



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ**

---

**EXCELENTÍSSIMO JUIZ FEDERAL DA VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAPÁ**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**Procedimento Administrativo**  
**Nº 1.12.000.000835/2012-35**

**EMENTA: CÍVEL. DNPM. UNIÃO.  
ANULAÇÃO DE PROCESSOS  
MINERÁRIOS. TERRAS INDÍGENAS.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por meio do Procurador da República ao final subscrito, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, nos termos do artigo 127, III, da CRFB e

**Ministério Público Federal**

do artigo 5º, da Lei 7.347/85 vem à presença de Vossa Excelência propor **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** em desfavor de

**UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público, representada judicialmente pela Advocacia Geral da União, devendo ser citada na pessoa do Procurador Chefe no Estado do Amapá, na Avenida Fab, 1374, bairro Centro, Macapá/Ap;

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL (DNPM)**, autarquia pública federal, representada judicialmente pela Procuradoria Federal, devendo ser citada na pessoa do Superintendente Regional do DNPM no Amapá, na Rua Raimundo Sousa Hozanan, 23 - Bairro Central Macapá - AP - CEP 68900-840.

**SINOPSE**

O Ministério Público Federal no Amapá instaurou o Procedimento Administrativo nº 1.12.000.000835/2012-35 para apurar a existência de título minerário expedido pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) ou pelo Ministério de Minas e Energia do Governo Federal em terras indígenas no Estado do Amapá.

O Conselho das Aldeias Wajapi - Apina, a Associação dos Povos Indígenas do Triângulo do Amapari - APIWATA e a Associação Wajapi Terra, Ambiente e Cultura - AWATAC, manifestaram, em reunião ocorrida na sede da Procuradoria da República no Amapá, em 26 de outubro de 2012, a intenção de ver anulados todos os títulos minerários em área situada dentro dos limites territoriais da TI Wajapi.

## Ministério Público Federal

O MPF oficiou no dia 04/12/2012 o DNPM/AP para prestar informações sobre a existência de alvarás e/ou requerimentos de pesquisa, lavra e lavra garimpeira (fls. 30/31). Como não houve resposta, o ofício foi reiterado no dia 15/02/2013 (fl. 32). Não havendo novamente resposta ocorreu nova reiteração do ofício, no dia 08/04/2013, para que, sob as penas da lei, fosse fornecida a informação requerida (fl. 45).

Após esta última notificação, houve respostado DNPM/AP, constante das fls. 58/78. Em tal resposta o DNPM/AP enviou seus "mapas de controle de áreas" e a relação dos processos minerários relativos às Terras Indígenas.

É justamente contra esta lista de processos fornecida pelo DNPM/AP (fls. 63/78) que se insurge a presente Ação Civil Pública. O simples registro e cadastramento de tais processos é ilegal, gerando uma espécie de preferência para aqueles que estão atuando contrariamente às normas constitucionais e da legislação federal, pelas razões de direito que a seguir serão detalhadamente fundamentadas.

O importante é notar que, se tais processos não forem anulados, aqueles que apostam em uma conduta que hoje é ilegal, por que não tratada em lei específica prevista pela Constituição Federal, serão beneficiados por tal posicionamento contrário ao ordenamento jurídico atual.

Ademais, a consulta à população indígena, que é também prevista pela Constituição Federal como requisito necessário à exploração minerária em Terras Indígenas, enseja desde já o cancelamento, uma vez que, não só as comunidades se posicionam contrariamente à exploração mineral de suas terras, como ainda uma eventual consulta futura pode ser viciada pela influência de interesses dos beneficiários destes processos cadastrados, com sua suposta e ilegal preferência sobre as áreas.

## Ministério Público Federal

De acordo com a publicação **Mineração em Terras Indígenas na Amazônia 2013**, de responsabilidade Do Instituto Sócio Ambiental - ISA, entidade que vem monitorando os interesses minerários em TI's desde 1997, existem, atualmente, 104 processos titulados e 4.116 interesses minerários recaindo sob 152 áreas indígenas na região.

É oportuno destacar que o relatório nos dá conta de que as Terras Indígenas Wajapi possuem 79,4% de seu território marcado por interesses minerários, enquanto que as Terras Indígenas Uacá, 78,46, e a de Paru d'Este, têm 77,4%.

### **JUSTIFICATIVA**

#### **DA ATIVIDADE MINERÁRIA**

No Brasil, a mineração, de um modo geral, está submetida a um conjunto normativo, que vai da Constituição Federal de 1988 até os alvarás de pesquisa, lavra e lavra garimpeira.

No plano constitucional verifica-se:

Art. 20 - São bens da União:

(...)

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

## Ministério Público Federal

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais”.

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.

A implementação da política minerária, a cargo do governo federal, têm a responsabilidade de definir as diretrizes e regulamentações, bem como atuar na concessão, fiscalização e cumprimento da legislação mineral. Compõem-se: Ministério de Minas e Energia - MME, através da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral - SGM/MME, por sua vez responsável por formular e coordenar a implementação das políticas do setor mineral e o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, responsável pelo planejamento e fomento do aproveitamento dos recursos minerais, preservação e estudo do patrimônio paleontológico, cabendo-lhe também superintender as pesquisas geológicas e minerais, bem como conceder, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, de acordo o Código de Mineração.

A atividade minerária encontra previsão no Código de

## Ministério Público Federal

Mineração - Decreto Lei nº 227/1967.

O regimes de aproveitamento das substâncias minerais que disciplina as formas de títulos de mineração estão previstos no art. 2º do Código:

Art. 2º. Os regimes de aproveitamento das substâncias minerais, para efeito deste Código, são: (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

I - regime de concessão, quando depender de portaria de concessão do Ministro de Estado de Minas e Energia; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

II - regime de autorização, quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

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; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

IV - regime de permissão de lavra garimpeira, quando depender de portaria de permissão do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

V - regime de monopolização, quando, em virtude de lei especial, depender de execução direta ou indireta do Governo Federal. (Incluído pela Lei nº 9.314, de 1996)

A autorização para pesquisa constitui a 1ª etapa do procedimento de concessão mineral e depende de prévio requerimento ao DNPM nos termos do artigos:

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: (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

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; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

II - prova de recolhimento dos respectivos emolumentos; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

III - designação das substâncias a pesquisar; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

IV - indicação da extensão superficial da área objetivada, em hectares, e do Município e Estado em que se situa; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

V - memorial descritivo da área pretendida, nos termos a serem definidos em portaria do Diretor-Geral do DNPM; (Incluído pela Lei nº 9.314, de 1996)

VI - planta de situação, cuja configuração e elementos de informação serão estabelecidos em portaria do Diretor-Geral do DNPM; (Incluído pela Lei nº 9.314, de 1996)

VII - plano dos trabalhos de pesquisa, acompanhado do orçamento e cronograma previstos para sua execução. (Incluído pela Lei nº 9.314, de 1996)

O requerimento, desde que devidamente instruído e recaindo sobre uma área livre (não onerada por requerimento anterior), resultará em um título minerário: o Alvará de Pesquisa. Ocorre que, o requerimento outorga o direito de preferência ao requerente sobre a área, inviabilizando novos pleitos sob o mesmo território.

Art. 11. Serão respeitados na aplicação dos regimes de Autorização, Licenciamento e Concessão: (Redação dada pela Lei nº 6.403, de 1976)

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; e (Redação dada

pela Lei nº 6.403, de 1976)

Observa-se que o "mero" requerimento, por si só, gera direitos minerários a quem o fez. Dessa forma, é considerado como título minerário uma vez que outorga direito minerário.

Com a autorização de pesquisa, o minerador, se comprovada a exequibilidade técnico-econômica da lavra, poderá pleitear a concessão de lavra mineral, que gerará um segundo título minerário, a Portaria de Lavra, que possibilita o aproveitamento do minério.

Art. 36. Entende-se por lavra o conjunto de operações coordenadas objetivando o aproveitamento industrial da jazida, desde a extração das substâncias minerais úteis que contiver, até o beneficiamento das mesmas.

Art. 37. Na outorga da lavra, serão observadas as seguintes condições:

I - a jazida deverá estar pesquisada, com o Relatório aprovado pelo D.N.P.M.;

II - a área de lavra será a adequada à condução técnico-econômica dos trabalhos de extração e beneficiamento, respeitados os limites da área de pesquisa.

Parágrafo único. Não haverá restrições quanto ao número de concessões outorgadas a uma mesma empresa. (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

Art. 38. O requerimento de autorização de lavra será dirigido ao Ministro das Minas e Energia, pelo titular da autorização de pesquisa, ou seu sucessor, e deverá ser instruído com os seguintes elementos de informação e prova:

I - certidão de registro, no Departamento Nacional de Registro do Comércio, da entidade constituída; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

II - designação das substâncias minerais a lavrar, com indicação do Alvará de Pesquisa outorgado, e de aprovação do respectivo Relatório;

III - denominação e descrição da localização do campo pretendido para a lavra, relacionando-o, com precisão e clareza, aos vales dos rios ou córregos, constantes de mapas ou plantas de notória autenticidade e precisão, e estradas de ferro e rodovias, ou, ainda, a marcos naturais ou acidentes topográficos de inconfundível



determinação; suas confrontações com autorização de pesquisa e concessões de lavra vizinhas, se as houver, e indicação do Distrito, Município, Comarca e Estado, e, ainda, nome e residência dos proprietários do solo ou posseiros;

IV - definição gráfica da área pretendida, delimitada por figura geométrica formada, obrigatoriamente, por segmentos de retas com orientação Norte-Sul e Leste-Oeste verdadeiros, com 2 (dois) de seus vértices, ou excepcionalmente 1 (um), amarrados a ponto fixo e inconfundível do terreno, sendo os vetores de amarração definidos por seus comprimentos e rumos verdadeiros, e configuradas, ainda, as propriedades territoriais por ela interessadas, com os nomes dos respectivos superficiários, além de planta de situação;

V - servidões de que deverá gozar a mina;

VI - plano de aproveitamento econômico da jazida, com descrição das instalações de beneficiamento;

VII - prova de disponibilidade de fundos ou da existência de compromissos de financiamento, necessários para execução do plano de aproveitamento econômico e operação da mina.

Parágrafo único. Quando tiver por objeto área situada na faixa de fronteira, a concessão de lavra fica ainda sujeita aos critérios e condições estabelecidas em lei. [\(Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996\)](#)

Art. 39. O plano de aproveitamento econômico da jazida será apresentado em duas vias e constará de:

I - Memorial explicativo;

II - Projetos ou anteprojetos referentes;

a) ao método de mineração a ser adotado, fazendo referência à escala de produção prevista inicialmente e à sua projeção;

b) à iluminação, ventilação, transporte, sinalização e segurança do trabalho, quando se tratar de lavra subterrânea;

c) ao transporte na superfície e ao beneficiamento e aglomeração do minério;

d) às instalações de energia, de abastecimento de água e condicionamento de ar;

e) à higiene da mina e dos respectivos trabalhos;

f) às moradias e suas condições de habitabilidade para todos os que residem no local da mineração;

g) às instalações de captação e proteção das fontes, adução, distribuição e utilização da

água, para as jazidas da Classe VIII.

Art.40. O dimensionamento das instalações e equipamentos previstos no plano de aproveitamento econômico da jazida, deverá ser condizente com a produção justificada no Memorial Explicativo, e apresentar previsão das ampliações futuras.

Art. 41. O requerimento será numerado e registrado cronologicamente, no D.N.P.M., por processo mecânico, sendo juntado ao processo que autorizou a respectiva pesquisa.

§ 1º Ao interessado será fornecido recibo com as indicações do protocolo e menção dos documentos apresentados.

§ 2º Quando necessário cumprimento de exigência para menor instrução do processo, terá o requerente o prazo de 60 (sessenta) dias para satisfazê-las.

§ 3º Poderá esse prazo ser prorrogado, até igual período, a juízo do Diretor-Geral do D.N.P.M., desde que requerido dentro do prazo concedido para cumprimento das exigências. (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

§ 4º Se o requerente deixar de atender, no prazo próprio, as exigências formuladas para melhor instrução do processo, o pedido será indeferido, devendo o D.N.P.M. declarar a disponibilidade da área, para fins de requerimento de concessão de lavra, na forma do art. 32. (Incluído dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

Art. 42. A autorização será recusada, se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do Governo. Neste último caso, o pesquisador terá direito de receber do Governo a indenização das despesas feitas com os trabalhos de pesquisa, uma vez que haja sido aprovado o Relatório.

Art. 43. A concessão de lavra terá por título uma portaria assinada pelo Ministro de Estado de Minas e Energia. (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

## **MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS**

Sobre o manto do ideal republicano e isonômico, a Constituição da República Federativa do Brasil reconhece aos índios, em especial capítulo dedicado à temática indígena,

## Ministério Público Federal

notadamente no artigo 231, o direito à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como os **direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam**, atribuindo à União o dever de demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Todavia, no artigo 20, ao elencar os bens da União, arrola as "terras tradicionalmente ocupadas pelos índios."

No afã de harmonizar os dispositivos tem-se que as terras constituem propriedade da União, contudo, os povos indígenas possuem a garantia de seu direito de posse. De acordo com Kayser (2010), *"a União tem somente uma propriedade vinculada nessas terras, cujo objetivo é a garantia da posse permanente das mesmas sobre os índios"* <sup>1</sup>

A inteligência do art. 231 induz à duas consequências jurídicas importantes: **i)** o resgate dos direitos originários à terra, ou seja, a garantia permanente da posse, e; **ii)** o direito ao usufruto das riquezas naturais (solo, rios e água).

Por sua vez, o direito de posse à terra se desdobra em diversas normas que buscam realizar e concretizar o ideal de garantia. São os chamados direitos especiais. Assim, tem-se: i) art. 231, § 5º - vedação da remoção de suas terras salvo em caso de catástrofe ou desastre e com ad referendum do Congresso Nacional; ii) art. 231, § 4º - a inalienabilidade, indisponibilidade e imprescritibilidade das terras; iii) art. 231, § 6º - a ineficácia jurídica das infrações às proibições do art. 231; iv) arts. 231, caput e 67 do ADCT - obrigação de demarcação; v) art. 231, caput, 2ª parte - obrigação geral de proteção aos bens jurídicos indígenas, e; vi) art. 231, § 7º - proibição de atividade garimpeira.

---

<sup>1</sup> KAYSER, Hartmut- Emanuel. Os direitos dos povos indígenas do Brasil Desenvolvimento histórico e estagio atual.

## Ministério Público Federal

Entretanto, ao mesmo tempo, que a CF garante tais direitos impõe igualmente restrições ao seu pleno exercício. No que interessa ao debate na presente Ação Civil Pública tem-se a possibilidade de mineração em terras indígenas (TI's).

Considerando o exposto, entre os princípios da atividade econômica, insculpidos artigo 176, destaca-se que, para efeito de exploração ou aproveitamento, **os recursos minerais** e os potenciais de energia hidráulica são considerados como **propriedade da União**, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. O preceito apresenta-se como um reforço do disposto no artigo 20, que estabelece serem os recursos minerais, inclusive os do subsolo, constituem bem da União

Por sua vez, o § 1º do artigo 176 estabelece que a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais hídricos 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.**

Retornando ao art. 231, precisamente em seu § 3º, tem-se que 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.

E finalmente, no art. 49, inc. XVI, cabe ao Congresso Nacional, autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;.

## Ministério Público Federal

Do conjunto normativo exposto conclui-se que as riquezas minerais, inclusive do subsolo, ainda que em TI's, são bens da União e mais, que a mineração nestas terras poderá ser efetivada mediante lei ordinária, que estabelecerá as condições específicas de como pode se dar a exploração ou aproveitamento e dependerá de expressa autorização do Congresso Nacional e após prévia oitiva dos povos indígenas sempre que presente o interesse público assegurando aos índios a participação nos resultados da lavra.

### FUNDAMENTOS

#### **1. Da nulidade de todos os títulos minerários deferidos em Terras Indígenas:**

Verifica-se que as normas autorizativas da mineração em terras indígenas - arts. 176, § 1º e 231, § 3º - condicionam eficácia à uma futura regulamentação.

Numa análise perfunctória dos preceitos, constata-se que trata-se de norma válida, todavia, não plenamente eficaz. Explica-se. A validade do art. 231, § 3º decorre diretamente do Poder Constituinte originário enquanto que do art. 176, § 1º da observância do devido processo constitucional na forma do art. 60 da CF/88. Entretanto, não se mostram aptas a produzir efeitos uma vez que as condições para o exercício legal da atividade deverão estar previsto em lei.

Nesse sentido é oportuno tecer breves considerações sobre a validade, aplicabilidade e eficácia das normas jurídicas, *in casu*, da espécie constitucional.

O ilustre doutrinador José Afonso da Silva, ao analisar a eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, encontrou três espécies normas no texto magno: as normas com eficácia plena, são as que produzem a plenitude dos seus efeitos, revestidas de todos elementos necessários à sua executoriedade, tornando

## Ministério Público Federal

possível sua aplicação de maneira direta, imediata e integral; as com eficácia contida, que produzem a plenitude dos seus efeitos, mas podem ter o seu alcance restringido em razão da existência na própria norma de uma cláusula expressa de redutibilidade ou em razão dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, e, por fim; aquelas com eficácia limitada, que não produzem a plenitude de seus efeitos, dependendo da integração da lei (lei integradora) uma vez que contêm os elementos necessários para sua executoriedade.

Com efeito, os artigos 176, § 1º e 231, § 3º, que estabelecem a possibilidade de atividade de mineração em TI's, reclamam a edição de uma lei ordinária que estabelecerá as **condições específicas** em que se desenvolverá tal atividade. Dessa forma, enquanto não editada o diploma não se vislumbra eficácia nos preceitos constitucionais e, portanto, não há que se falar em exploração mineral em terras indígenas.

E mais, para o mestre do Largo do São Francisco, as normas de eficácia limitada possuem eficácia ab-rogativa da legislação precedente incompatível. Assim, tem-se que uma norma jurídica antecedente à norma de eficácia limitada e com ela incompatível, afigura-se viciada, devendo ser expurgada do ordenamento jurídico.

É importante ressaltar que, ao se falar em norma jurídica envolve aquela de caráter geral e abstrata quanto a de natureza particular, a exemplo dos atos administrativos. Indubitavelmente, um ato administrativo, ainda que antecedente à norma constitucional, mas com ela incompatível, encontra-se à margem do ordenamento, conseqüentemente, destituído de qualquer eficácia.

Ao discorrer sobre a natureza do § 3º, a doutrina indigenista ressalta que *" em parte, a norma contida no § 3º tem aplicabilidade negativa imediata pois impossibilita qualquer*

## Ministério Público Federal

*atividade a ela contrária.* " <sup>2</sup>

Dessarte, é forçoso concluir os atos administrativos que possam resultar em direito minerário (título minerário) e possibilite a pesquisa e exploração da atividade minerária em terra indígena, como Requerimento de Pesquisa, Autorização de Pesquisa Mineral, Concessão de Lavra Mineral e Permissão de Lavra Garimpeira, mostram-se incompatível com os arts. 176, § 1º e 231, § 3º, logo, inválida.

A tese encontra guarida na doutrina.

"Além das normas, os atos jurídicos de qualquer espécie realizados na vigência do ordenamento jurídico anterior que conflitem com a Constituição são viciados ou inconstitucionais. Por conseguinte, quaisquer procedimentos administrativos instaurados em sede de legislação anterior à Constituição de 1988 são viciados, pois não descritos em legislação infraconstitucional, ainda não editada, e prevista como condição indispensável para a exploração de recursos minerais pelo § 3º do artigo 231.

Ilustrando o até aqui exposto, os requerimentos de pesquisa e lavra de recursos minerais anteriores à Constituição de 1988, previstos na legislação não recepcionada, no que tange às terras indígenas, devem ser indeferidos de plano tendo em vista a inexistência de procedimento que atenda às exigências constitucionais.

Pelo que até agora já foi visto, os requerimentos e processos administrativos admitidos após a Constituição, onde quer que eles se encontrem, também devem ser indeferidos de plano, já que eles não são regulamentados pela legislação infraconstitucional. Os órgãos da Administração Pública sequer poderiam aceitar seu protocolo, por não sabem nem ao

---

<sup>2</sup> VILLARES, Luiz Fernando. Pag. 248

menos se serão competentes para analisá-los ou mesmo se serão sedes de procedimento. Esses requerimentos, solicitações ou interesses minerários não geram qualquer direito individual ao interessado, ao passo que na legislação anterior marcavam apenas uma prioridade para, no futuro, ser exercida, se cumpridas todas as fases e exigências do procedimento.

(...)

Mesmo que as autorizações houvessem sido concedidas em área que ainda não era reconhecida como terra indígena, isso nada importaria, visto que o procedimento de demarcação de terras indígenas é, pelo caput do artigo 231, ato meramente declaratório, que apenas reconhece a tradicionalidade da ocupação indígena daquele território. Assim, se ele foi ocupado algum dia essa ocupação é ilegal.”<sup>3</sup>

Dessa forma, o DNPM deveria ter anulado todos os processos minerários em terras indígenas iniciados antes da promulgação da Constituição de 1988, não ter permitido nenhum processo após o advento desta e ainda, anulado os existentes após a demarcação de uma área como TI.

Contudo, o DNPM limitou-se a realizar, a partir de 2002, bloqueio administrativo de todos os processos minerários.

A invalidação dos títulos também é reclamada pelo art. 231, § 6º da CF/88.

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.

(...)

§ 6º - São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o

---

<sup>3</sup> VILLARES,...pag. 248/249



## Ministério Público Federal

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.

Conforme explanado os índios possuem direito originário à terra. Trata-se do reconhecimento do indigenato, instituto consagrado pelo positivismo e reconhecido pelo Estado Brasileiro desde o período colonial. A doutrina defende que o direito dos índios às terras por eles ocupada é um direito legítimo e por isso não necessita de legitimação enquanto que o direitos dos não índios dependem de legitimação. Nesse sentido, o ato demarcatório é o ato formal de reconhecimento desse direito, ele não o cria, vez que é preexistente.

A Constituição de 1988 abraçou, explicitamente, o Indigenato em seu artigo 231, já que consagra os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. Sem qualquer dúvida pode-se afirmar que o texto magno apenas declarou um direito que precede à organização político-jurídica do Estado brasileiro.

Em importante julgamento, concluído em 2 de maio de 2012, o Supremo Tribunal Federal, nos autos da ACO 132, garantiu aos Pataxó Hãe-Hãe-Hãe o direito sobre as terras localizadas na Reserva Caramuru-Catarina Paraguassu, localizada no sul do estado da Bahia:

**Decisão:** Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, acolheu a questão de ordem suscitada pela Senhora Ministra Cármen Lúcia no sentido de dar continuidade, nesta assentada, ao julgamento da ACO 312, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio. Por unanimidade, o Tribunal rejeitou a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Em seguida,

o Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para declarar a nulidade de todos os títulos de propriedade cujas respectivas glebas estejam localizadas dentro da área da Reserva Indígena Caramuru-Catarina-Paraguaçu, todos eles, e, em consequência, julgadas improcedentes as reconvenções dos titulares desses títulos anulados, carecedores de ação os demais reconvintes, condenados os réus cujos títulos foram anulados a pagarem honorários de 10% (dez por cento) sobre o valor atualizado da causa e compensados os honorários dos outros reconvintes que decaíram da reconvenção, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente ação e prejudicados os pedidos de reconvenção. Votou o Presidente, Ministro Ayres Britto. Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Luiz Fux. Impedido o Senhor Ministro Dias Toffoli. Ausentes, em viagem oficial, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski e, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Não votou o Senhor Ministro Luiz Fux por ter sucedido ao Ministro Eros Grau (Relator). Plenário, 02.05.2012.

É oportuno destacar que o julgado se reveste de importância não só mostrar que o artigo 231 possui eficácia declaratória de direito preexistente mas por que foi concluído em momento em que o Poder Executivo criou novo empecilho ao reconhecimento de terras indígenas, ao estabelecer entre outras exigências necessidade de consulta prévia ao Ministério de Minas e Energia antes de qualquer decisão da Funai.

A ratificação do indigenato se expressa na regra do § 6º que excluiu qualquer direito real ou possessório sobre as terras indígenas, inclusive sobre os recursos naturais, entre eles os minerais, e, por conseguinte, nulos e sem efeitos.

Dessa forma, é totalmente destituído de sentido qualquer ato administrativo visando onerá-los ou garantir a validade de qualquer título minerário em terras indígenas de vez que afiguram-se nulos de pleno direito.

Considerando a existência de títulos minerários em TI's pode-se concluir pelo seu decaimento ou caducidade, no momento da demarcação e homologação da terra indígena. Inquestionavelmente, o direito à terra é originário e, logo, a

## **Ministério Público Federal**

demarcação e homologação meramente declaratória, razão pela qual os títulos deferidos são nulos, nos termos do § 6º.

A nulidade dos títulos de mineração em terra indígena decorre da necessidade do Congresso Nacional autorizar sua emissão. Tanto o § 3º do 231 quanto o artigo 49, inciso XVI, estabelecem a competência do Congresso Nacional para autorizar a mineração em TI's.

Ademais, é a norma infraconstitucional (art. 15 do Decreto Lei 227/67) que atribui DNPM a função de autorizar a pesquisa e conceder a lavra das riquezas minerais enquanto que o texto constitucional delega ao Congresso a poder para conferir esta autorização. Dessa forma, a atuação da autarquia minerária no sentido de autorizar pesquisa e lavra em terras indígenas encontra-se maculada e constitui usurpação da competência legitimamente conferida ao órgão legislativo federal pela CF/88.

## **2. DA ILEGALIDADE DO BLOQUEIO ADMINISTRATIVO IMPOSTO PELO DNPM NOS PROCESSOS MINERÁRIOS EM TERRAS INDÍGENAS:**

O DNPM ante à vedação constitucional, em 12/11/2002, promoveu bloqueio administrativo, por prazo indeterminado, em todos os processos minerários incidentes em TI's que tramitavam naquele órgão e se impõe aos processos iniciados após aquela data. Dessa forma, mesmo sendo ilegal a mineração em terras indígenas, a autarquia aceita novos requerimentos, todavia, bloqueia-os, ou seja, não os defere e tampouco indefere.

O objetivo da medida é assegurar o direito de preferência ao requerente, previsto no art. 11 do Código de Mineração, quando houver norma regulamentando a exploração mineral em TI's. Com a regulamentação dos preceitos constitucionais referidos, estes requerentes terão direito de preferência sobre a área pleiteada. Salvo melhor juízo, a prática fere a isonomia de tratamento aos interessados nos recursos naturais em terras

indígenas.

A doutrina especializada entende que o direito de preferência é título minerário inominado.

**"Cabe observar que a área requerida, desde que considerada livre pelo DNPM, estará sempre onerada pelo direito de prioridade, um título de direito minerário inominado, autenticado ou não por um título nominado desses direitos. Assim, será antes da outorga do título nominado e , no caso de regime de autorização e concessão, durante a pendência da decisão do requerimento de prorrogação do prazo de validade do título de autorização de pesquisa ou, após a apresentação do relatório de trabalhos de pesquisa até a outorga do título de concessão de lavra, períodos durante os quais nenhum desses títulos nominados estará em vigência."**<sup>4</sup>

A conduta da Autarquia constitui afronta à Lei 9784/99, que regula o procedimento administrativo no âmbito da administração, seja direta ou indireta. O artigo 48 estabelece o **dever da administração pública de emitir decisão nos processos administrativos** em matéria de sua competência. Já o 49, dispõe que uma vez concluída sua instrução, o poder público tem o prazo de **até trinta dias para decidir**, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

## DA COMPETÊNCIA E ATRIBUIÇÃO

### 1. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL:

Após a promulgação da Constituição de 1988, a

---

<sup>4</sup> Ribeiro, Carlos Luiz. Tratado de direito minerário, Del Rey, 2005, p. 310

## **Ministério Público Federal**

comunidade jurídica passou a discutir, incansavelmente, os limites da tutela jurisdicional indígena. O debate decorre do artigo 109, XI da Lei Maior, que estabelece ser competência da Justiça Federal o julgamento das ações envolvendo direitos indígenas.

A competência federal firma-se por ser o DNPM, autarquia federal vinculada ao Ministério das Minas e Energia, responsável por assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõe a legislação minerária. Nos termos do artigo 109 da Constituição Federal:

**Art. 109.** Aos juizes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

### **2. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:**

Esta ação civil pública busca a anulação de título minerários nominados e inominados, emitidos pela autarquia federal, em terras indígenas, dada a lesão aos interesses dos povos indígenas. Logo, tem cristalina legitimidade o Ministério Público Federal para ajuizar a ação civil pública, consoante o disposto na Lei Complementar nº 75/83, em seu artigo 6º, VII, "c", que atribui ao *Parquet* a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, mediante ação civil pública.

Ademais, o Ministério Público tem por função institucional a defesa, judicial e extrajudicial, dos direitos e interesses das populações indígenas, nos termos do artigo 129,

inciso V da Constituição Federal.

**III - DO PEDIDO**

Por todo o exposto, requer o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:

**Liminarmente**, a concessão de medida, *inaudita altera pars*, em **sede de antecipação de tutela**, para, **EM CARÁTER DE URGÊNCIA**, para condenar:

I - o DNPM/AP a indeferir quaisquer requerimentos de autorização de pesquisa mineral, permissão de lavra garimpeira e concessão de lavra mineral em terras indígenas no Estado do Amapá, mesmo aqueles em trâmite atual no DNPM, sob pena de multa diária no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);

II - o DNPM/AP a suspender quaisquer efeitos jurídicos das autorizações de pesquisa mineral em terras indígenas no Estado do Amapá, atualmente vigentes no DNPM, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de multa diária no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);

III - a União a suspender quaisquer efeitos jurídicos das portarias de concessões de lavra mineral em terras indígenas no Estado do Amapá, atualmente vigentes expedidas pelo Ministério de Minas e Energia, no prazo de 30 dias, sob pena de multa diária no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);

Em sede de **cognição definitiva**, sejam os pedidos julgados procedentes, **confirmando-se todos os pedidos liminarmente requeridos** para condenar:

I - o DNPM/AP a indeferir quaisquer requerimentos de

**Ministério Público Federal**

autorização de pesquisa mineral, permissão de lavra garimpeira e concessão de lavra mineral em terras indígenas no território do Estado do Amapá, ainda em trâmite no DNPM/AP, por ausência de legislação infraconstitucional que regulamente o disposto nos art. 176 §1º e 231, § 6º da CRFB, no prazo de 30 dias, sob pena de multa diária no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);

II - condenar o DNPM/AP a indeferir de plano eventuais futuros requerimentos de autorização de pesquisa mineral, permissão de lavra garimpeira e concessão de lavra mineral em terra indígena no território do Estado do Amapá, por ausência de legislação infraconstitucional que regulamente o disposto nos art. 176 §1º e 231, § 6º da CRFB, no prazo de 30 dias, sob pena de multa diária no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);

III - declarar nulas todas as autorizações de pesquisa mineral concedidos em Terras Indígenas no território do Estado do Amapá;

IV - declarar nulas todas as portarias de concessão de lavra mineral concedidos em Terras Indígenas no Território Nacional, conforme fundamentação acima exposta.

Requer, ainda, sejam citados os réus para, querendo, contestar a presente ação, sob pena de revelia, protestando, desde já, pela produção de toda e qualquer prova em direito admitida, em especial a prova documental do Procedimento Administrativo em anexo.

Outrossim, requer a intimação da FUNAI para, querendo, vir integrar o polo ativo da presente ação e a condenação dos réus nos ônus da sucumbência.

**Por fim, o Ministério Público Federal requer a concessão das medidas liminares de tutelas antecipadas, *inaudita altera***

Ministério Público Federal

*pars*, por entender que o farto conjunto probatório é suficiente ao convencimento do juízo nesta fase de cognição sumária.

Atribui-se à presente causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), tendo em vista o valor inestimável dos direitos em discussão.

Macapá-AP, 19 de abril de 2013.

---

***Almir Teubl Sanches***  
PROCURADOR DA REPÚBLICA



## Ministério Público Federal

ROL DE TESTEMUNHAS (SEM QUALIFICAÇÃO, POIS AS MESMAS DEVEM SER LOCALIZADAS JUNTO ÀS COMUNIDADES INDÍGENAS, PELO QUE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PEDE PRAZO PARA JUNTAR SUAS QUALIFICAÇÕES) :

Aikyry Waiãpi

Waiwai Waiãpi

Cecília Awaeko Apalai

Aretina Tiriyo

Paulo Roberto da Silva, cacique coordenador do CCPIO.