



ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL

APOINME – ARPIN SUDESTE – ARPINSUL – COMISSÃO GUARANI YVYRUPA - CONSELHO DO POVO TERENA
- ATY GUASU - COIAB

Assessoria Jurídica

Nota Técnica n. 01/2022 - AJUR/APIB

Nota Técnica sobre o PL 191/2020

EMENTA: PL 191/2020. COMISSÃO ESPECIAL. PESQUISA E LAVRA DE RECURSOS MINERAIS E HIDROCARBONETOS EM TERRAS INDÍGENAS. REGIME CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS INDÍGENAS. INCONSTITUCIONALIDADE DO PL 191.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL – APIB, organização indígena de representação e defesa dos direitos dos povos indígenas no Brasil, por intermédio de sua assessoria jurídica, vem apresentar nota técnica, tendo em vista que se encontra em trâmite, na Câmara dos Deputados, o **Projeto de Lei nº 191/2020**, considerando que tal proposta evidencia-se como uma das principais ameaças no Poder Legislativo aos direitos reconhecidos aos povos indígenas na Constituição Federal de 1988.

I. DO OBJETIVO DO PL 191/2020

O PL 191/2020 é de autoria do Poder Executivo, sendo assinado pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, Bento Albuquerque e pelo ex-Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, na qualidade de integrantes do governo do presidente Jair Bolsonaro. Embora a ementa da proposta apresenta como objetivo geral a alteração da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio, e a regulamentação dos § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição, *“para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia*

elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas”, mais adiante veremos que tais mudanças vão em sentido contrário daquilo que está disposto e assegurado como cláusula pétrea na Carta Constitucional de 1988.

Pelo projeto ter sido distribuído em mais de três comissões conforme inciso II do artigo 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), foi determinado pela Mesa Diretora a criação de uma Comissão Especial para análise da matéria, com a participação das Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; Minas e Energia; Direitos Humanos e Minorias; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD) Como justificativa para a propositura do PL usa-se de forma indecorosa o argumento de que a não regulamentação da matéria no plano infraconstitucional traz ao País insegurança jurídica e consequências danosas, conforme exposto:

“[...] a não regulamentação da matéria, além de insegurança jurídica, traz consequências danosas para o País, tais como: Não geração de conhecimento geológico, potencial de energia, emprego e renda; lavra ilegal; não pagamento de compensações financeiras e tributos; ausência de fiscalização do aproveitamento de recursos minerais e hídricos; riscos à vida, à saúde, à organização social, costumes e tradições dos povos indígenas; conflitos entre empreendedores e indígenas.”¹

No dia 09 de março de 2022 o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou, por 279 votos a 180, o requerimento do líder do governo, deputado Ricardo Barros (PP-PR), para tramitação em regime de urgência do Projeto de Lei 191/20. O presidente da Câmara, Arthur Lira (PP-AL), afirmou também que a proposta será analisada por um grupo de trabalho e será incluída para votação no plenário entre os dias 12 ou 13 de abril.

¹<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;sessionid=node01gj3l6u91x0to1aents4xkb4l653565184.node0?codteor=1855498&filename=PL+191/2020>.

II. DO CONTEXTO SOCIAL EM TORNO DO PL 191/2020

O atual projeto de desenvolvimento brasileiro centraliza suas atividades econômicas na exploração dos recursos naturais, sob o argumento de respeitar a sustentabilidade de tais empreendimentos. Dados do *Relatório violência contra os povos indígenas do Brasil: dados de 2020*, publicado pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI)² revelam que as invasões em terras indígenas, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio mais do que dobraram no primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, passando de 109 casos, em 2018, para 256 no ano de 2019; e aumentando para 263 casos registrados em 2020, o que significa um aumento de 141% em relação à 2018. Esses dados evidenciam o avanço de um projeto econômico que expropria as riquezas naturais e provoca uma sistemática violenta de interferência no bem-estar dos povos tradicionais.

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e a Amazon Watch lançaram recentemente o relatório *Cumplicidade na Destruição IV: Como mineradoras e investidores internacionais contribuem para a violação dos direitos indígenas e ameaçam o futuro da Amazônia*.³ Nele, é descrita a trajetória da mineração em sobreposição aos territórios indígenas, destacando o novo ímpeto que a atividade ganhou desde o início da gestão presidencial de Jair Bolsonaro. Os dados que apresentaremos nesta seção são todos referenciados no relatório *Cumplicidade na Destruição IV*.

Um dos projetos centrais do atual governo federal é justamente a abertura das Terras Indígenas para a exploração minerária. O PL 191/2020 é um dos principais instrumentos que refletem este ímpeto, tendo sido apresentado

² Conselho Indigenista Missionário. Relatório violência contra os povos indígenas do Brasil: dados de 2020. 2021. Disponível em: <<https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-violencia-povos-indigenas-2020-cimi.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2022.

³ Articulação dos Povos Indígenas do Brasil; Amazon Watch. *Cumplicidade na Destruição IV: Como mineradoras e investidores internacionais contribuem para a violação dos direitos indígenas e ameaçam o futuro da Amazônia*. 2022. Disponível em: <<https://cumplicidadedestruicao.org/assets/files/2022-Cumplicidade-na-destruicao-IV.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2022.

como prioridade legislativa do governo federal desde a sua proposição. Ainda que siga em processo legislativo para eventual regulamentação, já é possível sentir os impactos danosos da mineração sobre os territórios indígenas.

Observamos a contaminação de rios, a devastação de florestas, comunidades inteiras que, quando não foram destruídas ou levadas pela lama tóxica do vazamento de barragens de resíduos minerários, ficam sem acesso à água. Em comparação com 2018, o ano de 2021 apresentou um aumento de 62% do desmatamento ligado à mineração na Amazônia. A atividade mineradora também é uma das que mais mata defensores do meio ambiente, com 722 casos de conflito e 17 mortos em 2020, bem como também aprofunda as mudanças climáticas, sendo responsável por até 28% dos gases de efeito estufa lançados globalmente.

Somado a isso, pesquisadores apontam que a aprovação do PL 191/2020 pode causar a perda de 160 mil km² de floresta na Amazônia, o que equivale a uma área maior que a superfície da Inglaterra.⁴

No referido relatório e em suas edições anteriores, a Apib e a Amazon Watch têm apontado para o crescente interesse das grandes mineradoras sobre as Terras Indígenas, denunciando o alto número de requerimentos de pesquisa mineral protocolados na Agência Nacional de Mineração (ANM) com impactos nesses territórios. **Até novembro de 2021, foram identificados 2.478 pedidos ativos sobrepostos a 261 terras indígenas no sistema da ANM.** Tais processos estão em nome de 570 mineradoras, associações de mineração e grupos internacionais, os quais requerem explorar uma área de 10,1 milhões de hectares (101 mil km²).⁵

Por trás desses pedidos encontram-se um diverso grupo de atores, dentre os quais figuram empresas que guardam profundas relações com o capital financeiro internacional e que também possuem reconhecido histórico de impactos sobre territórios e povos indígenas no Brasil e no mundo, quais sejam: Vale, Anglo American, Belo Sun, Potássio do Brasil, Mineração

⁴ Ibidem, p. 6.

⁵ Ibidem, p. 7.

Taboca/Mamoré Mineração e Metalurgia (ambas do Grupo Minsur), Glencore, AngloGold Ashanti e Rio Tinto. Foi identificado, ainda, que as mineradoras destacadas no relatório receberam um total de USD 54,1 bilhões em financiamento do Brasil e do exterior.⁶

Dentre as 9 mineradoras destacadas, foram realizados 5 estudos de casos em relação às seguintes mineradoras: Vale; Anglo American; Belo Sun; Potássio do Brasil; Mineração Taboca e Mamoré Mineração, ambas do grupo Minsur.

A Vale possui projetos que afetam povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais ao longo do Brasil. Há os projetos Onça Puma e S11D, os quais exploram níquel e ferro junto aos territórios dos povos Xikrin e Kayapó, contaminando o rio Cateté com metais como chumbo, mercúrio, manganês, alumínio e ferro. Em relação aos quilombolas de Oriximiná, estes são afetados por uma subsidiária da Vale, a Mineração Rio do Norte, que contamina cursos d'água do rio Trombetas. Os Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe de Minas Gerais sofrem com a dificuldade de acesso à água, após o rompimento da barragem em Brumadinho, que afetou o rio Paraopeba.

Em relação à Anglo American, um dos principais impactos já existentes é a construção do mineroduto Minas-Rio, o qual possui 525 km e utiliza quantidades imensas de água para transporte de minério de ferro. O resultado é a escassez de água que sofre o povo Pataxó da Terra Indígena Fazenda Guarani, em razão da contaminação e destruição de nascentes.

Quanto à Belo Sun, sua pretensão com o Projeto Volta Grande pode ser a maior área de exploração de ouro a céu aberto do mundo. **Há riscos reais de que a sua implementação cause a morte do rio Xingu, destruindo os igarapés que o alimentam: seria o ecocídio de uma região indispensável para a vida no planeta Terra como conhecemos.**

No que tange à Potássio do Brasil, o Projeto Potássio Autazes violou os direitos de consulta livre, prévia, informada e consentida do povo Mura e de outros povos indígenas da região. A companhia segue se movimentando para

⁶ Ibidem, p. 7.

viabilizar suas atividades, desconsiderando a ordem judicial que a impede de seguir os procedimentos de licenciamento ambiental, antes de realizar a consulta livre, prévia, informada, e consentida de forma adequada.

Já em relação às corporações Mineração Taboca e Mamoré Mineração, às quais pertencem ao grupo Minsur, suas atividades estão sobrepostas aos direitos do povo Waimiri Atroari, tendo causado recentemente o vazamento de rejeitos que contaminou os rios Alalaú e Tiaraju.

Esses são alguns dos efeitos que já impactam negativamente o modo tradicional de vida dos povos indígenas relatados nos estudos de casos que o relatório *Cumplicidade na Destruição IV* apresenta. A expansão dos interesses minerários sobre terras indígenas tem potencial de aumentar essa destruição de forma inimaginável, comprometendo a vida dos povos indígenas de forma irreversível.

III. DO REGIME CONSTITUCIONAL DAS TERRAS INDÍGENAS

A Constituição Federal de 1988, após a incidência dos povos indígenas, inaugurou um Capítulo VIII específico para os direitos dos povos indígenas. Além dos artigos 231 e 232 presentes no texto constitucional existem outros dispositivos que auxiliam na defesa dos direitos indígenas. Dentre os dispositivos estão o da responsabilidade de defender judicialmente os direitos indígenas por ser uma das atribuições do Ministério Público Federal (art. 129, V), legislar sobre populações indígenas é assunto de competência exclusiva da União (art. 22. XIV), processar e julgar a disputa sobre direitos indígenas é competência dos juízes federais (art. 109. XI), o dever do Estado de proteger as manifestações das culturas populares, inclusive indígenas (art. 215, § 1), respeito à utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (art. 210, § 2). No que tange aos direitos sobre o território a Constituição Federal de 1988 no Título VIII, da Ordem Social, no Capítulo VIII, estabelece:

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.

§ 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.**

§ 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.**

§ 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 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.

§ 7º **Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.**

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

A Constituição de 1988 reconheceu o direito originário dos povos indígenas sobre a terra, reconheceu a posse coletiva decorrente da tradicionalidade das terras indígenas e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. As terras indígenas pertencem à União e são de usufruto exclusivo dos povos indígenas, nos termos do art. 20, inciso XII da Carta Maior:

Art. 20. São bens da União:

(...)

XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

A pesquisa e a extração das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional. Até o momento, apesar das várias investidas dos interessados na exploração, o Congresso ainda não regulamentou a extração, portanto a exploração das riquezas minerais no Brasil é proibida, ainda que ocorra de maneira irregular em várias localidades do país (art. 231 §3º).

Se em algum momento a exploração vier a ocorrer, as comunidades afetadas deverão ser ouvidas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da extração, na forma da lei, conforme art. 231 § 3º.

IV. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO PL 191/2020 - A PROPOSIÇÃO POR MEIO DE LEI ORDINÁRIA

O PL 191/2020 foi apresentado pelo Governo Federal sob a forma de projeto de lei ordinária. Todavia a proteção constitucional aos territórios indígenas estabelece critérios mais rigorosos a serem seguidos no âmbito do processo legislativo para que haja a regulamentação dos casos excepcionabilíssimos de *relevante interesse público da União*, o qual deve ser previsto em **lei complementar**. Dispõe o Art. 231, §6º, da Constituição Federal:

Art. 231 (...)

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

Há uma limitação fática que impede que quaisquer recursos do solo, por óbvio, aconteçam sem que haja exploração ou outras interferências sobre as riquezas naturais presentes no solo. Deste modo, a hermenêutica constitucional deve se dar de forma sistêmica, ou seja, de forma harmônica entre os artigos 176, § 1º, 231, § 3º; e o prescrito no artigo 231, § 6º. Para que haja qualquer instalação mínima de maquinário industrial destinado à exploração dos recursos hídricos para geração de potencial energético ou para pesquisa e/ou lavra de riquezas minerais, necessariamente há violação do “usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”, determinado aos povos indígenas no Art. 231, § 2º. O PL prevê, no Art. 16, § 3º, que “a autorização do Congresso Nacional para a realização da atividade principal incluirá a instalação da **infraestrutura associada** necessária”. O Art. 2º, IV, define o que é a **infraestrutura** associada, sendo ela: “sistemas elétricos, estradas, - ferrovias, dutovias e demais obras e instalações associadas às atividades previstas nesta Lei por serem necessárias ao acesso, à operação e ao escoamento da produção dessas atividades”.

Ante o exposto, evidencia-se a inconstitucionalidade do PL 191/20 por vício de formalidade, o qual deveria ter sido proposto por meio de Lei Complementar, conforme determinação constitucional.

V. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - DOS REQUISITOS ESPECÍFICOS ADOTADOS PARA A EXPLORAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS

Nas últimas décadas, as áreas onde essas disputas têm sido mais significativas estão relacionadas ao território e os recursos naturais e ambientais do Brasil. A geopolítica internacional tem priorizado uma agenda econômica que esteja alinhada com a preservação ambiental, diante disso, nos últimos anos o Brasil tem sido motivo de preocupação para a comunidade internacional, diante do avanço do desmatamento, queimadas e invasão de territórios dos povos indígenas.

Nesse sentido, buscando proteger a qualidade de vida, a dignidade e bem-estar, a Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história, consagrou um capítulo específico ao meio ambiente, possibilitando ao Poder Público e à coletividade os meios necessários para a tutela desse bem comum dos povos e deliberando princípios e regras a serem seguidos, dentre eles, conforme dispõe no “caput” do artigo 225, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Salientamos, que quando se fala em meio ambiente em um sentido mais amplo, entende-se como sendo “tanto o meio ambiente natural, quanto o cultural e, ainda, o urbano (ou artificial)”⁷. Neste sentido, para se deliberar a respeito de políticas territoriais e/ou exploração econômica em território brasileiro, necessariamente deve-se considerar a existência de povos, comunidades e assentamentos, que coexistem nessas localidades, considerando que, em alguns casos, esses povos podem ter uma ligação intrínseca de existência cultural e física relacionada ao meio ambiente.

As terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas são áreas de preservação e cumprem a função ecológica de proteção das águas, do solo, da fauna e da flora. Entendendo-se necessário a preservação destes territórios

⁷ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Fundamentos de Direito Ambiental no Brasil. In: CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Direito Ambiental: e questões relevantes*. Campinas: Millennium Editora, 2005.

para a garantia Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) em seu artigo 176 § 1º, estabelece requisitos para o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais minerais em terras indígenas.

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.** (grifos nossos)

Torna-se imperioso ressaltar que as terras indígenas são responsáveis pela proteção de 30% da biodiversidade brasileira⁸. Essa constatação deve ser observada, levando em consideração o contexto de mudanças climáticas em que vivemos, desta forma, os Estados Nacionais de todo planeta estão revendo suas políticas ambientais no sentido de garantir maior proteção ao meio ambiente, permitindo assim, que a humanidade tenha perspectiva de futuro na terra, na contra mão disso, encontra-se o Brasil buscando aprovar medidas como o PL 191/2020.

A exploração dos recursos minerais possuem impactos ambientais extremamente prejudiciais para os povos indígenas que estão em torno dos empreendimentos, tal premissa é objeto de inúmeros estudos entre os especialistas no assunto. Os impactos ambientais podem interferir na dinâmica cultural desses povos, por esse motivo, permitir grandes empreendimentos em terras indígenas exige necessariamente um amplo debate sobre a real vontade dos povos indígenas.

⁸FUNAI. **As Terras indígenas são responsáveis pela preservação de 30% da biodiversidade brasileira.** Disponível

Em: <<https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2012/as-terras-indigenas-sao-responsaveis-pela-preservacao-de-30-da-biodiversidade-brasileira>>. acesso em 08.mar.2022

Para qualquer possível regulamentação de mineração deve ser considerado em primeiro lugar o bem estar e sobrevivência dos povos indígenas e preservação de seus territórios tradicionais. A Constituição trata da mineração econômica no Brasil no art.174 da Constituição Federal:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

(...)

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei. (grifos nossos)

O art. 231 em seu §7º é taxativo ao dizer que o art. 174, § 3º e § 4º não é aplicável nas terras indígenas, portanto na Constituição não existe nada que permita a mineração comercial e industrial em terras indígenas.

Ressaltamos que a urgência em aprovar esse projeto de lei vem na esteira da aprovação do novo marco regulatório da mineração, que tem como principal objetivo expandir a exploração mineral no Brasil, sob a justificativa de “crescimento econômico”. Na realidade, trata-se de mais uma medida que reforça o modelo de expropriação dos direitos territoriais dos povos indígenas e desconsidera outros modos de vida presentes em zonas que possuem minérios.

Essas atividades contribuem para a redução dos mananciais, propiciando a erosão, o assoreamento dos cursos d’água, a alteração negativa das condições climáticas e do regime de chuvas, dentre outras formas de degradação ambiental.

Mesmo que a Constituição federal tenha estabelecido regras gerais para as atividades minerárias ou o aproveitamento de potenciais energéticos em

todo o território nacional, considerando a necessidade de preservação do território indígena, criou-se regras específicas e mais restritivas para a prática da atividade dentro das terras indígenas, conforme demonstrado acima.

Os povos indígenas no Brasil podem explorar recursos minerais em suas terras para fins de subsistência e não precisam de autorização do governo para fazê-lo, o artigo 44 do Estatuto do Índio permite a exploração de recursos minerais feita pelos indígenas e é regulamentada pelo decreto nº 88.985, de 10 de novembro de 1983. Para Villares (2009), por exemplo, a exploração dos recursos minerais feitas por indígenas é proibida pela constituição, ainda que seja em condições sustentáveis e para subsistência:

A reivindicação dos povos indígenas por mais alternativas sustentáveis de atividades econômicas, que melhorariam a sua condição de vida é justa e necessária. Contudo, a exploração dos recursos minerais em terras indígenas hoje não está regulamentada, o que traz a impossibilidade dessa atividade, seja por terceiros ou pelos próprios índios. A falta de balizas claras, e impostas por lei, como quer a Constituição, que impossibilitam a exploração de recursos minerais está clara. (VILLARES, 2009, p.245)⁹

Nesse caso deve-se observar que se não houver ressalva de direito adquirido e a lei antiga estiver em conflito com a nova Constituição, o que prevalece é o que está no texto constitucional. A Constituição Federal atribuiu a autorização da mineração em terras indígenas ao Congresso Nacional, portanto destituiu o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) de qualquer poder decisório sobre a matéria.

Não há um impeditivo legal para o aproveitamento dos recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica em terras indígenas mas cabe consignar que os recursos naturais para os povos indígenas, são necessariamente uma condição *se ne qua non* para garantia a expressão cultural e de vida desses povos, portanto, o meio ambiente, é essencial para assegurar o direito fundamental à vida (art. 5º, “caput”), posto que a tutela da qualidade do meio ambiente diz respeito à sobrevivência humana e da mãe Terra.

⁹ VILLARES, Luiz Fernando. *Direito Dos Povos Indígenas*. Curitiba: juruá, 2009.

SDS, SHCS, Edifício Eldorado – Bloco D, sala 104 – Brasília / DF Cep: 70.392-900
juridico@apiboficial.org / (61) 3034-5548

Salvaguardar os direitos territoriais dos povos indígenas, impedindo a expropriação do meio ambiente é promover o *princípio da ubiquidade*. Para Celso Antônio Pacheco Fiorilo:¹⁰

“este princípio vem evidenciar que o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação, legislação sobre qualquer tema, atividade, obra etc. tiver que ser criada e desenvolvida. Isso porque, na medida em que possui como ponto cardeal de tutela constitucional à 'vida' e a 'qualidade de vida', tudo que se pretende fazer, criar ou desenvolver deve antes passar por uma consulta ambiental, enfim, para saber se há ou não a possibilidade de que o meio ambiente seja degradado”.

Sabe-se que as atividades regulamentadas pelo projeto de lei, impactam diretamente o meio ambiente, trazendo profundas mudanças geográficas, de saúde pública nos povos indígenas e culturais, portanto, a doutrina estrangeira como a nacional reconhece a existência do *princípio da proibição do retrocesso ambiental*. Neste sentido, Alexandra Aragão leciona, *in verbis*:

No âmbito interno, o princípio da proibição do retrocesso ecológico, espécie de cláusula *rebus sic stantibus*, significa que, a menos que as circunstâncias de fato se alterem significativamente, não é de admitir o recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados. Nesta vertente, o princípio põe limites à adoção de legislação de revisão ou revogatória. As circunstâncias de fato às quais nos referimos são, por exemplo, o afastamento do perigo de extinção antropogênica, isto é, a efetiva recuperação ecológica do bem cuja proteção era regulada pela lei vigente, desde que cientificamente comprovada; ou a confirmação científica de que a lei vigente não era a forma mais adequada de proteção do bem natural carecido de proteção. Internamente, o princípio do retrocesso ecológico significa, por outro lado, que a suspensão da legislação em vigor só é de admitir se se verificar uma situação de calamidade pública, um estado de sítio ou um estado de emergência grave. Neste caso, o retrocesso ecológico

¹⁰ FIORILO, Celso Antônio Pacheco. “Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Ed. Saraiva, 7ª ed., p. 45.

será necessariamente transitório, correspondendo ao período em que se verifica o estado de exceção.¹¹

Ainda neste sentido, a constituição se incumbiu em resguardar os direitos dos povos indígenas ao seu território das atividades garimpeiras. Em seu § 7º do artigo 231 exclui as terras indígenas do disposto no artigo 174 § 3º e § 4º, *in verbis*:

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

Tal prerrogativa visa a proteção dos territórios indígenas para que seja garantido o usufruto exclusivo das riquezas conforme versa o § 2º do 231 da CRFB/88, sendo o garimpo em terras indígenas vetado pela Constituição. O PL n°191/2020 visa exatamente o oposto do que preconiza a Carta Magna, em seus artigos 32 e 33 resta claro a prioridade da atividade garimpeira, *in verbis*:

Art. 33. É admitida a outorga de permissão de lavra garimpeira em terras indígenas exclusivamente nas zonas de garimpagem previamente definidas pela ANM, desde que haja consentimento das comunidades indígenas afetadas, nos termos do disposto em regulamento e observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia.

§ 1º As zonas de garimpagem serão delimitadas nas áreas de ocorrência de minerais garimpáveis identificadas em estudo técnico prévio.

§ 2º Nas áreas em que a ocorrência de minerais garimpáveis for notória, as zonas de garimpagem poderão ser definidas pela ANM independentemente de estudo técnico prévio.

§ 3º A ANM concederá o prazo de cento e oitenta dias para que as comunidades indígenas afetadas manifestem interesse em realizar a garimpagem diretamente ou em parceria com não indígenas, nos termos do - disposto em regulamento.

¹¹ ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Brasileiro, 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p.57-58.

§ 4º Na hipótese de as comunidades indígenas afetadas não manifestarem interesse em realizar a lavra garimpeira na forma prevista no § 3º, deverão, na mesma oportunidade, manifestar se sobre o consentimento ou - não para a realização da lavra garimpeira por não indígenas, observado o prazo de que trata o § 3º.

§ 5º Na hipótese de existência do consentimento para a realização de lavra garimpeira por não indígenas, a ANM poderá colocar em disponibilidade as potenciais áreas para permissão de lavra garimpeira, após a oitiva das comunidades indígenas afetadas e a autorização do Congresso Nacional.

§ 6º Na hipótese de opção pela exploração de lavra garimpeira, é facultada aos indígenas a contratação de serviços específicos de terceiros, inclusive não indígenas, para o exercício da atividade, desde que sejam os próprios indígenas que controlem a operação.

§ 7º A ANM poderá estabelecer, por meio de resolução, a exigência de comprovação de capacidade técnica e econômica por parte do requerente da permissão de lavra garimpeira.

§ 8º As atividades nas zonas de garimpagem ocorrerão em bases sustentáveis, preservados os recursos ambientais necessários ao bem estar das - comunidades indígenas afetadas, seus usos, costumes e tradições.

De pronto, a matéria proposta pelo poder executivo encontra entraves e afronta veemente a Carta Magna, contrariando princípios e violando direitos e garantias fundamentais garantidos pela Constituição aos povos indígenas. Uma vez que o constituinte ao assegurar restrições de uso da terra, reconhece como direito originário, ou seja, anterior à existência do Estado o direito fundamental dos indígenas às terras tradicionalmente ocupadas como sendo um direito originário.

Ademais, o Ilustríssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal Edson Fachin, no Julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.017.365, com repercussão geral reconhecida, firmou em seu voto que os direitos dos povos indígenas são direitos fundamentais, ou seja, não são passíveis de mitigação, sendo imunes a qualquer medida legislativa que vise prejudicá-los. De acordo com o Ministro:

“[...] os direitos emanados do artigo 231 da CF/88, enquanto direitos fundamentais, estão imunes às decisões das maiorias legislativas eventuais com potencial de coartar o exercício desses direitos, uma vez consistem em compromissos firmados

pelo constituinte originário, além de terem sido assumidos pelo Estado Brasileiro perante diversas instâncias internacionais (como, por exemplo, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e a Declaração das nações Unidas sobre os Povos Indígenas). Portanto consistem em obrigações exigíveis perante a Administração Pública, consistindo em dever estrutural a ser desempenhado pelo Estado, e não meramente conjuntural. **Em terceiro lugar, por se tratar de direito fundamental, aplica-se aos direitos indígenas a vedação ao retrocesso e a proibição da proteção deficiente de seus direitos, uma vez que atrelados à própria condição de existência e sobrevivência das comunidades e de seu modo de viver.** (RE 1017365 RG, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 09/07/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-075 DIVULG) (grifos nossos).

Conforme extrai-se do voto do Ministro relator, os direitos dos povos indígenas consagrados pelo texto constitucional estão imunes a medidas que visem prejudicá-los. O processo de avanço da mineração sobre terras indígenas envolve vários mecanismos, como a mercantilização da terra, a expulsão dos povos e a flexibilização das normas de regulação, de modo a favorecer a rentabilidade dos investimentos.

A mineração em terras indígenas é em si mesma uma prática violadora dos direitos humanos e direitos fundamentais dos povos indígenas. Os impactos negativos, ocasionados pela extração dos minérios, deixam uma onda de devastação nos territórios. A legislação brasileira reconhece os territórios tradicionais como “espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais” (artigo 3º, II, Decreto 6.040/07), diante o exposto torna-se fundamental garantir a total integridade desses territórios, final eles precisam estar preservados para os povos indígenas consigam exercer seu modo tradicional, sem interferência externa da sociedade não indígena, ainda mais.

Ao fazermos interpretação dos artigos 215 e 225 da Constituição Federal, chegaremos a conclusão que a atividade minerária em território indígena deve ser a exceção da exceção, vejamos:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e

apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afrobrasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

[...]

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

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.

§ 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.**

§ 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.**

De acordo com os artigos supramencionados, podemos verificar que o Estado brasileiro, deve respeitar e dar subsídios para que os povos indígenas possam exercer suas culturas de maneira plena, isso implica em garantir a integridade territorial, ao passo que o art. 231 prevê o usufruto exclusivo dos indígenas. Desta forma, os empreendimentos minerários interferem diretamente na dinâmica social do território explorado, prejudicando necessariamente o exercício da cultura e o uso do usufruto exclusivo.

O território é um elemento estruturante da existência indígena, os empreendimentos minerários tendem a causar uma interferência direta em toda

a organicidade dos povos indígenas, poluindo rios, contaminando peixes, trazendo doenças, disseminando o consumo de drogas entre os indígenas, etc.

Corroborando com os argumentos arguidos, Carlos Frederico Marés de Souza Filho, vaticina:

“Esta questão resulta mais clara quando se analisa o § 3º do artigo em comento [231], que trata da exploração dos recursos hídricos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais. Nestes casos, nos quais os índios não podem fazer com seus próprios recursos e esforços, é necessária uma autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, que devem participar do resultado da lavra. Há que se ponderar que esta autorização somente é possível quando não viola o caput do artigo nem os demais parágrafos. **Não é possível, e seria inconstitucional, uma lei regulamentar a possibilidade de violar os direitos sobre as terras ou sobre a posse permanente, ou sobre o usufruto exclusivo, ou o que quiçá seja ainda mais grave, a organização social e cultural indígena. Portanto, o limite da exploração hídrica ou minerária é a preservação dos direitos indígenas à terra, à sociedade e à cultura.**”¹²

A busca pela regulamentação da mineração em terras indígenas tem se intensificado nos últimos anos, os projetos de lei e propostas de emendas constitucionais que são apresentadas ao Congresso Brasileiro que tem por objeto explorar os recursos minerais em terras indígenas, são crescentes. O território indígena é visto como um local de potencial exploração de riquezas, visto que a preservação ambiental dentro dos territórios tradicionais são superiores aos territórios não demarcados.

No cenário político nacional, uma nova corrida pelo ouro na Amazônia tem sido incentivada pelo poder executivo federal, que defende o aproveitamento econômico dos territórios indígenas, fazendo uso de um discurso desenvolvimentista, defendendo um “progresso” econômico, que atenda os interesses econômicos das mineradoras multinacionais, interesses esses, pressionados pelos agentes políticos que propuseram a criação do PL 191/2020 para regularizar a mineração em territórios tradicionais.

¹² SARLET, Ingo Wolfgang; BRANDÃO, Rodrigo. Comentários ao artigo 60. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et. al. Comentários à Constituição do Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 1.223.

VI. DAS NORMAS E TRATADOS INTERNACIONAIS.

A propositura legislativa em tela, carrega consigo um paradoxo que nos chama a atenção, o PL 191 prevê a *“oitiva das comunidades indígenas”*. Entretanto, **a decisão dos povos indígenas não é soberana**, ou seja, não se busca o livre consentimento dessas comunidades, tratando-se meramente de um cumprimento de formalidade.

O texto, da forma em que se encontra, tem como objetivo descaracterizar o procedimento de consulta prévia dos povos indígenas. A Convenção nº 169 da OIT trouxe uma preocupação acentuada em fazer com que os anseios dos povos indígenas fossem levados em consideração durante um processo decisório que cause impacto direto em suas vidas e culturas. Nesse sentido, entende-se que ao não considerar a negativa dos povos indígenas, o projeto de lei nº 191/2020 fere diretamente a convenção nº 169 da OIT, que prevê:

Artigo 6º

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.

Artigo 15

1. **Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a**

participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes na terras, **os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras.** Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades).¹³ **(grifo nosso)**

Conforme se extrai do texto supramencionado, é necessário que a consulta aos povos indígenas seja um procedimento que garanta a real participação dos envolvidos. A pretensão no PL nº 191 é criar uma falsa impressão de que os indígenas estariam sendo consultados, ao passo que, caso os indígenas entendessem pela não aprovação de empreendimentos em suas terras, tal posicionamento não teria o poder de barrar a exploração econômica em seus territórios.

Ademais, a Declaração das Nações Unidas para os Direitos dos Povos Indígenas prevê que qualquer empreendimento que vise a exploração econômica em território indígena deve ser feito o procedimento de consulta a esses povos.

Artigo 32 [...]

2. Os Estados celebrarão consultas e cooperarão de boa fé com os povos indígenas interessados na condução de suas próprias instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre e informado, antes de aprovar qualquer projeto que afete as suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação com o desenvolvimento, a utilização ou a exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo.

¹³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção 169.2020. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/content/convencao-169-e-o-instrumento-para-inclusao-social-dos-povos-indigenas>.

Diante dos diplomas legais colacionados, torna-se factível que a consulta aos povos indígenas trata-se de um procedimento que deve levar em consideração a real vontade dos povos indígenas. Além disso, as normativas acima mencionadas versa sobre matéria de Direitos Humanos, portanto, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 466.343/SP, essas normas ao serem incorporadas ao arcabouço legal brasileiro, tornaram-se hierarquicamente inferiores à Constituição, mas estão acima das Leis ordinárias e complementares.

Além de menosprezar a consulta aos povos indígenas, um ponto que consideramos extremamente alarmante é a dispensa de estudos prévios de impacto ambiental. Além de causar um retrocesso ambiental de impactos imensuráveis, essa previsão legal vem na contramão da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual, no caso *Saramaka vs. Suriname*, reconheceu que houve violação ao direito de propriedade dos Saramaka, previsto no artigo 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos

“156. A Corte reconhece que, até a presente data, não foram realizadas operações de mineração de grande escala dentro do território tradicional Saramaka. Entretanto, o Estado não cumpriu as três garantias mencionadas anteriormente quando emitiu concessões de mineração aurífera de pequena escala dentro do território Saramaka.¹⁶⁹ **Isto é, essas concessões foram outorgadas sem realizar ou supervisionar estudos prévios de impacto ambiental e social, sem consultar o povo Saramaka de acordo com suas tradições, e sem garantir a seus membros uma participação razoável nos benefícios.** Deste modo, o Estado violou o direito dos integrantes do povo Saramaka à propriedade conforme o artigo 21 da Convenção [...].”¹⁴ (grifos nossos)

Isso posto, o precedente firmado pela Corte torna cristalino que o PL nº 191 é uma afronta direta à proteção ambiental dos territórios indígenas, por esse motivo, deve-se considerar que seu conteúdo carrega consigo violações à própria constituição brasileira, mas também a tratados internacionais aos quais o Brasil é signatário.

¹⁴ Corte IDH. Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), p. 156.

O governo brasileiro ao fazer uma propositura legislativa como essa, está ferindo seus compromissos internacionais, além de acirrar um conflito que tem violado sistematicamente os direitos humanos dos povos originários. **As disposições da Convenção nº 169 são de cumprimento obrigatório para os países que a ratificaram.** Conseqüentemente, os Estados devem adaptar a legislação nacional para desenvolver a Convenção dentro de seus países. A presente proposta, além de não possuir compromisso com os Direitos Humanos, ela usurpa a existência desses mecanismos legais.

Desta forma reiteramos que os impactos das atividades minerárias em terras indígenas, possuem o condão de interferir diretamente em seu bem viver, podendo trazer um processo de adoecimento e vilipêndio de direitos básicos como a segurança, a paz, integridade física e mental, ferindo diretamente o art. 7º da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos indígenas¹⁵. Desta forma, por todo o arcabouço jurídico exposto, a rejeição do PL 191/2020 torna-se medida.

VII. DOS IMPACTOS NA ESFERA CRIMINAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

a. Do contexto geral nacional e dados envolvendo mineração ilegal no Brasil

Apesar da escassez de informações por parte do governo federal, as atividades de garimpos ilegais, sobretudo nos territórios da região da Amazônia legal, crescem na medida que a insegurança por parte das populações indígenas também aumenta, haja vista serem as mais atingidas por esta prática.

No contexto de ameaça, a qual o PL 191/2020 oferece, o conteúdo facilitador para condutas ilícitas e práticas de crimes ambientais identificado na redação do presente documento do projeto de lei, atinge diretamente o aumento

¹⁵ Artigo 7 . Os indígenas têm direito à vida, à integridade física e mental, à liberdade e à segurança pessoal. 2. Os povos indígenas têm o direito coletivo de viver em liberdade, paz e segurança, como povos distintos, e não serão submetidos a qualquer ato de genocídio ou a qualquer outro ato de violência, incluída a transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo

da incidência de atividades ilegais nos territórios, sendo necessário uma estrutura não só no campo da legislação, mas também em outras áreas de enfrentamento.

Neste sentido, estudo publicado pelo Instituto Igarapé juntamente com a INTERPOL, intitulado como *Guia para o enfrentamento de crimes ambientais*,¹⁶ traz a sistematização e contextualização do cenário da mineração ilegal e as práticas a serem tomadas por parte das instituições ligadas ao tema, o meio Judiciário, as populações indígenas e sociedade civil organizada, e, conforme mencionam, “atividades econômicas ilícitas, incluindo a mineração ilegal, não apenas impulsionam o desmatamento, a poluição e a perda de biodiversidade¹⁷, mas também alimentam a violência criminal e a instabilidade política.”

Segundo o Guia, em que pese às populações indígenas e os riscos decorrentes da exploração ilegal é demasiadamente exponencial, uma vez que para as comunidades tradicionais, aonde é possível identificar o maior número de pobreza e marginalização, as “estratégias eficazes para enfrentar o problema requerem um diagnóstico abrangente e uma variedade de estratégias de intervenção para abordar o papel dos diferentes atores e crimes.”¹⁸

No que tange a prática de delitos em decorrência da atividade de mineração ilegal, insta salientar que por trás dos atores que detém o poderio econômico da prática se utiliza de mão de obra barata devido a marginalização no qual tanto os indígenas como os não indígenas estão a mercê. A pobreza, a vulnerabilidade social e o esquecimento por parte do Estado impõem invisivelmente a este grupo de pessoas a ideia de que a mineração ilegal é uma solução. Neste sentido, Igarapé e Interpol afirmam que:

“Os crimes ambientais em geral, e a mineração ilegal de ouro em particular, estão intrinsecamente associados à corrupção e à vulnerabilidade social e econômica preexistentes na Bacia Amazônica. As novas tecnologias

¹⁶ INSTITUTO IGARAPÉ; INTERPOL. Guia para o enfrentamento de crimes ambientais: Lições do combate à mineração ilegal de ouro na Amazônia. 2021. Disponível em: <<https://igarape.org.br/guia-para-o-enfrentamento-de-crimes-ambientais-licoes-do-combate-a-mineracao-ilegal-de-ouro-na-amazonia/>>. Acesso em: 14 mar. 2022.

¹⁷ Ibidem, p. 7.

¹⁸ Ibidem, p. 7.

são fundamentais para detectar crimes ambientais e possibilitar respostas dos setores público, privado e da sociedade civil. As prioridades incluem sistemas de informação para rastrear crimes na cadeia produtiva, análises preditivas e sistemas de sensoriamento remoto que permitam prever, detectar e mapear padrões de deslocamento da mineração ilegal de ouro e das operações de apoio, bem como novas tecnologias forenses que ajudem a rastrear ouro ilegal do local de mineração até o mercado.”¹⁹

Com a aprovação do presente projeto de lei, a mineração ilegal será estabelecida e regulamentada, com intuito apenas econômico, desconsiderando por completo a vida humana das populações indígenas em torno destes territórios, perpetuando cada vez mais a ideia de que as vidas indígenas são negociáveis. A respeito disso, o Guia traz um cenário extremamente promissor do mercado da morte da mineração ilegal. Vejamos:

“O setor de mineração no Brasil representa cerca de 3% do PIB do país, e em nenhum lugar do Brasil a mineração de ouro está crescendo mais rápido do que na Amazônia. Um estudo de 2021 identificou 2.576 pontos de mineração ilegal na Amazônia brasileira, a maioria deles produzindo ouro (...) O Brasil exporta cerca de 100 toneladas de ouro anualmente. Entre 2019 e 2020, pelo menos 49 toneladas de ouro extraído ilegalmente foram lavadas e introduzidas no mercado. Nesse período, a mineração ilegal foi responsável pela derrubada de 21 mil hectares de área florestal na Amazônia brasileira, acarretando danos ambientais no valor de cerca de R\$ 9,8 bilhões (aproximadamente US\$ 1,9 bilhão).¹⁰ Só na bacia do Tapajós, estima-se que 30 toneladas de ouro ilícito mudem de mãos por ano (cerca de R\$ 4,5 bilhões em receita não declarada), seis vezes o volume do metal precioso extraído legalmente. A Bacia do Tapajós também abriga o povo Munduruku, um dos grupos indígenas da bacia mais afetados pelas atividades de mineração ilegal. Nos últimos dois anos, a área degradada pela mineração em pequena escala no território Munduruku aumentou 363%.”²⁰

De forma ampla, o panorama geral das atividades econômicas que circundam e dão base a prática da mineração ilegal, ou mesmo outros crimes ambientais como a extração ilegal de madeira, por exemplo, encontram

¹⁹ Ibidem, p. 2.

²⁰ Ibidem, p. 6.

proteção e aparato na falta de fiscalização por parte dos Órgãos responsáveis de fiscalização, bem como na falência e escassez de aparatos legislativos que funcionem de forma eficaz e pelo crime organizado, que tem sido cada vez mais presente nestas ações, como será tratado adiante.

b. Da dificuldade na fiscalização e aplicabilidade das normas vigentes – a perda de domínio da prática constante nos territórios indígenas

A mineração ilegal é vedada pelo presente no artigo 55 da Lei nº 9.605/1998, na qual estabelece que:

Art. 55. Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão competente.

O aparato legal vigente no ordenamento brasileiro não abrange as condutas concernentes a prática da mineração ilegal. Segundo o Instituto Igarapé, “essa lei é considerada por especialistas ambientais e autoridades judiciais indulgente demais para dissuadir os infratores ambientais e inadequada para lidar com as modalidades”.²¹

Ainda, a respeito da lei que define os crimes econômicos com relação a recursos naturais e a tipificação de suas condutas, aduzem os especialistas do Igarapé e da Interpol que:

“A mineração ilegal também pode ser sancionada no Brasil pela Lei no 8.176/1991, que define uma série de crimes econômicos relacionados aos recursos naturais. O art. 2o, por exemplo, caracteriza o crime de exploração ilegal de matérias-primas pertencentes à União. As penas para esse crime são comparativamente maiores e podem chegar a cinco anos de detenção e multas. do crime ambiental organizado em constante

²¹ Ibidem, p. 21.

evolução, incluindo a mineração ilegal de ouro, atualmente praticada na Amazônia brasileira.”²²

Importa considerar que o contexto histórico em que o Brasil e a prática da mineração ilegal, chamada popularmente de garimpo, derivam da prática antiga do pequeno garimpeiro, que consistia numa prática familiar, infinitamente menor em nível de extração, que teve seu início no final da década de 70 e início dos anos 80.²³

Ocorre que esse cenário em absolutamente nada pode ser comparado ao que é visto hoje em dia, e é o que se extrai dessa perspectiva da prática da mineração ilegal que quer ser encabeçada por este projeto de lei, sendo completamente descabida, uma vez que até mesmo os próprios marcos legais brasileiros “relativos à mineração de pequena escala ainda privilegiam a imagem tradicional do pequeno garimpeiro”.²⁴

Conforme estudo trazido pelo Igarapé, essa ideia de pequeno garimpo insiste em ser vendida pelos grandes responsáveis da prática delituosa e letal da extração ilegal do ouro. Tendo sido, por demasiado período de tempo, esse conceito tradicional que dificultou a responsabilização eficaz da mineração ilegal de ouro em pequena escala.

c. Do crime organizado e a ligação direta com a mineração ilegal e outros crimes ambientais

De forma geral, o crime organizado no Brasil com relação a invasão e presença em territórios de atividades ambientais ilegais sempre foi relacionado a grilagem e a extração de madeira. Porém, há algumas décadas a atividade da mineração ilegal tem sido a ponte que liga o crime organizado ao poder econômico oriundo do tráfico de drogas. Conforme extensamente relatado no material disponibilizado pelo Instituto Igarapé e pela Interpol, verifica-se que:

²² Ibidem, p. 21.

²³ BEZERRA, Juliana. Serra Pelada. *Toda Matéria*. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/serra-pelada/>>. Acesso em: 14 mar. 2022.

²⁴ INSTITUTO IGARAPÉ; INTERPOL. Guia para o enfrentamento de crimes ambientais: Lições do combate à mineração ilegal de ouro na Amazônia. 2021, p. 20. Disponível em: <<https://igarape.org.br/guia-para-o-enfrentamento-de-crimes-ambientais-licoes-do-combate-a-mineracao-ilegal-de-ouro-na-amazonia/>>. Acesso em: 14 mar. 2022.

“A corrida do ouro no Brasil, na Colômbia e no Peru também é impulsionada por importantes mudanças nos padrões do crime organizado nacional e transnacional na América Latina. Apesar de investimentos significativos no combate ao tráfico de drogas e na fumigação de plantações de coca, a produção de cocaína na Colômbia disparou. (...) Há também evidências crescentes de que os custos de produção e transporte da mineração ilegal de ouro estejam sendo compartilhados com traficante de drogas nos três países. Em 2011-2012, os lucros da mineração ilegal de ouro ultrapassaram os do tráfico de drogas tanto na Colômbia quanto no Peru.”²⁵

Muito tem sido noticiado pela mídia a crescente prática oriundas e estrategicamente implementadas pelo crime organizado (facções). Abaixo, uma coletânea a respeito dessa movimentação que, caso seja o PL aceito, tende a ser intensamente aumentada e de certa forma, regularizada:

- PCC e o Comando Vermelho passam a investir em grilagem, madeira e garimpo na Amazônia - Em vez de apenas administrar as rotas que trazem cocaína da Bolívia e da Colômbia, as organizações criminosas decidiram diversificar os negócios ilícitos na região - <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/pcc-e-o-comando-vermelho-ampliam-o-leque-de-atividades-ilicitas-na-amazonia/>
- PCC se aproxima de garimpeiros para lavagem de recursos - <https://reporterbrasil.org.br/2021/06/pcc-se-aproxima-de-garimpeiros-para-lavagem-de-recursos/>
- Violência na Terra Yanomami une o garimpo ao crime organizado - Comunidades indígenas localizadas na região do rio Uraricoera são alvos de novas escaladas de violência do garimpo ilegal ligado ao PCC - <https://www.impactounesp.com.br/post/viol%C3%Aancia-na-terra-yanomami-une-o-garimpo-ao-crime-organizado>
- PCC toma áreas de garimpo em Roraima e explora tráfico de drogas e prostituição até mesmo em terra yanomami - <https://tab.uol.com.br/edicao/pcc-no-garimpo/#page9>
- Como o PCC se infiltrou nos garimpos em Roraima - <https://amazoniareal.com.br/como-o-pcc-se-infiltrou-nos-garimpos-em-roraima/>
- De braços abertos para o crime: narcotraficante com conexões no PCC ganhou 18 autorizações para garimpar no governo Bolsonaro - <https://agenciasportlight.com.br/index.php/2021/11/16/de-bracos-aberto>

²⁵ Ibidem, p. 7.

[s-para-o-crime-narcotraficante-com-conexoes-no-pcc-ganhou-18-autorizacoes-para-garimpar-no-governo-bolsonaro/](#)

A prática de mineração ilegal do ouro historicamente tende a representar menos risco para os grupos criminais, pois sua prática se dá em locais remotos e de difícil acesso, onde há presença limitada do Estado e menor vigilância dos órgãos de segurança. Pode-se dizer ainda que a “natureza fragmentada da mineração aurífera em pequena escala na Amazônia e os desafios impostos pelas paisagens florestais dificultam a presença e o controle do Estado, facilitando a entrada e a expansão de grupos criminais nesse mercado”.²⁶

Indaga ainda os especialistas do Igarapé e Interpol que:

“Embora atentos a essa situação, os três países em questão ainda carecem de interesse político, orçamento e recursos técnicos e tecnológicos suficientes para agir contra a mineração ilegal de ouro. Reprimi-la para proteger a Floresta Amazônica e seus povos ainda não é uma prioridade para os governos nacionais, apesar de a mineração ilegal já ser mais lucrativa e provocar mais danos ambientais do que o tráfico de cocaína.”²⁷

Segundo dados apresentados pela Amazônia Real (acima mencionado), existe número estimado “em mais de 26 mil garimpeiros nos quais invadiram a Terra Indígena Yanomami para realizar a extração ilegal de ouro”.²⁸

Conforme publicado pelo correio de mídia acima, subsidiado por informações da Comissão do Conselho Nacional de Justiça que acompanhou a penitenciária onde o PCC deu início a um massacre de 33 pessoas, garimpeiros da região afirmaram que o “PCC cresceu muito e precisou se capitalizar, daí começaram a partir para os garimpos, onde tem o dinheiro fácil”.²⁹

²⁶ Ibidem, p. 9.

²⁷ Ibidem, p. 7.

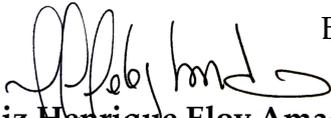
²⁸ Como o PCC se infiltrou nos garimpos em Roraima. Amazônia real. 11 mai. 2021. Disponível em: <<https://amazoniareal.com.br/como-o-pcc-se-infiltrou-nos-garimpos-em-roraima/>>. Acesso em: 14 mar. 2022.

²⁹ Ibidem.

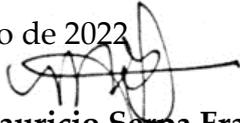
Deste modo, outro ponto importante do cenário que se perpetua e da impunidade aparente são os fatores que dificultam a aplicação de sanções, conforme relatado no Guia, há “uma baixa taxa de aplicação de multas ambientais no Brasil, juntamente com o aumento das pressões fiscais e políticas sobre os órgãos ambientais, desde 2015 e sobretudo a partir de 2019”.³⁰

VIII. Conclusão

Ante o exposto, por restar nítida a inconstitucionalidade do PL 191/2020, sob o ponto de vista formal e material, bem como a sua inconveniência por violar o direito de consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas e, ainda, a sua contrariedade à hermenêutica jurídica constitucional do art. 231 da CF/1988, a **Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB, manifesta-se pela REJEIÇÃO e ARQUIVAMENTO** do referido projeto de lei.


Luiz Henrique Eloy Amado
Assessor Jurídico
OAB/MS 15.440

Brasília, 11 de março de 2022


Mauricio Serpa França
Assessor Jurídico
OAB/MS 24.060

³⁰ INSTITUTO IGARAPÉ; INTERPOL. Guia para o enfrentamento de crimes ambientais: Lições do combate à mineração ilegal de ouro na Amazônia. 2021, p. 21. Disponível em: <<https://igarape.org.br/guia-para-o-enfrentamento-de-crimes-ambientais-liceos-do-combate-a-mineracao-ilegal-de-ouro-na-amazonia/>>. Acesso em: 14 mar. 2022.