



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL – DNPM



PARECER Nº 457/2010/HP/PROGE/DNPM

PROCESSO N.º 48400-000108/2010-82

INTERESSADA: Diretoria de Outorga e Cadastro Mineiro (atual Diretoria de Gestão de Títulos Minerários)

ASSUNTO: Consulta sobre os procedimentos legais para a outorga de títulos minerários em regiões ocupadas por comunidades quilombolas

1. Áreas ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos (Constituição Federal, art. 68 do ADCT). Ausência de impedimento legal ao desenvolvimento de atividades de mineração em terras que já foram objeto de titulação, assim como de áreas já demarcadas com essa finalidade, porém, ainda não tituladas. Expedição de títulos minerários que independe da adoção um procedimento especial, com a criação de fases, etapas ou requisitos não previstos expressamente na legislação.

Senhor Coordenador de Assuntos Minerários,

RELATÓRIO

01. Por meio do Memorando n.º 07/DICAM (fl. 02), foi formalizada consulta à Procuradoria-Geral, nos seguintes termos:

"Em face dos vários questionamentos de mineradores sobre possíveis restrições da atividade mineral em áreas quilombolas, da falta de normatização sobre a matéria e da necessidade de maior conhecimento, por parte dos técnicos da DICAM sobre a legislação que rege as áreas citadas, solicito

esclarecimentos sobre procedimentos legais para outorga de títulos minerais em regiões regularizadas de comunidades quilombolas, bem como em áreas demarcadas e ainda não homologadas”.

02. Definido o objeto sobre o qual se reclama o parecer, passa-se à respectiva análise e manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

03. Atenta à necessidade de preservar a memória dos grupos formadores de nossa identidade nacional e de fazer justiça histórica àqueles que resistiram à opressão da escravidão, a Constituição Federal estabeleceu:

TÍTULO VIII
Da Ordem Social

...

CAPÍTULO III
DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO ESPORTO

...

Seção II
DA CULTURA

...

Art. 216. ...

§ 5º - **Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.**

.....

TÍTULO X

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 68. **Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.**



04. O tratamento dado pela Carta Política aos remanescentes dos quilombos foi, portanto, estruturado em duas dimensões distintas, o que torna recomendável sejam os mandamentos constitucionais analisados separadamente, a fim de estabelecer as correspondentes implicações em relação à outorga de títulos minerários.

Do tombamento instituído pelo artigo 216, § 5.º da Constituição

05. Desde 05 de outubro de 1988, por força do disposto no artigo 216, § 5.º da Constituição, encontram-se sob especial regime de preservação (tombamento) *“todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”*.

06. O dispositivo em apreço tratou, portanto, de *“objetos materiais, não vivos, isso ficando bem claro quando se lê que os bens protegidos são documentos e sítios”*¹.

07. Logo, foram tombados os lugares e terrenos que apresentem vestígios físicos de ocupações passadas, ou melhor, que abriguem objetos, monumentos ou construções que restaram dos antigos quilombos².

08. A instituição da medida protetiva pela via constitucional não deve causar perplexidade. Embora, segundo Hely Lopes Meirelles³, o tombamento seja, essencialmente, ato administrativo da autoridade competente, e não função abstrata da lei, no caso sob exame a própria Constituição cuidou de declarar o valor cultural de determinados bens e sua sujeição a regime especial de preservação.

¹ Castro, Adler Homero Fonseca. *Quilombos: comunidades e patrimônio*. Disponível em <http://www.labjor.unicamp.br/patrimonio/materia.php?id=55>. Acesso em 28 de maio de 2010)

² (cf. Carneiro, Ricardo. *Desenvolvimento de atividades minerárias em áreas dotadas de interfaces territoriais com comunidades remanescentes de quilombos*. In: Souza, Marcelo Mendo Gomes de (coord.). *Direito minerário em evolução*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009, pp. 101 e 103).

³ Hely Lopes Meirelles. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 405.

09. Quando oriundo diretamente da lei, como na hipótese sob exame, o bem atingido "*pode ficar diretamente subordinado somente ao conteúdo dessa lei ou às normas já estabelecidas genericamente para a proteção dos bens culturais*"⁴.

10. Assim, na ausência de disposição em sentido contrário, é lícito entender que, não obstante a instituição da tutela pelo texto constitucional, os bens tombados pelo artigo 216, § 5.º subordinam-se às disposições já estabelecidas pela legislação infraconstitucional relativas à proteção de bens culturais, sobretudo àquelas constantes no Decreto-lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937.

11. Por isso, no tocante à expedição de títulos minerários que tenham como objeto áreas que interfiram com sítios tombados nos termos do citado dispositivo constitucional, se aplicam as considerações e conclusões lançadas no PARECER N.º 456/2010/HP/PROGE/DNPM, de 15 de setembro de 2010.

Da mineração em áreas de propriedade de remanescentes das comunidades de quilombos – art. 68 do ADCT

12. Conforme sugerido no início destas considerações, existe uma clara distinção entre os objetos tratados pelo art. 216, § 5.º e pelo art. 68 do ADCT.

13. O primeiro, que encontra-se na parte permanente da Constituição, declarou tombados os documentos e os sítios que contenham resquícios físicos de objetos, monumentos e construções relacionados aos antigos quilombos, subordinando-os, portanto, a um regime especial de uso.

14. O segundo reconheceu aos remanescentes das comunidades dos quilombos a propriedade das terras que estivessem

⁴ Machado, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro – 15. ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Malheiros



ocupando, pelo menos até 05.10.88, impondo ao Estado o dever de expedir os respectivos títulos.

15. O alcance deste último dispositivo é, sem dúvida, influenciado pelo fato de se encontrar inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cujas características são assim expostas por Raul Machado Horta⁵:

“A técnica de redação das Disposições Transitórias é diversa da técnica redacional da parte permanente. (...) Os temas são tratados indistintamente, sem a preocupação de ordenação, unidade e sistematização. É o terreno do depósito residual, da miscelânea e da mistura normativa. O traço que aproxima as normas heterogêneas é a temporariedade e a transitoriedade. São normas que vão desaparecer. Esse desaparecimento que as torna mais efêmeras ou de menor duração no tempo advirá do prazo fixado para cumprimento de atos ou de determinações do constituinte, pela sucumbência no tempo do direito, da garantia ou da situação assegurada aos respectivos titulares e que findarão com eles. Norma permanente nas Disposições Transitórias é nora anômala (...).” (ênfase acrescentada)

16. Em percuciente estudo do tema, Kley Ozon Monfort Couri Raad⁶ apresenta importantes considerações acerca da natureza jurídica do ADCT, elaboradas por notáveis juristas, as quais são transcritas a seguir, naquilo que interessa ao presente parecer:

“3. Lê-se em WOLGRAN JUNQUEIRA FERREIRA, *in* COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DE 1988, JULEX LIVROS, 1ª edição, 1989, 3º volume, pps. 1187:

...

As normas que compõem o Ato das Disposições Transitórias não deveriam criar direitos posteriormente ao período de transição, nem devem ser invocadas na interpretação do texto propriamente dito. Realizados os fatos nelas previstos, essas normas são como se não mais existissem; não poderão ser aplicadas aos fatos supervenientes.”

⁵ Estudos de direito constitucional. – Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 327.

⁶ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Natureza Jurídica. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: 2005. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1381/ato_disposicoes_raad.pdf?sequence=1. Acesso

“4. Na pena sempre precisa de JOSÉ AFONSO DA SILVA, em APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, Malheiros Editores, São Paulo, 5ª edição, 1998, pps. 204 e ss., as disposições transitórias reúnem conjunto de normas, em geral separado do corpo da Constituição (como na CF de 1946 e na vigente), com numeração própria de artigos, que é de melhor técnica, pois trata-se de “regular e resolver problemas e situações de caráter transitório, geralmente ligados à passagem de uma ordem constitucional a outra”.

“E prossegue:

“As normas das disposições transitórias fazem parte integrante da Constituição. Tendo sido elaboradas e promulgadas pelo constituinte, revestem-se do mesmo valor jurídico da parte permanente da Constituição. Mas seu caráter transitório indica que regulam situações individuais e específicas, de sorte que, uma vez aplicadas e esgotados os interesses regulados, exaurem-se, perdendo a razão de ser, pelo desaparecimento do objeto cogitado, não tendo, pois, mais aplicação no futuro.

Exemplo típico é a regra constante do art. 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal: “O Presidente da República, o Presidente do Supremo Tribunal Federal e os membros do Congresso Nacional prestarão o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, no ato e na data de sua promulgação”. Foi aplicada. Sua eficácia transitória operou-se completamente. Esgotou-se. Não é mais norma jurídica, mas simples proposição sintática com valor meramente histórico. Assim são, em geral, todas as que figuram no Ato das Disposições Transitórias. Muitas já se esgotaram. Outras vão se esgotando aos poucos.

São normas que regulam situações ou resolvem problemas de exceção. Por isso, os autores entendem que de seus dispositivos não se pode tirar argumento para interpretação da parte permanente da Constituição. De uma solução excepcional para situações excepcionais seria absurdo extrair argumentos para resolver situações e problemas de caráter geral e futuros.” (grifos acrescentados).

17. Portanto, é lícito entender que uma vez aplicado o preceito, isto é, expedido o título indicado pela norma do artigo 68 do ADCT em relação a determinado remanescente das comunidades dos quilombos, a sua eficácia terá operado completamente no que se refere àquela situação específica. O comando constitucional transitório já “se



esgotando”, na medida em que forem expedidos os documentos de reconhecimento de domínio.

18. Daí resulta não ser correto postular que a norma do artigo 68 irradie mais efeitos do que aquele previsto no texto, qual seja o de simplesmente reconhecer a propriedade das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas e de expedir os respectivos títulos de propriedade⁷. Extrair maiores consequências de dispositivo com o referido teor e localização não pode ocorrer sem desvirtuamento de sua finalidade e desrespeito à orientações da melhor doutrina a respeito da natureza jurídica das normas transitórias da Constituição.

19. Não deve passar despercebido o fato de que o texto constitucional, ao estabelecer o dever de expedir os títulos de domínio, o fez sem qualquer ressalva ou condição limitadora da propriedade a ser reconhecida pelo Poder Público, não se podendo extrair do dispositivo mais do que ele contém.

20. Na ausência de qualquer ressalva ou qualificação especial da propriedade assim reconhecida, o domínio instituído pela Constituição, seja coletivo ou individual, deve ser compreendido como apto a garantir a seu detentor as prerrogativas e responsabilidades próprias do instituto, como se acham delineadas no Código Civil, nos dispositivos abaixo transcritos:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o

⁷ A propósito, também não parece correto pretender que a norma do artigo 216, § 5.º, do Texto Constitucional seja invocada para justificar a imposição de restrições à mineração em terras cujo domínio tenha sido reconhecido pelo art. 68 do ADCT, uma vez que o primeiro dispositivo referido tem aplicação restrita à hipótese que menciona. Nesse sentido, afiguram-se pertinentes as seguintes considerações de Ricardo Carneiro (obra citada, pp.. 101):

“É bom, no entanto, esclarecer que este dispositivo [CF/88, art. 226, § 5.º] não vai a tanto de irradiar seus efeitos genericamente sobre a integralidade dos territórios negros considerados, por isso que limitando sua abrangência aos registros documentais identificáveis, bem como aos resquícios físicos de objetos, monumentos ou construções relacionadas às aldeias e povoados de escravos fugitivos.

estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

...

Art. 1.230. A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais.

21. Não existe, pois, razão para se impedir um remanescente de comunidade quilombola beneficiário de título de domínio expedido em conformidade com o art. 68 do ADCT de fazer valer os atributos dominiais inerentes à posição que desfruta, a saber, a faculdade de utilização da coisa como melhor lhe convier, retirando dela todas as vantagens que puder propiciar (*jus utendi*); a prerrogativa de fazer valer a coisa frutificar e produzir rendimentos ou ganhos (*jus fruendi*); e, por fim, a possibilidade de dar à coisa do destino desejado (*jus abutendi*), respeitando, em qualquer situação, a função social da propriedade e preservando, na forma posta pela lei, os bens ambientais e culturais merecedores de especial proteção (CF/88, art. 5.º XXIII; CC, art. 1.228, § 1.º).

22. Cumpre lembrar que a função social da propriedade também é atendida quando esta é objeto de uso racional e compatível com as características geológicas do imóvel, ou seja, quando o domínio é exercido respeitando sua vocação mineral.

23. A mineração, embora por opção constitucional seja franqueada, mediante autorização e concessão, a particulares, é atividade que visa e se submete ao interesse nacional, que deve ser respeitado e perseguido acima do interesse privado ou restrito de grupos específicos. Não é sem razão que, por força de lei, o aproveitamento das jazidas



minerais é considerado de utilidade pública, conforme indica o seguinte dispositivo do Decreto-lei n.º 3.365, de 21.06.1941:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;

24. Logo, se em parte da propriedade *quilombola* se encontrar inserida bens tombados pelo art. 216, § 5.º da Constituição Federal, ao titular do domínio caberá cuidar para que sejam preservados os resquícios históricos ali encontrados, abstendo-se de condutas contrárias a esse fim. Por outro lado, se no mesmo local se vislumbrar a existência de jazimento mineral com potencial de exploração, não se poderá impedir o proprietário de celebrar acordo para pagamento de renda pelo detentor da autorização de pesquisa ou para estabelecer a forma de pagamento da participação que lhe for devida nos resultados da lavra (Código de Mineração, art. 11, 'b' e 27) e de outras importâncias que porventura sejam devidas, sob pena de se esvaziar indevidamente a amplitude do direito de propriedade garantido pela Disposição Transitória acima aludida, bem como de se criar óbice indevido ao desenvolvimento de uma atividade de utilidade pública, que se realiza no interesse nacional (CF/88, art. 176, § 1.º).

25. Segundo autorizada doutrina, o § 2.º, do art. 1.228 do Código Civil indica que *"o exercício do direito de propriedade deve ser marcado por um critério de normalidade e utilidade. Em virtude do primeiro, deve o proprietário fazer tudo o que não estiver vedado em lei, e, quanto àquilo que a lei permite, tem de ser exercido dentro de uma faixa de razoabilidade e sem que caracterize abuso. (...). De outra banda, deve o proprietário utilizar a coisa dentro das fronteiras da utilidade que dela puder extrair, abstendo-se de atitudes que não lhe trazem qualquer comodidade ou utilidade (...)"*.

26. Não se justifica, por conseguinte, permitir, por exemplo, a um pequeno agricultor, de cuja relação com a terra depende sua

sobrevivência, obter acordo quanto ao pagamento de renda ou indenização pelo uso de área sob seu domínio por titular de pesquisa ou lavra e negar o mesmo direito a um remanescente de comunidade de quilombo que teve a propriedade do solo reconhecida pela Lei Maior.

27. Impende salientar que a norma do artigo 17 do Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003⁹, limita-se a estabelecer o caráter coletivo e indivisível do título de domínio, assim como a inalienabilidade da propriedade, o que não impede a formalização de acordo entre a comunidade proprietária das terras e o minerador para exploração dos recursos minerais ali existentes, caso em que a propriedade do solo é sempre conservada¹⁰, não obstante quais quer pagamentos que sejam ajustados ou efetuados a título de indenização, renda ou participação no resultado da lavra.

28. Deve-se, pois, reconhecer que não há impedimento legal ao exercício de atividade econômica em área de propriedade de remanescentes de comunidades quilombolas. Qualquer restrição à utilização e destino das terras assim tituladas, ainda que a pretexto de preservar o patrimônio histórico, somente pode ocorrer, como visto acima, de conformidade com os termos de lei especial. Cumpre observar que a Constituição não apresenta qualquer dispositivo que permita antever a instituição de um tombamento ou medida especial de proteção sobre as áreas a serem tituladas aos remanescentes de quilombos, ao contrário do que ocorreu com os resquícios materiais das antigas comunidades de escravos.

⁹ “Art. 17. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.”

¹⁰ A propriedade não é transferida nem mesmo quando a indenização equivaler ao valor venal do imóvel, conforme lembra William Freire. Rio de Janeiro: Aide, 1995, p.74):

“A pesquisa não exclui, necessariamente, a posse direta do superficiário, se com esta for compatível. Havendo incompatibilidade absoluta, será considerada a ocupação integral da área, para fins de indenização.

Em caso de indenização equivalente ao valor venal do imóvel, o domínio da superfície não se



29. Ademais, o exercício de atividade econômica de forma sustentável é compatível com o direito dessas comunidades à melhoria da qualidade de vida, razão adicional para não se vislumbrar obstáculos intransponíveis ao desenvolvimento da mineração em suas terras, haja vista que a atividade mineral proporciona a devida renda pela ocupação e participação nos resultados da lavra ao proprietário das terras exploradas.

30. Por conseguinte, merece acolhida a opinião de Ricardo Carneiro (obra citada p. 103), expressa nos seguintes termos:

“Por esse modo, inexistindo na CR/1988 qualquer sorte de tombamento automático e abrangente das áreas reclamadas por aqueles grupos étnico-raciais – recaindo esta ferramenta, pelo contrário, apenas sobre os vestígios históricos das ocupações passadas –, nenhum obstáculo apriorístico e inamovível se levanta contra o desenvolvimento de atividades minerárias nessas porções geográficas, mesmo em se tratando de glebas demarcadas ou eventualmente já tituladas em nome das comunidades.

Registre-se, ademais, em reforço ao entendimento acima delineado, que o próprio texto constitucional, em hipótese bastante semelhante sob o aspecto etnográfico – ainda que quanto a este tema não se fale em tombamento –, admitiu a indústria da mineração até mesmo quando as jazidas se localizarem nas terras tradicionalmente ocupadas por populações indígenas – merecedoras de regime tuitivo diferenciado –, não havendo, destarte, motivo suficiente para que, com base em idênticos fundamentos, não se admita o exercício da lavra nas glebas de interesse das coletividades quilombolas.

31. É necessário salientar que a outorga de autorização de pesquisa ou lavra em terras de propriedade de remanescentes de comunidades dos quilombos também não impõe a observância de um

procedimento especial, distinto do que é seguido em outras situações, seja em função das prerrogativas inerentes ao domínio reconhecido constitucionalmente, já apontadas anteriormente, seja em razão da inexistência de dispositivo legal que imponha condições diferenciadas em situações da espécie.

32. A propósito, impende ressaltar que não se aplica aos remanescentes das comunidades dos quilombos as disposições da Convenção n.º 169 da OIT, sobre povos indígenas e tribais, cujo texto foi aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 143/2002, sendo, ainda, promulgada pelo Decreto n.º 5.051, de 19.04.2004.

33. Segundo a referida Convenção (artigo 1), “povos tribais” são aqueles encontrados *“em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da comunidade nacional, e que sejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”*.

34. Trata-se, como se vê, de definição vaga a exigir do intérprete extrema cautela e uma criteriosa aplicação, a fim de se evitar um alcance demasiado largo, incompatível com a finalidade da norma.

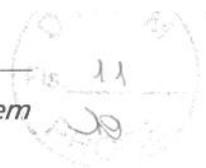
35. O conteúdo da disposição é tão abrangente que poderia incluir boa parte da população brasileira. Uma exegese menos estrita poderia resultar, com pequeno esforço de imaginação, no enquadramento, no campo de aplicação da convenção internacional em apreço, de um número considerável de comunidades que formam a nação brasileira, como, por exemplo, seringueiros, ribeirinhos amazônicos e não-amazônicos, pantaneiros, jangadeiros, populações tradicionais do Vale do Jequitinhonha, sertanejos e vaqueiros do agreste, babaqueiros ou quebradeiras de coco de babaçu, ‘povos’ do semiárido e do cerrado, entre inúmeros outros de uma lista interminável de grupos que, de certa forma, vivem em condições sociais, culturais e econômicas que os distinguem, ainda que parcialmente, de outros setores da comunidade nacional, e que possuem costumes e tradições peculiares, mas que, em comum, incluem entre suas principais reivindicações a obtenção ou ampliação do território

concisão, impropriedade de vocábulos, conhecimento imperfeito de um instituto recente, ou por motivo semelhante (5)".

38. Por isso, deve-se considerar como passível de enquadramento no conceito de 'povos tribais' apenas aquelas comunidades que, em função de uma existência autônoma e diferenciada, tenham gerado uma especificidade sociocultural, refletida principalmente na língua, religião e costumes (modo de agir), de tal maneira diferenciada que as tornem inconfundíveis com o restante da sociedade brasileira, o que não parece ser o caso das comunidades ditas *quilombolas*, cujo modo de ser não só apresenta variações conforme a necessidade de sobrevivência e os costumes das regiões onde estão inseridas, mas inclui manifestações que não são estranhas a parcela significativa da população brasileira (especialmente da que vive em áreas rurais) como, por exemplo, a prática de um catolicismo sincrético, de cultos de origem africana que possuem adeptos em todo o território nacional, e até de cultos denominados *evangélicos* por determinados grupos, bem como atuação de parteiras, benzedeadas e rezadeiras, medicina raizeira, alimentação baseada na farinha de mandioca, cultivo de lavouras de subsistência etc.

39. Essa realidade é percebida em estudo efetuado por José Augusto Drummond e José Luiz de Andrade Franco, respectivamente, professor e pesquisador vinculados à Universidade de Brasília, nos seguintes termos:

".....
"Para compreender os conflitos em questão, enfocamos o debate sobre populações tradicionais, entre elas os quilombolas. O nosso pressuposto foi de que este debate é motivado por uma preocupação saudável com o resgate da dívida social, acumulada em virtude da histórica falta de efetividade de alguns dos chamados direitos universais. Essa preocupação, no entanto, tem se expressado na tendência de se imprimir um caráter de seletividade ou de particularização a várias políticas públicas no País, na esperança de que elas produzam efeitos imediatos para determinados grupos. São, portanto, políticas desenhadas de forma



grupos sociais que, embora específicos, têm uma identidade que nem sempre é clara. (...).

"(...). Isso se associa a uma opção pela abordagem setorializada e seletiva das políticas públicas, voltadas para grupos de interesses identificados com base em critérios nem sempre coerentes e que favorece apenas alguns setores sociais. (...).

"Outro detalhe relevante é que esse tipo de reivindicação é uma consequência da expansão da modernidade, que afeta cada vez mais a perspectiva, as expectativas, os estilos de vida e comportamento de todos os grupos sociais do País. Isso vale inclusive para essas populações tradicionais, que agora se mostram dispostas a adotar um modo de vida distinto. Isso passa pelo seu maior grau de integração à sociedade nacional envolvente. Aqui teríamos um paradoxo de uma maior integração dos tradicionais à modernidade estar sendo tentada, em alguns casos, pela via de uma espécie de 'isolamento legal'.

Esta mescla é visível, inclusive, em várias outras dimensões da vida de muitas dessas comunidades tradicionais – as suas opções religiosas, a sua integração ao mercado, o seu uso de serviços públicos de educação, saúde, previdência social e justiça etc. Além disso, elas são motivadas pela obtenção do que percebem como um ativo econômico - a terra – associado ao acesso a subsídios e recursos financeiros diferenciados que surgiram para contemplar populações tradicionais e quilombolas. O peso desse tipo de incentivo econômico para adoção/aceitação de um rótulo étnico não deve ser subestimado.

"(...). No entanto, a observação dos fatos e dos processos mostra que os tradicionais reivindicam também direitos modernos e que, antes e além disso, eles mesmos estão imersos em várias dimensões da cultura e das instituições modernas (...). Quanto mais modernos, menos eles são tradicionais e mais eles são – ou devem ser - cidadãos.

....."12. (ênfase acrescentada).

40. A própria definição de remanescentes das comunidades dos quilombos dada pelo artigo 2.º do Decreto n.º 4.887, de 20 de fevereiro de 2003 ("*grupos-étnicos-raciais, segundo critérios de auto-*

¹² Excerto da conclusão dos artigos "*Terras de Quilombolas e Unidades de Conservação: Uma discussão conceitual e política, com ênfase nos prejuízos para a conservação da natureza*"; "*A invenção de um Quilombo no Parque Nacional do Jaú; a arte de semear conflitos*"; e "*Ameaças à biodiversidade nos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral: o surgimento de uma suposta comunidade remanescente de quilombo*", elaborado por iniciativa do Grupo Iguazu, uma associação informal de conservacionistas, e disponibilizado na rede mundial de computadores, no seguinte endereço:

atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”), além de não coincidir, em sua literalidade, com o conceito presente no artigo 1 da Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), parece realçar características que, por si somente, não configuram especificidade ou diversidade sociocultural e econômica que as distanciem de considerável parcela da comunidade nacional, sobretudo de outras comunidades rurais pobres, a ponto de justificar a adoção do regime jurídico especial e das prerrogativas que o acordo internacional ao qual aderiu o Brasil busca implementar.

41. É significativo notar que o mencionado decreto não faz qualquer alusão a Convenção da OIT, referindo-se, por outro lado, exclusivamente ao artigo 68 do ADCT, o que também reforça a conclusão de não haver vínculo mais abrangente entre ambos os diplomas.

42. Ainda que, apenas para argumentar, se admitisse o enquadramento das comunidades remanescentes de quilombos no conceito de ‘povos tribais’, não se poderia ignorar o fato de que as normas da Convenção n.º 169, especialmente no que tange a ocupação e utilização de terras, não são auto-aplicáveis, dependendo de lei ou outros atos regulamentares para sua aplicação, o que se depreende do uso de expressões encontradas nos seus diversos dispositivos, tais como: “os governos deverão tomar as providências necessárias para determinar”; “deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional”; e “os governos deverão estabelecer (...) procedimentos”.

43. Em função do que foi apresentado, o que inclui a ausência de disposição legal ou regulamentar instituidora de obstáculos ou procedimentos específicos no que tange ao aproveitamento de recursos minerais, conclui-se que não há impedimento ao desenvolvimento de atividades de mineração em terras que foram objeto de titulação decorrente de ocupação por remanescentes das comunidades de quilombos, assim como de áreas já demarcadas com essa finalidade.



porém, ainda não tituladas, devendo a expedição de alvarás de pesquisa e títulos de lavra ocorrer independentemente de prévia consulta à referidas comunidades ou aos de órgãos responsáveis pela tutela de seus direitos, o que, obviamente, não exclui a responsabilidade do minerador de viabilizar o ingresso na área titulada de forma amigável ou judicial.

CONCLUSÃO

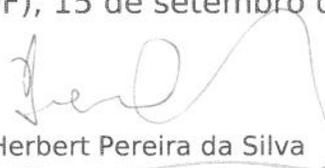
44. Diante do que foi exposto, sobressaem as seguintes conclusões:

a) não há impedimento legal ao desenvolvimento de atividades de mineração em terras que foram objeto de titulação decorrente de ocupação por remanescentes das comunidades de quilombos, assim como de áreas já demarcadas com essa finalidade, porém, ainda não tituladas;

a) a expedição de alvarás de pesquisa e títulos de lavra para aproveitamento de recursos minerais nas referidas áreas independe da adoção de um procedimento especial, com a criação de fases, etapas ou requisitos não previstos expressamente na legislação.

À consideração superior.

Brasília (DF), 15 de setembro de 2010.


Herbert Pereira da Silva
Procurador Federal
Matr. 1220847 – OAB(DF) 26842



DESPACHO

Referência: Processo nº 48400-000108/2010-82

1. Endosso o PARECER Nº 457/2010/HP/PROGE/DNPM, por entender correto em premissa e conclusão. Ressalto, todavia, que o fato de se outorgar um título minerário em área ocupada por comunidade quilombola nos moldes do Código de Mineração, independentemente de procedimento especial, em nada frustra o objetivo do governo federal de garantir a posse e promover o desenvolvimento sustentável das comunidades remanescentes dos quilombos.
2. Até porque embora se reconheça a intenção constitucional de preservação da memória dos grupos formadores da identidade nacional brasileira e do senso de justiça histórica àqueles que resistiram à opressão da escravidão, de relevo realçar a qualificação conferida à atividade mineral como de interesse nacional pela Constituição Federal.
3. Submeto à apreciação do Senhor Diretor-Geral para que aprove o presente parecer com força normativa no âmbito da Autarquia, bem como determine sua disponibilização no sítio eletrônico do DNPM.
4. Encaminhe-se à DIRE.

Brasília, 27 de setembro de 2010.

Marques
ANA SALETT MARQUES GULLI
Procuradora-Chefe

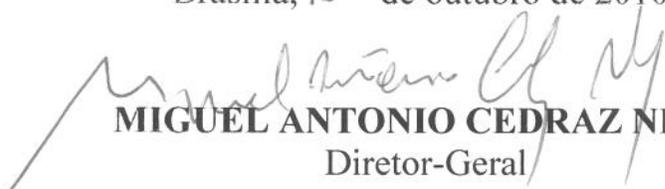
Despacho

- Referência:** Processo DNPM nº 48400-000108/2010.
- Interessado:** DNPM – (Diretor da DICAM)
- Assunto:** Outorga de títulos minerais em áreas quilombolas.

Nos termos da manifestação da Senhora Procuradora-Chefe, aprovo com força normativa no âmbito do DNPM o PARECER Nº 457/2010/HP/PROGE/DNPM, em consequência, **DETERMINO** a disponibilização e divulgação do parecer supracitado no sítio do DNPM na internet, com vistas a torná-lo público.

Encaminhe-se o presente processo a PROJUR para cumprimento das ordens acima determinadas, em seguida, à DGADM, para arquivamento dos presentes autos.

Brasília, 15 de outubro de 2010.



MIGUEL ANTONIO CEDRAZ NERY
Diretor-Geral