

CEDI - P. I. B.
DATA 30/06/94
COD. E2D 00124

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DA PRODUÇÃO MINERAL

Brasília, 31 de agosto de 1993

OF. CIRC. N° 00347 / 196 / DIRE-93

DO: Diretor do DNPM

AO: Senhor Presidente do NDI - Núcleo dos Direitos Indígenas  
A/C - DR. MÁRCIO SANTILLI

ASSUNTO: "Mineração em Terras Indígenas"

A existência de minerais aflorantes tem estimulado a invasão de reservas indígenas por garimpeiros e aventureiros, com graves prejuízos às comunidades.

O Estado brasileiro é impotente para policiar as vastas extensões amazônicas e deter os intrusos. É necessário buscar instrumentos adicionais para diminuir as tensões e ao mesmo tempo beneficiar os índios.

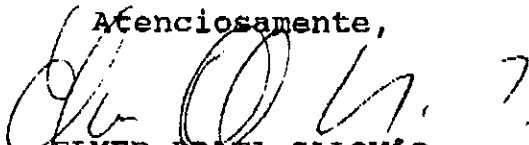
A regulamentação urgente do artigo 231 § 3º da Constituição afigura-se como um destes instrumentos, uma vez que a mineração em terras indígenas, se exercida com os cuidados requeridos e nos termos constitucionais, poderá ser uma barreira ao acesso desordenado que hoje ocorre em inúmeras reservas. Adicionalmente, poderá resultar em forma legítima de auto-sustentação destes povos.

Com o intuito de colaborar no encaminhamento do problema, o Exmo. Sr. Ministro Paulino Cícero de Vasconcellos apresentou, em recente depoimento na Comissão Especial do Estatuto das Sociedades Indígenas, da Câmara Federal, um documento preliminar que contém uma abordagem inovadora do tema, ao mesmo tempo simples e eficiente. O Dep. Luciano Pizzato, relator do projeto de Estatuto, poderá valer-se de alguns destes conceitos no Capítulo próprio do substitutivo que pretende apresentar no início de setembro. Também a Comissão de Minas e Energia poderá incorporá-lo às discussões. Seria de todo conveniente que se ampliasse imediatamente a discussão de modo a buscar um consenso entre diversas organizações envolvidas com o tema, facilitando o curso dos debates no Congresso Nacional.

Neste sentido, tenho o prazer de convidar esta prestigiosa entidade a participar de reunião para discussão do assunto, a realizar-se no próximo dia 09 de setembro, as 14:30h, na sede do Departamento Nacional da Produção Mineral, situado no Setor de Autarquias Norte, Quadra 01, Bloco "B", 3º Andar, em Brasília, DF.

Certos da presença de representante desta entidade,

Atenciosamente,



ELMER PRATA SALOMÃO  
Diretor / DNPM

- Anexos: - Pronunciamento do Ministro Paulino Cicero.  
- Projeto de Lei (Doc. Preliminar).

Convidados:

- Comissão de Minas e Energia (Presidente e Relator)
- Comissão Esp. Est. das Soc. Indígenas (Pres. e Relator)
- Dr. Wanderlino Teixeira de Carvalho
- IBRAM - Instituto Brasileiro de Mineração
- NDI - Núcleo de Direitos Indígenas
- CONAGE - Coordenação Nacional dos Geólogos
- FAEMI - Federação das Associações dos Engenheiros de Minas
- FUNAI - Fundação Nacional do Índio
- CNBB / CIMI

**CONTRIBUIÇÃO DO MME AO APERFEIÇOAMENTO DA LEGISLAÇÃO DAS  
SOCIEDADES INDÍGENAS BRASILEIRAS**

**Deputado Paulino Cícero de Vasconcellos**

**Ministro de Estado de Minas e Energia**

Depoimento à Comissão Especial do  
Estatuto das Sociedades Indígenas -  
19/08/93

É com satisfação que compareço a esta Comissão Especial que trata da elaboração do Estatuto das Sociedades Indígenas, um dos mais complexos e importantes temas confiados ao discernimento desta Casa Legislativa.

Discutir a questão indígena no Brasil é tarefa politicamente sensível, que extrapola o aspecto formal de assegurar aos nossos irmãos índios seus direitos constitucionais e a assistência social que lhes é devida pela sociedade envolvente. Não há como propor formulações neste campo sem tangenciar poderosos interesses ou provocar contundentes manifestações que, com certa frequência, avançam além de nossas fronteiras e repercutem no exterior.

Os domínios indígenas ocupam cerca de 10% do Território Nacional (quase 800 mil quilômetros quadrados) e concentram-se principalmente na Amazônia, onde se localiza a quase totalidade das grandes áreas contínuas. Haverá pouco desta vasta extensão de terra onde

não se verifique alguma interface com as atividades primordiais do Ministério que dirijo: mineração e energia.

Minha contribuição estará circunscrita à questão dos recursos minerais e hídricos existentes nas terras indígenas, assunto que por minha determinação, vem sendo motivo de estudos e debates no âmbito dos Departamentos especializados do MME.

Destaco como tema fundamental o parágrafo terceiro do artigo 231 da Constituição Federal, que estabelece as condições para o aproveitamento dos recursos hídricos e minerais em terras indígenas, ainda carente da edição da lei regulamentadora. Com sabedoria a Constituição admite o usufruto destes recursos, mas acautela-se quanto à concessão, condicionando-a à aprovação do Congresso Nacional, à audiência prévia da comunidade afetada e sua participação nos resultados da lavra.

É praticamente consensual entre os que se dedicam à causa indígena a urgente necessidade de regulamentação do aproveitamento dos recursos minerais, em nome da proteção e do interesse do índio. As sucessivas intrusões de garimpeiros, com todos os seus efeitos perniciosos sobre a saúde das comunidades, seus costumes e sobre o meio ambiente não deixam dúvidas sobre a absoluta conveniência de normatizar com presteza a exploração mineral por empresas organizadas, com as quais não se registram conflitos.

O aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica não se configura tão urgente, em razão de não haver no momento nenhuma pretensão do Governo em utilizá-los no curto prazo. Não são eles tampouco objeto de invasão dos territórios índios nem de pressões de

nenhum segmento da sociedade. Por esta razão, o MME estuda cuidadosamente a questão e pretende amadurecê-la mais antes de formalizar suas sugestões.

Há quase duas dezenas de projetos de lei tramitando nas duas Casas Legislativas versando sobre a mineração em terras indígenas, inclusive o Projeto de lei nº 2057/91, ora em apreciação por esta Comissão Especial, que em seu capítulo sobre mineração aborda diretamente o tema. Assim, ressaltam de imediato duas recomendações:

*1 - a de compatibilizar o Estatuto das Sociedades Indígenas, por sua natureza mais abrangente, recheado de temas polêmicos e de difícil consenso, com a regulamentação isolada do aproveitamento mineral em apreciação em outras Comissões desta Casa;*

*2 - a de buscar um entendimento mais estreito entre os diversos interesses envolvidos de modo à viabilizar aprovação rápida e segura da lei regulamentadora.*

A maioria dos projetos de lei apresentados (incluindo aqueles originados do Poder Executivo, Projetos de lei nºs 4563/89 e 2.160/91) adotam como premissa a excepcionalidade da exploração mineral nas terras indígenas. Este aspecto pode ser exemplificado com o parágrafo 2º do artigo 52 do Projeto de lei 2057, de 1991, ora em apreciação, que estabelece

*"A pesquisa e lavra de qualquer substância mineral em terras tradicionalmente ocupadas pelos índios poderão ser feitas quando verificada sua essencialidade e quando as reservas conhecidas e exploráveis desta substância em outras partes do território nacional forem insuficientes para o atendimento das necessidades do país".*

Ora, à parte a enorme dificuldade técnica de declarar a "essencialidade" de um determinado recurso mineral ou de atestar sua insuficiência de reservas exploráveis em outras áreas - a mercê dos diversos fatores envolvidos no dimensionamento de depósitos, como mercado consumidor, transporte, reserva e teor, dinâmica do quadro de reservas, tecnologia, demanda interna e externa, entre outros - há que se considerar um componente ético que é de extrema importância: ao mesmo tempo em que fica manifesta a intenção do legislador de excepcionalizar a lavra em terras indígenas, condiciona-a prioritariamente às necessidades de sociedade envolvente e não ao interesse do índio.

É necessário modificar este enfoque, introduzindo uma nova premissa:

O aproveitamento dos recursos minerais em território indígena deve nortear-se pelos interesses dos índios e de seu bem-estar. Os recursos minerais devem ser considerados como meio legítimo para valorizar a auto-sustentação destes povos.

Assim, qualquer bem mineral que desperte interesse empresarial deve ser considerado apto ao aproveitamento nas reservas, desde que resulte em benefício à comunidade indígena. Reforçando este princípio, milhares de requerimentos de pesquisa incidentes sobre área indígenas encontram-se hoje congelados nas prateleiras do DNPM, à espera da regulamentação constitucional, representando a manifestação espontânea do interesse da indústria mineral. Em contrapartida, nenhum bem mineral deverá ser explorado se isso resultar em prejuízo do índio - mesmo que essencial à sociedade envolvente, que neste caso buscará outras formas de atendimento às suas necessidades.

Ainda neste sentido, comunidades indígenas isoladas e/ou não dependentes da sociedade envolvente devem ter seus territórios vedados à mineração. De nada adianta a estes grupamentos produzir "riquezas" no conceito branco. Em contrapartida, aquelas comunidades dependentes de assistência material e dinheiro devem poder evoluir e integrar-se a partir do correto aproveitamento dos seus minerais disponíveis.

Outras premissas, igualmente importantes, devem fazer-se presentes nos regulamentos. Com relação ao meio ambiente, por exemplo, deve-se considerar que

a proteção do meio ambiente assume uma dimensão ampliada quando se trata de aproveitamento de recursos naturais de terras indígenas. Como a natureza, para o índio, não se dissocia de sua cultura e modo de vida, deve ser privilegiada a manutenção de ecossistemas em detrimento da recuperação ambiental.

Comentando o projeto de Lei nº 2.057/91, cabe uma observação que pode ser estendida a quase todos os demais projetos em tramitação: a sistemática preconizada para o acesso ao subsolo indígena é complicada e, na prática, poderia inviabilizar a aplicação da lei.

Além do condicionamento à dita "essencialidade" e à inexistência de outras reservas disponíveis, aspectos já comentados quanto à dificuldade técnica, para este atestado, outros pontos merecem melhor reflexão, entre os quais o alto custo dos levantamentos geológicos de detalhe previstos no parágrafo 1º do Art. 52; a manifestação em separado de inúmeros órgãos federais (Art. 53, § 2º); a audiência dupla do Congresso Nacional (para a pesquisa e para a lavra); a dificuldade de cálculo da participação nos resultados (Art. 57 § 2º).

Os estudos desenvolvidos no âmbito do MME culminaram com o desenho de um modelo aperfeiçoado para o acesso aos recursos minerais em terras indígenas... mais simples, mais prático e plenamente seguro



Assim, como contribuição aos trabalhos desta Comissão, tenho o prazer de passar às mãos do Exmo Sr. Presidente, Deputado Domingos Juvenal, o anteprojeto elaborado pelo grupo ministerial que vem estudando esta questão. Esclareço que se trata de trabalho preliminar, estando o DNPM agora empenhado em discuti-lo com entidades indigenistas, mineradoras e demais organismos governamentais. Esperamos vê-lo também discutido no âmbito desta Comissão Especial e desde já coloco os técnicos do MME à disposição para participarem de outras sessões em que se poderá detalhar, artigo por artigo, esta proposta preliminar.

A atenta vigilância da sociedade sobre as nossas Índios não permite complacência com políticas governamentais equivocadas nem postergação dos atos essenciais à garantia dos direitos de nossos irmãos índios.

A ação maior e imprescindível é, sem dúvida, a demarcação definitiva de suas terras, à qual todas as demais se subordinam. Mas também urgente e relevante é a regulamentação do art. 231 § 3º da Constituição, principalmente no que se refere aos recursos minerais, não apenas pelos benefícios que poderão advir diretamente aos índios, mas também como forma de diminuir a invasão desordenada que atualmente se verifica em vários de seus territórios pela mineração informal, com todas as graves consequências sociais e ambientais dela decorrentes.

Ao finalizar, deixo registrado meu apreço pelo trabalho desta Comissão e a certeza que estamos próximos de ver nossos povos indígenas regidos por legislação justa e protetora de seus direitos. Restará

então à Nação Brasileira superar suas dificuldades econômicas e políticas e esmerar-se em fazê-las vigir em plenitude.

DOCUMENTO PRELIMINAR PARA DISCUSSÃO

11

PROJETO DE LEI Nº

Dispõe sobre a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas, de que tratam os arts. 176, §1º, e 231, §3º, da Constituição, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º As atividades de exploração e aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas reger-se-ão pelo disposto nesta lei e, no que couber, pelo Código de Mineração.

Art. 2º A exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas só podem ser realizados mediante autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, sendo-lhes assegurada participação nos resultados da lavra.

Art. 3º A exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas serão efetivados, no interesse nacional, sob os regimes de autorização de pesquisa e de concessão de lavra de que trata o Código de Mineração, por empresa brasileira de capital nacional autorizada a funcionar como empresa de mineração.

Parágrafo único. O aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas pelo regime de garimpagem é privativo dos índios, não se aplicando, em tais áreas, o disposto no Art. 174, § 3º e 4º, da Constituição.

Art. 4º Não se aplica à exploração e ao aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas o direito de prioridade de que trata o Art.11, letra "a", do Código de Mineração.

Art. 5º Por iniciativa do Poder Executivo, ex officio ou por provocação de interessado, as áreas situadas em terras indígenas serão licitadas para fins de exploração e aproveitamento de recursos minerais, observado o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. Comissão integrada por representantes dos órgãos federais de assistência ao índio, de gestão dos recursos minerais e de proteção do meio ambiente.

I - estudo preliminar sobre a viabilidade da exploração dos interesses das políticas indígenas, minerais e ambientais;

II - proposta de edital, contendo a indicação das condições técnicas, econômicas, financeiras, sociais e ambientais, bem como as relativas à proteção dos direitos e interesses da comunidade indígena afetada.

Art. 6º As condições financeiras, referidas no inciso II do "caput" do artigo anterior, incluem o pagamento, pelo interessado, às comunidades indígenas afetadas, de:

I - bônus financeiro;

II - participação nos resultados da futura lavra.

§1º O pagamento do bônus financeiro de que trata o inciso I, cujo valor será fixado na proposta de edital referida no inciso II do "caput" do artigo anterior, é condição de outorga do alvará de autorização de pesquisa, previsto no Art. 13º.

§2º O pagamento do bônus financeiro será efetuado de uma só vez, em moeda nacional, atualizado até a data do efetivo desembolso.

§3º A participação da comunidade indígena nos resultados da lavra, cujo valor será fixado na proposta de edital a que se refere o inciso II do "caput" do artigo anterior, não poderá ser inferior a 2 % (dois por cento) do faturamento bruto resultante da comercialização do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.

§4º A receita proveniente do pagamento do bônus financeiro e da participação, referidas nos incisos I e II do "caput" deste artigo, será aplicada em benefício direto e exclusivo da comunidade indígena afetada, vedada sua utilização, a qualquer título, para custeio de programas ou atividades de responsabilidade do Poder Público por determinação constitucional ou legal.

Art. 7º Os órgãos federais mencionados no parágrafo único do Art. 5º expedirão normas peculiares a serem aplicadas no processo licitatório, inclusive, se for o caso, sobre a pré-qualificação de licitantes, - na conformidade do que dispões o Art. 114 da Lei nº 8.666, de 21/06/93.

Parágrafo único. As normas de que trata este artigo serão aprovadas por portaria interministerial e publicada no Diário Oficial da União.

Art. 8º O processo, instruído com os elementos de que tratam os incisos I e II do parágrafo único do Art.5º, será encaminhado, pelo Presidente da República, ao Ministério Público Federal, a quem caberá:

I - pronunciar-se sobre a regularidade dos procedimentos adotados no âmbito do Poder Executivo;

II - assistir o órgão federal de assistência ao índio na promoção da audiência da comunidade indígena afetada e emitir parecer sobre a legitimidade da manifestação de vontade dos índios.

Art. 9º O Ministério Público Federal remeterá o processo, devidamente instruído, ao Congresso Nacional para a competente autorização do exercício das atividades de exploração e aproveitamento de recursos minerais na área objetivada.

Art. 10º A autorização a que se refere o artigo anterior:

I - será formalizada por decreto legislativo;

II - constituirá requisito indispensável à validade jurídica dos títulos concessivos de direitos minerários em terras indígenas;

III - poderá estabelecer outras condições para o exercício das atividades de exploração e aproveitamento de recursos minerais na área objetivada, no resguardo dos interesses dos índios.

Art. 11º Publicada a autorização do Congresso Nacional, o Poder Executivo, por intermédio da Comissão referida no parágrafo único do art.5º, procederá à licitação, observados os termos e condições do ato autorizativo.

Art. 12º Ultimeada a licitação, será expedido o título minerário competente, na forma do Código de Mineração.

Art. 13º A outorga dos direitos para a execução dos trabalhos de pesquisa será consubstanciada em alvará de autorização do titular do órgão federal de gestão dos recursos minerais, expedido com estrita observância dos termos e condições da autorização do Congresso Nacional e das demais exigências desta lei e da legislação mineral, ambiental e de proteção aos índios.

Art. 14º Concluída, tempestivamente, a pesquisa, e aprovado pelo órgão federal de gestão dos recursos minerais o relatório final dos trabalhos realizados, em que fiquem demonstradas a existência de jazida e a viabilidade técnico-econômica do seu aproveitamento, o titular da autorização requererá a concessão de lavra, na forma estabelecida no Código de Mineração.

Art. 15º A outorga dos direitos para a execução dos trabalhos de lavra será consubstanciada em portaria do Ministro de Estado competente, na forma da legislação pertinente, baixada com estrita observância dos termos e condições da autorização do Congresso Nacional e das demais exigências desta lei e da legislação mineral, ambiental e de proteção aos índios.

Art. 16º O Ministério Público Federal acompanhará todos os procedimentos decorrentes da aplicação do disposto nesta lei, representando ao Congresso Nacional na eventualidade de descumprimento de qualquer dos termos e condições fixadas no ato autorizativo.

Art. 17º É vedada a pesquisa e a lavra de recursos minerais em terras indígenas não demarcadas ou ocupadas por índios isolados.

Art. 18º Os requerimentos de autorização de pesquisa, de renovação de autorização de pesquisa, de permissão de lavra e de registro de licença, pendentes de decisão, que objetivem áreas situadas em terras indígenas, serão arquivados por despacho do titular do órgão federal de gestão dos recursos minerais, assegurada aos interessados a devolução dos emolumentos que hajam sido pagos.

Art. 19º Não poderão ocorrer licitações em terras indígenas não demarcadas.

Art. 20º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 21º Revogam-se as disposições em contrário.