



# SENADO FEDERAL

## COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE

### PAUTA DA 11ª REUNIÃO

(2ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura)

**17/04/2024**  
**QUARTA-FEIRA**  
**às 09 horas**

**Presidente: Senadora Leila Barros**

**Vice-Presidente: Senador Fabiano Contarato**



**Comissão de Meio Ambiente**

**11ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA  
DA 57ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 17/04/2024.**

**11ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA**

***quarta-feira, às 09 horas***

**SUMÁRIO**

| ITEM | PROPOSIÇÃO   | RELATOR (A)                      | PÁGINA    |
|------|--|----------------------------------|-----------|
| 1    | <b>PL 1494/2021</b><br>- Não Terminativo -   | <b>SENADORA DAMARES ALVES</b>    | <b>10</b> |
| 2    | <b>PL 496/2023</b><br>- Não Terminativo -  | <b>SENADOR BETO FARO</b>         | <b>21</b> |
| 3    | <b>PL 145/2020</b><br>- Terminativo -  | <b>SENADOR JAIME BAGATTOLI</b>   | <b>35</b> |
| 4    | <b>PDL 183/2020</b><br>(Tramita em conjunto com:<br>PDL 187/2020)<br>- Não Terminativo - | <b>SENADORA ANA PAULA LOBATO</b> | <b>47</b> |
| 5    | <b>PDL 174/2021</b><br>(Tramita em conjunto com:<br>PDL 194/2021)<br>- Não Terminativo - | <b>SENADOR ALESSANDRO VIEIRA</b> | <b>80</b> |

|   |   |  |    |
|---|---|--|----|
| 6 | <b>REQ 15/2024 - CMA</b><br><br>- Não Terminativo - |  | 81 |
|---|---|--|----|

## COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE - CMA

PRESIDENTE: Senadora Leila Barros

VICE-PRESIDENTE: Senador Fabiano Contarato

(17 titulares e 17 suplentes)

| TITULARES   |                            |  | SUPLENTE  |
|---|----------------------------|--|---|
| <b>Bloco Parlamentar Democracia(MDB, UNIÃO)</b>                   |                            |  |   |
| Marcio Bittar(UNIÃO)(3)(23)(24)                                   | AC 3303-2115 / 2119 / 1652 | 1 Carlos Viana(PODEMOS)(3)(14)                 | MG 3303-3100 / 3116                             |
| Jayme Campos(UNIÃO)(3)  | MT 3303-2390 / 2384 / 2394 | 2 Plínio Valério(PSDB)(3)(14)(22)(25)          | AM 3303-2898 / 2800                             |
| Confúcio Moura(MDB)(3)  | RO 3303-2470 / 2163        | 3 Veneziano Vital do Rêgo(MDB)(3)(14)(21)(20)  | PB 3303-2252 / 2481                             |
| Giordano(MDB)(3)  | SP 3303-4177               | 4 Alessandro Vieira(MDB)(7)(14)                | SE 3303-9011 / 9014 / 9019                      |
| Marcos do Val(PODEMOS)(3)   | ES 3303-6747 / 6753        | 5 Cid Gomes(PSB)(6)(14)                        | CE 3303-6460 / 6399                             |
| Leila Barros(PDT)(3)  | DF 3303-6427               | 6 Zequinha Marinho(PODEMOS)(9)(14)(19)(22)(25) | PA 3303-6623                                    |
| <b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PSB, PT, PSD)</b> |                            |  |   |
| Margareth Buzetti(PSD)(2)(30)(29)                                 | MT 3303-6408               | 1 Vanderlan Cardoso(PSD)(2)(5)                 | GO 3303-2092 / 2099                             |
| Eliziane Gama(PSD)(2)   | MA 3303-6741               | 2 Nelsinho Trad(PSD)(2)                        | MS 3303-6767 / 6768                             |
| Sérgio Petecão(PSD)(2)(18)(5)(15)                                 | AC 3303-4086 / 6708 / 6709 | 3 Otto Alencar(PSD)(2)                         | BA 3303-3172 / 1464 / 1467                      |
| Beto Faro(PT)(2)(26)  | PA 3303-5220               | 4 Jaques Wagner(PT)(2)(26)                     | BA 3303-6390 / 6391                             |
| Fabiano Contarato(PT)(2)  | ES 3303-9054 / 6743        | 5 Teresa Leitão(PT)(2)                         | PE 3303-2423                                    |
| Jorge Kajuru(PSB)(2)  | GO 3303-2844 / 2031        | 6 Ana Paula Lobato(PSB)(13)                    | MA 3303-2967                                    |
| <b>Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)</b>                      |                            |  |   |
| Rogério Marinho(PL)(1)  | RN 3303-1826               | 1 Wellington Fagundes(PL)(16)(1)(28)(27)       | MT 3303-6219 / 3778 / 3772 / 6209 / 6213 / 3775 |
| Eduardo Gomes(PL)(17)(1)  | TO 3303-6349 / 6352        | 2 Jorge Seif(PL)(1)                            | SC 3303-3784 / 3807                             |
| Jaime Bagattoli(PL)(1)  | RO 3303-2714               | 3 Carlos Portinho(PL)(1)                       | RJ 3303-6640 / 6613                             |
| <b>Bloco Parlamentar Aliança(PP, REPUBLICANOS)</b>                |                            |  |   |
| Tereza Cristina(PP)(1)  | MS 3303-2431               | 1 Ireneu Orth(PP)(31)(11)(1)(12)               | RS 3303-4124 / 4127 / 4129 / 4132               |
| Damare Alves(REPUBLICANOS)(1)(10)                                 | DF 3303-3265               | 2 Mecias de Jesus(REPUBLICANOS)(1)             | RR 3303-5291 / 5292                             |

- (1) Em 07.03.2023, os Senadores Rogério Marinho, Zequinha Marinho, Jaime Bagattoli, Tereza Cristina e Cleitinho foram designados membros titulares, e os Senadores Wellington Fagundes, Jorge Seif, Carlos Portinho, Luis Carlos Heinze e Mecias de Jesus membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. 53/2023-BLVANG).
- (2) Em 07.03.2023, os Senadores Margareth Buzetti, Eliziane Gama, Vanderlan Cardoso, Jaques Wagner, Fabiano Contarato e Jorge Kajuru foram designados membros titulares, e os Senadores Dr. Samuel Araújo, Nelsinho Trad, Otto Alencar, Beto Faro e Teresa Leitão, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 03/2023-BLRESDM).
- (3) Em 07.03.2023, os Senadores Marcio Bittar, Jayme Campos, Confúcio Moura, Giordano, Marcos do Val e Leila Barros foram designados membros titulares; e os Senadores Randolfe Rodrigues, Carlos Viana e Plínio Valério, 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 Leila Barros e o Senador Fabiano Contarato Presidente e Vice-Presidente, respectivamente, deste colegiado.
- (5) Em 08.03.2023, o Senador Dr. Samuel Araújo foi designado membro titular e o Senador Vanderlan Cardoso, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 06/2023-BLRESDM).
- (6) Em 15.03.2023, o Senador Alessandro Vieira foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 11/2023-BLDEM).
- (7) Em 15.03.2023, o Senador Veneziano Vital do Rêgo foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. 09/2023-BLDEM).
- (8) Em 20.03.2023, os Partidos PROGRESSISTAS e REPUBLICANOS passam a formar o Bloco Parlamentar PP/REPUBLICANOS (Of. 05/2023-BLDP).
- (9) Em 22.03.2023, o Senador Cid Gomes foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. 14/2023-BLDEM).
- (10) Em 26.04.2023, a Senadora Damare Alves foi designada membro titular, em substituição ao Senador Cleitinho, pelo Bloco Parlamentar Aliança, para compor a comissão (Of. 14/2023-BLALIAN).
- (11) Em 27.04.2023, o Senador Laércio Oliveira foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Luis Carlos Heinze, pelo Bloco Parlamentar Aliança, para compor a comissão (Of. 15/2023-BLALIAN).
- (12) Em 08.05.2023, o Senador Luis Carlos Heinze foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Laércio Oliveira, pelo Bloco Parlamentar Aliança, para compor a comissão (Of. 19/2023-GABLI/BLALIAN).
- (13) Em 16.05.2023, a Senadora Ana Paula Lobato foi designada membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 48/2023-BLRESDM).
- (14) Em 16.05.2023, os Senadores Carlos Viana, Plínio Valério, Veneziano Vital do Rêgo, Alessandro Vieira, Cid Gomes e Randolfe Rodrigues tiveram suas posições como suplentes modificadas na Comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 44/2023-BLDEM).
- (15) Vago em 11.06.2023, em razão do retorno do titular.
- (16) Em 25.08.2023, o Senador Mauro Carvalho Junior foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Wellington Fagundes, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 139/2023-BLVANG).
- (17) Em 29.08.2023, o Senador Eduardo Gomes foi designado membro titular, em substituição ao Senador Zequinha Marinho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 142/2023-BLVANG).
- (18) Em 30.08.2023, o Senador Sérgio Petecão foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 93/2023-BLRESDM).
- (19) Em 31.08.2023, o Senador Zequinha Marinho foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Randolfe Rodrigues, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 136/2023-BLDEM).
- (20) Em 20.09.2023, o Senador Efraim Filho foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Veneziano Vital do Rêgo, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 144/2023-BLDEM).
- (21) Em 21.09.2023, o Senador Veneziano Vital do Rêgo foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Efraim Filho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 150/2023-BLDEM).
- (22) Em 04.10.2023, os Senadores Zequinha Marinho e Plínio Valério foram designados 2º e 6º suplentes, respectivamente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 159/2023-BLDEM).
- (23) Em 04.10.2023, o Senador Efraim Filho foi designado membro titular, em substituição ao Senador Marcio Bittar, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 160/2023-BLDEM).
- (24) Em 06.10.2023, o Senador Marcio Bittar foi designado membro titular, em substituição ao Senador Efraim Filho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 164/2023-BLDEM).

- (25) Em 06.10.2023, os Senadores Plínio Valério e Zequinha Marinho foram designados 2º e 6º suplentes, respectivamente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 165/2023-BLDEM).
- (26) Em 25.10.2023, o Senador Beto Faro foi designado membro titular, em substituição ao Senador Jaques Wagner, que passa a membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 114/2023-BLREDEM).
- (27) Vago em 02.11.2023, em razão do retorno do titular (Of. nº 11/2023-GSWFAGUN).
- (28) Em 07.11.2023, o Senador Wellington Fagundes foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 173/2023-BLVANG).
- (29) Em 22.11.2023, o Senador Carlos Fávaro foi designado membro titular, em substituição à Senadora Margareth Buzetti, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 121/2023-BLREDEM).
- (30) Em 28.11.2023, a Senadora Margareth Buzetti foi designada membro titular, em substituição ao Senador Carlos Fávaro, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 123/2023-BLREDEM).
- (31) Em 10.04.2024, o Senador Ireneu Orth foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Luis Carlos Heinze, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Aliança (Of. nº 14/2024-BLALIAN).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS 09:00  
SECRETÁRIO(A): AIRTON LUCIANO ARAGÃO JÚNIOR  
TELEFONE-SECRETARIA: 61 33033284  
FAX:

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 3303-3285  
E-MAIL: cma@senado.leg.br



**SENADO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DA MESA**

**2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA**  
**57ª LEGISLATURA**

Em 17 de abril de 2024  
(quarta-feira)  
às 09h

**PAUTA**

11ª Reunião, Extraordinária

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE - CMA**

|              |   |
|--------------|---|
|              | Deliberativa  |
| <b>Local</b> | Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 15 |

Retificações:

1. Inclusão do texto da Emenda nº 1 ao PL 496/2023 (Item 2) (17/04/2024 08:28)

# PAUTA

## ITEM 1

### PROJETO DE LEI Nº 1494, DE 2021

#### - Não Terminativo -

*Altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, para tipificar o crime de zoofilia.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senadora Damares Alves

**Relatório:** Pela aprovação

**Observações:**

1. Em 20/03/2024, foi concedida vista coletiva, nos termos regimentais.
2. A matéria será apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

**Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria](#)

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

## ITEM 2

### PROJETO DE LEI Nº 496, DE 2023

#### - Não Terminativo -

*Altera o art. 20 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), para dispor na sentença penal condenatória à reparação integral, material e moral nos casos de crimes ambientais.*

**Autoria:** Senador Fabiano Contarato

**Relatoria:** Senador Beto Faro

**Relatório:** Pela aprovação com 1 emenda que apresenta

**Observações:**

1. A matéria será apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa.
2. Em 10/04/2024, foi concedida vista coletiva, nos termos regimentais.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

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

## ITEM 3

### PROJETO DE LEI Nº 145, DE 2020

#### - Terminativo -

*Proíbe, em todo o território nacional, a utilização, a fabricação, a importação, a comercialização e a distribuição de sacolas para o acondicionamento e o transporte de mercadorias que contenham, em sua composição, polímeros plásticos.*

**Autoria:** Senador Ciro Nogueira

**Relatoria:** Senador Jaime Bagattoli

**Relatório:** Pela rejeição

**Textos da pauta:**[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)**ITEM 4****TRAMITAÇÃO CONJUNTA****PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 183, DE 2020****- Não Terminativo -**

*Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.*

**Autoria:** Senador Paulo Rocha, Senador Rogério Carvalho, Senadora Zenaide Maia, Senador Jean Paul Prates, Senador Paulo Paim

**Textos da pauta:**[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)**TRAMITA EM CONJUNTO****PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 187, DE 2020****- Não Terminativo -**

*Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio, que “Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.”*

**Autoria:** Senador Randolfe Rodrigues

**Textos da pauta:**[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

**Relatoria:** Senadora Ana Paula Lobato

**Relatório:** Pela prejudicialidade

**Observações:**

1. A matéria será apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

**ITEM 5****TRAMITAÇÃO CONJUNTA****PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 174, DE 2021****- Não Terminativo -**

*Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 12 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.*

**Autoria:** Senador Fabiano Contarato

**TRAMITA EM CONJUNTO****PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 194, DE 2021****- Não Terminativo -**

*Susta os efeitos das Instruções Normativas Conjuntas nºs 1, de 12 de abril de 2021, e 2, de 26 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que regulamentam o processo administrativo federal*



*para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.*

**Autoria:** Senador Paulo Rocha, Senador Jaques Wagner, Senadora Zenaide Maia, Senador Jean Paul Prates, Senador Paulo Paim

**Relatoria:** Senador Alessandro Vieira

**Relatório:** Pela aprovação

**Observações:**

*1. A matéria será apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.*

## ITEM 6

### REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE Nº 15, DE 2024

*Requer, nos termos do art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal e do art. 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de discutir propostas para viabilizar o cumprimento das metas da Recuperação Energética de Resíduos Sólidos no Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares).*

**Autoria:** Senador Jorge Seif

1

Of. nº 172/2023/SGM-P

Brasília, na data da chancela.

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 1.494, de 2021, da Câmara dos Deputados, que “Altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, para tipificar o crime de zoofilia”.

Atenciosamente,

ARTHUR LIRA  
Presidente



Assi

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/2316353>

Avulso do PL 1494/2021 [4 de 5]

2316353



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 1494, DE 2021

Altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, para tipificar o crime de zoofilia.

**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=1996317&filename=PL-1494-2021](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1996317&filename=PL-1494-2021)



[Página da matéria](#)

Altera as Leis n<sup>o</sup>s 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, para tipificar o crime de zoofilia.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1<sup>o</sup> A Lei n<sup>o</sup> 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 32-A:

“Art. 32-A. Praticar ato libidinoso ou ter relação sexual com animal de qualquer espécie não humana:

Pena - reclusão, de dois a seis anos, multa e proibição da guarda do animal.

Parágrafo único. A pena é aumentada até o dobro, se ocorre morte do animal.”

Art. 2<sup>o</sup> O inciso III do *caput* do art. 1<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 7.960, de 21 de dezembro de 1989, passa a vigorar acrescido da seguinte alínea q:

“Art. 1<sup>o</sup> .....  
.....  
III - .....  
.....

q) zoofilia (art. 32-A da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998).”(NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, na data da chancela.

ARTHUR LIRA  
Presidente

---

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 7.960, de 21 de Dezembro de 1989 - Lei da Prisão Temporária - 7960/89  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1989;7960>
  - art1\_cpt\_inc3
- Lei nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998 - Lei dos Crimes Ambientais; Lei da Natureza; Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente - 9605/98  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1998;9605>
  - art32-1



SENADO FEDERAL

**PARECER Nº      , DE 2023**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei nº 1.494, de 2021, do Deputado Fred Costa, que *altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, para tipificar o crime de zoofilia.*

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

**I – RELATÓRIO**

Esta Comissão é chamada a opinar sobre o Projeto de Lei (PL) nº 1.494, de 2021, que *altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, para tipificar o crime de zoofilia.*

A proposta acrescenta o art. 32-A à Lei nº 9.605, de 1998 (Lei de Crimes Ambientais – LCA), para tipificar o crime de zoofilia, caracterizado pela conduta de *praticar ato libidinoso ou ter relação sexual com animal de qualquer espécie não humana*, com previsão de pena de reclusão de dois a seis anos, multa e proibição da guarda do animal. O dispositivo também prevê o aumento da pena até o dobro quando da prática delituosa resultar a morte do animal.

O PL promove ainda a inclusão da alínea *q* ao inciso III do art. 1º da Lei nº 7.960, de 1989, que *dispõe sobre prisão temporária*, para prever que quando houver fundadas razões de autoria ou participação do indiciado no crime de zoofilia caberá a aplicação desse tipo de prisão.

Ademais, a proposição estabelece vigência imediata à lei que decorrer de sua aprovação.





## SENADO FEDERAL

Na justificação, o autor argumenta que a *zoofilia causa danos físicos e psicológicos irreversíveis aos animais que a sofrem* e que a prática desse crime representa *violência contra seres completamente indefesos e incapazes de denunciar tais condutas*.

O PL foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em regime de urgência e, nesta Casa, além desta Comissão de Meio Ambiente (CMA), também será apreciado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 102-F, incisos I e VI, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), proceder à análise das propostas que versem sobre defesa da fauna e sobre direito ambiental, respectivamente.

No tocante à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, a proposição será apreciada pela CCJ, em conformidade com o art. 101, inciso I, do Risf.

No que se refere ao mérito, entendemos que a prática de zoofilia merece tipificação específica. As penas previstas aos crimes de maus-tratos são muito brandas – detenção de três meses a um ano –, exceto quando praticadas contra cães e gatos. Animais de muitas outras espécies são vítimas dessa prática abjeta, como galinhas, vacas, éguas, cabras e ovelhas.

Maltratar animais é um delito considerado de menor potencial ofensivo, tratado processualmente pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais), por possuir pena máxima inferior a dois anos. Assim, são dadas ao criminoso as vantagens esculpidas na referida lei, como suspensão condicional do processo, transação penal e, por fim, penas alternativas, como a de prestação de serviço à comunidade e pagamento de cestas básicas. Ainda que a pena, por si só, não eduque nem ressocialize alguém, a sanção imposta ao agressor de animais é tão inócua que a conduta proibida descrita no artigo 32 da LCA não possui qualquer impacto positivo na diminuição dos atos de crueldade.



## SENADO FEDERAL

Atualmente, a ciência social nos ensina que os abusos contra animais, a violência doméstica contra a mulher e os maus-tratos infantis estão intimamente relacionados. Geralmente ocorrem nos mesmos lares e as pessoas que praticam um dos três tipos de violência mencionados também praticam os outros. Infelizmente, a violência sexual ocorre nas três modalidades de abuso.

O rastreamento de maus tratos aos animais tem sido utilizado como indicador de violência doméstica. Nesse sentido, coibir o abuso contra os animais, além de um dever ético-civilizatório da sociedade pela gravidade do ato em si, também traz o efeito colateral positivo de prevenir a violência contra mulheres e crianças.

Devido às penas brandas, muitas vezes o criminoso é liberado e volta normalmente ao convívio com animais e com outros seres humanos, ficando suas vítimas com o sofrimento físico e psicológico inerentes aos abusos sofridos.

De acordo com artigo da médica veterinária e professora da Universidade de Marília – SP, Elma Polegato, e de suas alunas Isabela Teixeira, Mariana Angeli e Jéssica Paie, publicado em 2021 na Revista de Educação Continuada em Medicina Veterinária e Zootecnia do Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo (CRMV-SP), *independentemente de quem pratica a zoofilia, seja homem ou mulher, tal ato resulta ou pode resultar em sérios e irreversíveis danos físicos nesses animais, o que envolve, obviamente, dor e sofrimento para eles, pois não possuem estrutura física compatível para atividade sexual com humanos.*

As autoras ainda mencionam que:

A prática da zoofilia, além de violência aos animais, tem tomado proporções preocupantes, uma vez que animais vêm sendo estuprados, escravizados e torturados não apenas pela satisfação sexual pessoal do zoófilo, mas também pela existência de um mercado que lucra com essas práticas sexuais contra animais, visando também lucro no agenciamento de animais para prática de programa, filmes, vídeos, e outros meios audiovisuais.

De fato, uma simples busca na internet sobre o termo “zoofilia” leva a sites e blogs com milhares de vídeos que exploram os animais e disseminam imagens dessa prática cruel, criminoso e abominável. Além disso, a facilidade de acesso a esse tipo de conteúdo pode possibilitar o contato de crianças com imagens extremamente



## SENADO FEDERAL

danosas à sua formação, além de estimular desvios comportamentais na população em geral.

Não obstante a crueldade extrema inerente à zoofilia, seus praticantes muitas vezes torturam e matam suas vítimas. É o caso do zoólogo australiano, Adam Corderm Britton, que em setembro último se declarou culpado, perante a Suprema Corte de seu país, por estuprar, desde 2014, dois cachorros de estimação, além de torturar e matar intencionalmente, desde 2020, pelo menos 39 outros cães dentre os 42 dos quais abusou sexualmente. O criminoso gravava e compartilhava as imagens dos abusos em grupos do Telegram. Também admitiu que acessava e compartilhava materiais de abuso sexual infantil, o que demonstra a associação da zoofilia com a violência contra humanos.

No Brasil, com frequência são divulgados pela imprensa casos de zoofilia, que, sabemos, são apenas uma pequena fração do que ocorre há muito tempo e que não recebia a devida atenção por parte da sociedade. Para mencionar apenas alguns exemplos, em agosto, um idoso de 70 anos foi detido pela Polícia Civil em Garopaba, Santa Catarina, após praticar atos sexuais com uma cadela. No mês de junho, em Rondon do Pará, município localizado no sudeste paraense, um morador de uma fazenda foi assassinado depois de ter flagrado um invasor praticar relações sexuais com uma égua no curral da propriedade. O praticante de zoofilia efetuou dois disparos com arma de fogo contra o homem que o flagrou, que não resistiu aos ferimentos e faleceu. Entre agosto e outubro deste ano, diversos outros casos de zoofilia seguidos de morte dos animais foram noticiados em São Paulo e no Paraná.

O problema tem despertado o interesse da comunidade científica. No ano passado, aconteceu o II Simpósio Internacional Contra Zoofilia, Maus-tratos e Crueldade Animal na Universidade de São Paulo (USP), em Ribeirão Preto – SP, no qual o tema foi debatido por acadêmicos de diversas áreas, entre elas a medicina veterinária e a psiquiatria. Segundo o psiquiatra Bruno Andraus, um dos palestrantes do simpósio, os comportamentos humanos de maus-tratos aos animais não estão necessariamente associados a transtornos mentais, apesar de essa associação ocorrer em alguns casos. O profissional ressalta que algumas pessoas cometem esses atos de “maneira completamente consciente e arquitetada”.

Entendemos que a zoofilia é uma forma de tortura contra os animais, que, sendo sencientes, sofrem não apenas fisicamente, mas também na dimensão psicológica. É uma prática violenta, repulsiva e intolerável, que incide sobre seres



SENADO FEDERAL

indefesos e causa graves lesões em seus corpos, que frequentemente levam à morte, mesmo quando não há a intenção explícita de matar o animal.

Destaque-se que, no atual estágio do nosso Estado Democrático de Direito, não podemos conceber que os animais sejam submetidos à crueldade, o que é expressamente vedado pelo art. 225, § 1º, inciso VII, da Constituição Federal.

É necessário estabelecer penas compatíveis com a gravidade desse crime e que tenham a capacidade de desincentivar a continuidade dessa prática na sociedade.

Assim, o PL nº 1.494, de 2021, vem em boa hora, como forma de trazer ao nosso arcabouço jurídico um avanço civilizacional na relação da humanidade com as demais formas de vida que coabitam esta nossa casa comum chamada Terra.

### III – VOTO

Em face do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.494, de 2021.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

2

## PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei nº 496, de 2023, do Senador Fabiano Contarato, que *altera o art. 20 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), para dispor na sentença penal condenatória à reparação integral, material e moral nos casos de crimes ambientais.*

Relator: Senador **BETO FARO**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA), o Projeto de Lei nº 496, de 2023, do Senador Fabiano Contarato, que *altera o art. 20 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), para dispor na sentença penal condenatória à reparação integral, material e moral nos casos de crimes ambientais.*

A proposição contém três artigos. O art. 1º altera o art. 9º da Lei nº 9.605, de 1998, para prever, em seus quatro incisos, as modalidades de prestação de serviços à comunidade, pena esta restritiva de direito. O art. 2º altera o art. 20 da Lei de Crimes Ambientais (LCA) prescrevendo que a sentença penal condenatória, sempre que possível, fixará o valor mínimo para reparação ampla dos danos causados pela infração considerando todos os prejuízos, materiais e morais, sofridos pelo ofendido e/ou pelo meio ambiente. A cláusula de vigência, imediata, está disciplinada no art. 3º.

Em sua justificção, o autor aponta que nas infrações ambientais nem sempre há uma vítima determinada, pois a lesão afeta uma coletividade. A Lei nº 9.605, de 1998, nas palavras do autor, “não dispõe, de forma clara, sobre a obrigatoriedade de constar da sentença penal condenatória a reparação do dano *in natura*, inclusive sobre a exigência de haver laudo de constatação na execução penal”. Como o foco da recuperação ambiental envolve a reparação

integral do dano, necessário prevê-la, medida inseparável da repressão penal da infração.

A matéria foi distribuída à CMA e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Compete à CMA opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, em especial o direito ambiental.

A tríplice responsabilidade em matéria ambiental (penal, administrativa e civil) está albergada no art. 225, § 3º, da Constituição Federal: “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Os crimes e infrações administrativas ambientais foram disciplinados pela Lei nº 9.605, de 1998, enquanto a responsabilidade civil (obrigação de reparar os danos causados), foi regulamentada pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), cujo art. 14, § 1º, estabelece a responsabilidade objetiva e integral, nos seguintes termos “sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.” Observa-se que a reparabilidade integral inclui os danos ao meio ambiente em si (danos coletivos) e a terceiros afetados (danos ambientais privados). Além disso, o dano ambiental passível de reparação inclui danos materiais, morais e extrapatrimoniais (coletivos, difusos e individuais).

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que a reparabilidade do dano ambiental é considerada direito fundamental indisponível e imprescritível, no âmbito civil, conforme Recurso Extraordinário nº 654833/AC, julgado em 20 de abril de 2020, *verbis*:

4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados

internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual.

5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais.

No âmbito da responsabilidade penal ambiental, a Lei nº 9.605, de 1998, em seus arts. 16 e 17, estabelece a possibilidade de deferimento do *sursis* nos casos de condenação à pena privativa de liberdade não superior a três anos. A suspensão da pena é condicionada à verificação da reparação do dano.

Os arts. 27 e 28 da LCA, a seu turno, disciplinam a aplicação da pena restritiva de direitos e da suspensão do processo, em tema de crimes ambientais. Quanto à aplicação de pena restritiva de direitos, somente cabível nos procedimentos de competência do juizado especial, fica a mesma condicionada à prévia composição do dano ambiental, salvo em caso de comprovada impossibilidade.

Portanto, embora as finalidades do Direito Penal sejam precipuamente punitivas e educativas, a reparação do dano ambiental, dadas as particularidades do bem jurídico tutelado, pode ser compreendida também como uma das funções da persecução criminal.

Sob tais considerações, o PL nº 496, de 2023, é meritório, pois enfatiza a reparação integral do dano ambiental na esfera penal. A alteração do art. 9º, ao ampliar as modalidades da pena restritiva de direito de prestação de serviços à comunidade, com atribuições ao condenado voltadas à reparação do dano ambiental, permite ao julgador verificar, caso a caso, a opção mais adequada para alcançar a finalidade reparatória.

No tocante ao art. 20, a redação vigente prevê que a sentença penal condenatória, sempre que possível, fixará o valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido ou pelo meio ambiente. A alteração proposta visa a enfatizar que a reparação do dano ambiental alcança as esferas materiais e morais, coadunando-se ao princípio da reparação integral do dano, mas exclui o seu parágrafo único, que estabelece que *transitada em julgado a sentença condenatória, a execução poderá efetuar-se pelo valor fixado nos termos do caput, sem prejuízo da liquidação para apuração do dano efetivamente sofrido*.



Julgamos que a alteração no *caput* do art. 20 é meritória, mas a exclusão de seu parágrafo único não, ao não possibilitar a liquidação para apuração do dano efetivamente sofrido. Além disso, pela melhor técnica legislativa, em vez da expressão “reparação ampla dos danos causados”, sugere-se “reparação integral dos danos ambientais”, de acordo com o princípio doutrinário da reparação integral do dano ao meio ambiente. Apresentamos uma emenda ao final para efetuar essa correção e ajustes redacionais.

Feitas essas correções, opinamos pela aprovação da matéria.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 496, de 2023, com a seguinte emenda.

#### **EMENDA Nº - CMA**

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 496, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 2º** O art. 20 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais) passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 20.** A sentença penal condenatória, sempre que possível, fixará o valor mínimo para reparação integral dos danos ambientais causados pela infração, considerando todos os prejuízos, materiais e morais, sofridos pelo ofendido e pelo meio ambiente.

.....’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 496, DE 2023

Altera o art. 20 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), para dispor na sentença penal condenatória à reparação integral, material e moral nos casos de crimes ambientais.

**AUTORIA:** Senador Fabiano Contarato (PT/ES)



[Página da matéria](#)

## PROJETO DE LEI Nº , DE 2023

Altera o art. 20 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), para dispor na sentença penal condenatória à reparação integral, material e moral nos casos de crimes ambientais.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 9º da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais) passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º A prestação de serviços à comunidade consistirá em:

I – Custeio de programas e de projetos ambientais;

II – Execução de obras de recuperação de área degradada;

III – Tarefas gratuitas junto a parques e jardins públicos e unidades de conservação;

IV – No caso de dano da coisa particular, pública ou tombada, na restauração desta, se possível.” (NR)

Art. 2º O art. 20 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais) passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20. A sentença penal condenatória, sempre que possível, fixará o valor mínimo para reparação ampla dos danos causados pela infração considerando todos os prejuízos, materiais e morais, sofridos pelo ofendido e/ou pelo meio ambiente.” (NR)

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Na segunda metade do século XX, teorias que se sensibilizaram com a reparação de um crime ganharam fôlego. Nas infrações cometidas contra o meio ambiente, nem sempre há uma vítima determinada, mas a lesão

afeta uma coletividade de pessoas indeterminadas, o que torna a problemática ainda mais sensível.

A Lei Federal 9.605/1998 não dispõe, de forma clara, sobre a obrigatoriedade de constar da sentença penal condenatória a reparação do dano *in natura*, inclusive sobre a exigência de haver laudo de constatação na execução penal. O art. 20 da referida lei já parte para um regime de fixação de valor mínimo para a reparação dos danos causados ao meio ambiente como condição favorável para a suspensão da pena. O art. 23, II, do mesmo diploma legal, refere-se somente à pessoa jurídica e coloca como opção de prestação de serviços à comunidade a “execução de obras de recuperação de áreas degradadas”, sem imperatividade quanto ao efeito da sentença condenatória.

A redação do art. 20 da Lei nº 9.605/98 é fruto de uma visão exclusivamente pecuniária da reparação do dano ambiental, de mera indenização, provavelmente sintonizada com o art. 91, I, do Código Penal e art. 387, IV, do Código de Processo Penal que também falam em “indenização mínima”. Contudo, no meio ambiente, o foco indenizatório não se coaduna com o art. 225, § 2º, da Constituição Federal de 1988 que fala na obrigação do poluidor “recuperar o meio ambiente degradado”. A ação de recuperar não é o mesmo da de “indenizar”. A recuperação envolve uma reparação integral do dano e eventuais indenizações materiais e morais que se fizerem necessárias.

A previsão do Código Penal Argentino<sup>1</sup> em seu art. 29, I, parece muito mais clara quanto à necessidade de restituição ao estado anterior nos casos de crimes ambientais: “A condenação pode ordenar: I. a reposição ao estado anterior à prática do crime, o mais rapidamente possível, prevendo para esse fim a restituição e outras medidas necessárias. “A necessária reparação do dano ambiental, de forma a paralisar, muitas vezes, os efeitos da própria ação criminosa, consta apenas dos art. 27 e 28 da Lei nº 9.605/1998, quanto à transação penal e à suspensão condicional do processo.

Sem reparação *in natura* do dano, há casos em que o crime ambiental, não obstante, sentença condenatória prolatada, continua a ser praticado. Basta pensarmos no singelo exemplo da prática do delito do art. 48 da Lei 9.605/1998, em que alguém suprime vegetação nativa de uma floresta e realiza uma construção irregular. Essa construção impedirá a regeneração da vegetação natural, o que levará a um crime permanente,

<sup>1</sup> Lei n. 11.179/1984.



conforme decisões do Superior Tribunal de Justiça. Mesmo que venha a ser condenado pela prática do crime do art. 48 da Lei nº. 9.605/1998, se o juiz não determinar que o condenado desfaça a construção irregular (o que a experiência evidencia que ocorre na quase totalidade dos casos) o crime continua sendo praticado.

Algumas raras decisões condenatórias criminais fixam a obrigação do condenado em demolir as construções como substituição da pena privativa de liberdade por prestação de serviços à comunidade. “Entretanto, enquanto não tivermos uma disposição clara em lei sobre o assunto, cada vez mais ficaremos reféns do voluntarismo e sensibilidade de alguns julgadores que se importam com o tema, do que um respeito efetivo ao meio ambiente.

Nota-se, que a reparação integral do dano ambiental é medida inseparável da repressão penal da infração. O bem jurídico não será devidamente tutelado se os órgãos de persecução criminal se ocuparem somente com a eventual privação de liberdade do infrator e não com as consequências de seus atos. Especialmente nos crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, tendo como antecedente um crime ambiental de grandes proporções, a exemplo do desmatamento e comercialização irregular de bens e madeira, e que normalmente envolvem pessoas físicas e jurídicas de grande poder econômico, essa omissão legislativa prejudica diretamente os valores de constrição judicial eventualmente determinada durante a investigação e/ou a ação penal.

Nesta linha, o Superior Tribunal de Justiça passou a admitir, de forma tranquila, como passível de reparação, o dano moral ambiental, em sua vertente supraindividual, ou seja, como dano moral experimentado pela coletividade como um todo, em decorrência da agressão a bens e valores ambientais. Com isso, reconheceu-se a viabilidade da configuração de um dano moral coletivo reflexo, sofrido pela sociedade em virtude da degradação dos bens ambientais e seus elementos corpóreos e incorpóreos.

O Superior Tribunal de Justiça, no RESP 1.269.494/MG, adotou a concepção ampla do dano moral ambiental. “O dano extrapatrimonial atinge direitos de personalidade do grupo ou coletividade enquanto realidade massificada, que a cada dia reclama mais soluções jurídicas para sua proteção. É evidente que uma coletividade pode sofrer ofensa à sua honra, à sua dignidade, à sua boa reputação, à sua história, costumes e tradições e ao seu direito a um meio ambiente salutar para si e seus descendentes. Isso não importa exigir que a coletividade sinta a dor, a



repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado. Essas decorrem do sentimento de participar de determinado grupo ou coletividade, relacionando a própria individualidade à ideia do coletivo”

Dessa forma, parece claro que é preciso uma modificação legislativa penal, em especial na redação do art. 20 da Lei nº 9.605/1998 para deixar expressa a necessidade de que a sentença condenatória fixe a obrigação de reparação integral, material e moral, bem como que ela seja preferencialmente *in natura*, com as consequências legais de eventual descumprimento do decorrer da execução penal.

A partir da mudança no art. 20 da Lei nº 9.605/1998 também é preciso, nos moldes como já existe no art. 23 do mesmo diploma em relação às pessoas jurídicas, possibilitar que o juiz fixe a forma como será dada essa reparação integral que, no caso, terá natureza de prestação de serviço à comunidade.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) já adotou essa solução para casos ambientais, conforme se verifica da ementa abaixo, principalmente porque o dano ambiental tem caráter difuso:

Penal. Habeas Corpus contra decisão de Turma Recursal. Suspensão condicional do processo. Nulidade relativa. Preclusão. Substituição da pena. Demolição da obra. Absolvição. Exame de provas. 1. Eventual ausência de proposta de suspensão condicional do processo pelo Ministério Público constitui nulidade relativa, devendo ser arguida no momento oportuno, sob pena de preclusão. 2. Conforme precedentes desta Corte, nos crimes ambientais mostra-se cabível a substituição da pena privativa de liberdade por prestação de serviços à comunidade consistente na demolição da obra e recuperação da área degradada. 3. A tese de que não houve construção em solo não edificável, mas mera remoção de entulhos do local, implica, necessariamente, revolvimento do conjunto fático-probatório, procedimento vedado pela via estreita do habeas corpus. (Habeas corpus nº 0010877-64.2011.4.04.0000/SC, Rel. Des. Federal Élcio Pinheiro de Castro. DE 13/01/2012).



Por estes motivos, conto com a colaboração dos eminentes pares, para aprovação desta matéria de grande relevância, esperando assim buscar a reparação integral dos danos nos casos de crimes ambientais.

Sala das Sessões,

Senador **FABIANO CONTARATO**



SF/23619.34946-73

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- art225\_par2

- Lei nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998 - Lei dos Crimes Ambientais; Lei da Natureza;

Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente - 9605/98

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1998;9605>

- art9

- art20

- art48





CONGRESSO NACIONAL

**EMENDA Nº        - CMA**  
**(ao PL 496/2023)**

Suprima-se o art. 2º do Projeto de Lei nº 496, de 2023, renumerando-se o atual art. 3º como art. 2º.

**JUSTIFICAÇÃO**

O Projeto de Lei nº 496, de 2023, propõe uma atualização e a especificação das modalidades de prestação de serviços à comunidade como pena para delitos ambientais, o que nos parece bastante razoável e necessário. Esta atualização tornará a prestação de serviços comunitários mais efetiva na reparação dos danos e permitirá ao juízo definir a que mais se adequa ao caso concreto e à gravidade do dano.

Contudo, a conveniência da ampliação do espectro de abrangência do estabelecimento do valor da reparação dos danos na esfera penal deve ser ponderado, razão pela qual a alteração do art. 20 da Lei de Crimes Ambientais é equivocada. Nosso ordenamento jurídico já dispõe de instrumento efetivo para o estabelecimento do valor desta reparação na esfera civil, inclusive com a participação de varas ambientais especializadas, que possuem expertise no tema.

Desta forma, a Ação Civil Pública mostra ser o instituto jurídico mais adequado para o estabelecimento dos valores de reparação, uma vez que é dotada de instrumentos cautelatórios e conciliatórios, entre os quais o Termo de Ajuste de Conduta - TAC, de ampla utilização e efetividade, além possuir-se,



nessa esfera, uma jurisprudência consolidada quanto à necessidade de reparação integral dos danos, no estabelecimento dos valores de reparação.

Sala da comissão, 16 de abril de 2024.

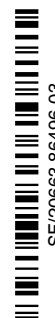
**Senador Jayme Campos**  
**(UNIÃO - MT)**



3

## PROJETO DE LEI Nº , DE 2020

Proíbe, em todo o território nacional, a utilização, a fabricação, a importação, a comercialização e a distribuição de sacolas para o acondicionamento e o transporte de mercadorias que contenham, em sua composição, polímeros plásticos.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei proíbe, em todo o território nacional, a utilização, a fabricação, a importação, a comercialização e a distribuição de sacolas para o acondicionamento e o transporte de mercadorias que contenham, em sua composição, polímeros plásticos.

*Parágrafo único.* Excluem-se desta proibição as sacolas que constituam a embalagem original das mercadorias.

**Art. 2º** Os estabelecimentos comerciais poderão distribuir ou vender sacolas reutilizáveis, assim consideradas aquelas não descartáveis, confeccionadas com material resistente e que suportem o acondicionamento e o transporte dos produtos e das mercadorias adquiridos.

**Art. 3º** O descumprimento das disposições contidas nesta Lei sujeitará o infrator às penalidades previstas estabelecidas nos arts. 56 e 72 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

**Art. 4º** A proibição prevista no art. 1º terá eficácia após decorridos setecentos e trinta dias contados a partir da data de entrada em vigência desta Lei.

*Parágrafo único.* Até que entre em vigor o que dispõe o *caput*, as sacolas plásticas não poderão ser distribuídas gratuitamente, devendo ser cobradas dos consumidores ao custo de R\$ 0,10 (dez centavos de real) a unidade.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

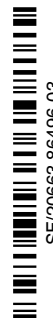
Em todo o mundo, a questão do uso do plástico para a fabricação de uma grande variedade de produtos tem sido reconhecida como um dos maiores problemas ambientais enfrentados pelo planeta. Alguns dados apresentados pela revista National Geographic ilustram a dimensão do desafio:

- cerca de 8 bilhões de quilos de plástico são despejados nos oceanos a cada ano pelas regiões costeiras;
- 40% do plástico produzido em todo o mundo são usados para embalagens, utilizados apenas uma vez e depois descartados;
- consumidores nos Estados Unidos utilizam uma sacola plástica por dia; na Dinamarca, estima-se que os consumidores utilizem cerca de quatro sacolas plásticas **por ano**;
- menos de um quinto de todo o plástico produzido no mundo é reciclado globalmente;
- cerca de 8% de toda a produção mundial de petróleo é utilizada para a fabricação de plástico.

No caso particular das sacolas de plástico, o problema tem-se agravado ano após ano. Introduzidas na década de 70, com o objetivo de transportar mercadorias, as sacolas de plástico, especialmente em face de seu baixo custo, se tornaram rapidamente populares a partir da sua distribuição gratuita em lojas e supermercados.

O que trouxeram de praticidade para o ser humano, porém, as sacolas plásticas trouxeram em prejuízos ao meio ambiente. O número de sacolas plásticas produzidas anualmente aliado à natureza não degradável do plástico com que são produzidas, gerou um problema de grandes proporções que governos e cidadãos de todo o mundo tentam agora equacionar.

Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, o consumo excessivo de sacolas plásticas é um grande vilão do meio ambiente. As sacolinhas, tão práticas e utilizadas indiscriminadamente pela maioria dos brasileiros, têm um alto custo ambiental: para sua produção são consumidos petróleo ou gás natural (ambos recursos naturais não renováveis), água e



SF/20663.86496-03

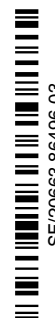
energia, liberados efluentes (rejeitos líquidos) e emitidos gases tóxicos e de efeito estufa. Depois de usadas, muitas são descartadas de maneira incorreta, aumentando a poluição e ajudando a entupir bueiros que escoam as águas das chuvas ou indo parar nas matas e oceanos, sendo ingeridas por animais que morrem sufocados ou presos nelas. Pouquíssimas chegam a ser recicladas.

Não é por outro motivo que, em todo o mundo, há um forte movimento de reação à produção e ao uso de sacolas plásticas. As reações, de maneira geral, variam entre o banimento total da produção e do uso de sacolas plásticas ou a cobrança pelo uso delas, ou alguma fórmula mista das duas opções. Nos últimos anos, o número de países que adotaram algum tipo de política pública para restringir o uso de sacolas plásticas aumentou bastante, estimando-se que mais de setenta baniram o seu uso e quase quarenta impuseram a cobrança pelas sacolas. Essas políticas têm sido crescentemente adotadas, também, por governos subnacionais.

No Brasil, o tema tem sido objeto de discussão em diversas instâncias e muitas proposições legislativas já foram aprovadas em diversas unidades da federação e municípios do País. Contudo, em âmbito federal não há, ainda, lei que disponha sobre o assunto, razão da nossa preocupação e da apresentação desta proposição.

Nossa proposta é no sentido do banimento total do uso de sacolas plásticas. Contudo, considerando o tempo necessário para adaptação tanto dos comerciantes quanto dos consumidores, entendemos ser necessária uma transição que ofereça condições para que haja um nível maior de conscientização na sociedade brasileira, bem como para que os comerciantes se desfaçam de eventuais estoques adquiridos. Nesse tempo de transição, propomos a cobrança das sacolas pelos comerciantes, como forma de iniciar o processo de educação dos consumidores e, consequentemente, a imediata redução do seu uso, sem, contudo, proibi-las ainda.

O fato de várias unidades da federação e municípios brasileiros aprovarem normas que dispõem sobre restrições ao uso de sacolas plásticas enseja uma iniciativa em nível federal que possa oferecer uniformidade ao tratamento de uma matéria que, pela sua natureza, extrapola as fronteiras estaduais e municipais. Uma norma federal há de prover a necessária segurança jurídica a comerciantes cujas atividades sejam de caráter nacional bem como evitar disputas entre entes da federação em torno de legislações ambientais mais ou menos restritivas.



SF720663.86496-03

Diante do exposto, e por ter convicção da importância desta proposição para o meio ambiente global, submeto a matéria à apreciação desta Casa, pedindo o apoio de meus pares para sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador CIRO NOGUEIRA



SF/20663.86496-03



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 145, DE 2020

Proíbe, em todo o território nacional, a utilização, a fabricação, a importação, a comercialização e a distribuição de sacolas para o acondicionamento e o transporte de mercadorias que contenham, em sua composição, polímeros plásticos.

**AUTORIA:** Senador Ciro Nogueira (PP/PI)



[Página da matéria](#)



---

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998 - Lei dos Crimes Ambientais; Lei da Natureza;  
Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente - 9605/98

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1998;9605>

- artigo 56

- artigo 72



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 145, de 2020, do Senador Ciro Nogueira, que *proíbe, em todo o território nacional, a utilização, a fabricação, a importação, a comercialização e a distribuição de sacolas para o acondicionamento e o transporte de mercadorias que contenham, em sua composição, polímeros plásticos.*

Relator: Senador **JAIME BAGATTOLI**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA) o Projeto de Lei (PL) nº 145, de 2020, de autoria do Senador Ciro Nogueira, que *proíbe, em todo o território nacional, a utilização, a fabricação, a importação, a comercialização e a distribuição de sacolas para o acondicionamento e o transporte de mercadorias que contenham, em sua composição, polímeros plásticos.*

O art. 1º define o objetivo e o campo de aplicação da Lei, proibindo, em todo o território nacional, a utilização, a fabricação, a importação, a comercialização e a distribuição de sacolas para o acondicionamento e o transporte de mercadorias que contenham, em sua composição, polímeros plásticos. O parágrafo único desse artigo exclui da proibição as sacolas que constituam a embalagem original das mercadorias.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

O art. 2º ressalva, da proibição, as sacolas reutilizáveis, confeccionadas com material resistente e que suportem o acondicionamento e o transporte dos produtos e das mercadorias adquiridos.

O art. 3º dá coercitividade à matéria, determinando que o descumprimento dos dispositivos previstos no PL sujeitará o infrator às penalidades de que tratam os arts. 56 e 72 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais – LCA).

O *caput* do art. 4º estabelece que a proibição das sacolas plásticas só terá eficácia após decorridos setecentos e trinta dias da data de entrada em vigência da Lei, além de fixar o preço unitário de R\$ 0,10 (dez centavos de real) para a sacola plástica, até que se atinja o prazo para início da eficácia da proibição.

O art. 5º dispõe que a Lei que resultar da aprovação do projeto entra em vigor na data da sua publicação.

Na justificção, o autor cita dados alarmantes sobre o uso de plásticos e seu descarte inadequado, por exemplo: i) cerca de 8 bilhões de quilos de plásticos são despejados nos oceanos a cada ano pelas regiões costeiras; e ii) 40% do plástico produzido em todo o mundo são usados para embalagens, utilizados apenas uma vez e depois descartados. Relata também que para a produção do plástico são consumidos petróleo ou gás natural (ambos recursos naturais não renováveis), água e energia, liberados efluentes (rejeitos líquidos) e emitidos gases tóxicos e de efeito estufa. Ainda, informa que vários estados e municípios já legislaram sobre o tema e defende que é necessária uma lei federal que contribua para o enfrentamento desse desafio, que é banir o uso de sacolas descartáveis de plástico.

O Projeto foi distribuído à Comissão de Meio Ambiente (CMA) para exame exclusivo em caráter terminativo.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

## II – ANÁLISE

Compete à CMA opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente a política ambiental brasileira e o controle da poluição nos termos do inciso I do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal. A matéria será apreciada em caráter terminativo na CMA; portanto, deve ser feita análise sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e mérito.

Com relação à constitucionalidade, no aspecto formal, o tema é de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, pois trata de produção e consumo e proteção do meio ambiente, consoante incisos V e VI do art. 24 da Constituição Federal (CF), respectivamente. A iniciativa legislativa é legítima, pois o projeto é proposto por membro do Senado Federal e não invade temas de iniciativa privativa do Presidente da República especificados no § 1º do art. 61 da CF.

No aspecto material, a CF define no *caput* e no inciso VI do art. 170 que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observada a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Além disso, compete ao poder público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (inciso V do § 1º do art. 225 da CF).

A matéria está dotada dos atributos da novidade, generalidade, abstratividade, imperatividade e coercibilidade, que compõem a juridicidade. Com relação à técnica legislativa, não há reparos a serem feitos quanto à Língua Portuguesa e à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*.

Com relação ao mérito, saudamos o Senador Ciro Nogueira pela sua justa preocupação com a poluição da natureza por plásticos descartáveis, contudo entendemos que há outras questões que devem ser consideradas na análise do projeto e que o comprometem em seu valor.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

As sacolas plásticas surgiram nos anos 80 como alternativa às sacolas de papel. Possuem múltiplos usos, são reutilizáveis, higiênicas, práticas e úteis aos consumidores que fazem compras a pé ou de transporte público. A segunda utilização das sacolas se dá, muito comumente, para o acondicionamento e descarte de resíduos domésticos na casa dos brasileiros. O banimento das sacolas plásticas simplesmente terá como consequência a substituição do uso da “sacolinha de supermercado” nas lixeiras domésticas pelos “rolos de saco de lixo” comprados nos supermercados. Por isso, entendemos que o Projeto de Lei não terá o resultado por ele pretendido.

Vale destacar que todos os plásticos utilizados na fabricação de sacolas são recicláveis, desde que não contenham, em sua composição, aditivos degradantes (biodegradantes, oxidegradantes). Outro destaque importante é que as sacolas plásticas podem ser usadas e reutilizadas por muitas vezes, uma característica do produto que é ambientalmente desejável. Quando esgotada sua vida útil, devem ser encaminhadas para reciclagem, sua destinação ambientalmente correta. A nosso ver, o banimento de sacolas plásticas não constitui a maneira ideal de resolver os problemas causados pela má gestão e pelos baixos índices de reciclagem de plásticos no Brasil.

Alguns estados e municípios vêm proibindo a distribuição de sacolas plásticas, e a alternativa para a população é o uso de caixas de papelão e de sacolas reforçadas reutilizáveis (*ecobags*). Porém, estudos apontam a presença de agentes contaminantes nessas embalagens, que podem colocar em risco a saúde das pessoas e o meio ambiente. No caso das “ecobags”, elas necessitam de cuidadosa higienização antes de cada uso, o que pode não acontecer por parte do consumidor, por não perceber essa necessidade de higienização ou simplesmente pela correria do dia a dia, em que não há tempo para realizar tal procedimento.

Vale lembrar que o plástico mais utilizado nas sacolas biodegradáveis é o plástico oxibiodegradável, com composição muito semelhante à do plástico petroquímico, porém com maior facilidade de degradação em partículas menores. Ou seja, não estaríamos livres dos plásticos derivados de petróleo, pois eles continuariam presentes na natureza, mesmo que em fragmentos menores ou na forma de microplásticos. O plástico biodegradável mais indicado, caso fôssemos fazer essa substituição, seria o



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

biodegradável compostável, que permite sua conversão em matéria orgânica após o processo de degradação.

O banimento das sacolas plásticas, da forma como realizado no Brasil, não considera o setor de resíduos como um todo e seus impactos sociais, econômicos e em saúde. Importante destacar que o setor de transformação e reciclagem é responsável por: 349,9 mil empregos diretos (em torno de 90% de micro e pequenas empresas); faturamento de R\$ 127,5 bilhões; geração de 3,6 empregos na reciclagem para cada 1 tonelada de plástico reciclado; redução da emissão de 1,53 toneladas de gases de efeito estufa.

Portanto, um banimento abrangente, na forma como proposto pelo projeto de lei, pode desestruturar o setor de reciclagem de plásticos, causando queda de receita aos catadores e até inviabilização da atividade. Finalmente, pode inclusive enfraquecer a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em razão dos efeitos que poderá ter nos sistemas de associações e cooperativas de catação e reciclagem de plásticos.

Por essas razões, entendemos que o projeto não deve prosperar.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, porém, no mérito, pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 145, de 2020.

Sala da Comissão,

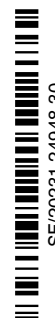
, Presidente

, Relator

4

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2020**

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, *que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.*



O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Ficam sustados, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020 *que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.*

**Art. 2º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

**JUSTIFICAÇÃO**

No último 26 de abril, a Fundação Nacional do Índio (Funai) sob a gestão do Governo Jair Bolsonaro publicou a Instrução Normativa nº 9, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. A referida norma, em apertada síntese, estabelece que a Funai certificará que os limites de imóveis privados não incidem em Terras Indígenas (TIs) homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas. Ademais, estabelece que apenas TIs homologadas deverão constar no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) – sistema do Incra que controla informações sobre limites de imóveis rurais.



A norma que se pretende sustar não seria um problema não fosse a existência de 237 Terras Indígenas atualmente pendentes de homologação. Lembre-se que o processo de homologação é meramente um procedimento administrativo. O art. 231 da Constituição Federal e o art. 2º do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973) são claros ao estabelecer que os indígenas têm direito originário sobre as terras tradicionalmente ocupadas e as necessárias à sua preservação, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, sem fazer distinção entre terras homologadas ou não. Não faz sentido prejudicar o direito indígena pela inoperância da União em homologar as terras indígenas!

Em verdade, a Instrução Normativa nº 9 possui a nefasta consequência de permitir que invasores de terras indígenas regularizem seus imóveis rurais obtidos ilegalmente. A Funai, ao declarar que o imóvel rural privado não invade TIs homologadas, permite que o Sigef emita, eletrônica e automaticamente, certidão que garante ao pretenso proprietário o direito de desmembrar, transferir, comercializar ou dar a terra em garantia de empréstimos bancários.

Assim sendo, a referida norma acaba por incentivar ocupações ilegítimas e ilegais das Terras Indígenas. E nota-se, uma regra que prejudica o direito indígena expedida justamente pelo órgão que possui o dever de preservar os interesses dos nossos povos originários! O Estatuto da Funai (Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967) assim dispõe:

*Art. 1º Fica o Governo Federal autorizado a instituir uma fundação, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado, nos termos da lei civil, denominada "Fundação Nacional do Índio", com as seguintes finalidades:*

*I - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada nos princípios a seguir enumerados:*

*a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais;*  
*b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes;*  
*c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contacto com a sociedade nacional;*

*d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução socioeconômica se processe a salvo de mudanças bruscas;*

*II - gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização;*

*III - promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas;*

*IV - promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios;*

*V - promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;*

*VI - despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista;*



SF/20231.24948-30

*VII - exercer o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio.*

*Parágrafo único. A Fundação exercerá os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais.*

No entanto, o que dispõe a Instrução Normativa conflita explicitamente com as obrigações da Funai:

*Art. 1º. A emissão do documento denominado Declaração de Reconhecimento de Limites será processada de acordo com as normas estabelecidas na presente Instrução Normativa.*

*[...]*

*§2º. Não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas.*

Por conflitar com a Constituição, Estatuto do Índio e Estatuto da Funai, deve a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020 ter seus efeitos suspensos.

Sala das Sessões,

**Senador Paulo Rocha**  
PT/PA

**Senador Rogério Carvalho**  
PT/SE  
Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores

**Senadora Zenaide Maia**  
PROS/RN

**Senador Humberto Costa**  
PT/PE

**Senador Jean Paul Prates**  
PT/RN

**Senador Jaques Wagner**  
PT/BA

**Senador Paulo Paim**  
PT/RS





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 183, DE 2020

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.

**AUTORIA:** Senador Paulo Rocha (PT/PA)

**DOCUMENTOS:**

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
  - inciso V do artigo 49
  - artigo 231
- Lei nº 5.371, de 5 de Dezembro de 1967 - LEI-5371-1967-12-05 - 5371/67  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1967;5371>
- Lei nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973 - Estatuto do Índio - 6001/73  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1973;6001>



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

## **PARECER Nº , DE 2023**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 183, de 2020, do Senador Paulo Rocha e outros, que *susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados*, e o Projeto de Decreto Legislativo nº 187, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues, que *susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio, que “Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.”*

Relatora: Senadora ANA PAULA LOBATO

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Resolução do Senado (PDL) nº 183, de 2020, de autoria dos Senadores Paulo Rocha, Rogério Carvalho, Zenaide Maia, Jean-Paul Prates e Paulo Paim, e o PDL nº 187, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues, têm por finalidade sustar a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.

Conforme as justificativas que acompanham as proposições, a referida Instrução Normativa permitia que a Fundação Nacional dos Povos Indígenas certificasse como legítimos os limites de imóveis privados mesmo que fossem sobrepostos a terras indígenas em processo de identificação, demarcação e homologação, ferindo direito originário reconhecido – e não constituído – pela Constituição. Seu texto proíbe a Funai de produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

identificação e delimitação de terras indígenas, ou constituição de reservas indígenas, contrariando uma das principais funções do órgão indigenista, beneficiando, inclusive, possíveis invasores como posseiros e grileiros. Em acréscimo, argumentam que a Instrução Normativa viola o disposto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que dispõe serem nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio ou a posse de terras indígenas.

Devido à sua identidade temática, os PDLs em comento passaram a tramitar em conjunto e foram distribuídos à Comissão de Meio Ambiente e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Não foram recebidas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Conforme previsto no art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Meio Ambiente opinar sobre proposições relativas à defesa do meio ambiente e assuntos correlatos, inclusive o gerenciamento do uso do solo. Dada a conhecida relevância das terras indígenas para a proteção da biodiversidade, é pertinente a análise dos PDLs nºs 183 e 187, de 2020.

Preliminarmente, deve-se mencionar que não há possibilidade jurídica de incidência de imóveis privados dentro de terras indígenas, por força do disposto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que diz serem nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas. Dado o caráter declaratório, e não constitutivo, do processo de identificação e homologação de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, não importa se as terras são homologadas ou se ainda não o são.

De fato, como mencionado pelos autores das proposições ora analisadas, é um contrassenso limitar o poder de ação da Funai apenas às terras já homologadas, pois uma das principais missões do órgão indigenista é a de, ao identificar evidências de posse tradicional indígena em área contestada, agir para impedir o aprofundamento da ocupação não-indígena e a destruição dos recursos porventura indispensáveis à reprodução física e cultural dos povos originários, sobretudo no caso de povos isolados, que ficam mais expostos ao extermínio por doenças ou violência. Contraria-se, dessa forma, o mandamento constitucional expresso de não apenas homologar as terras, como também



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

proteger os direitos originários dos indígenas. Facilita-se, ainda, a grilagem ao expedir documentos oficiais que dão aparência lícita à ocupação espúria.

A instrução normativa nº 9, de 2020, eliminava a previsão de cancelamento de Atestado Administrativo ou de Declaração de Reconhecimento de Limites caso fosse comprovada a ocupação indígena no local ou houvesse vícios na documentação. Dificultava, assim, a correção de equívocos e fraudes, o que não atende a nenhum interesse público e não tem respaldo constitucional.

Ao contrário de fortalecer a segurança jurídica, a norma que se pretende sustar ampliava a insegurança, favorecendo, inclusive, fraudes contra terceiros em boa-fé que adquirissem essas áreas com base em declarações absolutamente temerárias ou as aceitassem como garantia de obrigações. Estes seriam inadvertidamente tragados para conflitos fundiários e ainda podem ter suas pretensões anuladas caso a área sobre a qual adquirem interesse venha a ser homologada como terra indígena.

Em dois anos, mais de 400 áreas foram certificadas como particulares, apesar de incidir sobre terras que podem vir a ser reconhecidas como tradicionalmente ocupadas por indígenas. Seria mais sensato reforçar a estrutura administrativa voltada para o estudo dos pleitos indígenas, a fim de dirimir dúvidas, e concluir os procedimentos demarcatórios que já deveriam ter sido concluídos, como prevê a Constituição, há 30 anos, do que destinar estrutura e recursos para conceder declarações que podem vir a ser declaradas nulas.

Além da patente inconstitucionalidade, a Instrução Normativa nº 9, de 2020, acentuava fatores de risco de genocídio reconhecidos pela Organização das Nações Unidas, por limitar o poder da própria Funai de coibir ou mesmo de registrar invasões, por alterar o equilíbrio interno de poder da Funai em desfavor dos indígenas, por prestar amparo normativo à ação de invasores e por eliminar, suspender ou restringir mecanismos aptos a prevenir atrocidades. As alterações promovidas podem favorecer circunstâncias habilitantes ou ações preparatórias sugestivas de uma trajetória tendente à prática de crimes que podem ser situados no campo do genocídio e do etnocídio.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

Por fim, é pertinente mencionar que o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho obriga os governos a consultar os povos indígenas “mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, toda vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.” A relevância dessa Convenção decorre do fato de que os tratados e convenções internacionais relativos a direitos humanos dos quais o Brasil é parte são plenamente aplicáveis como normas de direito interno, materialmente constitucionais por força do disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição de 1988. Como não há evidências de que tal consulta tenha sido realizada, pode-se arguir a inconstitucionalidade material da Instrução Normativa nº 9, de 2020, por violação ao direito convencional dos indígenas de serem ouvidos mediante consulta livre, prévia e informada.

Felizmente, a Instrução Normativa nº 9, de 2020, foi declarada nula pela Instrução Normativa nº 30, de 9 de agosto de 2023. Sublinhamos que não se trata de revogação, mas de declaração de nulidade, ou seja, do reconhecimento de que aquele ato estava em tamanha desconformidade com normas legais e constitucionais que sequer poderia ser revogado. A nova instrução normativa prevê, ainda, parâmetros para revisão das Declarações de Reconhecimento de Limites emitidas em decorrência desse ato jurídico nulo.

Devido à perda de objeto, não há mais sentido em aprovar os PDLs sob análise, restando-nos, nos termos do art. 334, inciso I, sugerir a declaração de prejudicialidade por essa razão. Fica, porém, registrado para a história o desvio de finalidade na política indigenista e na Funai sob a gestão passada, colocadas inteiramente à disposição de interesses privados escusos e estranhos às missões institucionais e constitucionais às quais deveriam se dedicar.

### **III – VOTO**

Em razão do que foi exposto, votamos pela declaração de prejudicialidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 183, de 2020, e do Projeto de Decreto Legislativo nº 187, de 2020.

Sala da Comissão,





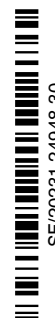
**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

, Presidente

, Relatora

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2020

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, *que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.*



O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Ficam sustados, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020 *que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.*

**Art. 2º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

No último 26 de abril, a Fundação Nacional do Índio (Funai) sob a gestão do Governo Jair Bolsonaro publicou a Instrução Normativa nº 9, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. A referida norma, em apertada síntese, estabelece que a Funai certificará que os limites de imóveis privados não incidem em Terras Indígenas (TIs) homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas. Ademais, estabelece que apenas TIs homologadas deverão constar no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) – sistema do Incra que controla informações sobre limites de imóveis rurais.

A norma que se pretende sustar não seria um problema não fosse a existência de 237 Terras Indígenas atualmente pendentes de homologação. Lembre-se que o processo de homologação é meramente um procedimento administrativo. O art. 231 da Constituição Federal e o art. 2º do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973) são claros ao estabelecer que os indígenas têm direito originário sobre as terras tradicionalmente ocupadas e as necessárias à sua preservação, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, sem fazer distinção entre terras homologadas ou não. Não faz sentido prejudicar o direito indígena pela inoperância da União em homologar as terras indígenas!

Em verdade, a Instrução Normativa nº 9 possui a nefasta consequência de permitir que invasores de terras indígenas regularizem seus imóveis rurais obtidos ilegalmente. A Funai, ao declarar que o imóvel rural privado não invade TIs homologadas, permite que o Sigef emita, eletrônica e automaticamente, certidão que garante ao pretenso proprietário o direito de desmembrar, transferir, comercializar ou dar a terra em garantia de empréstimos bancários.

Assim sendo, a referida norma acaba por incentivar ocupações ilegítimas e ilegais das Terras Indígenas. E nota-se, uma regra que prejudica o direito indígena expedida justamente pelo órgão que possui o dever de preservar os interesses dos nossos povos originários! O Estatuto da Funai (Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967) assim dispõe:

*Art. 1º Fica o Governo Federal autorizado a instituir uma fundação, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado, nos termos da lei civil, denominada "Fundação Nacional do Índio", com as seguintes finalidades:*

*I - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada nos princípios a seguir enumerados:*

*a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais;*  
*b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes;*  
*c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contacto com a sociedade nacional;*

*d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução socioeconômica se processe a salvo de mudanças bruscas;*

*II - gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização;*

*III - promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas;*

*IV - promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios;*

*V - promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;*

*VI - despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista;*



SF/20231.24948-30

*VII - exercer o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio.*

*Parágrafo único. A Fundação exercerá os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais.*

No entanto, o que dispõe a Instrução Normativa conflita explicitamente com as obrigações da Funai:

*Art. 1º. A emissão do documento denominado Declaração de Reconhecimento de Limites será processada de acordo com as normas estabelecidas na presente Instrução Normativa.*

*[...]*

*§2º. Não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas.*

Por conflitar com a Constituição, Estatuto do Índio e Estatuto da Funai, deve a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020 ter seus efeitos suspensos.

Sala das Sessões,

**Senador Paulo Rocha**  
PT/PA

**Senador Rogério Carvalho**  
PT/SE  
Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores

**Senadora Zenaide Maia**  
PROS/RN

**Senador Humberto Costa**  
PT/PE

**Senador Jean Paul Prates**  
PT/RN

**Senador Jaques Wagner**  
PT/BA

**Senador Paulo Paim**  
PT/RS





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 183, DE 2020

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.

**AUTORIA:** Senador Paulo Rocha (PT/PA)

**DOCUMENTOS:**

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
  - inciso V do artigo 49
  - artigo 231
- Lei nº 5.371, de 5 de Dezembro de 1967 - LEI-5371-1967-12-05 - 5371/67  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1967;5371>
- Lei nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973 - Estatuto do Índio - 6001/73  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1973;6001>



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

## **PARECER Nº , DE 2023**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 183, de 2020, do Senador Paulo Rocha e outros, que *susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados*, e o Projeto de Decreto Legislativo nº 187, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues, que *susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio, que “Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.”*

Relatora: Senadora ANA PAULA LOBATO

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Resolução do Senado (PDL) nº 183, de 2020, de autoria dos Senadores Paulo Rocha, Rogério Carvalho, Zenaide Maia, Jean-Paul Prates e Paulo Paim, e o PDL nº 187, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues, têm por finalidade sustar a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.

Conforme as justificativas que acompanham as proposições, a referida Instrução Normativa permitia que a Fundação Nacional dos Povos Indígenas certificasse como legítimos os limites de imóveis privados mesmo que fossem sobrepostos a terras indígenas em processo de identificação, demarcação e homologação, ferindo direito originário reconhecido – e não constituído – pela Constituição. Seu texto proíbe a Funai de produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

identificação e delimitação de terras indígenas, ou constituição de reservas indígenas, contrariando uma das principais funções do órgão indigenista, beneficiando, inclusive, possíveis invasores como posseiros e grileiros. Em acréscimo, argumentam que a Instrução Normativa viola o disposto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que dispõe serem nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio ou a posse de terras indígenas.

Devido à sua identidade temática, os PDLs em comento passaram a tramitar em conjunto e foram distribuídos à Comissão de Meio Ambiente e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Não foram recebidas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Conforme previsto no art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Meio Ambiente opinar sobre proposições relativas à defesa do meio ambiente e assuntos correlatos, inclusive o gerenciamento do uso do solo. Dada a conhecida relevância das terras indígenas para a proteção da biodiversidade, é pertinente a análise dos PDLs nºs 183 e 187, de 2020.

Preliminarmente, deve-se mencionar que não há possibilidade jurídica de incidência de imóveis privados dentro de terras indígenas, por força do disposto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que diz serem nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas. Dado o caráter declaratório, e não constitutivo, do processo de identificação e homologação de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, não importa se as terras são homologadas ou se ainda não o são.

De fato, como mencionado pelos autores das proposições ora analisadas, é um contrassenso limitar o poder de ação da Funai apenas às terras já homologadas, pois uma das principais missões do órgão indigenista é a de, ao identificar evidências de posse tradicional indígena em área contestada, agir para impedir o aprofundamento da ocupação não-indígena e a destruição dos recursos porventura indispensáveis à reprodução física e cultural dos povos originários, sobretudo no caso de povos isolados, que ficam mais expostos ao extermínio por doenças ou violência. Contraria-se, dessa forma, o mandamento constitucional expresso de não apenas homologar as terras, como também





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

proteger os direitos originários dos indígenas. Facilita-se, ainda, a grilagem ao expedir documentos oficiais que dão aparência lícita à ocupação espúria.

A instrução normativa nº 9, de 2020, eliminava a previsão de cancelamento de Atestado Administrativo ou de Declaração de Reconhecimento de Limites caso fosse comprovada a ocupação indígena no local ou houvesse vícios na documentação. Dificultava, assim, a correção de equívocos e fraudes, o que não atende a nenhum interesse público e não tem respaldo constitucional.

Ao contrário de fortalecer a segurança jurídica, a norma que se pretende sustar ampliava a insegurança, favorecendo, inclusive, fraudes contra terceiros em boa-fé que adquirissem essas áreas com base em declarações absolutamente temerárias ou as aceitassem como garantia de obrigações. Estes seriam inadvertidamente tragados para conflitos fundiários e ainda podem ter suas pretensões anuladas caso a área sobre a qual adquirem interesse venha a ser homologada como terra indígena.

Em dois anos, mais de 400 áreas foram certificadas como particulares, apesar de incidir sobre terras que podem vir a ser reconhecidas como tradicionalmente ocupadas por indígenas. Seria mais sensato reforçar a estrutura administrativa voltada para o estudo dos pleitos indígenas, a fim de dirimir dúvidas, e concluir os procedimentos demarcatórios que já deveriam ter sido concluídos, como prevê a Constituição, há 30 anos, do que destinar estrutura e recursos para conceder declarações que podem vir a ser declaradas nulas.

Além da patente inconstitucionalidade, a Instrução Normativa nº 9, de 2020, acentuava fatores de risco de genocídio reconhecidos pela Organização das Nações Unidas, por limitar o poder da própria Funai de coibir ou mesmo de registrar invasões, por alterar o equilíbrio interno de poder da Funai em desfavor dos indígenas, por prestar amparo normativo à ação de invasores e por eliminar, suspender ou restringir mecanismos aptos a prevenir atrocidades. As alterações promovidas podem favorecer circunstâncias habilitantes ou ações preparatórias sugestivas de uma trajetória tendente à prática de crimes que podem ser situados no campo do genocídio e do etnocídio.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

Por fim, é pertinente mencionar que o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho obriga os governos a consultar os povos indígenas “mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, toda vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.” A relevância dessa Convenção decorre do fato de que os tratados e convenções internacionais relativos a direitos humanos dos quais o Brasil é parte são plenamente aplicáveis como normas de direito interno, materialmente constitucionais por força do disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição de 1988. Como não há evidências de que tal consulta tenha sido realizada, pode-se arguir a inconstitucionalidade material da Instrução Normativa nº 9, de 2020, por violação ao direito convencional dos indígenas de serem ouvidos mediante consulta livre, prévia e informada.

Felizmente, a Instrução Normativa nº 9, de 2020, foi declarada nula pela Instrução Normativa nº 30, de 9 de agosto de 2023. Sublinhamos que não se trata de revogação, mas de declaração de nulidade, ou seja, do reconhecimento de que aquele ato estava em tamanha desconformidade com normas legais e constitucionais que sequer poderia ser revogado. A nova instrução normativa prevê, ainda, parâmetros para revisão das Declarações de Reconhecimento de Limites emitidas em decorrência desse ato jurídico nulo.

Devido à perda de objeto, não há mais sentido em aprovar os PDLs sob análise, restando-nos, nos termos do art. 334, inciso I, sugerir a declaração de prejudicialidade por essa razão. Fica, porém, registrado para a história o desvio de finalidade na política indigenista e na Funai sob a gestão passada, colocadas inteiramente à disposição de interesses privados escusos e estranhos às missões institucionais e constitucionais às quais deveriam se dedicar.

### **III – VOTO**

Em razão do que foi exposto, votamos pela declaração de prejudicialidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 183, de 2020, e do Projeto de Decreto Legislativo nº 187, de 2020.

Sala da Comissão,



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2020

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio, que “Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. ”



SF/20437.08090-10

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Fica sustada, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio.

**Art. 2º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

No Diário Oficial da União de 22 de abril de 2020, a Fundação Nacional do Índio, Funai, publicou a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020. Nela, há alterações profundas nas regras relacionadas ao requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites. Essa declaração é um documento expedido pela Funai com o objetivo de informar sobre a localização de imóveis rurais em relação às Terras Indígenas.

Tal documento é importante para a identificação da chamada sobreposição de terras, que se dá com o conflito de dados de geolocalização informados pelo Poder Público em relação à localização do limite da terra indígena em questão. E isso sempre valeu não apenas em relação às terras indígenas efetivamente demarcadas, mas também em relação a áreas em que a própria Funai, principal órgão indigenista do Estado Brasileiro, considera como de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

**A definição de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios encontra-se no parágrafo primeiro do artigo 231 da Constituição Federal:** são aquelas "por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à

Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues – Anexo I - 9º andar  
Tel.: (61) 3303-6568 – CEP 70165-900 – Brasília-DF – e-mail: randolfe.rodrigues@senador.gov.br



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seu usos, costumes e tradições".

No entanto, a instrução normativa em análise tem o propósito de fazer com que a Declaração de Reconhecimento de Limites seja aplicada **apenas em relação a reservas indígenas e terras indígenas homologadas ou regularizadas, e com os limites da demarcação homologados por decreto da Presidência da República**. Ou seja, deixam de ser levadas em consideração, por exemplo, áreas formalmente reivindicadas por grupos indígenas, áreas em estudo de identificação e delimitação e até áreas de referência nas quais se encontrem índios isolados.

O que se propõe com a IN Funai 9/2020 é a emissão de Declaração de Reconhecimento de Limite para imóveis que se encontram em locais onde eventualmente podem existir estudos antropológicos ou processos administrativos para pretensas demarcações em áreas delimitadas de terras indígenas. Áreas indígenas delimitadas são aquelas que ainda se encontram em estudo, a fim de se verificar se há ou não tradicionalidade

Até a publicação da referida instrução normativa, vigorava a IN Funai 3/2012, que era clara ao estabelecer que a Declaração de Reconhecimento de Limites era uma mera certificação de que foram respeitados os limites com os imóveis confinantes de propriedade da União e de posse permanente destinados a indígena". A IN Funai nº 9/2020 deformou de tal maneira esse instituto que **a Declaração passa a poder ser solicitada até mesmo por posseiros invasores de terras indígenas, conforme art. 1º:**

Art. 1º. A emissão do documento denominado Declaração de Reconhecimento de Limites será processada de acordo com as normas estabelecidas na presente Instrução Normativa.

§ 1º. A Declaração de Reconhecimento de Limites se destina a fornecer aos proprietários **ou possuidores privados** a certificação de que os limites do seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas.

**§2º. Não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas**

Como fica claro a partir da leitura, a Declaração de Reconhecimento de Limites sequer poderá indicar que a área eventualmente sob domínio de posseiros faz parte de terras indígenas, se assim a Funai compreender. Somado a isso, ao contrário da norma anterior, a IN retira qualquer participação dos povos indígenas do momento da vistoria *in loco* realizada pela Funai para conferência dos limites. Isso quando ela for realizada presencialmente, porque o normativo, de maneira absolutamente temerária, ainda possibilita que as informações necessárias para a emissão da Declaração sejam obtidas por meio remoto, conforme expresso no art. 5º, que reforça em seu § 1º a legitimidade de solicitação por parte de invasores posseiros de terras públicas e indígenas:

Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues – Anexo I - 9º andar  
Tel.: (61) 3303-6568 – CEP 70165-900 – Brasília-DF – e-mail: randolfe.rodrigues@senador.gov.br



SF/20437.08090-10



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Art. 5º A emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites será precedida de vistoria do imóvel in loco por técnico desta Fundação, salvo nos casos em que características e feições naturais do terreno possibilitem obtenção dessas informações através de técnicas de sensoriamento remoto, devidamente justificado.

§ 1º Na hipótese de vistoria do imóvel in loco, caberá à FUNAI a elaboração de relatório técnico pelo servidor da FUNAI qualificado para a missão, registrando-se as atividades em ata de reunião subscrita pelos proprietários/**possuidores** interessados, indígenas que comprovem interesse jurídico e o servidor designado para elaboração do relatório.

A IN Funai 9/2020 é um verdadeiro ataque à nossa Carta Magna e uma tentativa absurda de retrocesso dos direitos dos indígenas. A Constituição de 1988 estabeleceu que os **direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam são de natureza originária**. Consequentemente, o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas se reveste de natureza meramente declaratória. Portanto, a terra indígena não é criada por ato constitutivo, e sim reconhecida a partir de requisitos técnicos e legais, nos termos da Constituição Federal de 1988.

E esse entendimento é cristalino no Supremo Tribunal Federal, conforme julgados relacionados ao tema abaixo:

Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente "reconhecidos", e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se torna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de "originários", a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como "nulos e extintos" (§ 6º do art. 231 da CF). [Pet 3.388, rel. min. Ayres Britto, j. 19-3-2009, P, DJE de 1º-7-2010.]

A eventual existência de registro imobiliário em nome de particular, a despeito do que dispunha o art. 859 do CC/1916 ou do que prescreve o art. 1.245 e parágrafos do vigente Código Civil, não torna oponível à União Federal esse título de domínio privado, pois a Constituição da República 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, considerando ineficazes, ainda, as pactuações negociais que sobre elas incidam, sem possibilidade de quaisquer consequências de ordem jurídica, inclusive aquelas que provocam, por efeito de expressa recusa constitucional, a própria denegação do direito à indenização ou do acesso a ações judiciais contra a União Federal, ressalvadas, unicamente, as benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (CF, art. 231, § 6º). [RMS 29.193 AgR-ED, rel. min Celso de Mello, j. 16-12-2014, 2ª T, DJE de 19-2-2015.]





*SENADO FEDERAL*  
*Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

A proteção e posse permanente dos povos indígenas sobre suas terras de ocupação tradicional não se sujeita a um marco temporal preestabelecido. Esse entendimento é inclusive o da ex-Procuradora-geral da República, Raquel Dodge, em parecer enviado Supremo Tribunal Federal em ação relacionada ao tema

Logo, se o marco temporal não é aplicável em casos de demarcação de terras indígenas, os direitos dos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas são originários, conforme prevê o artigo 231 da Constituição. O procedimento de demarcação é apenas declaratório e não pode ser o considerado o parâmetro necessário para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites. Até porque a conclusão do processo de demarcação depende de decreto presidencial, o que sujeitaria os indígenas à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, a um ato de vontade de terceiros, contrariando frontalmente a CF 88:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e **os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam**, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

(...)

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

Por isso, a proteção do direito dos índios sobre suas terras independe da conclusão de procedimento administrativo demarcatório. Conforme explicito no § 6º do art. 231, é nulo qualquer ato que tenha por objeto a ocupação, domínio e posse dessas áreas.

Decisões internacionais da Corte Interamericana de Direitos, além tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, reforçam o dever do Estado Brasileiro de proteger os indígenas. Por isso, é urgente a aprovação do presente Projeto de Decreto Legislativo para que os direitos indígenas sobre suas terras não sejam dilacerados por um ato administrativo ilegal e, principalmente, inconstitucional, razão pela qual solicito o apoio dos nobres pares.

Sala das Sessões,

Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues – Anexo I - 9º andar  
Tel.: (61) 3303-6568 – CEP 70165-900 – Brasília-DF – e-mail: randolfe.rodrigues@senador.gov.br





*SENADO FEDERAL*  
*Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

**SENADOR RANDOLFE RODRIGUES**  
**REDE/AP**



Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues – Anexo I - 9º andar  
Tel.: (61) 3303-6568 – CEP 70165-900 – Brasília-DF – e-mail: randolfe.rodrigues@senador.gov.br





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 187, DE 2020

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio, que “Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.”

**AUTORIA:** Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)

**DOCUMENTOS:**

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)

---

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- inciso V do artigo 49

- artigo 231

- parágrafo 1º do artigo 231



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

## **PARECER Nº       , DE 2023**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 183, de 2020, do Senador Paulo Rocha e outros, que *susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados*, e o Projeto de Decreto Legislativo nº 187, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues, que *susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio, que “Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.”*

Relatora: Senadora **ANA PAULA LOBATO**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Resolução do Senado (PDL) nº 183, de 2020, de autoria dos Senadores Paulo Rocha, Rogério Carvalho, Zenaide Maia, Jean-Paul Prates e Paulo Paim, e o PDL nº 187, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues, têm por finalidade sustar a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.

Conforme as justificativas que acompanham as proposições, a referida Instrução Normativa permitia que a Fundação Nacional dos Povos Indígenas certificasse como legítimos os limites de imóveis privados mesmo que fossem sobrepostos a terras indígenas em processo de identificação, demarcação e homologação, ferindo direito originário reconhecido – e não constituído – pela Constituição. Seu texto proíbe a Funai de produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

identificação e delimitação de terras indígenas, ou constituição de reservas indígenas, contrariando uma das principais funções do órgão indigenista, beneficiando, inclusive, possíveis invasores como posseiros e grileiros. Em acréscimo, argumentam que a Instrução Normativa viola o disposto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que dispõe serem nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio ou a posse de terras indígenas.

Devido à sua identidade temática, os PDLs em comento passaram a tramitar em conjunto e foram distribuídos à Comissão de Meio Ambiente e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Não foram recebidas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Conforme previsto no art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Meio Ambiente opinar sobre proposições relativas à defesa do meio ambiente e assuntos correlatos, inclusive o gerenciamento do uso do solo. Dada a conhecida relevância das terras indígenas para a proteção da biodiversidade, é pertinente a análise dos PDLs nºs 183 e 187, de 2020.

Preliminarmente, deve-se mencionar que não há possibilidade jurídica de incidência de imóveis privados dentro de terras indígenas, por força do disposto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que diz serem nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas. Dado o caráter declaratório, e não constitutivo, do processo de identificação e homologação de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, não importa se as terras são homologadas ou se ainda não o são.

De fato, como mencionado pelos autores das proposições ora analisadas, é um contrassenso limitar o poder de ação da Funai apenas às terras já homologadas, pois uma das principais missões do órgão indigenista é a de, ao identificar evidências de posse tradicional indígena em área contestada, agir para impedir o aprofundamento da ocupação não-indígena e a destruição dos recursos porventura indispensáveis à reprodução física e cultural dos povos originários, sobretudo no caso de povos isolados, que ficam mais expostos ao extermínio por doenças ou violência. Contraria-se, dessa forma, o mandamento constitucional expresso de não apenas homologar as terras, como também



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

proteger os direitos originários dos indígenas. Facilita-se, ainda, a grilagem ao expedir documentos oficiais que dão aparência lícita à ocupação espúria.

A instrução normativa nº 9, de 2020, eliminava a previsão de cancelamento de Atestado Administrativo ou de Declaração de Reconhecimento de Limites caso fosse comprovada a ocupação indígena no local ou houvesse vícios na documentação. Dificultava, assim, a correção de equívocos e fraudes, o que não atende a nenhum interesse público e não tem respaldo constitucional.

Ao contrário de fortalecer a segurança jurídica, a norma que se pretende sustar ampliava a insegurança, favorecendo, inclusive, fraudes contra terceiros em boa-fé que adquirissem essas áreas com base em declarações absolutamente temerárias ou as aceitassem como garantia de obrigações. Estes seriam inadvertidamente tragados para conflitos fundiários e ainda podem ter suas pretensões anuladas caso a área sobre a qual adquirem interesse venha a ser homologada como terra indígena.

Em dois anos, mais de 400 áreas foram certificadas como particulares, apesar de incidir sobre terras que podem vir a ser reconhecidas como tradicionalmente ocupadas por indígenas. Seria mais sensato reforçar a estrutura administrativa voltada para o estudo dos pleitos indígenas, a fim de dirimir dúvidas, e concluir os procedimentos demarcatórios que já deveriam ter sido concluídos, como prevê a Constituição, há 30 anos, do que destinar estrutura e recursos para conceder declarações que podem vir a ser declaradas nulas.

Além da patente inconstitucionalidade, a Instrução Normativa nº 9, de 2020, acentuava fatores de risco de genocídio reconhecidos pela Organização das Nações Unidas, por limitar o poder da própria Funai de coibir ou mesmo de registrar invasões, por alterar o equilíbrio interno de poder da Funai em desfavor dos indígenas, por prestar amparo normativo à ação de invasores e por eliminar, suspender ou restringir mecanismos aptos a prevenir atrocidades. As alterações promovidas podem favorecer circunstâncias habilitantes ou ações preparatórias sugestivas de uma trajetória tendente à prática de crimes que podem ser situados no campo do genocídio e do etnocídio.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

Por fim, é pertinente mencionar que o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho obriga os governos a consultar os povos indígenas “mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, toda vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.” A relevância dessa Convenção decorre do fato de que os tratados e convenções internacionais relativos a direitos humanos dos quais o Brasil é parte são plenamente aplicáveis como normas de direito interno, materialmente constitucionais por força do disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição de 1988. Como não há evidências de que tal consulta tenha sido realizada, pode-se arguir a inconstitucionalidade material da Instrução Normativa nº 9, de 2020, por violação ao direito convencional dos indígenas de serem ouvidos mediante consulta livre, prévia e informada.

Felizmente, a Instrução Normativa nº 9, de 2020, foi declarada nula pela Instrução Normativa nº 30, de 9 de agosto de 2023. Sublinhamos que não se trata de revogação, mas de declaração de nulidade, ou seja, do reconhecimento de que aquele ato estava em tamanha desconformidade com normas legais e constitucionais que sequer poderia ser revogado. A nova instrução normativa prevê, ainda, parâmetros para revisão das Declarações de Reconhecimento de Limites emitidas em decorrência desse ato jurídico nulo.

Devido à perda de objeto, não há mais sentido em aprovar os PDLs sob análise, restando-nos, nos termos do art. 334, inciso I, sugerir a declaração de prejudicialidade por essa razão. Fica, porém, registrado para a história o desvio de finalidade na política indigenista e na Funai sob a gestão passada, colocadas inteiramente à disposição de interesses privados escusos e estranhos às missões institucionais e constitucionais às quais deveriam se dedicar.

### **III – VOTO**

Em razão do que foi exposto, votamos pela declaração de prejudicialidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 183, de 2020, e do Projeto de Decreto Legislativo nº 187, de 2020.

Sala da Comissão,



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

, Presidente

, Relatora

**5**



6