



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA

PAUTA DA 16ª REUNIÃO

(1ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura)

23/08/2023
QUARTA-FEIRA
às 13 horas

Presidente: Senador Alan Rick

Vice-Presidente: Senador Jaime Bagattoli



Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

16ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
DA 57ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 23/08/2023.

16ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA

quarta-feira, às 13 horas

SUMÁRIO

1ª PARTE - AUDIÊNCIA PÚBLICA (PL 2903/2023)

FINALIDADE	PÁGINA
Instruir o PL 2903/2023, nos termos do artigo 93, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal. PL 2903/2023: - Ementa: Regulamenta o artigo 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973. - Autoria: Deputado Federal Homero Pereira (PL/MT). - Relatoria na CRA: Senadora Soraya Thronicke (Podemos/MS).	7

2ª PARTE - DELIBERATIVA

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	PL 2903/2023 - Não Terminativo -	SENADORA SORAYA THRONICKE	50

COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA - CRA

PRESIDENTE: Senador Alan Rick

VICE-PRESIDENTE: Senador Jaime Bagattoli

(17 titulares e 17 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE(S)
Bloco Parlamentar Democracia(UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)			
Jayme Campos(UNIÃO)(3)	MT 3303-2390 / 2384 / 2394	1 Giordano(MDB)(3)(5)	SP 3303-4177
Alan Rick(UNIÃO)(3)(12)	AC 3303-6333	2 Sergio Moro(UNIÃO)(3)(5)	PR 3303-6202
Fernando Farias(MDB)(3)	AL 3303-6266 / 6293	3 Ivete da Silveira(MDB)(3)(5)	SC 3303-2200
Jader Barbalho(MDB)(3)	PA 3303-9831 / 9827 / 9832	4 Mauro Carvalho Junior(UNIÃO)(3)(15)(5)	MT 3303-6219 / 3778 / 3772 / 6209 / 6213 / 3775
Soraya Thronicke(PODEMOS)(3)(14)	MS 3303-1775	5 Weverton(PDT)(3)	MA 3303-4161 / 1655
Izalci Lucas(PSDB)(3)	DF 3303-6049 / 6050	6 Marcio Bittar(UNIÃO)(11)(15)(12)(17)	AC 3303-2115 / 2119 / 1652
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(REDE, PT, PSB, PSD)			
Sérgio Petecão(PSD)(2)	AC 3303-4086 / 6708 / 6709	1 Jussara Lima(PSD)(2)	PI 3303-5800
Margareth Buzetti(PSD)(2)	MT 3303-6408	2 Vanderlan Cardoso(PSD)(2)(18)	GO 3303-2092 / 2099
Eliziane Gama(PSD)(2)	MA 3303-6741	3 Angelo Coronel(PSD)(2)	BA 3303-6103 / 6105
Beto Faro(PT)(2)	PA 3303-5220	4 Augusta Brito(PT)(2)	CE 3303-5940
Humberto Costa(PT)(2)	PE 3303-6285 / 6286	5 Teresa Leitão(PT)(2)	PE 3303-2423
Chico Rodrigues(PSB)(2)	RR 3303-2281	6 Flávio Arns(PSB)(8)	PR 3303-6301
Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)			
Jaime Bagattoli(PL)(1)	RO 3303-2714	1 Wilder Moraes(PL)(1)	GO 3303-6440
Jorge Seif(PL)(1)	SC 3303-3784 / 3807	2 Laércio Oliveira(PP)(7)(9)(1)	SE 3303-1763 / 1764
Zequinha Marinho(PODEMOS)(1)	PA 3303-6623	3 Rogerio Marinho(PL)(1)	RN 3303-1826
Bloco Parlamentar Aliança(PP, REPUBLICANOS)			
Luis Carlos Heinze(PP)(1)	RS 3303-4124 / 4127 / 4129 / 4132	1 Tereza Cristina(PP)(1)	MS 3303-2431
Hamilton Mourão(REPUBLICANOS)(1)	RS 3303-1837	2 Esperidião Amin(PP)(1)	SC 3303-6446 / 6447 / 6454

- (1) Em 07.03.2023, os Senadores Jaime Bagattoli, Jorge Seif, Zequinha Marinho, Luis Carlos Heinze e Hamilton Mourão foram designados membros titulares, e os Senadores Wilder Moraes, Eduardo Girão, Rogerio Marinho, Tereza Cristina e Esperidião Amin membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. 53/2023-BLVANG).
- (2) Em 07.03.2023, os Senadores Sérgio Petecão, Margareth Buzetti, Eliziane Gama, Beto Faro, Humberto Costa e Chico Rodrigues foram designados membros titulares, e os Senadores Jussara Lima, Otto Alencar, Angelo Coronel, Augusta Brito e Teresa Leitão, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 03/2023-BLRESDEM).
- (3) Em 07.03.2023, os Senadores Jayme Campos, Soraya Thronicke, Fernando Farias, Jader Barbalho, Davi Alcolumbre, Izalci Lucas foram designados membros titulares; e os Senadores Sergio Moro, Efraim Filho, Giordano, Ivete da Silveira e Weverton, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 07/2023-BLDEM).
- (4) Em 08.03.2023, a Comissão reunida elegeu a Senadora Soraya Thronicke Presidente deste colegiado (Of. 1/2023-CRA).
- (5) Em 10.03.2023, os Senadores Giordano, Sergio Moro, Ivete da Silveira e Efraim Filho, foram designados membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 08/2023-BLDEM).
- (6) Em 20.03.2023, os Partidos PROGRESSISTAS e REPUBLICANOS passam a formar o Bloco Parlamentar PP/REPUBLICANOS (Of. 05/2023-BLPPP).
- (7) Em 22.03.2023, o Senador Eduardo Girão deixou de compor a Comissão como membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. 61/2023-BLVANG).
- (8) Em 23.03.2023, o Senador Flávio Arns foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. 21/2023-BLRESDEM).
- (9) Em 16.05.2023, o Senador Laercio Oliveira foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. 94/2023-BLVANG).
- (10) Em 05.07.2023, a Comissão reunida elegeu o Senador Jaime Bagattoli Vice-Presidente deste colegiado (Of. 36/2023-CRA).
- (11) Em 05.07.2023, o Senador Alan Rick foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 106/2023-BLDEM).
- (12) Em 1º.08.2023, o Senador Alan Rick foi designado membro titular, em substituição à Senadora Soraya Thronicke, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 108/2023-BLDEM).
- (13) Vago em 1º.08.2023, em virtude de a Senadora Soraya Thronicke deixar de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 108/2023-BLDEM).
- (14) Em 1º.08.2023, a Senadora Soraya Thronicke foi designada membro titular, em substituição ao Senador Davi Alcolumbre, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 113/2023-BLDEM).
- (15) Em 02.08.2023, os Senadores Mauro Carvalho Junior e Efraim Filho foram designados membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 117/2023-BLDEM).
- (16) Em 09.08.2023, a Comissão reunida elegeu o Senador Alan Rick Presidente deste colegiado (Of. 38/2023-CRA).
- (17) Em 15.08.2023, o Senador Marcio Bittar foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Efraim Filho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 128/2023-BLDEM).
- (18) Em 15.08.2023, o Senador Vanderlan Cardoso foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Otto Alencar, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 86/2023-BLRESDEM).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUINTAS-FEIRAS 8:00 HORAS
SECRETÁRIO(A): PEDRO GLUKHAS CASSAR NUNES
TELEFONE-SECRETARIA: 3303 3506
FAX:

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 3303-3506
E-MAIL: cra@senado.gov.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
57ª LEGISLATURA

Em 23 de agosto de 2023
(quarta-feira)
às 13h

PAUTA

16ª Reunião, Extraordinária

COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA - CRA

1ª PARTE	Audiência Pública (PL 2903/2023)
2ª PARTE	Deliberativa
Local	Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 2

Retificações:

1. Oradores confirmados (21/08/2023 18:20)

1ª PARTE

Audiência Pública (PL 2903/2023)

Assunto / Finalidade:

Instruir o PL 2903/2023, nos termos do artigo 93, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.

PL 2903/2023:

- Ementa: Regulamenta o artigo 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

- Autoria: Deputado Federal Homero Pereira (PL/MT).

- Relatoria na CRA: Senadora Soraya Thronicke (Podemos/MS).

Observações:

A reunião será aberta à participação dos interessados por meio do Portal E-cidadania (senado.leg.br/ecidadania) ou pelo telefone da ouvidoria 0800 061 22 11.

Requerimento de realização de audiência:

- [REQ 26/2023 - CRA](#), Senador Beto Faro

Reunião destinada a instruir a seguinte matéria:

- [PL 2903/2023](#), Câmara dos Deputados

Convidados:

Marivaldo de Castro Pereira

Secretário de Acesso à Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública

Presença Confirmada

Joenia Wapichana

Presidente da Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai

Presença Confirmada

Osmar Serraglio - ex-Deputado Federal

(em substituição a Aldo Rebelo, Ex-Ministro de Estado da Defesa)

Presença Confirmada

Kleber Karipuna

Coordenador Executivo da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB

Presença Confirmada

Marcelo Bertoni

Presidente da Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul - Famasul

Presença Confirmada

Arnaldo Zunizakae

Presidente da Cooperativa Agropecuária dos Povos Indígenas Haliti,
Nambikwara e Manoki
Presença Confirmada

2ª PARTE**PAUTA****ITEM 1****PROJETO DE LEI Nº 2903, DE 2023****- Não Terminativo -**

Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

Autoria: Câmara dos Deputados

Relatoria: Senadora Soraya Thronicke

Relatório: Pela aprovação do Projeto e pela rejeição das Emendas nºs 1 a 7.

Observações:

- Em 16.08.2023, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária acordou unanimemente, nos termos regimentais, sobre uma sequência de procedimentos para apreciação do Projeto:

> A Senadora Soraya leu seu Relatório com a complementação de voto pela rejeição das Emendas apresentadas.

> A Presidência concedeu Pedido único de Vista Coletiva nos termos do acordo aprovado.

> A Comissão aprovou o Requerimento nº 26, de 2023-CRA, de Audiência Pública para instrução do Projeto nos termos regimentais.

- A Senadora Eliziane Gama apresentou as Emendas nºs 1 a 7.

- A matéria vai à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para prosseguimento da tramitação.

- Votação simbólica.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CRA\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

[Emenda 7 \(CRA\)](#)

[Emenda 5 \(CRA\)](#)

[Emenda 1 \(CRA\)](#)

[Emenda 2 \(CRA\)](#)

[Emenda 3 \(CRA\)](#)

[Emenda 4 \(CRA\)](#)

[Emenda 6 \(CRA\)](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei (PL) n° 2.903, de 2023 (PL n° 490, de 2007, na Câmara dos Deputados), do Deputado Homero Pereira, que *regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis n°s 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.*

Relatora: Senadora **SORAYA THRONICKE**

I – RELATÓRIO

Por avocação, com fundamento no art. 129 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cumpre-nos relatar, na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (SF) o Projeto de Lei (PL) n° 2.903, de 2023 (PL n° 490, de 2007, na Casa de Origem), de autoria do Deputado HOMERO PEREIRA, que *regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis n°s 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.*

O PL é composto de quatro Capítulos (Capítulo I – Disposições Gerais; Capítulo II – Do Reconhecimento e da Demarcação das Terras Indígenas (quatro Seções); Capítulo III – Do Uso e da Gestão das Terras Indígenas; Capítulo IV – Disposições Finais), com trinta e três artigos ao todo.

O art. 1º estatui que o escopo da futura lei consiste em regulamentar o art. 231 da Constituição Federal (CF) para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas.

O art. 2º apresenta os princípios orientadores dessa Lei: I – o reconhecimento da organização social, dos costumes, das línguas e das tradições indígenas; II – o respeito às especificidades culturais de cada comunidade indígena e aos respectivos meios de vida, independentemente de seus graus de interação com os demais membros da sociedade; III – a liberdade, especialmente de consciência, de crença e de exercício de qualquer trabalho, profissão ou atividade econômica; IV – a igualdade material; V – a imprescritibilidade, a inalienabilidade e a indisponibilidade dos direitos indígenas.

O art. 3º estabelece as modalidades de Terras Indígenas: as áreas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, nos termos do § 1º do art. 231 da CF; as áreas reservadas, consideradas as destinadas pela União para a finalidade; e as áreas adquiridas.

O art. 4º, em síntese, define que são “terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros” aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal (**5 de outubro de 1988**), eram, simultaneamente: I - habitadas por eles em caráter permanente; II - utilizadas para suas atividades produtivas; III - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; IV - necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, com comprovação fundamentada e baseada em critérios objetivos, sendo a ausência da comunidade indígena nesse marco temporal descaracteriza o direito à reivindicação, salvo o caso de renitente esbulho devidamente comprovado.

O art. 5º do PL determina que a demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas.

Os art. 6º a 9ª determinam que aos interessados na demarcação serão assegurados, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, que as associações de partes interessadas podem representar os associados, desde que autorizadas em assembleias gerais convocadas para essa finalidade, que o levantamento fundiário da área pretendida será acompanhado de relatório circunstanciado e que, antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que

exercem posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação.

O art. 10 determina que se aplica aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, os motivos de impedimento e de suspeição do art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Os arts. 11 e 12 estatuem que, verificada a existência de justo título de propriedade ou de posse em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável, inclusive para áreas cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada, e que fica a União, por meio do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, ao seu preposto ou ao seu representante, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis.

Os arts. 13 a 15 estabelecem que fica vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas, que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos serão adequados ao disposto da futura Lei e que é nula a demarcação que não atenda aos novos preceitos estabelecidos.

Os arts. 16 e 17, por sua vez, determinam que são áreas indígenas reservadas as destinadas pela União à posse e à ocupação por comunidades indígenas, de forma a garantir sua subsistência digna e a preservação de sua cultura, podendo serem formadas por: terras devolutas da União discriminadas para essa finalidade; áreas públicas pertencentes à União; áreas particulares desapropriadas por interesse social, aplicando-se lhes o mesmo regime jurídico de uso e gozo adotado para terras indígenas tradicionalmente ocupadas.

O art. 18 especifica que são áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal como a compra e venda ou a doação, aplicando-se lhes o regime jurídico da propriedade privada.

Em síntese, os arts. 19 a 28 do PL estabelecem regras de uso e de gestão das terras indígenas, cabendo às comunidades indígenas, mediante suas próprias formas de tomada de decisão e solução de divergências, escolher a

forma de uso e ocupação de suas terras. No entanto, ficando estabelecido que o usufruto dos indígenas não se sobreporá ao interesse da política de defesa e soberania nacional e que fica permitida a instalação em terras indígenas de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação, proibindo-se a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza pela presença desses itens.

O art. 29 estatui que as terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, bem como a renda indígena, gozam de plena isenção tributária, vedada a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros, podendo, entretanto, nos termos do inciso XVI do *caput* do art. 49 da Constituição Federal, o Congresso Nacional autorizar, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais nessas terras indígenas.

O art. 30 altera o art. 1º da Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007, para permitir o cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas.

O art. 31 do PL altera o *caput* do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, para acrescentar novo inciso IX para declarar que será de interesse social a destinação de áreas às comunidades indígenas que não se encontravam em área de ocupação tradicional no marco temporal de 5 de outubro de 1988, desde que necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Em sentido similar, o art. 32 altera o inciso IX do *caput* do art. 2º de Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio), para estabelecer a garantia aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição Federal, com reconhecimento do direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes para a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas em 5 de outubro de 1988.

Por fim, o art. 33 estabelece a cláusula de vigência imediata.

O autor da Proposição, em resumo, argumentou que o PL tinha por objetivo atender ao disposto do art. 231 da Carta Magna, permitir que outros setores envolvidos na questão sejam representados na apreciação da demarcação de terras e questões relacionadas, como sobreposição de áreas,

proteção ambiental, faixa de fronteira, segurança nacional, exploração mineral, de recursos hídricos, entre outras.

Em 30 de maio de 2023, após a tramitação por dezesseis anos, com discussão, análise e votação do PL pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais (CPOVOS), Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial (CDHMIR), ambas em substituição à Comissão Direitos Humanos e Minorias (CDHM), e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), o PL foi aprovado e encaminhado ao Senado Federal com base na Redação Final (RDF) nº 1 – PLEN da Câmara dos Deputados.

Nesta Casa, a matéria foi distribuída às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária (CRA); e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Até o presente momento, não foram apresentadas emendas ao PL no Senado Federal.

II – ANÁLISE

Nos termos dos incisos I, II e VIII do art. 104-B do RISF, compete à CRA opinar sobre proposições que tratem de direito agrário, planejamento, acompanhamento e execução da política agrícola e fundiária e uso e conservação do solo na agricultura, respectivamente. Também de acordo com o RISF, cumpre-nos, nesta ocasião, por não se tratar de matéria terminativa, manifestar-nos primordialmente **sobre o mérito do PL nº 2.903, de 2023**.

Inicialmente, **é importante destacar que o *caput* do art. 231 da Constituição Federal de 1988, firmou o entendimento de que são reconhecidos aos indígenas 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.

Nesse contexto, a Carta Magna destaca que seriam **terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas** 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 à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (§§ 1º e 2º do art. 231, CF).

De outra parte, o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais nessas terras indígenas só poderiam ser efetivados com autorização do Congresso Nacional (CN), ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei (§ 3º do art. 231, CF). Em outras palavras, o próprio Texto Constitucional originário já sinalizou que a promoção de atividades de interesse econômico deveria ser pautada por critérios legais e ter intervenção do CN.

O § 4º do art. 231 também estabelece que essas terras são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis, ao passo que o § 5º do mesmo artigo veda a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do CN, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do próprio Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

Em adição o § 6º do art. 231 da CF determina que são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse dessas terras, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, nos termos de lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé. Portanto, a Constituição Federal já prevê a possibilidade de indenização, na forma da lei, das benfeitorias de proprietários rurais que porventura devam deixar suas terras com legitimidade e ocupação de boa-fé.

Ainda, o § 7º do art. 231 da CF determinou que não se aplica às terras indígenas apoio estatal ou prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis nessas localidades.

Importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, em 23/10/2013, no âmbito da Petição (PET) 3.388/RR, declarou, nos termos do voto do Relator, Ministro Ayres Brito, constitucional a demarcação contínua

da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e determinou que sejam observadas as seguintes 19 (dezenove) condições em procedimentos demarcatórios no Brasil: **(i)** o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas (art. 231, § 2º, da Constituição Federal) pode ser relativizado sempre que houver, como dispõe o art. 231, § 6º, da Constituição, relevante interesse público da União, na forma de lei complementar; **(ii)** o usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional; **(iii)** o usufruto dos índios não abrange a pesquisa e lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando-se-lhes a participação nos resultados da lavra, na forma da lei; **(iv)** o usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo, se for o caso, ser obtida a permissão de lavra garimpeira; **(v)** o usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI; **(vi)** a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica assegurada e se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI; **(vii)** o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação; **(viii)** o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; **(ix)** o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI; **(x)** o trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; **(xi)** devem ser admitidos o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela FUNAI; **(xii)** o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas; **(xiii)** a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também

não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público, tenham sido excluídos expressamente da homologação, ou não; **(xiv)** as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena ou pelos índios (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, *caput*, Lei nº 6.001/1973); **(xv)** é vedada, nas terras indígenas, a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas, a prática de caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, § 1º, Lei nº 6.001/1973); **(xvi)** as terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto nos arts. 49, XVI, e 231, § 3º, da CF, bem como a renda indígena (art. 43 da Lei nº 6.001/1973), gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros; **(xvii)** é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada; **(xviii)** os direitos dos índios relacionados às suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis (art. 231, § 4º, CF); e **(xix)** é assegurada a participação dos entes federados no procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, encravadas em seus territórios, observada a fase em que se encontrar o procedimento.

O PL nº 2.903, de 2023, determina, em seu art. 4º, que são “terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros” aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, 5 de outubro de 1988, eram, simultaneamente: habitadas por eles em caráter permanente; utilizadas para suas atividades produtivas e de subsistência; imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; e necessárias à sua reprodução física e cultural. A ausência da comunidade indígena nesse marco temporal na área pretendida descaracteriza o seu direito, exceto no caso de renitente esbulho devidamente comprovado.

O Estado brasileiro precisa delimitar o entendimento acerca de “terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas”. **Não se mostra razoável, proporcional e legítimo adotar para o conceito “tradicionalmente” uma ocupação que regresse a um marco temporal imemorial**, ou seja, ocupação a tempo atávico, a períodos remotos, que, no limite, poderia gerar disputa sobre todo o território nacional.

Entendemos, portanto, que o PL nº 2.903, de 2023, adotou o marco temporal da ocupação indígena adequado, conforme hermenêutica do art. 231 da Constituição Federal, e interpretação do STF no julgamento da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Adicionalmente, a proposta de marco temporal atende a todos os 19 (dezenove) requisitos estabelecidos durante a resolução da lide constante da Pet 3.388/RR.

Ademais, o PL propõe a distinção de três modalidades de Terras Indígenas, que considera critérios objetivos: as Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas, com sua proteção de regime clássico, sobretudo conforme dispõe o Estatuto do Índio; as Áreas Indígenas Reservadas, de propriedade da União, cuja gestão fica a cargo da comunidade indígena, sob a supervisão da Funai; e as áreas indígenas adquiridas, com o regime jurídico da propriedade privada. Nesse contexto, a União teria ampla condição de atuação para preservação de sua atuação na política indigenista nacional.

O Projeto de Lei, outrossim, veda a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza ou a troca pela utilização das estradas, dos equipamentos públicos, das linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocados a serviço do público em terras indígenas, mas faculta o exercício de atividades econômicas nessas terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas e permite o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, com condições.

Para o caso de indígenas isolados, nos termos da iniciativa, o Estado deverá apresentar o absoluto respeito às suas liberdades e aos seus meios tradicionais de vida, e deve evitar, ao máximo, o contato com eles, salvo para prestar auxílio médico ou para intermediar ação estatal de utilidade pública.

O PL garante o direito à indenização das benfeitorias de boa-fé, não permitindo que haja qualquer limitação de uso e gozo, antes de concluído o procedimento demarcatório, aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação. Para esse fim, são de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório.

Considerando que o PL acompanha posição do julgado na Pet 3.388/RR pelo STF, estabelecendo que o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser relativizado, suavizado

sempre que houver relevante interesse público da União, que o usufruto dos indígenas não impede a instalação, pela União, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação, entendemos que a proposta de marco proposto está em linha com a melhor solução para o dilema de estabelecimento de novo marco temporal para a demarcação de terras indígenas no Brasil.

Nesse contexto, a data da promulgação da Constituição Federal, 5 de outubro de 1988, se mostra parâmetro apropriado de marco temporal para verificação da existência da ocupação pela comunidade indígena da terra a ser reivindicada, assim como da efetiva e formal ocupação fundiária pelos indígenas e das 19 salvaguardas institucionais definidas pela Excelsa Corte Constitucional brasileira.

Portanto, acreditamos que a aprovação do PL nº 2.903, de 2023, corresponderá, por uma parte, à solução mais adequada para viabilizar a resolução das questões legais e constitucionais envolvendo demarcação de terras indígenas no Brasil, e, por outra, à melhor forma para garantir previsibilidade, segurança jurídica e desenvolvimento ao País.

III – VOTO

Portanto, votamos pela **aprovação** do PL nº 2.903, de 2023, nos termos do art. 133, inciso I, do RISF.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 2903, DE 2023

(nº 490/2007, na Câmara dos Deputados)

Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

AUTORIA: Câmara dos Deputados

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)
- [Legislação citada](#)
- [Projeto original](#)

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=444088&filename=PL-490-2007



[Página da matéria](#)

Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis n.ºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei regulamenta o art. 231 da Constituição Federal para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas.

Art. 2º São princípios orientadores desta Lei:

I - o reconhecimento da organização social, dos costumes, das línguas e das tradições indígenas;

II - o respeito às especificidades culturais de cada comunidade indígena e aos respectivos meios de vida, independentemente de seus graus de interação com os demais membros da sociedade;

III - a liberdade, especialmente de consciência, de crença e de exercício de qualquer trabalho, profissão ou atividade econômica;

IV - a igualdade material;

V - a imprescritibilidade, a inalienabilidade e a indisponibilidade dos direitos indígenas.

CAPÍTULO II
DO RECONHECIMENTO E DA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

Seção I
Das Modalidades de Terras Indígenas

Art. 3º São terras indígenas:

I - as áreas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, nos termos do § 1º do art. 231 da Constituição Federal;

II - as áreas reservadas, consideradas as destinadas pela União por outras formas que não a prevista no inciso I deste *caput*;

III - as áreas adquiridas, consideradas as havidas pelas comunidades indígenas pelos meios admissíveis pela legislação, tais como a compra e venda e a doação.

Seção II
Das Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas

Art. 4º São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, eram, simultaneamente:

I - habitadas por eles em caráter permanente;

II - utilizadas para suas atividades produtivas;

III - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar;

IV - necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 1º A comprovação dos requisitos a que se refere o *caput* deste artigo será devidamente fundamentada e baseada em critérios objetivos.

§ 2º A ausência da comunidade indígena em 5 de outubro de 1988 na área pretendida descaracteriza o seu

enquadramento no inciso I do *caput* deste artigo, salvo o caso de renitente esbulho devidamente comprovado.

§ 3º Para os fins desta Lei, considera-se renitente esbulho o efetivo conflito possessório, iniciado no passado e persistente até o marco demarcatório temporal da data de promulgação da Constituição Federal, materializado por circunstâncias de fato ou por controvérsia possessória judicializada.

§ 4º A cessação da posse indígena ocorrida anteriormente a 5 de outubro de 1988, independentemente da causa, inviabiliza o reconhecimento da área como tradicionalmente ocupada, salvo o disposto no § 3º deste artigo.

§ 5º O procedimento demarcatório será público e seus atos decisórios serão amplamente divulgados e disponibilizados para consulta em meio eletrônico.

§ 6º É facultado a qualquer cidadão o acesso a todas as informações relativas à demarcação das terras indígenas, notadamente quanto aos estudos, aos laudos, às suas conclusões e fundamentação, ressalvado o sigilo referente a dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

§ 7º As informações orais porventura reproduzidas ou mencionadas no procedimento demarcatório somente terão efeitos probatórios quando fornecidas em audiências públicas, ou registradas eletronicamente em áudio e vídeo, com a devida transcrição em vernáculo.

§ 8º É assegurada às partes interessadas a tradução da linguagem oral ou escrita, por tradutor nomeado pela

Fundação Nacional do Índio (Funai), da língua indígena própria para o português, ou do português para a língua indígena própria, nos casos em que a comunidade indígena não domine a língua portuguesa.

Art. 5º A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas.

Parágrafo único. É assegurado aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.

Art. 6º Aos interessados na demarcação serão assegurados, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, e será obrigatória a sua intimação desde o início do procedimento, bem como permitida a indicação de peritos auxiliares.

Art. 7º As associações de partes interessadas podem representar os associados, desde que autorizadas em assembleias gerais convocadas para esse fim.

Art. 8º O levantamento fundiário da área pretendida será acompanhado de relatório circunstanciado.

Art. 9º Antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, nos termos do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam

posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação.

§ 1º Consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório.

§ 2º A indenização das benfeitorias deve ocorrer após a comprovação e a avaliação realizada em vistoria do órgão federal competente.

Art. 10. Aplica-se aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, o disposto no art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Art. 11. Verificada a existência de justo título de propriedade ou de posse em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável, em razão do erro do Estado, nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo às posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada.

Art. 12. Para os fins desta Lei, fica a União, por meio do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, ao seu preposto ou ao seu representante, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis.

Art. 13. É vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas.

Art. 14. Os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos serão adequados ao disposto nesta Lei.

Art. 15. É nula a demarcação que não atenda aos preceitos estabelecidos nesta Lei.

Seção III Das Áreas Indígenas Reservadas

Art. 16. São áreas indígenas reservadas as destinadas pela União à posse e à ocupação por comunidades indígenas, de forma a garantir sua subsistência digna e a preservação de sua cultura.

§ 1º As áreas indígenas reservadas poderão ser formadas por:

I - terras devolutas da União discriminadas para essa finalidade;

II - áreas públicas pertencentes à União;

III - áreas particulares desapropriadas por interesse social.

§ 2º As reservas, os parques e as colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei nº 6.001, de 19 dezembro de 1973, serão considerados áreas indígenas reservadas nos moldes desta Lei.

§ 3º As áreas indígenas reservadas são de propriedade da União e a sua gestão fica a cargo da comunidade indígena, sob a supervisão da Funai.

§ 4º Caso, em razão da alteração dos traços culturais da comunidade indígena ou de outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo, seja verificado que a área indígena reservada

não é essencial para o cumprimento da finalidade mencionada no *caput* deste artigo, poderá a União:

I - retomá-la, dando-lhe outra destinação de interesse público ou social;

II - destiná-la ao Programa Nacional de Reforma Agrária, atribuindo-se os lotes preferencialmente a indígenas que tenham aptidão agrícola e assim o desejarem.

Art. 17. Aplica-se às terras indígenas reservadas o mesmo regime jurídico de uso e gozo adotado para terras indígenas tradicionalmente ocupadas, nos moldes do Capítulo III desta Lei.

Seção IV Das Áreas Indígenas Adquiridas

Art. 18. São consideradas áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal como a compra e venda ou a doação.

§ 1º Aplica-se às áreas indígenas adquiridas o regime jurídico da propriedade privada.

§ 2º As terras de domínio indígena constituídas nos termos da Lei nº 6.001, de 19 dezembro de 1973, serão consideradas áreas indígenas adquiridas nos moldes desta Lei.

CAPÍTULO III DO USO E DA GESTÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

Art. 19. Cabe às comunidades indígenas, mediante suas próprias formas de tomada de decisão e solução de

divergências, escolher a forma de uso e ocupação de suas terras.

Art. 20. O usufruto dos indígenas não se sobrepõe ao interesse da política de defesa e soberania nacional.

Parágrafo único. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.

Art. 21. Fica assegurada a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em área indígena, no âmbito de suas atribuições, independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.

Art. 22. Ao poder público é permitida a instalação em terras indígenas de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação.

Art. 23. O usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do respectivo regime de proteção.

§ 1º O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, considerados

os seus usos, tradições e costumes, e poderá, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

§ 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor.

Art. 24. O ingresso de não indígenas em áreas indígenas poderá ser feito:

I - por particulares autorizados pela comunidade indígena;

II - por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos;

III - pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos;

IV - por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena;

V - por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos para passagem.

§ 1º No caso do inciso IV do *caput* deste artigo, a autorização será dada por prazo determinado e deverá conter os objetivos da pesquisa, vedado ao pesquisador agir fora dos limites autorizados.

§ 2º No caso do inciso II do *caput* deste artigo, o ingresso deverá ser reportado à Funai, informados seus objetivos e sua duração.

§ 3º O ingresso, o trânsito e a permanência de não indígenas não podem ser objeto de cobrança de tarifas ou

quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas.

Art. 25. São vedadas a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza ou a troca pela utilização das estradas, dos equipamentos públicos, das linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocados a serviço do público em terras indígenas.

Art. 26. É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas.

§ 1º As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta pela comunidade indígena.

§ 2º É permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas, desde que:

I - os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena;

II - a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade;

III - a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual;

IV - os contratos sejam registrados na Funai.

Art. 27. É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de

terceiros, desde que respeitadas as condições estabelecidas no § 2º do art. 26 desta Lei.

Parágrafo único. Nas terras indígenas, é vedada a qualquer pessoa estranha às comunidades indígenas a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica.

Art. 28. No caso de indígenas isolados, cabe ao Estado e à sociedade civil o absoluto respeito às suas liberdades e aos seus meios tradicionais de vida, e deve ser evitado, ao máximo, o contato com eles, salvo para prestar auxílio médico ou para intermediar ação estatal de utilidade pública.

§ 1º Todo e qualquer contato com indígenas isolados deve ser realizado por agentes estatais e intermediado pela Funai.

§ 2º São vedados o contato e a atuação com comunidades indígenas isoladas de entidades particulares, nacionais ou internacionais, salvo se contratadas pelo Estado para os fins do *caput* deste artigo, e, em todo caso, é obrigatória a intermediação do contato pela Funai.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 29. As terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no inciso XVI do *caput* do art. 49 e no § 3º do art. 231 da Constituição Federal, bem como a renda

indígena, gozam de plena isenção tributária, vedada a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros.

Art. 30. O art. 1º da Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica vedado o cultivo de organismos geneticamente modificados em áreas de unidades de conservação, exceto nas Áreas de Proteção Ambiental.” (NR)

Art. 31. O *caput* do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

“Art. 2º
.....
IX - a destinação de áreas às comunidades indígenas que não se encontravam em área de ocupação tradicional em 5 de outubro de 1988, desde que necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.
.....” (NR)

Art. 32. O inciso IX do *caput* do art. 2º de Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º
.....
IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição Federal, a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas em 5 de outubro de 1988, reconhecendo-lhes

o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes;

.....” (NR)

Art. 33. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de de 2023.

ARTHUR LIRA
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 132/2023/SGM-P

Brasília, 1º de junho de 2023.

A Sua Excelência o Senhor
Senador RODRIGO PACHECO
Presidente do Senado Federal

Assunto: Envio de PL para apreciação

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do caput do art. 65 da Constituição Federal combinado com o art. 134 do Regimento Comum, o Projeto de Lei nº 490, de 2007, da Câmara dos Deputados, que "Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973".

Atenciosamente,

Assinatura manuscrita de Arthur Lira em azul.

ARTHUR LIRA
Presidente

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - art37_par6
 - art49_cpt_inc16
 - art231
 - art231_par1
 - art231_par3
 - art231_par6
- Lei nº 4.132, de 10 de Setembro de 1962 - LEI-4132-1962-09-10 - 4132/62
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1962;4132>
 - art2_cpt
- Lei nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973 - Estatuto do Índio - 6001/73
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1973;6001>
 - art2_cpt_inc9
- Lei nº 11.460, de 21 de Março de 2007 - LEI-11460-2007-03-21 - 11460/07
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2007;11460>
 - art1
- Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015 - Código de Processo Civil (2015) - 13105/15
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2015;13105>
 - art148
- Lei nº 13.709, de 14 de Agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - 13709/18
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2018;13709>

EMENDA Nº - CRA
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se o *caput* e parágrafo único do art. 20 do PL 2.903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 231, § 2º, da Constituição Federal prescreve que “As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios se destinam a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”.

Ao excluir, do usufruto exclusivo dos indígenas, qualquer área de “relevante interesse público da União”, o PL escancara terras indígenas a qualquer interesse econômico, em detrimento dos direitos originários dos povos indígenas. Ocorre que tais terras estão afetadas “por efeito de sua destinação constitucional, a fins específicos, voltados, essencialmente, à proteção jurídica, social, antropológica, econômica e cultural dos índios, dos grupos indígenas”¹. Diante disso, o Artigo viola o Artigo 231, *caput* e §§ 2º e 3º da Constituição.

Além disso, o artigo 30.2 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas destaca que “não se desenvolverão atividades militares nas terras ou territórios dos povos indígenas, a menos que essas atividades sejam justificadas por um interesse público pertinente ou livremente decididas com os povos indígenas interessados, ou por estes

¹ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MS n.º 34.250 AgR. Relator: Ministro Celso de Mello. DJe: 19/10/2020.

solicitadas”. A Declaração também estabelece que os Estados realizarão consultas antes de utilizar suas terras ou territórios para atividades militares. Ou seja, atividades militares não estão dispensadas de realizar o competente processo de consulta prévia, livre e informada, de modo que a disposição viola norma prevista em Declaração protetiva dos direitos humanos dos povos indígenas.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

EMENDA Nº - CRA
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se os §§ 1º e 2º do art. 28 do PL 2.903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 231 da Constituição reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Nessa linha, o Estado brasileiro, desde a redemocratização, tem destacada política de não contato com povos indígenas que vivem em isolamento, ou seja, povos que, a grosso modo, possuem pouquíssima ou nenhuma relação com a sociedade envolvente. O Revogado Decreto 9.010/2017 e o Decreto n.º 11.226/2022, que o substituiu, trazem previsões sobre os direitos dos povos que vivem em isolamento. Define, por exemplo, que a Fundação Nacional do Índio (Funai) deve garantir aos povos indígenas isolados o exercício de sua liberdade e de suas atividades tradicionais sem a obrigatoriedade de contatá-los (Artigo 2º, d).

Atualmente, a Portaria Interministerial Conjunta n.º 4.094/2018, do Ministério da Saúde e da Funai, impõe que “A FUNAI comunicará à SESAI/MS a existência de Povos Indígenas Isolados e as situações de contato ou de sua iminência, com vistas ao atendimento de saúde específico”. Nestes casos, caberá à Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde, decidir sobre as ações e medidas que envolvam os aspectos técnicos de assistência médica e sanitária. Essas ações são norteadas por um “Plano de Contingência para Situações de Contato e do Plano de Contingência para Surtos e Epidemias”. De se destacar que as “situações de contato”, via de regra, acontecem por iniciativa dos próprios povos isolados ou por incidentes, jamais por ação deliberada do Estado no sentido de contatá-los.

A diretriz de não contato é radicalmente alterada pelo artigo 28 e parágrafos do projeto. Confira-se:

“Art. 28. No caso de indígenas isolados, cabe ao Estado e à sociedade civil o absoluto respeito a suas liberdades e meios tradicionais de

vida, devendo ser ao máximo evitado o contato, salvo para prestar auxílio médico ou para intermediar ação estatal de utilidade pública.

§1º Todo e qualquer contato com indígenas isolados deve ser realizado por agentes estatais e intermediado pela Fundação Nacional do Índio.

§2º É vedado o contato e a atuação junto a comunidades indígenas isoladas de entidades particulares, nacionais ou internacionais, salvo se contratadas pelo Estado para os fins dispostos no caput, sendo, em todo caso, obrigatória a intermediação do contato pela Fundação Nacional do Índio”.

O projeto altera a política de não-contato e inaugura uma política de contato forçado para “intermediar ação estatal de utilidade pública”. A competência para contatos forçados seria de “agentes estatais”, com intermediação da Funai (§1º). O contato forçado para “intermediar ação estatal de utilidade pública” (§2º) é hipótese inédita na legislação brasileira e demasiadamente ampla, porquanto sequer é esmiuçada na proposta. O contato forçado com indígenas isolados, tal como previsto no projeto é inadmissível.

Demais disso, o § 2º reinaugura hipótese abandonada pelo Estado brasileiro desde os idos da ditadura militar, ao permitir que o inadmissível contato forçado com povos isolados possa ser intermediado por “entidades particulares, nacionais ou internacionais”. Ora, os indígenas isolados tem reconhecida a sua vulnerabilidade social e epidemiológica em face da maior suscetibilidade ao adoecimento e morte. Justamente por isso, qualquer relação de contato, sem a devida assistência do Estado e de equipes de saúde treinadas e preparadas para lidar com esse contexto, pode gerar a contaminação e o extermínio de grupos inteiros. É essa a lição aprendida em contatos realizados no passado. Não bastasse tudo isso, o dispositivo abre espaço para a realização de contatos forçados por missões religiosas nacionais e estrangeiras (elas se enquadram no conceito de entidades particulares, previsto no artigo 28, § 2º), cujo intuito é o de conversão religiosa dos povos indígenas, contrariando seus direitos de liberdade.

Pelo exposto, o artigo 28, §§ 1º e 2º do PL 2903/2023 maculam o Artigo 1º, III, 5º, *caput* e artigo 231, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

EMENDA N° - CRA

(ao Projeto de Lei n° 2.903, de 2023)

Suprima-se o artigo 30 do Projeto de Lei n.º 2.903, de 2023.

JUSTIFICATIVA

O Artigo 30 do PL altera o Artigo 1º da Lei n.º 11.460/2007. O dispositivo autoriza o cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas, hipótese que hoje é interdita. A hipótese transgride “usos, costumes e tradições” indígenas à medida que poderá gerar a contaminação de sementes e espécies crioulas e nativas, comprometendo a biodiversidade, o patrimônio genético dos povos indígenas, a segurança alimentar e o bem-estar dos indígenas. Malfere, portanto, o Artigo 225, caput, § 1º, incisos I, II, III, V, VII e 231, *caput*.

Sala de Comissões,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

EMENDA Nº - CRA
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se os §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º e os arts. 32 e 33 do PL 2903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O Artigo 4º, caput, segunda parte, bem como os §§ 2º, 3º e 4º visam adotar o chamado “marco temporal” para a demarcação das terras indígenas. Por decorrência, devem ser suprimidos os artigos 32 e 33 que possuem a mesma finalidade. De acordo com o marco temporal, as terras indígenas só poderiam ser demarcadas se ficasse comprovada a presença física dos indígenas na terra no dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

A Constituição Federal de 1988, entretanto, jamais trabalhou com “data certa” ou estabeleceu linhas de corte para as demarcações de terras indígenas. Como bem assevera o professor e constitucionalista José Afonso da Silva: **“Onde está isso na Constituição? Como pode ela ter trabalhado com essa data se ela nada diz a esse respeito, nem explícita, nem implicitamente? Nenhuma cláusula, nenhuma palavra do art. 231 sobre os direitos dos índios autoriza essa conclusão.** Ao contrário se se ler com a devida atenção o caput do art. 231, ver-se-á que **dele se extrai coisa muito diversa**”¹.

O constitucionalista José Afonso da Silva afirma ainda que “deslocar esse marco para ela (a Constituição de 1988) é fazer um corte na continuidade da proteção constitucional dos direitos indígenas, **deixando ao**

¹ Parecer. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jose-afonso-da-silva-parecer-maio-2016-1.pdf

desamparo milhares de índios e suas comunidades, o que, no fundo, é um desrespeito às próprias regras e princípios constitucionais que dão proteção aos direitos indígenas. Vale dizer: é contrariar o próprio sistema constitucional, que deu essa proteção continuamente. Romper essa continuidade significa abrir brechas para a usurpação dos direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam”².

O Supremo Tribunal Federal reconhece a dimensão existencial do direito à terra para os povos indígenas, bem como sua importância para assegurar sua sobrevivência física e cultural. No julgamento do caso Raposa Serra do Sol, o Ministro Menezes Direito reconheceu: *“não há índio sem terra. A relação com o solo é marca característica da essência indígena, pois tudo o que ele é, é na terra e com a terra. Daí a importância do solo para a garantia dos seus direitos, todos ligados de uma maneira ou de outra à terra. É o que se extrai do corpo do art. 231 da Constituição”*³. No mesmo sentido, o STF já proclamou que *“emerge claramente do texto constitucional que a questão da terra representa o aspecto fundamental dos direitos e das prerrogativas constitucionais assegurados aos índios, pois estes, sem a possibilidade de acesso às terras indígenas, expõem-se ao risco gravíssimo da desintegração cultural, da perda de sua identidade étnica, da dissolução de seus vínculos históricos, sociais e antropológicos e da erosão de sua própria percepção e consciência como povo (...).”*⁴.

A Constituição não trata de “marcos temporais” que limitem os direitos dos indígenas à demarcação. Tampouco inclui critérios outros ou condições para que as demarcações aconteçam. O projeto de lei, no entanto, pretende alterar, por meio de Lei, os pressupostos constitucionais para a

² Parecer. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jose-afonso-da-silva-parecer-maio-2016-1.pdf

³ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Petição nº 3.388/RR. Trecho do voto-vista: Ministro Carlos Alberto Menezes Direito. DJe: 01.07.2010.

⁴ Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Recurso Extraordinário nº 183.188/MS. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 14.02.1997.

demarcação de terras indígenas, ao exigir, por exemplo, a presença física dos indígenas nas terras em 5 de outubro de 1988 (Artigo 4º, caput, §§ 2º e 4º, Artigos 31 e 32). Tal hipótese não está prevista na Constituição ou foi definido pelo STF, como quer fazer crer a justificativa da proposição. Ao contrário: há inúmeros precedentes⁵ que afirmam que o marco temporal e as condicionantes do caso Raposa Serra do Sol, a exemplo da vedação de ampliação de terras já demarcadas, são aplicáveis somente para a demarcação daquela terra indígena específica⁶.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

⁵ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. AR n.º 2.686. Relator: Ministro Luiz Fux. Trecho do Voto do Ministro Luiz Edson Fachin. Julgamento Virtual de 26.03.2021 a 07.04.2021.

⁶ Nesse sentido, vide: MS n.º 31.901/MC DF; MS n.º 31.100/AgR DF; Rcl n.º 13.769/DF; Rcl n.º 14.473 AgR/RO. Rcl n.º 27.702 AgR/AM; Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ACO n.º 312. Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello. Trecho do voto do Ministro Roberto Barroso. DJe: 02.10.2017;

EMENDA Nº - CRA
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprima-se os incisos I e II do § 4º do art. 16 do PL 2903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 16, § 4º, I e II, do PL 2903/2023 estabelece a possibilidade de retomada das terras indígenas reservadas (conceituadas no artigo 3º, II, do PL) em favor da União, caso ocorra a “alteração dos traços culturais da comunidade ou por outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo, seja verificado não ser a área indígena reservada essencial para o cumprimento da finalidade garantir sua subsistência digna e preservação de sua cultura”.

Hoje no país 66 áreas classificadas como áreas indígenas reservadas, com população de quase 70 mil pessoas e uma extensão total de cerca de 440 mil hectares, o equivalente a quase 3 vezes a cidade de São Paulo.

A disposição insculpida no artigo 16, § 4º, I e II, parte de uma perspectiva equivocada e não recepcionada pela Constituição – a perspectiva de assimilação e integração dos indígenas à sociedade nacional, que acarretaria a extinção de seus direitos territoriais. Essa política, vigente antes da CRFB de 1988, foi definitivamente extirpada do ordenamento jurídico com o advento da Constituição de 88, que reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições.

Além disso, a disposição afronta o princípio da dignidade da pessoa humana, pois confere ao estado a possibilidade de definir quem é ou não indígena a partir de “traços culturais”, conceito amplo e que passaria a ser caracterizado a partir de critérios altamente subjetivos e definidos pelo estado brasileiro.

A partir da “perda de traços culturais” estaria viabilizada a retirada das terras dos indígenas. Assim, o artigo 16, § 4º, I e II, por vias oblíquas,

autorizaria a remoção forçada dos indígenas de suas terras, hipótese vedada pelo artigo 231, §5º, da CRFB.

A disposição afronta, também, o § 4º, do artigo 231, que grava as terras indígenas como inalienáveis, indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis e o § 6º que determina serem nulos e extintos “não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas”.

Em conclusão, o Artigo 16 § 4º, I e II padece de inconstitucionalidade material por ofender o Artigo 1º, III e Artigo 231, *caput* e §§ 4º, 5º e § 6º, da CRFB.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

EMENDA Nº - CRA
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprima-se o art. 13, *caput*, do PL 2903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O art. 13 veda a ampliação de terras indígenas já demarcadas. A ampliação de terras, contudo, não foi vedada pelo Supremo Tribunal Federal, que já se manifestou expressamente sobre a não vinculação dessa condicionante (ou de qualquer outra) às demais demarcações de TIs. Como exemplo, mencione-se o julgamento da Reclamação 13.769, em maio de 2012. Ao decidir o caso, o ministro Ricardo Lewandowski reafirmou posicionamento segundo o qual a Pet. 3.388 refere-se apenas ao procedimento de demarcação da TI Raposa Serra do Sol e não poderia ser invocado contra atos e decisões que digam respeito a qualquer outra área indígena, “porque não houve no acórdão que se alega descumprido o expreso estabelecimento de enunciado vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário, atributo próprio dos procedimentos de controle abstrato de constitucionalidade das normas, bem como súmulas vinculantes, do qual não são dotadas, ordinariamente, as ações populares”.

Em fevereiro de 2017, a Primeira Turma do STF reiterou esse posicionamento ao julgar a Reclamação 14.473. Na oportunidade, o ministro Marco Aurélio enfatizou que as condicionantes fixadas no caso Raposa Serra do Sol não permitem a conclusão de vinculação daquele processo “relativamente à demarcação de outras terras indígenas”.

O eminente Ministro Gilmar Ferreira Mendes, ao analisar o domínio da União sobre as Terras Indígenas, conclui: “o reconhecimento da

situação dominial, de forma reduzida, não obsta a que se postule ou a que se proceda a sua ampliação, pelas vias legais”¹.

Desta forma, o caso Raposa Serra do Sol se trata de um precedente judicial que não tem qualquer aptidão técnica para vincular o poder judiciário ou a administração pública. Sobre os precedentes judiciais, a atual presidente do STF, ministra Cármen Lúcia, explica: “O precedente serve, no sistema brasileiro, apenas como elemento judicial orientador, inicialmente, para a solução dos casos postos a exame. É ponto de partida, não ponto de chegada” (Reclamação 4.708/GO).

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **O Domínio da União Sobre as Terras Indígenas**: o Parque Nacional do Xingu. Brasília: Ministério Público Federal, 1988.

EMENDA Nº - CRA
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se os incisos I a IV do § 2º e o *caput* do art. 26 do PL 2903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 26, *caput*, § 2º e inciso II, do PL 2903/2023 permite a celebração de “contratos que visem à cooperação entre índios e não-índios para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas”. A realização de atividades pelos próprios indígenas, a partir de sua autonomia da vontade, não é vedada pela Constituição. Entretanto, a “atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade” pode limitar o usufruto exclusivo dos indígenas às riquezas do solo, rios e lagos.

A Constituição é expressa ao determinar que este usufruto é exclusivo, de modo que a Lei não pode elencar exceções e compartilhamentos não previstos na Constituição. Nesse sentido o STF já proclamou: “A intensidade dessa proteção institucional revela-se tão necessária que o próprio legislador constituinte pré-excluiu do comércio jurídico as terras indígenas (“res extra commercium”), proclamando a nulidade e declarando a extinção de atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de tais áreas (ACO 323/MG, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, v.g.), considerando ineficazes, ainda, as pactuações negociais que

visem a exploração das riquezas naturais nelas existentes, sem possibilidade de quaisquer consequências de ordem jurídica”¹.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

¹ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MS n.º 34.250 AgR. Relator: Ministro Celso de Mello. DJe: 19/10/2020.

REQUERIMENTO Nº DE - CRA

Requeiro, nos termos do art. 93, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de Audiência Pública, com o objetivo de instruir o PL 2903/2023, que “regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973”.

Proponho para a audiência a presença dos seguintes convidados:

- o Senhor Representante da Fundação Nacional dos Povos Indígenas;
- o Senhor Representante do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- o Senhor Aldo Rebelo, ex-Ministro de Estado da Defesa;
- o Senhor Marcelo Bertoni, Presidente da Famasul;
- o Senhor Arnaldo Zunizakae, Presidente da Cooperativa Agropecuária dos Povos Indígenas Haliti, Nambikwara e Manoky
- o Senhor Representante da APIB - Articulação Nacional dos Povos

Indígenas do Brasil.

JUSTIFICAÇÃO

Os esforços pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, ignoram a necessidade evidente de maiores debates e aprofundamento da análise de mérito dessa proposição repleta de polêmicas. De plano, especialistas asseguram que o PL simplesmente altera o art. 231 da Constituição; não o regulamenta. A CF não dispõe sobre marco temporal para balizar ou restringir a demarcação das Tis conforme pretende o projeto. A propósito, para alguns especialistas essa inovação não seria possível mesmo via PEC, pois o STF já sacramentou o entendimento de que os direitos territoriais indígenas são materialmente fundamentais.

A despeito das controvérsias de mérito, a eventual aprovação do PL poderia ser interpretada como uma provocação ao STF que enfrenta processo de deliberação sobre o assunto.

Além do pretendido marco temporal, o PL inclui vários outros dispositivos polêmicos que inviabilizam a convergência política mínima para uma legislação da espécie. Parece provável que a insistência no prosseguimento da matéria sem maiores debates que favoreçam a constituição dessa base mínima de consenso político resulte em veto presidencial e na judicialização da eventual legislação.

Portanto, seria altamente recomendável a realização da audiência pública proposta para avançarmos no aperfeiçoamento da proposição.

Sala da Comissão, 16 de agosto de 2023.

Senador Beto Faro (PT - PA)

Senadora Tereza Cristina (PP - MS)

2ª PARTE - DELIBERATIVA

1



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei (PL) n° 2.903, de 2023 (PL n° 490, de 2007, na Câmara dos Deputados), do Deputado Homero Pereira, que *regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis n°s 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.*

Relatora: Senadora **SORAYA THRONICKE**

I – RELATÓRIO

Por avocação, com fundamento no art. 129 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cumpre-nos relatar, na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (SF) o Projeto de Lei (PL) n° 2.903, de 2023 (PL n° 490, de 2007, na Casa de Origem), de autoria do Deputado HOMERO PEREIRA, que *regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis n°s 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.*

O PL é composto de quatro Capítulos (Capítulo I – Disposições Gerais; Capítulo II – Do Reconhecimento e da Demarcação das Terras Indígenas (quatro Seções); Capítulo III – Do Uso e da Gestão das Terras Indígenas; Capítulo IV – Disposições Finais), com trinta e três artigos ao todo.

O art. 1° estatui que o escopo da futura lei consiste em regulamentar o art. 231 da Constituição Federal (CF) para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas.

O art. 2º apresenta os princípios orientadores dessa Lei: I – o reconhecimento da organização social, dos costumes, das línguas e das tradições indígenas; II – o respeito às especificidades culturais de cada comunidade indígena e aos respectivos meios de vida, independentemente de seus graus de interação com os demais membros da sociedade; III – a liberdade, especialmente de consciência, de crença e de exercício de qualquer trabalho, profissão ou atividade econômica; IV – a igualdade material; V – a imprescritibilidade, a inalienabilidade e a indisponibilidade dos direitos indígenas.

O art. 3º estabelece as modalidades de Terras Indígenas: as áreas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, nos termos do § 1º do art. 231 da CF; as áreas reservadas, consideradas as destinadas pela União para a finalidade; e as áreas adquiridas.

O art. 4º, em síntese, define que são “terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros” aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal (**5 de outubro de 1988**), eram, simultaneamente: I - habitadas por eles em caráter permanente; II - utilizadas para suas atividades produtivas; III - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; IV - necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, com comprovação fundamentada e baseada em critérios objetivos, sendo a ausência da comunidade indígena nesse marco temporal descaracteriza o direito à reivindicação, salvo o caso de renitente esbulho devidamente comprovado.

O art. 5º do PL determina que a demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas.

Os art. 6º a 9ª determinam que aos interessados na demarcação serão assegurados, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, que as associações de partes interessadas podem representar os associados, desde que autorizadas em assembleias gerais convocadas para essa finalidade, que o levantamento fundiário da área pretendida será acompanhado de relatório circunstanciado e que, antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que

exercem posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação.

O art. 10 determina que se aplica aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, os motivos de impedimento e de suspeição do art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Os arts. 11 e 12 estatuem que, verificada a existência de justo título de propriedade ou de posse em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável, inclusive para áreas cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmentemente comprovada, e que fica a União, por meio do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, ao seu preposto ou ao seu representante, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis.

Os arts. 13 a 15 estabelecem que fica vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas, que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos serão adequados ao disposto da futura Lei e que é nula a demarcação que não atenda aos novos preceitos estabelecidos.

Os arts. 16 e 17, por sua vez, determinam que são áreas indígenas reservadas as destinadas pela União à posse e à ocupação por comunidades indígenas, de forma a garantir sua subsistência digna e a preservação de sua cultura, podendo serem formadas por: terras devolutas da União discriminadas para essa finalidade; áreas públicas pertencentes à União; áreas particulares desapropriadas por interesse social, aplicando-se lhes o mesmo regime jurídico de uso e gozo adotado para terras indígenas tradicionalmente ocupadas.

O art. 18 especifica que são áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal como a compra e venda ou a doação, aplicando-se lhes o regime jurídico da propriedade privada.

Em síntese, os arts. 19 a 28 do PL estabelecem regras de uso e de gestão das terras indígenas, cabendo às comunidades indígenas, mediante suas próprias formas de tomada de decisão e solução de divergências, escolher a

forma de uso e ocupação de suas terras. No entanto, ficando estabelecido que o usufruto dos indígenas não se sobreporá ao interesse da política de defesa e soberania nacional e que fica permitida a instalação em terras indígenas de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação, proibindo-se a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza pela presença desses itens.

O art. 29 estatui que as terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, bem como a renda indígena, gozam de plena isenção tributária, vedada a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros, podendo, entretanto, nos termos do inciso XVI do *caput* do art. 49 da Constituição Federal, o Congresso Nacional autorizar, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais nessas terras indígenas.

O art. 30 altera o art. 1º da Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007, para permitir o cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas.

O art. 31 do PL altera o *caput* do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, para acrescentar novo inciso IX para declarar que será de interesse social a destinação de áreas às comunidades indígenas que não se encontravam em área de ocupação tradicional no marco temporal de 5 de outubro de 1988, desde que necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Em sentido similar, o art. 32 altera o inciso IX do *caput* do art. 2º de Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio), para estabelecer a garantia aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição Federal, com reconhecimento do direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes para a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas em 5 de outubro de 1988.

Por fim, o art. 33 estabelece a cláusula de vigência imediata.

O autor da Proposição, em resumo, argumentou que o PL tinha por objetivo atender ao disposto do art. 231 da Carta Magna, permitir que outros setores envolvidos na questão sejam representados na apreciação da demarcação de terras e questões relacionadas, como sobreposição de áreas,

proteção ambiental, faixa de fronteira, segurança nacional, exploração mineral, de recursos hídricos, entre outras.

Em 30 de maio de 2023, após a tramitação por dezesseis anos, com discussão, análise e votação do PL pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais (CPOVOS), Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial (CDHMIR), ambas em substituição à Comissão Direitos Humanos e Minorias (CDHM), e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), o PL foi aprovado e encaminhado ao Senado Federal com base na Redação Final (RDF) nº 1 – PLEN da Câmara dos Deputados.

Nesta Casa, a matéria foi distribuída às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária (CRA); e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Até o presente momento, não foram apresentadas emendas ao PL no Senado Federal.

II – ANÁLISE

Nos termos dos incisos I, II e VIII do art. 104-B do RISF, compete à CRA opinar sobre proposições que tratem de direito agrário, planejamento, acompanhamento e execução da política agrícola e fundiária e uso e conservação do solo na agricultura, respectivamente. Também de acordo com o RISF, cumpre-nos, nesta ocasião, por não se tratar de matéria terminativa, manifestar-nos primordialmente **sobre o mérito do PL nº 2.903, de 2023**.

Inicialmente, **é importante destacar que o *caput* do art. 231 da Constituição Federal de 1988, firmou o entendimento de que são reconhecidos aos indígenas 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.

Nesse contexto, a Carta Magna destaca que seriam **terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas** 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 à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (§§ 1º e 2º do art. 231, CF).

De outra parte, o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais nessas terras indígenas só poderiam ser efetivados com autorização do Congresso Nacional (CN), ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei (§ 3º do art. 231, CF). Em outras palavras, o próprio Texto Constitucional originário já sinalizou que a promoção de atividades de interesse econômico deveria ser pautada por critérios legais e ter intervenção do CN.

O § 4º do art. 231 também estabelece que essas terras são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis, ao passo que o § 5º do mesmo artigo veda a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do CN, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do próprio Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

Em adição o § 6º do art. 231 da CF determina que são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse dessas terras, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, nos termos de lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé. Portanto, a Constituição Federal já prevê a possibilidade de indenização, na forma da lei, das benfeitorias de proprietários rurais que porventura devam deixar suas terras com legitimidade e ocupação de boa-fé.

Ainda, o § 7º do art. 231 da CF determinou que não se aplica às terras indígenas apoio estatal ou prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis nessas localidades.

Importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, em 23/10/2013, no âmbito da Petição (PET) 3.388/RR, declarou, nos termos do voto do Relator, Ministro Ayres Brito, constitucional a demarcação contínua

da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e determinou que sejam observadas as seguintes 19 (dezenove) condições em procedimentos demarcatórios no Brasil: **(i)** o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas (art. 231, § 2º, da Constituição Federal) pode ser relativizado sempre que houver, como dispõe o art. 231, § 6º, da Constituição, relevante interesse público da União, na forma de lei complementar; **(ii)** o usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional; **(iii)** o usufruto dos índios não abrange a pesquisa e lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando-se-lhes a participação nos resultados da lavra, na forma da lei; **(iv)** o usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo, se for o caso, ser obtida a permissão de lavra garimpeira; **(v)** o usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI; **(vi)** a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica assegurada e se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI; **(vii)** o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação; **(viii)** o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; **(ix)** o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI; **(x)** o trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; **(xi)** devem ser admitidos o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela FUNAI; **(xii)** o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas; **(xiii)** a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também

não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público, tenham sido excluídos expressamente da homologação, ou não; **(xiv)** as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena ou pelos índios (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, *caput*, Lei nº 6.001/1973); **(xv)** é vedada, nas terras indígenas, a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas, a prática de caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, § 1º, Lei nº 6.001/1973); **(xvi)** as terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto nos arts. 49, XVI, e 231, § 3º, da CF, bem como a renda indígena (art. 43 da Lei nº 6.001/1973), gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros; **(xvii)** é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada; **(xviii)** os direitos dos índios relacionados às suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis (art. 231, § 4º, CF); e **(xix)** é assegurada a participação dos entes federados no procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, encravadas em seus territórios, observada a fase em que se encontrar o procedimento.

O PL nº 2.903, de 2023, determina, em seu art. 4º, que são “terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros” aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, 5 de outubro de 1988, eram, simultaneamente: habitadas por eles em caráter permanente; utilizadas para suas atividades produtivas e de subsistência; imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; e necessárias à sua reprodução física e cultural. A ausência da comunidade indígena nesse marco temporal na área pretendida descaracteriza o seu direito, exceto no caso de renitente esbulho devidamente comprovado.

O Estado brasileiro precisa delimitar o entendimento acerca de “terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas”. **Não se mostra razoável, proporcional e legítimo adotar para o conceito “tradicionalmente” uma ocupação que regresse a um marco temporal imemorial**, ou seja, ocupação a tempo atávico, a períodos remotos, que, no limite, poderia gerar disputa sobre todo o território nacional.

Entendemos, portanto, que o PL nº 2.903, de 2023, adotou o marco temporal da ocupação indígena adequado, conforme hermenêutica do art. 231 da Constituição Federal, e interpretação do STF no julgamento da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Adicionalmente, a proposta de marco temporal atende a todos os 19 (dezenove) requisitos estabelecidos durante a resolução da lide constante da Pet 3.388/RR.

Ademais, o PL propõe a distinção de três modalidades de Terras Indígenas, que considera critérios objetivos: as Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas, com sua proteção de regime clássico, sobretudo conforme dispõe o Estatuto do Índio; as Áreas Indígenas Reservadas, de propriedade da União, cuja gestão fica a cargo da comunidade indígena, sob a supervisão da Funai; e as áreas indígenas adquiridas, com o regime jurídico da propriedade privada. Nesse contexto, a União teria ampla condição de atuação para preservação de sua atuação na política indigenista nacional.

O Projeto de Lei, outrossim, veda a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza ou a troca pela utilização das estradas, dos equipamentos públicos, das linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocados a serviço do público em terras indígenas, mas faculta o exercício de atividades econômicas nessas terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas e permite o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, com condições.

Para o caso de indígenas isolados, nos termos da iniciativa, o Estado deverá apresentar o absoluto respeito às suas liberdades e aos seus meios tradicionais de vida, e deve evitar, ao máximo, o contato com eles, salvo para prestar auxílio médico ou para intermediar ação estatal de utilidade pública.

O PL garante o direito à indenização das benfeitorias de boa-fé, não permitindo que haja qualquer limitação de uso e gozo, antes de concluído o procedimento demarcatório, aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação. Para esse fim, são de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório.

Considerando que o PL acompanha posição do julgado na Pet 3.388/RR pelo STF, estabelecendo que o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser relativizado, suavizado

sempre que houver relevante interesse público da União, que o usufruto dos indígenas não impede a instalação, pela União, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação, entendemos que a proposta de marco proposto está em linha com a melhor solução para o dilema de estabelecimento de novo marco temporal para a demarcação de terras indígenas no Brasil.

Nesse contexto, a data da promulgação da Constituição Federal, 5 de outubro de 1988, se mostra parâmetro apropriado de marco temporal para verificação da existência da ocupação pela comunidade indígena da terra a ser reivindicada, assim como da efetiva e formal ocupação fundiária pelos indígenas e das 19 salvaguardas institucionais definidas pela Excelsa Corte Constitucional brasileira.

Portanto, acreditamos que a aprovação do PL nº 2.903, de 2023, corresponderá, por uma parte, à solução mais adequada para viabilizar a resolução das questões legais e constitucionais envolvendo demarcação de terras indígenas no Brasil, e, por outra, à melhor forma para garantir previsibilidade, segurança jurídica e desenvolvimento ao País.

III – VOTO

Portanto, votamos pela **aprovação** do PL nº 2.903, de 2023, nos termos do art. 133, inciso I, do RISF.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 2903, DE 2023

(nº 490/2007, na Câmara dos Deputados)

Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

AUTORIA: Câmara dos Deputados

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)
- [Legislação citada](#)
- [Projeto original](#)

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=444088&filename=PL-490-2007



[Página da matéria](#)

Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis n.ºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei regulamenta o art. 231 da Constituição Federal para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas.

Art. 2º São princípios orientadores desta Lei:

I - o reconhecimento da organização social, dos costumes, das línguas e das tradições indígenas;

II - o respeito às especificidades culturais de cada comunidade indígena e aos respectivos meios de vida, independentemente de seus graus de interação com os demais membros da sociedade;

III - a liberdade, especialmente de consciência, de crença e de exercício de qualquer trabalho, profissão ou atividade econômica;

IV - a igualdade material;

V - a imprescritibilidade, a inalienabilidade e a indisponibilidade dos direitos indígenas.

CAPÍTULO II DO RECONHECIMENTO E DA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

Seção I
Das Modalidades de Terras Indígenas

Art. 3º São terras indígenas:

I - as áreas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, nos termos do § 1º do art. 231 da Constituição Federal;

II - as áreas reservadas, consideradas as destinadas pela União por outras formas que não a prevista no inciso I deste *caput*;

III - as áreas adquiridas, consideradas as havidas pelas comunidades indígenas pelos meios admissíveis pela legislação, tais como a compra e venda e a doação.

Seção II
Das Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas

Art. 4º São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, eram, simultaneamente:

I - habitadas por eles em caráter permanente;

II - utilizadas para suas atividades produtivas;

III - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar;

IV - necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 1º A comprovação dos requisitos a que se refere o *caput* deste artigo será devidamente fundamentada e baseada em critérios objetivos.

§ 2º A ausência da comunidade indígena em 5 de outubro de 1988 na área pretendida descaracteriza o seu

enquadramento no inciso I do *caput* deste artigo, salvo o caso de renitente esbulho devidamente comprovado.

§ 3º Para os fins desta Lei, considera-se renitente esbulho o efetivo conflito possessório, iniciado no passado e persistente até o marco demarcatório temporal da data de promulgação da Constituição Federal, materializado por circunstâncias de fato ou por controvérsia possessória judicializada.

§ 4º A cessação da posse indígena ocorrida anteriormente a 5 de outubro de 1988, independentemente da causa, inviabiliza o reconhecimento da área como tradicionalmente ocupada, salvo o disposto no § 3º deste artigo.

§ 5º O procedimento demarcatório será público e seus atos decisórios serão amplamente divulgados e disponibilizados para consulta em meio eletrônico.

§ 6º É facultado a qualquer cidadão o acesso a todas as informações relativas à demarcação das terras indígenas, notadamente quanto aos estudos, aos laudos, às suas conclusões e fundamentação, ressalvado o sigilo referente a dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

§ 7º As informações orais porventura reproduzidas ou mencionadas no procedimento demarcatório somente terão efeitos probatórios quando fornecidas em audiências públicas, ou registradas eletronicamente em áudio e vídeo, com a devida transcrição em vernáculo.

§ 8º É assegurada às partes interessadas a tradução da linguagem oral ou escrita, por tradutor nomeado pela

Fundação Nacional do Índio (Funai), da língua indígena própria para o português, ou do português para a língua indígena própria, nos casos em que a comunidade indígena não domine a língua portuguesa.

Art. 5º A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas.

Parágrafo único. É assegurado aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.

Art. 6º Aos interessados na demarcação serão assegurados, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, e será obrigatória a sua intimação desde o início do procedimento, bem como permitida a indicação de peritos auxiliares.

Art. 7º As associações de partes interessadas podem representar os associados, desde que autorizadas em assembleias gerais convocadas para esse fim.

Art. 8º O levantamento fundiário da área pretendida será acompanhado de relatório circunstanciado.

Art. 9º Antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, nos termos do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam

posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação.

§ 1º Consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório.

§ 2º A indenização das benfeitorias deve ocorrer após a comprovação e a avaliação realizada em vistoria do órgão federal competente.

Art. 10. Aplica-se aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, o disposto no art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Art. 11. Verificada a existência de justo título de propriedade ou de posse em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável, em razão do erro do Estado, nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo às posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada.

Art. 12. Para os fins desta Lei, fica a União, por meio do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, ao seu preposto ou ao seu representante, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis.

Art. 13. É vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas.

Art. 14. Os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos serão adequados ao disposto nesta Lei.

Art. 15. É nula a demarcação que não atenda aos preceitos estabelecidos nesta Lei.

Seção III Das Áreas Indígenas Reservadas

Art. 16. São áreas indígenas reservadas as destinadas pela União à posse e à ocupação por comunidades indígenas, de forma a garantir sua subsistência digna e a preservação de sua cultura.

§ 1º As áreas indígenas reservadas poderão ser formadas por:

I - terras devolutas da União discriminadas para essa finalidade;

II - áreas públicas pertencentes à União;

III - áreas particulares desapropriadas por interesse social.

§ 2º As reservas, os parques e as colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei nº 6.001, de 19 dezembro de 1973, serão considerados áreas indígenas reservadas nos moldes desta Lei.

§ 3º As áreas indígenas reservadas são de propriedade da União e a sua gestão fica a cargo da comunidade indígena, sob a supervisão da Funai.

§ 4º Caso, em razão da alteração dos traços culturais da comunidade indígena ou de outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo, seja verificado que a área indígena reservada

não é essencial para o cumprimento da finalidade mencionada no *caput* deste artigo, poderá a União:

I - retomá-la, dando-lhe outra destinação de interesse público ou social;

II - destiná-la ao Programa Nacional de Reforma Agrária, atribuindo-se os lotes preferencialmente a indígenas que tenham aptidão agrícola e assim o desejarem.

Art. 17. Aplica-se às terras indígenas reservadas o mesmo regime jurídico de uso e gozo adotado para terras indígenas tradicionalmente ocupadas, nos moldes do Capítulo III desta Lei.

Seção IV Das Áreas Indígenas Adquiridas

Art. 18. São consideradas áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal como a compra e venda ou a doação.

§ 1º Aplica-se às áreas indígenas adquiridas o regime jurídico da propriedade privada.

§ 2º As terras de domínio indígena constituídas nos termos da Lei nº 6.001, de 19 dezembro de 1973, serão consideradas áreas indígenas adquiridas nos moldes desta Lei.

CAPÍTULO III DO USO E DA GESTÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

Art. 19. Cabe às comunidades indígenas, mediante suas próprias formas de tomada de decisão e solução de

divergências, escolher a forma de uso e ocupação de suas terras.

Art. 20. O usufruto dos indígenas não se sobrepõe ao interesse da política de defesa e soberania nacional.

Parágrafo único. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.

Art. 21. Fica assegurada a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em área indígena, no âmbito de suas atribuições, independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.

Art. 22. Ao poder público é permitida a instalação em terras indígenas de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação.

Art. 23. O usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do respectivo regime de proteção.

§ 1º O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, considerados

os seus usos, tradições e costumes, e poderá, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

§ 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor.

Art. 24. O ingresso de não indígenas em áreas indígenas poderá ser feito:

I - por particulares autorizados pela comunidade indígena;

II - por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos;

III - pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos;

IV - por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena;

V - por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos para passagem.

§ 1º No caso do inciso IV do *caput* deste artigo, a autorização será dada por prazo determinado e deverá conter os objetivos da pesquisa, vedado ao pesquisador agir fora dos limites autorizados.

§ 2º No caso do inciso II do *caput* deste artigo, o ingresso deverá ser reportado à Funai, informados seus objetivos e sua duração.

§ 3º O ingresso, o trânsito e a permanência de não indígenas não podem ser objeto de cobrança de tarifas ou

quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas.

Art. 25. São vedadas a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza ou a troca pela utilização das estradas, dos equipamentos públicos, das linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocados a serviço do público em terras indígenas.

Art. 26. É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas.

§ 1º As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta pela comunidade indígena.

§ 2º É permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas, desde que:

I - os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena;

II - a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade;

III - a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual;

IV - os contratos sejam registrados na Funai.

Art. 27. É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de

terceiros, desde que respeitadas as condições estabelecidas no § 2º do art. 26 desta Lei.

Parágrafo único. Nas terras indígenas, é vedada a qualquer pessoa estranha às comunidades indígenas a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica.

Art. 28. No caso de indígenas isolados, cabe ao Estado e à sociedade civil o absoluto respeito às suas liberdades e aos seus meios tradicionais de vida, e deve ser evitado, ao máximo, o contato com eles, salvo para prestar auxílio médico ou para intermediar ação estatal de utilidade pública.

§ 1º Todo e qualquer contato com indígenas isolados deve ser realizado por agentes estatais e intermediado pela Funai.

§ 2º São vedados o contato e a atuação com comunidades indígenas isoladas de entidades particulares, nacionais ou internacionais, salvo se contratadas pelo Estado para os fins do *caput* deste artigo, e, em todo caso, é obrigatória a intermediação do contato pela Funai.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 29. As terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no inciso XVI do *caput* do art. 49 e no § 3º do art. 231 da Constituição Federal, bem como a renda

indígena, gozam de plena isenção tributária, vedada a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros.

Art. 30. O art. 1º da Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica vedado o cultivo de organismos geneticamente modificados em áreas de unidades de conservação, exceto nas Áreas de Proteção Ambiental.” (NR)

Art. 31. O *caput* do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

“Art. 2º

.....
IX - a destinação de áreas às comunidades indígenas que não se encontravam em área de ocupação tradicional em 5 de outubro de 1988, desde que necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

.....” (NR)

Art. 32. O inciso IX do *caput* do art. 2º de Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

.....
IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição Federal, a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas em 5 de outubro de 1988, reconhecendo-lhes

o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes;

.....”(NR)

Art. 33. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de de 2023.

ARTHUR LIRA
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 132/2023/SGM-P

Brasília, 1º de junho de 2023.

A Sua Excelência o Senhor
Senador RODRIGO PACHECO
Presidente do Senado Federal

Assunto: Envio de PL para apreciação

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do caput do art. 65 da Constituição Federal combinado com o art. 134 do Regimento Comum, o Projeto de Lei nº 490, de 2007, da Câmara dos Deputados, que "Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973".

Atenciosamente,

A blue ink signature of Arthur Lira, consisting of a stylized starburst shape followed by a horizontal line.

ARTHUR LIRA
Presidente

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - art37_par6
 - art49_cpt_inc16
 - art231
 - art231_par1
 - art231_par3
 - art231_par6
- Lei nº 4.132, de 10 de Setembro de 1962 - LEI-4132-1962-09-10 - 4132/62
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1962;4132>
 - art2_cpt
- Lei nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973 - Estatuto do Índio - 6001/73
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1973;6001>
 - art2_cpt_inc9
- Lei nº 11.460, de 21 de Março de 2007 - LEI-11460-2007-03-21 - 11460/07
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2007;11460>
 - art1
- Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015 - Código de Processo Civil (2015) - 13105/15
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2015;13105>
 - art148
- Lei nº 13.709, de 14 de Agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - 13709/18
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2018;13709>

EMENDA Nº - CRA
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se o *caput* e parágrafo único do art. 20 do PL 2.903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 231, § 2º, da Constituição Federal prescreve que “As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios se destinam a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”.

Ao excluir, do usufruto exclusivo dos indígenas, qualquer área de “relevante interesse público da União”, o PL escancara terras indígenas a qualquer interesse econômico, em detrimento dos direitos originários dos povos indígenas. Ocorre que tais terras estão afetadas “por efeito de sua destinação constitucional, a fins específicos, voltados, essencialmente, à proteção jurídica, social, antropológica, econômica e cultural dos índios, dos grupos indígenas”¹. Diante disso, o Artigo viola o Artigo 231, *caput* e §§ 2º e 3º da Constituição.

Além disso, o artigo 30.2 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas destaca que “não se desenvolverão atividades militares nas terras ou territórios dos povos indígenas, a menos que essas atividades sejam justificadas por um interesse público pertinente ou livremente decididas com os povos indígenas interessados, ou por estes

¹ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MS n.º 34.250 AgR. Relator: Ministro Celso de Mello. DJe: 19/10/2020.

solicitadas”. A Declaração também estabelece que os Estados realizarão consultas antes de utilizar suas terras ou territórios para atividades militares. Ou seja, atividades militares não estão dispensadas de realizar o competente processo de consulta prévia, livre e informada, de modo que a disposição viola norma prevista em Declaração protetiva dos direitos humanos dos povos indígenas.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

EMENDA Nº - CRA
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se os §§ 1º e 2º do art. 28 do PL 2.903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 231 da Constituição reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Nessa linha, o Estado brasileiro, desde a redemocratização, tem destacada política de não contato com povos indígenas que vivem em isolamento, ou seja, povos que, a grosso modo, possuem pouquíssima ou nenhuma relação com a sociedade envolvente. O Revogado Decreto 9.010/2017 e o Decreto n.º 11.226/2022, que o substituiu, trazem previsões sobre os direitos dos povos que vivem em isolamento. Define, por exemplo, que a Fundação Nacional do Índio (Funai) deve garantir aos povos indígenas isolados o exercício de sua liberdade e de suas atividades tradicionais sem a obrigatoriedade de contatá-los (Artigo 2º, d).

Atualmente, a Portaria Interministerial Conjunta n.º 4.094/2018, do Ministério da Saúde e da Funai, impõe que “A FUNAI comunicará à SESAI/MS a existência de Povos Indígenas Isolados e as situações de contato ou de sua iminência, com vistas ao atendimento de saúde específico”. Nestes casos, caberá à Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde, decidir sobre as ações e medidas que envolvam os aspectos técnicos de assistência médica e sanitária. Essas ações são norteadas por um “Plano de Contingência para Situações de Contato e do Plano de Contingência para Surtos e Epidemias”. De se destacar que as “situações de contato”, via de regra, acontecem por iniciativa dos próprios povos isolados ou por incidentes, jamais por ação deliberada do Estado no sentido de contatá-los.

A diretriz de não contato é radicalmente alterada pelo artigo 28 e parágrafos do projeto. Confira-se:

“Art. 28. No caso de indígenas isolados, cabe ao Estado e à sociedade civil o absoluto respeito a suas liberdades e meios tradicionais de

vida, devendo ser ao máximo evitado o contato, salvo para prestar auxílio médico ou para intermediar ação estatal de utilidade pública.

§1º Todo e qualquer contato com indígenas isolados deve ser realizado por agentes estatais e intermediado pela Fundação Nacional do Índio.

§2º É vedado o contato e a atuação junto a comunidades indígenas isoladas de entidades particulares, nacionais ou internacionais, salvo se contratadas pelo Estado para os fins dispostos no caput, sendo, em todo caso, obrigatória a intermediação do contato pela Fundação Nacional do Índio”.

O projeto altera a política de não-contato e inaugura uma política de contato forçado para “intermediar ação estatal de utilidade pública”. A competência para contatos forçados seria de “agentes estatais”, com intermediação da Funai (§1º). O contato forçado para “intermediar ação estatal de utilidade pública” (§2º) é hipótese inédita na legislação brasileira e demasiadamente ampla, porquanto sequer é esmiuçada na proposta. O contato forçado com indígenas isolados, tal como previsto no projeto é inadmissível.

Demais disso, o § 2º reinaugura hipótese abandonada pelo Estado brasileiro desde os idos da ditadura militar, ao permitir que o inadmissível contato forçado com povos isolados possa ser intermediado por “entidades particulares, nacionais ou internacionais”. Ora, os indígenas isolados tem reconhecida a sua vulnerabilidade social e epidemiológica em face da maior suscetibilidade ao adoecimento e morte. Justamente por isso, qualquer relação de contato, sem a devida assistência do Estado e de equipes de saúde treinadas e preparadas para lidar com esse contexto, pode gerar a contaminação e o extermínio de grupos inteiros. É essa a lição aprendida em contatos realizados no passado. Não bastasse tudo isso, o dispositivo abre espaço para a realização de contatos forçados por missões religiosas nacionais e estrangeiras (elas se enquadram no conceito de entidades particulares, previsto no artigo 28, § 2º), cujo intuito é o de conversão religiosa dos povos indígenas, contrariando seus direitos de liberdade.

Pelo exposto, o artigo 28, §§ 1º e 2º do PL 2903/2023 maculam o Artigo 1º, III, 5º, *caput* e artigo 231, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

EMENDA N° - CRA

(ao Projeto de Lei n° 2.903, de 2023)

Suprima-se o artigo 30 do Projeto de Lei n.º 2.903, de 2023.

JUSTIFICATIVA

O Artigo 30 do PL altera o Artigo 1º da Lei n.º 11.460/2007. O dispositivo autoriza o cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas, hipótese que hoje é interdita. A hipótese transgide “usos, costumes e tradições” indígenas à medida que poderá gerar a contaminação de sementes e espécies crioulas e nativas, comprometendo a biodiversidade, o patrimônio genético dos povos indígenas, a segurança alimentar e o bem-estar dos indígenas. Malfere, portanto, o Artigo 225, caput, § 1º, incisos I, II, III, V, VII e 231, *caput*.

Sala de Comissões,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

EMENDA Nº - CRA
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se os §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º e os arts. 32 e 33 do PL 2903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O Artigo 4º, caput, segunda parte, bem como os §§ 2º, 3º e 4º visam adotar o chamado “marco temporal” para a demarcação das terras indígenas. Por decorrência, devem ser suprimidos os artigos 32 e 33 que possuem a mesma finalidade. De acordo com o marco temporal, as terras indígenas só poderiam ser demarcadas se ficasse comprovada a presença física dos indígenas na terra no dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

A Constituição Federal de 1988, entretanto, jamais trabalhou com “data certa” ou estabeleceu linhas de corte para as demarcações de terras indígenas. Como bem assevera o professor e constitucionalista José Afonso da Silva: **“Onde está isso na Constituição? Como pode ela ter trabalhado com essa data se ela nada diz a esse respeito, nem explícita, nem implicitamente? Nenhuma cláusula, nenhuma palavra do art. 231 sobre os direitos dos índios autoriza essa conclusão.** Ao contrário se se ler com a devida atenção o caput do art. 231, ver-se-á que **dele se extrai coisa muito diversa”**¹.

O constitucionalista José Afonso da Silva afirma ainda que “deslocar esse marco para ela (a Constituição de 1988) é fazer um corte na continuidade da proteção constitucional dos direitos indígenas, **deixando ao**

¹ Parecer. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jose-afonso-da-silva-parecer-maio-2016-1.pdf

desamparo milhares de índios e suas comunidades, o que, no fundo, é um desrespeito às próprias regras e princípios constitucionais que dão proteção aos direitos indígenas. Vale dizer: é contrariar o próprio sistema constitucional, que deu essa proteção continuamente. Romper essa continuidade significa abrir brechas para a usurpação dos direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam”².

O Supremo Tribunal Federal reconhece a dimensão existencial do direito à terra para os povos indígenas, bem como sua importância para assegurar sua sobrevivência física e cultural. No julgamento do caso Raposa Serra do Sol, o Ministro Menezes Direito reconheceu: *“não há índio sem terra. A relação com o solo é marca característica da essência indígena, pois tudo o que ele é, é na terra e com a terra. Daí a importância do solo para a garantia dos seus direitos, todos ligados de uma maneira ou de outra à terra. É o que se extrai do corpo do art. 231 da Constituição”*³. No mesmo sentido, o STF já proclamou que *“emerge claramente do texto constitucional que a questão da terra representa o aspecto fundamental dos direitos e das prerrogativas constitucionais assegurados aos índios, pois estes, sem a possibilidade de acesso às terras indígenas, expõem-se ao risco gravíssimo da desintegração cultural, da perda de sua identidade étnica, da dissolução de seus vínculos históricos, sociais e antropológicos e da erosão de sua própria percepção e consciência como povo (...).”*⁴.

A Constituição não trata de “marcos temporais” que limitem os direitos dos indígenas à demarcação. Tampouco inclui critérios outros ou condições para que as demarcações aconteçam. O projeto de lei, no entanto, pretende alterar, por meio de Lei, os pressupostos constitucionais para a

² Parecer. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jose-afonso-da-silva-parecer-maio-2016-1.pdf

³ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Petição nº 3.388/RR. Trecho do voto-vista: Ministro Carlos Alberto Menezes Direito. DJe: 01.07.2010.

⁴ Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Recurso Extraordinário nº 183.188/MS. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 14.02.1997.

demarcação de terras indígenas, ao exigir, por exemplo, a presença física dos indígenas nas terras em 5 de outubro de 1988 (Artigo 4º, caput, §§ 2º e 4º, Artigos 31 e 32). Tal hipótese não está prevista na Constituição ou foi definido pelo STF, como quer fazer crer a justificativa da proposição. Ao contrário: há inúmeros precedentes⁵ que afirmam que o marco temporal e as condicionantes do caso Raposa Serra do Sol, a exemplo da vedação de ampliação de terras já demarcadas, são aplicáveis somente para a demarcação daquela terra indígena específica⁶.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

⁵ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. AR n.º 2.686. Relator: Ministro Luiz Fux. Trecho do Voto do Ministro Luiz Edson Fachin. Julgamento Virtual de 26.03.2021 a 07.04.2021.

⁶ Nesse sentido, vide: MS n.º 31.901/MC DF; MS n.º 31.100/AgR DF; Rcl n.º 13.769/DF; Rcl n.º 14.473 AgR/RO. Rcl n.º 27.702 AgR/AM; Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ACO n.º 312. Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello. Trecho do voto do Ministro Roberto Barroso. DJe: 02.10.2017;

EMENDA Nº - CRA
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprima-se os incisos I e II do § 4º do art. 16 do PL 2903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 16, § 4º, I e II, do PL 2903/2023 estabelece a possibilidade de retomada das terras indígenas reservadas (conceituadas no artigo 3º, II, do PL) em favor da União, caso ocorra a “alteração dos traços culturais da comunidade ou por outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo, seja verificado não ser a área indígena reservada essencial para o cumprimento da finalidade garantir sua subsistência digna e preservação de sua cultura”.

Hoje no país 66 áreas classificadas como áreas indígenas reservadas, com população de quase 70 mil pessoas e uma extensão total de cerca de 440 mil hectares, o equivalente a quase 3 vezes a cidade de São Paulo.

A disposição insculpida no artigo 16, § 4º, I e II, parte de uma perspectiva equivocada e não recepcionada pela Constituição – a perspectiva de assimilação e integração dos indígenas à sociedade nacional, que acarretaria a extinção de seus direitos territoriais. Essa política, vigente antes da CRFB de 1988, foi definitivamente extirpada do ordenamento jurídico com o advento da Constituição de 88, que reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições.

Além disso, a disposição afronta o princípio da dignidade da pessoa humana, pois confere ao estado a possibilidade de definir quem é ou não indígena a partir de “traços culturais”, conceito amplo e que passaria a ser caracterizado a partir de critérios altamente subjetivos e definidos pelo estado brasileiro.

A partir da “perda de traços culturais” estaria viabilizada a retirada das terras dos indígenas. Assim, o artigo 16, § 4º, I e II, por vias oblíquas,

autorizaria a remoção forçada dos indígenas de suas terras, hipótese vedada pelo artigo 231, §5º, da CRFB.

A disposição afronta, também, o § 4º, do artigo 231, que grava as terras indígenas como inalienáveis, indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis e o § 6º que determina serem nulos e extintos “não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas”.

Em conclusão, o Artigo 16 § 4º, I e II padece de inconstitucionalidade material por ofender o Artigo 1º, III e Artigo 231, *caput* e §§ 4º, 5º e § 6º, da CRFB.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

EMENDA Nº - CRA
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprima-se o art. 13, *caput*, do PL 2903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O art. 13 veda a ampliação de terras indígenas já demarcadas. A ampliação de terras, contudo, não foi vedada pelo Supremo Tribunal Federal, que já se manifestou expressamente sobre a não vinculação dessa condicionante (ou de qualquer outra) às demais demarcações de TIs. Como exemplo, mencione-se o julgamento da Reclamação 13.769, em maio de 2012. Ao decidir o caso, o ministro Ricardo Lewandowski reafirmou posicionamento segundo o qual a Pet. 3.388 refere-se apenas ao procedimento de demarcação da TI Raposa Serra do Sol e não poderia ser invocado contra atos e decisões que digam respeito a qualquer outra área indígena, “porque não houve no acórdão que se alega descumprido o expreso estabelecimento de enunciado vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário, atributo próprio dos procedimentos de controle abstrato de constitucionalidade das normas, bem como súmulas vinculantes, do qual não são dotadas, ordinariamente, as ações populares”.

Em fevereiro de 2017, a Primeira Turma do STF reiterou esse posicionamento ao julgar a Reclamação 14.473. Na oportunidade, o ministro Marco Aurélio enfatizou que as condicionantes fixadas no caso Raposa Serra do Sol não permitem a conclusão de vinculação daquele processo “relativamente à demarcação de outras terras indígenas”.

O eminente Ministro Gilmar Ferreira Mendes, ao analisar o domínio da União sobre as Terras Indígenas, conclui: “o reconhecimento da

situação dominial, de forma reduzida, não obsta a que se postule ou a que se proceda a sua ampliação, pelas vias legais”¹.

Desta forma, o caso Raposa Serra do Sol se trata de um precedente judicial que não tem qualquer aptidão técnica para vincular o poder judiciário ou a administração pública. Sobre os precedentes judiciais, a atual presidente do STF, ministra Cármen Lúcia, explica: “O precedente serve, no sistema brasileiro, apenas como elemento judicial orientador, inicialmente, para a solução dos casos postos a exame. É ponto de partida, não ponto de chegada” (Reclamação 4.708/GO).

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **O Domínio da União Sobre as Terras Indígenas**: o Parque Nacional do Xingu. Brasília: Ministério Público Federal, 1988.

EMENDA Nº - CRA
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se os incisos I a IV do § 2º e o *caput* do art. 26 do PL 2903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 26, *caput*, § 2º e inciso II, do PL 2903/2023 permite a celebração de “contratos que visem à cooperação entre índios e não-índios para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas”. A realização de atividades pelos próprios indígenas, a partir de sua autonomia da vontade, não é vedada pela Constituição. Entretanto, a “atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade” pode limitar o usufruto exclusivo dos indígenas às riquezas do solo, rios e lagos.

A Constituição é expressa ao determinar que este usufruto é exclusivo, de modo que a Lei não pode elencar exceções e compartilhamentos não previstos na Constituição. Nesse sentido o STF já proclamou: “A intensidade dessa proteção institucional revela-se tão necessária que o próprio legislador constituinte pré-excluiu do comércio jurídico as terras indígenas (“res extra commercium”), proclamando a nulidade e declarando a extinção de atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de tais áreas (ACO 323/MG, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, v.g.), considerando ineficazes, ainda, as pactuações negociais que

visem a exploração das riquezas naturais nelas existentes, sem possibilidade de quaisquer consequências de ordem jurídica”¹.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

¹ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MS n.º 34.250 AgR. Relator: Ministro Celso de Mello. DJe: 19/10/2020.