na falta de quadro legal que lhe permita conceder autorizações de pesquisa ou de lavra, bem como de previsão de procedimento específico a seguir para casos de requerimentos incidentes sobre terras indígenas, **cabe à Agência Nacional de Mineração indeferir de plano todos os pleitos sobrepostos a essas áreas protegidas, por impossibilidade jurídica dos respectivos pedidos.** A hipótese de suspensão dos procedimentos administrativos, que vem sendo levada a cabo pela ANM, não é albergada pela legislação brasileira constitucional e infraconstitucional, tratando-se de prática, portanto, violadora das normas protetivas ao meio ambiente e às comunidades tradicionais indígenas.

67. Em sendo produzida, acaso, a legislação regulamentadora, a submissão de pleitos de pesquisa e de lavra em terras indígenas ao procedimento previsto no Código de Mineração seria apenas uma opção dentre outras disponíveis ao legislador. Nada impede que preferisse este, pelas peculiaridades ambientais e socioambientais da atividade, erigir regulamentação integralmente nova (rechaçando, por exemplo, o direito de prioridade), respeitando – até porque necessário – os comandos constitucionais que asseguram, por exemplo, a participação das comunidades nos resultados da lavra, os mecanismos de oitiva das comunidades afetadas e as metodologias de reparação dos danos ambientais.

68. E, ainda que fosse eleita pelo Poder Legislativo a via de manutenção dos procedimentos tradicionais de requerimento de pesquisa e lavra do Código de Mineração para a realidade das terras indígenas, as normas hoje vigentes teriam que ser adaptadas aos citados comandos constitucionais, tratando do direito à consulta livre, prévia e informada, à participação nos resultados da lavra e à reparação do dano ambiental.

69. Acerca da inconstitucionalidade do sobrestamento dos processos minerários sobrepostos às terras indígenas, decidiu liminarmente a **1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amazonas:**

**Ao decidir pelo sobrestamento e não enfrentar o ônus da negativa, ao não desconstituir a sua “fila” de futuros exploradores de minério em terra indígena, o DNPM colocou os povos indígenas do Estado do Amazonas em situação de insegurança jurídica, sob a pressão de que os interessados detentores de preferência venham a exercer o seu direito.**

**O caso é nitidamente de aplicação do direito dos povos indígenas de não ser turbado por preferências e loteamento de suas terras para**

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

18

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



**mineração se não há marco legal nem tampouco autorização do parlamento.**

Em suma, por essas razões centrais, **o sobrestamento dos processos pelo DNPM é ilegal.** Além disso, para além do problema do sobrestamento, está correto o Ministério Público Federal quando assevera que não existe lei disciplinando mineração em terra indígena, nem tampouco houve autorização específica do Congresso Nacional para pesquisa ou lavra no Estado do Amazonas, devendo tais circunstâncias conduzir não apenas à imediata análise dos pedidos pendentes como, de plano, ao seu indeferimento.

[...]

Conquanto eu não concorde com a linha que retira por completo os efeitos das normas constitucionais ao argumento de que elas possuem eficácia contida ou limitada, no que tange à exploração mineral em terras demarcadas ou reservadas à população indígena, a Carta constitucional tornou obrigatória e inafastável a prévia manifestação do parlamento para a deflagração da atividade, inclusive exigindo quórum qualificado de lei complementar para a edição do diploma que vai tratar do assunto.

Esse desenho constitucional revela a preocupação de que o assunto não viesse a ser tratado por maiorias de ocasião ou grupos de interesse, o que se coaduna com a atual necessidade de que se estabeleça, de modo refletido e profundo, uma forma sustentável de exploração mineral nessas especiais localidades, dado o altíssimo impacto, inclusive quanto ao fluxo populacional, da extração de minério.

Até a construção do marco legal, a resposta aos requerimentos administrativos deve ser a negativa, seja pela própria falta da lei que estabeleça as hipóteses de interesse da União na pesquisa e lavra de modo sustentável, seja porque o deferimento depende de autorização do Congresso Nacional (Ação Civil Pública nº. 1000580-84.2019.4.01.3200, 04/02/2019).

**70. Em sede de sentença, a 6ª Vara da Seção Judiciária do Amapá decidiu no mesmo sentido:**

Por mais que a pesquisa mineral não pressuponha qualquer direito sobre os recursos minerais que se supõe estar na área indicada no requerimento, a lei confere prioridade a quem primeiro formulou requerimento de autorização de pesquisa.

O requerimento de autorização para pesquisa mineral, portanto, é o primeiro passo do procedimento de concessão mineral e, desde que devidamente instruído e recaído sobre área que não seja objeto de requerimento anterior, gera para o requerente direito de prioridade à obtenção da autorização de pesquisa ou direito de licença, nos termos do art. 11, do Código de Mineração - Decreto-Lei nº 227/1967.

No presente caso, a ilegalidade do procedimento do DNPM reside no sobrestamento desses diversos processos administrativos de requerimento de autorização para pesquisa mineral em terras indígenas, unia vez que o

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

19

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



sobrestamento por tempo indefinido faz perpetrar-se no tempo o direito de preferência dos requerentes sobre terra que sequer podem ser objeto de atividade minerária.

Nesse ponto há que se reconhecer a procedência da pretensão autoral para que sejam indeferidos quaisquer requerimentos, já protocolados ou que venham a ser protocolados, de autorização de pesquisa mineral, permissão e concessão de lavra em terras indígenas no território do Estado do Amapá (Ação Civil Pública nº. 2089-86.2013.4.01.3100, 19/12/2014).

**71. A 2ª Vara da Seção Judiciária de Roraima**, por sua vez, em sede de sentença, rebateu os argumentos do então Departamento Nacional de Produção Mineral de que o sobrestamento seria uma solução razoável diante da ponderação de normas constitucionais, isto é, entre a norma constitucional de eficácia limitada que prevê “condições específicas” para mineração em terra indígena, e que tem por escopo conferir proteção adicional visando o resguardo sociocultural e ambiental dos indígenas, *versus* um (inexistente) direito constitucional de minerar em terras indígenas:

Em última análise, parece fazer uma mera interpretação das normas constitucionais buscando a sua concordância prática. Porém, no caso, **não existem normas constitucionais em conflito direto** e que, por força disto, tenham que fazer concessões recíprocas entre si. **A hipótese ora discutida é justamente oposta. A regra constitucional que ordena a prévia autorização para a mineração em terra indígena vem justamente para proteger o patrimônio ambiental e cultural de tais etnias e, ausente o choque de normas, a solução da “ponderação” acaba por ser uma opção aleatória do administrador, repousando sobre o vazio legal e constitucional.** Não há direito constitucional de exploradores de minério em terra indígena que não possa ser sacrificado e que tenha que ser contido através do paliativo do sobrestamento de processos (Ação Civil Pública nº. 0004283-28.2011.4.01.4200, 26/09/2014).

**72.** Levantamento realizado por este MPF aponta que apenas um pleito desta natureza fora julgado improcedente em primeira instância, mas que guardava uma diferença significativa: pugnava-se o cancelamento de processos minerários no entorno – não no interior – de uma terra indígena.

**73.** Em 2005, o MPF de Rondônia pleiteou o cancelamento dos processos minerários (requerimentos, inclusive) no entorno da Terra Indígena Cinta Larga, sob o argumento de que os referidos estavam contribuindo para a extração criminosa de diamante no Garimpo Roosevelt, localizado no interior do território indígena. O juízo de primeira instância, embora tenha reconhecido os crimes, não determinou o cancelamento, mas determinou a intervenção da Fundação Nacional do Índio nos requerimentos de lavra e pesquisa mineral no entorno da

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

20

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



Terra Indígena.

74. Em sede de apelação, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região reformou a referida decisão, determinando o cancelamento dos processos minerários no interesse da “proteção do meio ambiente, as condições de vida da população indígena local e a neutralização da criminalidade”:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MINERAÇÃO EM TERRA INDÍGENA. REQUERIMENTO DE PESQUISA E LAVRA NA ÁREA DA TRIBO CINTA LARGA E SEU ENTORNO. INGRESSO NA LIDE DE COOPERATIVA DE POVOS INDÍGENAS COMO TERCEIRA INTERESSADA INDEFERIDO. AGRAVO RETIDO COM MESMO OBJETO DO RECURSO DE APELAÇÃO NÃO CONHECIDO. CONJUNTO PROBATÓRIO DOS AUTOS DEMONSTRANDO QUE AS PESQUISAS E LAVRAS NO INTERNO DA TI CINTA LARGA TEM SERVIDO PARA INCREMENTO DA CRIMINALIDADE NA ÁREA. 1. Não é facultado a terceiro ingressar na lide com propósito de inovar a demanda com pedido não deduzido pelo autor na petição inicial. 2. O agravo retido interposto contra a decisão que indeferiu a antecipação da tutela na parte que excluiu o entorno da terra indígena da proibição de concessão e cancelamento de títulos de lavra e pesquisa mineraria é bis in idem ao objeto do recurso de apelação, razão pela qual não se conhece o agravo. 3. As terras indígenas constituem área de proteção ambiental e tem como finalidade proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar o uso de recursos naturais (art. 15 da lei 9.985/2000). 4. O art. 42 do Código de Mineração dispõe que a autorização de lavra será recusada se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial. 5. Examinando o conjunto probatório dos autos a r. sentença reconheceu que "as supostas pesquisas e lavras incidentes nas áreas próximas das terras indígenas extraídos da reserva, incrementando a criminalidade na região". 6. A solução de apenas determinar a intervenção da FUNAI nos requerimentos de lavra e pesquisa mineral sobre o entorno de terras indígenas não garante à comunidade Cinta Larga a proteção para afastar a criminalidade que a cerca. 7. Segundo apuração da Polícia Federal em Rondônia, relatado em parecer da douta PRR "a vida dos contrabandistas tem sido facilitada ainda pela concessão de licenças de pesquisas minerais próximas às áreas indígenas pelo Departamento Nacional de Produção Mineral, órgão do Ministério das Minas e Energia" e que "a presença de mineradoras nas áreas circunvizinhas às terras indígenas fomenta o contrabando e o crime organizado que atua contrariamente aos interesses indígenas. 8. A r. sentença recorrida na apuração de acervo probatório reportou-se ao relatório da Polícia Federal na chamada Operação Roosevelt, em 21.05.2005, que assinala os conflitos gerados no entorno da TI Cinta Larga entre garimpeiros, minerados e indígenas: Na mesma esteira, à fl. 152, consta Relatório da Operação Roosevelt, produzido pelo Delegado Mauro Sposito, em 11.05.2005, onde destaca a atuação das multinacionais na região, abastecida em grande parte pela concretização da "expectativa" gerada pela dúbia posição do DNPM: "é em Rondônia que se fazem presentes as empresas multinacionais que

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – [www.mpf.mp.br/pt](http://www.mpf.mp.br/pt)

21





dominam o mercado mundial de diamantes, as quais, aproveitando-se de lacunas legais, agem por intermédio de empresas brasileiras que abrigam em seus respectivos contratos sociais a real identidade de seus proprietários. Diante da perspectiva de liberação da área para a lavra de diamantes, as empresas mineradoras multinacionais promovem ações para demonstrar que a exploração por parte de garimpeiros e suas cooperativas é predatória e ineficaz, utilizando para tanto ações de desinformação por meio da imprensa, bem como fomentando conflitos, no interesse de manterem a situação sob domínio e com isto regular o preço do diamante a nível mundial (...) a potencialidade criminal da situação expressa pode ser avaliada por estudos realizados pelas próprias empresas multinacionais, que afirmam ser a produção do Garimpo Roosevelt em torno de US\$20.000.000,00 (vinte milhões de dólares) mensais, sendo que deste montante, nos últimos quatro anos, não há registro de comercialização lícita dos diamantes extraídos nas terras ocupadas pelos silvícolas Cinta Larga". Assim, **uma maior proteção do entorno das terras indígenas, com imposição de firmes restrições e fiscalizações, tendem a minimizar os focos de tensão na região do Povo Cinta Larga, reduzindo a criminalidade e os conflitos entre mineradores, garimpeiros e indígenas, eis que, além de se extinguir a expectativa das mineradoras em legalizar o extrativismo mineral nessas áreas, os grandes explorados passariam a ter dificuldades em simular pesquisa e lavra nas proximidades para "lavar" diamante extraído do interior da unidade de conservação.** 9. **Inexistem direitos absolutos no ordenamento jurídico brasileiro. Constatada a incompatibilidade da atividade mineraria e a ordem pública no entorno da TI Cinta Larga, resta superada a utilidade do aproveitamento mineral na área sub judice.** 10. O interesse na proteção do meio ambiente, as condições de vida da população indígena local e a neutralização da criminalidade faz emergir os motivos para a revogação da lavra. 11. Apelação do Ministério Público Federal provida. 12. Recurso de apelação do DNPM prejudicado. (AC 0003392-26.2005.4.01.4100 / RO, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.341 de 30/04/2013)".

75. Ou seja, o TRF1, embora ainda não tenha tido oportunidade de julgar pleito da mesma natureza da presente ACP, determinou o cancelamento dos processos minerários localizados no entorno da Terra Indígena Cinta Larga, reconhecendo a possibilidade de estes processos e requerimentos incrementarem a criminalidade no local. O acórdão do TRF1 foi "ousado" se comparado à decisão que ora se pugna, eis que naquele caso se ampliou o espectro de proteção das terras indígenas para o seu entorno. **O mesmo fundamento fático se aplica, com maior razão, aos processos minerários localizados no interior das terras indígenas.**

76. Frise-se, ainda, que a Lei nº. 9.784/99, que rege os processos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal, fixa o prazo de trinta dias prorrogável por mais trinta, após a instrução do processo, para que a administração delibere:

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

22

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

77. A esse respeito também se pronunciou, em sentença, a **2ª Vara da Seção Judiciária de Roraima:**

Como visto, o Código de Mineração não apenas determina que não se proceda à mineração de áreas que não são desembaraçadas, como delimita prazos para a conclusão do processo. De outra parte, **não se verifica previsão na lei de processo administrativo de feitos que tenham duração indeterminada, eternizando-se a omissão administrativa**, como ora vem sendo praticado pelo DNPM (Ação Civil Pública n.º. 0004283-28.2011.4.01.4200, 26/09/2014).

78. Portanto, **o sobrestamento (e a atribuição do direito de prioridade) fere, frontalmente, o caráter limitado da eficácia das normas dos artigos 176, §1º, e 231, §3º, da Constituição Federal, não sendo possível, tal como vem promovendo a Agência Nacional de Mineração, fundá-lo em suposta legislação futura regulamentadora de tais dispositivos.** O sobrestamento fere, igualmente, o artigo 49 da Lei n.º. 9.784/99, bem como o princípio da duração razoável do processo. Por fim, no item seguinte será demonstrado que o sobrestamento também viola o direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas, previsto na Convenção n.º. 169 da Organização Internacional do Trabalho.

## VI. VIOLAÇÃO DO DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA

79. O ato administrativo de sobrestamento dos processos minerários em terras indígenas, ao gerar direito de preferência, afeta diretamente (produz consequências jurídicas) os povos indígenas que nelas habitam e, portanto, não poderia ser editado sem consulta prévia, livre e informada, nos termos do artigo 6º da Convenção n.º. 169 da Organização Internacional do Trabalho (doravante, Convenção n.º. 169/OIT). Vejamos.

80. A Convenção n.º 169/OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n.º 5.051/2004, dispõe em seu artigo 6º:

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

23

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacao/documento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
- a) **consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;**
  - b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;
  - c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.
- 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.**

**81.** Portanto, os povos indígenas deverão ser consultados previamente a qualquer autorização de medida administrativa que possa afetá-los diretamente. Por óbvio, a autorização, seja administrativa e/ou ambiental, conferida à exploração minerária constitui medida administrativa apta a afetar os povos indígenas e, portanto, deve ser submetida à consulta prévia, livre e informada.

**82.** Sabe-se que o requerimento e o sobrestamento dos processos minerários não representam, concretamente, exploração minerária. No entanto, o recebimento do requerimento – fato administrativo constitutivo do direito à preferência - e o sobrestamento (ato administrativo) são os primeiros de uma sucessão de atos que integram o processo administrativo minerário e que, ao final, poderão culminar na autorização/permissão/concessão de lavra minerária ou garimpeira.

**83.** Ocorre que o artigo 6º da Convenção nº. 169/OIT determina que os governos consultem os povos interessados sempre que sejam **previstas** medidas administrativas que possam afetá-los. O artigo 15, por sua vez, estatui a necessidade de “estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados [...] **antes de se empreender ou autorizar** qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras”.

**84.** A Comissão Interamericana de Direitos Humanos acrescenta que a consulta deve ocorrer **desde a fase de planejamento do projeto, plano ou medida, com suficiente antecedência ao começo das atividades de execução**<sup>7</sup>. A Corte Interamericana, por sua vez, esclarece que a

<sup>7</sup> CIDH. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia em

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

24

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E551.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



consulta deve ocorrer **desde as primeiras etapas** de planejamento da proposta, e não unicamente quando surja a necessidade de aprovação da comunidade, de modo a permitir que os grupos participem e influenciem a tomada de decisão<sup>8</sup>.

**85. Portanto, o ato administrativo de sobrestamento é nulo, porque sua edição não fora precedida de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas afetados pela medida**, nos termos do artigo 6º da Convenção nº. 169/OIT, sobretudo considerando que o direito de preferência tem, desde já, efeitos jurídicos e concretos deletérios sobre os povos indígenas.

**86. Além da pressão (lobby) pela relativização da proteção legal conferida às terras indígenas e de os requerimentos serem utilizados para conferir aparente legitimidade à atividade ilegal – pontos discutidos ao longo “DOS FATOS” -, o direito de preferência retira a possibilidade de os próprios “superficiários” (indígenas) terem prioridade na exploração; de participarem, por exemplo, da escolha dos permissionários/autorizados/concessionários dos processos minerários de acordo com histórico de boas práticas junto a comunidades locais; convalidam a enorme concentração de processos minerários nas mãos pouquíssimos titulares (no caso da PRM Santarém, o estudo apontou que os 720 processos minerários sobrepostos às terras indígenas estão na mão de apenas 58 titulares).**

**87. Sobre o último ponto, a concentração de processos minerários nas mãos de poucos titulares representa monopólio, reforça a existência do lobby exercido por grupos econômicos capitalizados com grande poder de pressão política, estimula a especulação e comercialização de títulos minerários (muitos dos requerimentos são feitos por pessoas físicas, sem qualquer demonstração de capacidade técnica para realizar a lavra minerária).**

#### **a) Da diferenciação entre consulta prévia e oitiva constitucional**

**88. Para além das condições específicas adicionais a serem estabelecidas na regulamentação infraconstitucional, o artigo 231, §3º determina, desde já, que a lavra de riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivada “com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas”.**

Bolivia. DOC. OEA/SER.L/V/II, DOC. 34, 28 de junio de 2007, párr. 249.

8 CORTE IDH. Caso del Pueblo Indígen Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, op. Cit. p. 50.

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

25

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E551.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



89. Editada a regulamentação infraconstitucional, caberá ao Congresso Nacional, no âmbito de sua **competência exclusiva**, editar **decreto legislativo autorizador** para a exploração minerária em terras indígenas (Constituição Federal, art. 49, XVI c/c art. 59, VI). A autorização assume a forma de decreto legislativo, isto é, medida legislativa de competência exclusiva do Congresso Nacional, cujos elementos constitutivos de validade independem de sanção presidencial.

90. A própria norma constitucional estabelece uma medida condicionante para que o Congresso Nacional possa emitir a autorização: ouvir os povos indígenas que serão afetados pela exploração minerária. Segundo interpretação gramatical, observa-se que o verbo ouvir está flexionado na voz passiva (“comunidades afetadas” é o sujeito), no tempo presente e no modo subjuntivo, expressando uma medida condicionante da autorização [“uma vez ouvidas” ou “desde que ouvidas” ...]. É a chamada **oitiva constitucional**.

91. Este MPF entende que a oitiva constitucional pode ser interpretada à luz da Convenção nº. 169/OIT, a fim de que seja compreendida como uma modalidade específica de consulta prévia a medida legislativa (decreto legislativo autorizador).

92. Sobre o assunto, Biviany Rojas Garzón, Érika Yamada e Rodrigo Oliveira esclarecem:

**“Entendemos que oitiva constitucional é uma espécie do gênero consulta a medidas legislativas.** Embora a oitiva seja um instituto mais antigo que a CCPLI [consulta e consentimento prévio, livre e informado] – pois foi criada pela Constituição Federal no ano de 1988 -, a Convenção 169/OIT pode ser utilizada como vetor interpretativo da norma constitucional.

[...]

Assim, a oitiva constitucional deve ser compreendida como um tipo de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas em relação a uma medida legislativa bastante específica: Decreto Legislativo editado pelo Congresso Nacional (Constituição Federal, artigo 49, XVI) para autorizar a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de minérios em terra indígena.

Sendo a oitiva constitucional uma hipótese de consulta à medida legislativa, ela não se confunde com a CCPLI do empreendimento em si, hipótese de consulta sobre medida administrativa. **Portanto, quando forem previstos empreendimentos hidrelétricos ou minerários em Terras Indígenas, duas consultas devem ser realizadas: uma conduzida pelo Congresso Nacional, antes da emissão do Decreto Legislativo autorizador (oitiva); outra conduzida pelo órgão público interessado no empreendimento e/ou responsável pela autorização.**

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

26

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



Apesar do exposto, há jurisprudência que indica que o artigo da Constituição que prevê a possibilidade de exploração hidrelétrica ou minerária em terra indígena possui eficácia limitada, ou seja, demanda regulamentação legal para que tenha aplicabilidade.

O artigo 176, parágrafo 1º, prevê que a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais hidrelétricos em Terra Indígena deverão observar condições específicas estabelecidas por lei [complementar]. Considerando que até o momento o dispositivo não foi regulamentado e inexistem estas 'condições específicas', atualmente estes empreendimentos são considerados inconstitucionais.”<sup>9</sup>

93. O quadro abaixo, elaborado pelos mesmos autores, delimita perfeitamente as diferenças entre consulta prévia e oitiva constitucional:

	<b>Oitiva Constitucional</b> (Consulta ao Decreto Legislativo que autoriza um empreendimento)	<b>Consulta ao empreendimento</b>
<b>Legislação</b>	Constituição Federal, artigo 231, §3º c/c Convenção nº 169/OIT, artigos 6 e 15.	Convenção 169/OIT, artigos 6 e 15 e Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.
<b>Sujeitos</b>	Povos indígenas	Todos os sujeitos da Convenção 169/OIT (povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais).
<b>Condutor</b>	Congresso Nacional	Órgão ou ente público responsável pela medida proposta e com poder de decisão. (Convenção 169/OIT, art. 6º, 1).
<b>Hipóteses</b>	Decreto Legislativo que poderá autorizar o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, pesquisa e lavra das riquezas minerais em terras indígenas.	Medidas administrativas (projetos de empreendimentos) suscetíveis de afetar diretamente determinado grupo (Convenção 169/OIT, art. 6º, 1, a).
<b>Critério de incidência</b>	Necessidade de edição de Decreto Legislativo para autorizar empreendimentos localizados em Terra Indígena (Constituição Federal, art. 231, §3º).	Afetação direta a determinado grupo (Convenção 169/OIT, art. 6º, 1, a).
<b>Momento</b>	Antes de o Congresso Nacional editar o Decreto Legislativo autorizador do empreendimento, obra ou atividade de exploração de recursos que afetam terras	Antes da autorização da medida e desde as primeiras etapas de planejamento da obra.

9 ROJAS GARZÓN, Biviany; YAMADA, Érika; OLIVEIRA, Rodrigo. Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônia; Washington D.C.: Due Process of Law Foundation, 2017, p. 31.

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

27

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



	índigenas.	
<b>Metodologia</b>	O Congresso Nacional deverá compor comissão mista para ir ao território indígena realizar a oitiva (Constituição Federal, art. 58, § 2º e TRF1, AC 2006.39.03.000711-8, UHE Belo Monte) e respeitar regras e protocolos indígenas para o diálogo.	Será definido um Plano de Consulta respeitando regras, protocolos e procedimentos apropriados, a serem definidos pela própria comunidade consultada (Convenção 169/OIT, art. 6º, 1, a).
<b>Finalidade</b>	Chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca do Decreto Legislativo (Convenção 169/OIT, art. 6º, 2), subsidiando a tomada de decisão pelo Congresso Nacional.	Chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas (Convenção 169/OIT, art. 6º, 2).

94. Nesse contexto, válido discutir a possibilidade de utilizar a Convenção nº. 169/OIT como vetor interpretativo das normas constitucionais, especificamente no que diz respeito à oitiva constitucional. O STF tem decidido, inclusive, que a utilização de tratados internacionais como vetor interpretativo é um dos desdobramentos da supralegalidade. Vejamos.

95. No julgamento que inaugurou a tese da supralegalidade na jurisprudência brasileira, o STF interpretou a Constituição Federal a partir de normas presente na CADH, reconhecendo a ilegalidade de prisão civil do depositário infiel:

PRISÃO CIVIL. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insustentabilidade da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5º, Inc. LXVII e §§1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, §7º da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito (STF, RE nº 466.343, grifo nosso).

96. O constitucionalista Antônio Maués, em artigo intitulado “Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional”, observa que o STF retirou do legislador ordinário a possibilidade de regulamentar a norma da Constituição sobre a prisão civil do depositário infiel<sup>10</sup>. Conforme ficou expresso na ementa, o STF interpretou a Constituição Federal à luz da CADH, ampliando garantia fundamental de vedação de prisão civil (agora, só cabível no caso de descumprimento voluntário de obrigação alimentícia):

10 MAUÉS, Antonio Moreira. *Supralegalidade Dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Interpretação Constitucional*. São Paulo: SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 10, n. 18, 2013, p. 215-235. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32493.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2015.





A disposição que trata da prisão do depositário infiel deixou de ser interpretada como uma norma que obrigava o legislador a regulamentar o instituto e nem mesmo passou a ser interpretada como uma norma que lhe faculta essa competência, uma vez que o legislador não poderá exercê-la enquanto estiver em vigor no Brasil a CADH. Assim, podemos dizer que o STF reinterpreto a Constituição e estabeleceu uma norma que veda ao legislador ordinário regulamentar o instituto. Por essas razões, vemos que a expressão usada na ementa acima citada é fiel: não apenas a legislação ordinária, mas a própria Constituição foi interpretada à luz da CADH. (MAUÉS, 2013, p. 220).

**97.** O constitucionalista compilou outros casos em que as disposições constitucionais foram interpretadas pelo STF a partir da Convenção Americana de Direitos Humanos, ampliando o sentido original de normas constitucionais de direitos fundamentais:

1. Direito à presunção de inocência previsto no artigo 5º, LVII foi interpretado a partir do artigo 7.2 da CADH nos casos que envolvem o direito de o condenado recorrer em liberdade, ratificando o entendimento de que a Constituição Federal não admite a execução provisória da pena (STF, HC nº 99.891);
2. Direito à duração razoável do processo presente no art. 5º, LVII foi interpretado à luz dos artigos 7.5 e 7.6 da CADH e o STF decidiu em favor do relaxamento de prisão preventiva por excesso de prazo (STF, HC nº 85.237);
3. Direito à liberdade de expressão e o direito à liberdade do exercício profissional presentes em diversas passagens da Constituição foram interpretados mediante os artigos 13.1 e 13.2 da CADH e o STF entendeu que a exigência de diploma de curso superior para o exercício da profissão de jornalista, prevista no artigo 4º, inciso V, do Decreto Lei nº 972/1969, não fora recepcionada pela Constituição de 88 (STF, RE nº 511.961).

**98.** O uso dos tratados internacionais de direitos humanos como vetores interpretativos da Constituição Federal é uma das principais repercussões do *status* supralegal destes diplomas, conforme vem sendo utilizado por nossa própria corte constitucional. Portanto, a interpretação da oitava constitucional a partir do direito à consulta prévia e da Convenção nº. 169/OIT está em plena consonância com a jurisprudência de nossa Corte Constitucional.

## **b) Conclusão**

**99.** Ante o exposto, além da regulamentação infraconstitucional, para regular promoção de atividade minerária dentro de terra indígena, portanto, devem ser cumulativamente levadas a cabo tanto a oitava constitucional e autorização do Congresso Nacional (consulta para edição

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

29

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



do decreto legislativo autorizador) quanto a consulta prévia, livre e informada (consulta prévia à autorização administrativa pra exploração minerária).

**100.** Conforme discutido, a oitiva constitucional deve preceder a edição do decreto legislativo autorizador (medida legislativa) da exploração minerária pelo Congresso Nacional. **A consulta prévia, livre e informada, por sua vez, deve ser iniciada antes de qualquer autorização e desde as primeiras etapas de planejamento de uma determinada medida administrativa, de modo que o ato administrativo que determina o sobrestamento dos processos minerários é nulo, pois não poderia ser editado sem consulta prévia aos povos indígenas afetados.**

## **VII. DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS**

**101.** A presente ACP visa o cancelamento dos processos minerários incidentes não apenas sobre as terras indígenas homologadas (ou seja, aquelas que chegaram ao termo final do processo administrativo de demarcação), mas também daquelas que estão identificadas-delimitadas e declaradas. Por essa razão, cabe tecer alguns comentários sobre o regime jurídico das terras indígenas e as fases do processo administrativo de demarcação.

**102.** A Constituição Federal estabelece que as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas constituem bens da União e que só a ela compete legislar sobre povos indígenas (artigos 20, XI; e 22, XIV, da Carta da República).

**103.** A Constituição também protege as manifestações culturais dos povos indígenas (artigo 215, § 1º), reconhecendo a estes sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e sobretudo direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. O constituinte atribuiu à União o poder-dever de demarcar as terras indígenas, bem como protegê-las, inclusive seus bens:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – [www.mpf.mp.br/pa](http://www.mpf.mp.br/pa)

30

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



§ 1º - São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º - 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. [...]

§ 4º - As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º - É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 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.

**104.** O direito territorial dos povos indígenas é um direito constitucional fundamental, cujo pressuposto sociocultural e histórico é que as terras sejam “tradicionalmente ocupadas”, algo que não diz respeito a um lastro temporal, mas à forma de ocupação. As terras indígenas são bens públicos federais, sendo reconhecida a posse permanente e o usufruto exclusivo dos indígenas sobre elas, ficando a União como nua-proprietária (arts. 20, inc. XI, e 231, § 2º, CR). Nesse sentido, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos e não gerando indenização, salvo quanto às benfeitorias derivadas de ocupação de boa-fé.

**105.** O caráter originário dos direitos territoriais dos indígenas foi ratificado pelo Supremo Tribunal Federal, que ressaltou sua anterioridade em relação a outros direitos, até mesmo no tocante ao nascimento das unidades federadas:

Todas as "terras indígenas" são um bem público federal (inciso XI do art. 20 da CF), o que não significa dizer que o ato em si da demarcação extinga ou amesquinhie qualquer unidade federada. Primeiro, porque as unidades federadas pós-Constituição de 1988 já nascem com seu território jungido ao regime constitucional de preexistência dos direitos originários dos índios

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

31

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



sobre as terras por eles "tradicionalmente ocupadas".

(...)

DIREITOS "ORIGINÁRIOS". Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente "reconhecidos", e não simplesmente outorgados, com o que **o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente.** Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de "**originários**", a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como "nulos e extintos" (§ 6º do art. 231 da CF). (Caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol - Pet 3388 / RR, Min. Carlos Britto, 19/03/2009)

**106.** Observa-se, portanto, que o processo de demarcação é ato meramente declaratório de direito pré existente (não constitutivo), através do qual se explicita os limites e se confere proteção de fato ao território tradicionalmente ocupado pelos povos indígenas.

**107.** Sempre que um povo indígena possuir direitos sobre uma determinada área, nos termos do §1º do Artigo 231 da Constituição Federal, o poder público terá o dever de identificá-la e delimitá-la, de realizar a demarcação física dos seus limites, de registrá-la em cartórios de registro de imóveis e protegê-la. Tais atos vinculam-se ao *caput* do artigo 231, não podendo a União deixar de promovê-los.

**108.** As determinações legais existentes são *per se* suficientes para garantir o reconhecimento dos direitos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, independentemente da sua demarcação física. Porém, a ação demarcatória é fundamental e urgente, objetivando **explicitar a extensão da posse indígena**, a fim de assegurar a proteção dos limites demarcados e permitir o encaminhamento da questão fundiária nacional.

**109.** No mesmo sentido é a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>11</sup>, que se pronunciou em diversas oportunidade sobre o direito à propriedade comunal dos povos

11 Neste ponto, importante destacar que o caráter obrigatório da jurisdição contenciosa da Corte IDH foi reconhecido, no Brasil, em 10 de dezembro de 1998, quando fora depositado documento junto ao Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), no qual o estado brasileiro se compromete a implementar as decisões do órgão decorrentes da responsabilidade internacional por violação de direitos humanos. A Corte IDH não tem como única atribuição solucionar controvérsias concretas sobre direitos, por meio de decisões condenatórias, mas também fixar critérios gerais de interpretação dos direitos humanos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e outros tratados internacionais, fixando standards hermenêuticos. A interpretação da Corte deve ser necessariamente considerada pelos juízes nacionais, conferindo-se grande valor aos precedentes e efeito expansivo às decisões do órgão, postura que contribui para a unificação da interpretação dos direitos da CADH, como já decidiu o próprio órgão.



indígenas, reconhecendo, dentre outros aspectos: (i) seu caráter coletivo; **(ii) seu fundamento reside na ocupação tradicional de um território, não o reconhecimento do Estado;** (iii) **independe de título formal outorgado pelo Estado;** (iv) deve considerar formas e modalidades variadas e específicas de controle, posse, uso e usufruto dos territórios e recursos naturais; (v) a necessidade de estudos técnicos e administrativos para a delimitação; (vi) pode se expressar de diversas maneiras, a depender do povo indígena e das circunstâncias concretas, e deve incluir o uso e a ocupação tradicional, seja através de laços espirituais ou cerimoniais; assentamentos, cultivos permanentes ou esporádicos; caça, pesca, coleta, plantação sedentária ou nômade; uso de recursos naturais ligados a seus costumes; e qualquer outro elemento característico de sua cultura (Comunidade Moiwana vs. Suriname, nº. 124, 2005; Yakye Axa vs. Paraguai, nº. 125, 2005; Yatama vs. Nicaragua, nº. 127, 2005; Sawhoyamaya vs. Paraguai, nº. 146, 2006; Saramaka vs. Suriname, nº. 172, 2007; Xámok Kásek vs. Paraguai, nº. 214, 2010, Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012).

**110.** Em que pese o reconhecimento oficial não ser constitutivo do direito à terra dos povos indígenas, a Corte enfatiza que isto não quer dizer, de modo algum, que o Estado esteja isento de reconhecer e delimitar o território indígena, sendo a delimitação necessária para assegurar os direitos territoriais. A Corte enfatiza que o não reconhecimento dos limites de um território indígena cria “um clima de insegurança permanente”, ao não garantir a plena ciência da extensão geográfica da terra indígena e, conseqüentemente, fazer com que os indígenas não tenham assegurado o pleno e exclusivo uso de seus recursos naturais (*Awás Tingni vs. Nicaragua*, Sentença nº. 79 de 2001, parágrafo 103).

**111.** Por essa razão, no caso citado acima, a Corte determinou que o Estado nicaraguense delimitasse, demarcasse e titulasse o território indígena; **se abstivesse de realizar, até que se procedesse à demarcação, atos que possam resultar em comportamentos dos próprios agentes do estado - ou de particulares que atuam com sua aquiescência ou tolerância -, que afetem a existência, valor, uso e gozo dos bens localizados na zona geográfica da comunidade indígena** (Parágrafo 153).

**112.** No Brasil, os critérios para se identificar e delimitar uma terra indígena, que é realizado por um grupo de técnicos especializados, estão definidos no **Decreto nº 1.775/96** e na **Portaria nº 16/Ministério da Justiça**, de 09/01/1996, a qual estabelece “regras sobre a elaboração do relatório circunstanciado de identificação e delimitação de Terras Indígenas”.

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

33

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



**113.** A demarcação é um processo administrativo complexo, que se consuma através de uma sucessão de estudos técnicos e atos administrativos vinculados. Tem início com a elaboração do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) e finaliza com o registro da terra indígena no Cartório de Registros Públicos da respectiva comarca.

**114.** O início do processo demarcatório se dá por meio da **identificação e delimitação**, quando é constituído um grupo técnico de trabalho, coordenado por antropólogo de qualificação reconhecida (§1º do Decreto nº. 1.775/1996), também integrado por técnicos da FUNAI. O grupo de técnicos faz os estudos e levantamentos em campo, centros de documentação, órgãos fundiários municipais, estaduais e federais, e em cartórios de registros de imóveis, para a elaboração do relatório circunstanciado de identificação e delimitação da área estudada, resultado que servirá de base a todos os passos subsequentes.

**115.** Os estudos antropológicos de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário, deverão caracterizar e fundamentar a terra como tradicionalmente ocupada pelos indígenas, conforme os preceitos constitucionais, e apresentar elementos visando à concretização das fases subsequentes à regularização total da terra. A Portaria nº. 14/1996 do Ministério da Justiça prevê, em seu artigo 1º, um *check list* das informações que deverão constar no Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação. O RCID, portanto, tem caráter estritamente técnico.

**116.** Uma vez finalizado, o RCID é encaminhado ao Presidente da FUNAI, que deverá avaliá-lo. Da avaliação técnica do RCID pela presidência da FUNAI, decorrem três possibilidades: **aprovação, requisição de complementação** ou **recusa**.

**117.** Caso verifique informações pendentes, o Presidente da FUNAI deverá baixar o processo em diligência, devolvendo-o ao Grupo Técnico constituído para fins de levantamento e inserção das informações complementares. Se, apenas se, não for constatada a tradicionalidade da ocupação indígena, nos termos do §1º do artigo 231 da Constituição Federal, é que o RCID deverá ser desaprovado, em ato devidamente fundamentado – ato administrativo de fundamentação vinculada (Decreto nº. 1.775/1996, artigo 2º, §10º, III).

**118.** A aprovação, por sua vez, também não se trata de um ato administrativo discricionário, sujeito à oportunidade e conveniência da Administração, mas **vinculado**, ou seja, caso haja ocupação tradicional e seja observado o *check list* previsto na Portaria nº. 14/1996 do

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

34

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



Ministério da Justiça, o RCID deverá ser necessariamente aprovado e, no prazo de 15 dias contatos de seu recebimento – prazo estipulado §7º do artigo 2º, Decreto nº. 1.775/1996<sup>12</sup> -, publicado no Diário Oficial da União e do Estado respectivo. **Com a aprovação do RCID, diz-se que a terra indígena está identificada e delimitada, quando passa a ter seus limites reconhecidos formalmente.**

**119.** Após a publicação do RCID, os estados, municípios ou possíveis interessados dispõe de 90 dias para apresentar objeções ao procedimento, podendo conter todas as provas e alegações de fato e de direito, como títulos dominiais, perícias, laudos, depoimentos de testemunhas, fotografias, mapas, demonstração de vícios no procedimento, requerimento de indenização, dentre outros.

**120.** Encerrado o prazo para a apresentação de contestação administrativa, a FUNAI deverá responder às contestações e encaminhar o processo ao Ministério da Justiça no prazo subsequente de até sessenta dias, incluindo parecer jurídico da Procuradoria Federal Especializada (Decreto nº. 1.775/1996, artigo 2º, §9º)<sup>13</sup>.

**121.** É com base no RCID, aprovado pelo Presidente da FUNAI, que a área será declarada de ocupação tradicional do grupo indígena a que se refere, por ato do Ministro da Justiça – **Portaria Declaratória publicada no Diário Oficial da União.** A partir da publicação, diz-se que a terra indígena está **declarada**.

**122.** Após expedição de Portaria declaratória, é que se dará início a medidas como a demarcação física, e as etapas seguintes de homologação e registro.

**123.** Em resumo, **são inconstitucionais e inconvençionais (ausência de consulta prévia) os processos minerários incidentes sobre terras indígenas, estejam elas identificadas/delimitadas, declaradas ou homologadas.** Primeiro, porque a demarcação é ato meramente declaratório, não constitutivo, de direito preexistente. Segundo, porque, conforme visto no Parágrafo “111”, a Corte IDH entende que o Estado tem o dever de se

12 “§ 7º Aprovado o relatório pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, este fará publicar, no prazo de quinze dias contados da data que o receber, resumo do mesmo no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localizar a área sob demarcação, acompanhado de memorial descritivo e mapa da área, devendo a publicação ser afixada na sede da Prefeitura Municipal da situação do imóvel”.

13 “§ 9º Nos sessenta dias subsequentes ao encerramento do prazo de que trata o parágrafo anterior, o órgão federal de assistência ao índio encaminhará o respectivo procedimento ao Ministro de Estado da Justiça, juntamente com pareceres relativos às razões e provas apresentadas.”





abster de realizar atos que possam comprometer a “existência, valor, uso e gozo dos bens localizados na zona geográfica da comunidade indígena”. Terceiro, porque a publicação do RCID explicita e reconhece os limites formais da ocupação tradicional dos indígenas, permitindo a perfeita visualização dos processos minerários que estão sobrepostos.

124. Nesse sentido, decisão do r. Juízo da 2ª Vara da Subseção Judiciária de Santarém que determinou, no bojo da Ação Civil Pública nº. 1000201-45.2017.4.01.3902, **a suspensão de todos os licenciamentos ambientais e processos de regularização fundiária no perímetro da Terra Indígena Maró, que encontra-se identificada/delimitada** (DOU 10.10.2011), sob os seguintes fundamentos:

[...] **embora a demarcação da área não esteja concluída, a área, por ser de tradicional ocupação indígena, já integra o domínio da União** (art. 20, XI, da Constituição). A demarcação é ato declaratório, **não havendo razões para obstar o livre usufruto da área, pelos indígenas, antes de sua conclusão.**

[...] **mesmo antes da conclusão da demarcação de terras indígenas, devem ser adotadas medidas para proteção destas populações tradicionais.** Ao se evitar que permita a exploração, por particulares, dos recursos situados no interior da terra indígena, evitar-se-á maiores prejuízos aos entes públicos envolvidos na demanda.

125. E conclui afirmando que, **embora a demarcação não esteja concluída, o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação aprovado merece credibilidade, “para os fins de adoção de medidas de proteção aos indígenas que pleiteiam a demarcação de seu território”.**

126. Ante todo o exposto, a presente Ação Civil Pública visa impor à ré Agência Nacional da Mineração a obrigação de promover o indeferimento de todos os processos minerários (requerimentos de pesquisa e lavra, autorizações e concessões minerárias e permissões de lavra garimpeira, dentre outros) incidentes sobre Terras Indígenas (identificadas e delimitadas, declaradas e homologadas), na área de circunscrição da Subseção Judiciária de Santarém/PA, em razão de inconstitucionalidade (desconformidade material com o art. 176, §1º e 231, §3º da Constituição Federal, ante a ausência de regulamentação dos dispositivos constitucionais de eficácia limitada que preveem a exploração minerária em terras indígenas) e inconveniência (desconformidade material com o artigo 6º da Convenção nº. 169/OIT, ante ausência de consulta prévia, livre e informada).

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

36

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



#### **4. DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA/EVIDÊNCIA**

**127.** Para a concessão de tutela de urgência se faz necessária a apresentação de elementos que “evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo” (Art. 300, CPC/15). A probabilidade do direito já fora plenamente demonstrada nos fundamentos fáticos (existência das terras indígenas e pendência de processos minerários sobrestados) e jurídicos aqui apresentados (inconstitucionalidade e inconveniência), os quais perfazem elemento suficiente ao preenchimento deste requisito.

**128.** O perigo de dano, por sua vez, também fora amplamente discutido ao longo desta Ação Civil Pública, tendo sido argumentado que a pendência de processos minerários sobrestados (e o direito de preferência) fomenta a pressão (*lobby*) pela relativização da proteção legal conferida às terras indígenas; a utilização dos requerimentos para conferir aparente legitimidade à atividade ilegal; a exclusão da possibilidade de os próprios “superficiários” (indígenas) terem prioridade na exploração; e/ou de participarem, por exemplo, da escolha dos permissionários/autorizados/concessionários dos processos minerários de acordo com histórico de boas práticas junto a comunidades locais, e não a partir do direito de preferência que considera tão somente a antiguidade do requerimento; além do que, o mais grave, a convalidação da enorme concentração de processos minerários nas mãos de pouquíssimos titulares (como exemplo, o estudo apontou que, no caso da Subseção Judiciária Federal de Santarém/PA, os 720 processos minerários sobrepostos às terras indígenas estão na mão de apenas 58 titulares).

**129.** A Amazônia é a região onde há maior concentração de garimpos ilegais em terras indígenas, a exemplo da Terra Indígena Yanomami e da Terra Indígena Munduruku. Os povos que ocupam tradicionalmente essas áreas convivem com grande degradação de seus recursos naturais, contaminação mercurial, assédio e cooptação por parte dos garimpeiros (desestruturação social e política), dentre outros impactos socioambientais.

**130.** O sobrestamento dos requerimentos de permissão de lavra garimpeira aumenta a pressão sobre essas áreas, diante da expectativa de regularização da atividade garimpeira em terras indígenas, bem como o fato de os donos dos garimpos (que muitas vezes são os requerentes dos processos minerários) buscarem consolidar o “apossamento” através da invasão e

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

37

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



exploração imediata dessas áreas.

131. Por fim, corroboram o *periculum in mora* as diversas iniciativas do governo federal para finalizar o Projeto de Lei que regulamenta os dispositivos constitucionais que preveem exploração minerária em terras indígenas (art. 176, §1º e 231, §3º), conforme *clipping* produzido pela Assessoria de Comunicação do MPF no Pará (DOC. XX), em especial a notícia de que o projeto seria enviado ao Congresso Nacional ainda no mês de novembro de 2019:

## 'Vamos encaminhar em 15 dias ao Congresso proposta de regulamentação para mineração em terras indígenas'

Ministro das Minas e Energia, Bento Albuquerque, considerou o leilão do pré-sal um 'êxito'

Manoel Ventura

07/11/2019 - 04:30 / Atualizado em 07/11/2019 - 07:39



O ministro das Minas e Energia, Bento Albuquerque. Foto: Ana Branco / Agência O Globo

133. A ré poderá argumentar que o Projeto de Lei regulamentador superaria, justamente, a

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

38

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



inconstitucionalidade apontada por este MPF como fundamento para o indeferimento dos processos minerários. No entanto, chamamos atenção para algumas questões.

**134.** Primeiro, a apresentação do Projeto de Lei apenas inicia o processo legislativo, e caberá ao Congresso Nacional deliberar sobre o assunto. Por essa razão, a inconstitucionalidade é contemporânea e não se pode sobrestar os processos minerários a partir da mera expectativa de regulamentação, como vem sendo feito há décadas. Segundo, regulamentar os dispositivos constitucionais mantendo o atual quadro de concentração dos processos minerários terá efeitos nocivos, conforme argumentado anteriormente, o que reforça o *periculum in mora* hábil a fundamentar a concessão de tutela provisória de urgência. Terceiro, não há qualquer sinalização, por parte do governo federal, de que submeterá o Projeto de Lei à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas, como exigido pelo artigo 6º da Convenção nº. 169/OIT, o que poderá suscitar a arguição de inconveniência em sede principal ou incidental.

**135.** Portanto, presentes os requisitos legais autorizadores para o deferimento da tutela de urgência, pleiteia-se que seja determinado à Agência Nacional de Mineração que, no prazo de 30 (trinta) dias, proceda à análise e ao indeferimento de todos os requerimentos e processos minerários incidentes (inclusive os que atualmente estão sobrestados) sobre as terras indígenas (identificadas/delimitadas, declaradas e homologadas), nos limites da circunscrição da Seção Judiciária do Estado do Pará .

**136.** Subsidiariamente, caso o juízo entenda não haver *periculum in mora*, pugna-se pelo deferimento do pedido em sede de tutela provisória de evidência, nos termos do artigo 311, IV do Código de Processo Civil.

## **5. DOS PEDIDOS**

**137.** Posto isso, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer, nos termos dos artigos 300, 536 e 537, todos do Código de Processo Civil, bem como da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/85):

01. A concessão dos pedidos de tutela provisória de urgência a seguir descritos:

(i.a) a **DECLARAÇÃO** de inconstitucionalidade e

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

39

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E551.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



inconvenionalidade e o **CANCELAMENTO de todos os processos minerários** (requerimentos sobrestados, requerimentos de pesquisa, de lavra e de permissão de lavra garimpeira, autorizações e concessões minerárias e permissões de lavra garimpeira, dentre outros) **incidentes sobre terras indígenas** (identificadas e delimitadas, declaradas e homologadas), na área de circunscrição da Seção Judiciária do Estado do Pará;

ou, subsidiariamente

(i.b) a **DECLARAÇÃO** de inconstitucionalidade e inconvenionalidade e a imposição de **OBRIGAÇÃO DE FAZER** a ré **AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO**, a fim de que aprecie e **indefira**, no prazo de 30 (trinta) dias<sup>14</sup>, **todos os processos minerários** (requerimentos sobrestados, requerimentos de pesquisa, de lavra e de permissão de lavra garimpeira, autorizações e concessões minerárias e permissões de lavra garimpeira, dentre outros) **atualmente incidentes sobre terras indígenas** (identificadas e delimitadas, declaradas e homologadas), na área de circunscrição da Seção Judiciária do Estado do Pará;

(ii) a imposição de **OBRIGAÇÃO DE FAZER** a ré **AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO**, a fim de que **aprecie e indefira**, no prazo de 30 (trinta) dias<sup>15</sup>, **todos os novos processos minerários** (requerimentos sobrestados, requerimentos de pesquisa, de lavra e de permissão de lavra garimpeira, autorizações e concessões minerárias e permissões de lavra garimpeira, dentre outros) **incidentes sobre terras indígenas** (identificadas e delimitadas, declaradas e homologadas), na área de circunscrição da Seção Judiciária do Estado do Pará, **enquanto não regulamentados as normas constitucionais previstas no artigo 176, §1º e 231, §3º**;

14 Lei nº. 9.784/99, art. 49.

15 Lei nº. 9.784/99, art. 49.

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

40

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



02. Subsidiariamente, caso o r. Juízo compreenda não haver *periculum in mora*, a concessão dos pedidos de tutela provisória de evidência (CPC, art. 311, IV) seguir descritos:

(i.a) a DECLARAÇÃO de inconstitucionalidade e inconveniência e o **CANCELAMENTO de todos os processos minerários** (requerimentos sobrestados, requerimentos de pesquisa, de lavra e de permissão de lavra garimpeira, autorizações e concessões minerárias e permissões de lavra garimpeira, dentre outros) **incidentes sobre terras indígenas** (identificadas e delimitadas, declaradas e homologadas), na área de circunscrição da Seção Judiciária do Estado do Pará;

ou, subsidiariamente

(i.b) a DECLARAÇÃO de inconstitucionalidade e inconveniência e a imposição de OBRIGAÇÃO DE FAZER a ré AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, a fim de que aprecie e **indefira**, no prazo de 30 (trinta) dias<sup>16</sup>, **todos os processos minerários** (requerimentos sobrestados, requerimentos de pesquisa, de lavra e de permissão de lavra garimpeira, autorizações e concessões minerárias e permissões de lavra garimpeira, dentre outros) **atualmente incidentes sobre terras indígenas** (identificadas e delimitadas, declaradas e homologadas), na área de circunscrição da Seção Judiciária do Estado do Pará ;

(ii) a imposição de OBRIGAÇÃO DE FAZER a ré AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, a fim de que **aprecie e indefira**, no prazo de 30 (trinta) dias<sup>17</sup>, **todos os novos processos minerários** (requerimentos sobrestados, requerimentos de pesquisa, de lavra e de permissão de lavra garimpeira, autorizações e concessões minerárias e permissões de lavra garimpeira, dentre outros) **incidentes sobre terras indígenas** (identificadas e delimitadas, declaradas e

<sup>16</sup> Lei nº. 9.784/99, art. 49.

<sup>17</sup> Lei nº. 9.784/99, art. 49.

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

41

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839



homologadas), na área de circunscrição da Seção Judiciária do Estado do Pará , **enquanto não regulamentados as normas constitucionais previstas no artigo 176, §1º e 231, §3º;**

02. Citação do réu para, querendo, apresentar contestação à presente Ação Civil Pública, sob pena de revelia;

03. A designação de audiência de conciliação, na forma do artigo 319, VII, do Código de Processo Civil;

04. Pugna-se pela produção de todas as modalidades probatórias em direito admitidas, especialmente a prova documental e pericial;

05. Em sede de cognição definitiva, requer-se que a presente Ação Civil Pública seja julgada PROCEDENTE para:

(i.a) a DECLARAÇÃO de inconstitucionalidade e inconveniência e o **CANCELAMENTO de todos os processos minerários** (requerimentos sobrestados, requerimentos de pesquisa, de lavra e de permissão de lavra garimpeira, autorizações e concessões minerárias e permissões de lavra garimpeira, dentre outros) **incidentes sobre terras indígenas** (identificadas e delimitadas, declaradas e homologadas), na área de circunscrição da Seção Judiciária do Estado do Pará;

ou, subsidiariamente

(i.b) a DECLARAÇÃO de inconstitucionalidade e inconveniência e a imposição de OBRIGAÇÃO DE FAZER a ré AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, a fim de que aprecie e **indefira**, no prazo de 30 (trinta) dias<sup>18</sup>, **todos os processos minerários** (requerimentos sobrestados, requerimentos de pesquisa, de lavra e de permissão de lavra garimpeira, autorizações e concessões minerárias e permissões de lavra garimpeira, dentre outros) **atualmente incidentes sobre**

<sup>18</sup> Lei nº. 9.784/99, art. 49.

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – www.mpf.mp.br/pa

42

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839





**terras indígenas** (identificadas e delimitadas, declaradas e homologadas), na área de circunscrição da Seção Judiciária do Estado do Pará

(ii) a imposição de OBRIGAÇÃO DE FAZER a ré AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, a fim de que **aprecie e indefira**, no prazo de 30 (trinta) dias<sup>19</sup>, **todos os novos processos minerários** (requerimentos sobrestados, requerimentos de pesquisa, de lavra e de permissão de lavra garimpeira, autorizações e concessões minerárias e permissões de lavra garimpeira, dentre outros) **incidentes sobre terras indígenas** (identificadas e delimitadas, declaradas e homologadas), na área de circunscrição da Seção Judiciária do Estado do Pará, **enquanto não regulamentados as normas constitucionais previstas no artigo 176, §1º e 231, §3º;**

06. Por fim, a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em vista do disposto no artigo 18 da Lei nº 7.347/85.

07. Dá-se à causa, para efeitos legais, o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), para efeitos meramente fiscais.

Belém/PA, 27 de novembro de 2019.

19 Lei nº. 9.784/99, art. 49.

**MPF**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1476, Umarizal – Belém/PA  
CEP 66.055-200 – PABX: (91) 3299-0111 – [www.mpf.mp.br/pa](http://www.mpf.mp.br/pa)

43

Assinado digitalmente em 28/11/2019 10:25. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PR-PA-00053612/2019 DOCUMENTO DIVERSO nº 1200-2019**

.....  
Signatário(a): **JOSE AUGUSTO TORRES POTIGUAR**

Data e Hora: **28/11/2019 13:08:21**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **ADRIANO AUGUSTO LANNA DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **28/11/2019 10:24:40**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **DANIEL MEDEIROS SANTOS**

Data e Hora: **28/11/2019 10:31:27**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **NICOLE CAMPOS COSTA**

Data e Hora: **28/11/2019 15:04:54**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **PAULO DE TARSO MOREIRA OLIVEIRA**

Data e Hora: **28/11/2019 10:34:53**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **ISADORA CHAVES CARVALHO**

Data e Hora: **28/11/2019 10:25:02**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **PATRICIA DAROS XAVIER**

Data e Hora: **28/11/2019 13:24:37**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **RICARDO AUGUSTO NEGRINI**

Data e Hora: **28/11/2019 14:06:08**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **SADI FLORES MACHADO**

Data e Hora: **28/11/2019 10:41:25**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **ALAN ROGERIO MANSUR SILVA**

Data e Hora: **28/11/2019 10:44:44**

Assinado com certificado digital





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PR-PA-00053612/2019 DOCUMENTO DIVERSO nº 1200-2019**

.....  
Signatário(a): **FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA**

Data e Hora: **28/11/2019 10:46:08**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **PATRICK MENEZES COLARES**

Data e Hora: **28/11/2019 13:20:59**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 689E5351.3B5468F7.CDB216E2.1680E839

