



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PAUTA DA 31^a REUNIÃO

(1^a Sessão Legislativa Ordinária da 57^a Legislatura)

**20/09/2023
QUARTA-FEIRA
às 09 horas e 30 minutos**

**Presidente: Senador Davi Alcolumbre
Vice-Presidente: Senador Marcos Rogério**



Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

**31^a REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 1^a SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
DA 57^a LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 20/09/2023.**

31^a REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA

quarta-feira, às 09 horas e 30 minutos

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	EMENDA(S) DE - Não Terminativo -	SENADORA PROFESSORA DORINHA SEABRA	8
2	PL 2903/2023 - Não Terminativo -	SENADOR MARCOS ROGÉRIO	27
3	PL 501/2019 - Não Terminativo -	SENADOR SERGIO MORO	79

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

(8)

PRESIDENTE: Senador Davi Alcolumbre
 VICE-PRESIDENTE: Senador Marcos Rogério
 (27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES

SUPLENTES

Bloco Parlamentar Democracia(UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)

Davi Alcolumbre(UNIÃO)(2)	AP 3303-6717 / 6720	1 Veneziano Vital do Rêgo(MDB)(2)(5)	PB 3303-2252 / 2481
Sergio Moro(UNIÃO)(2)	PR 3303-6202	2 Efraim Filho(UNIÃO)(2)(5)(28)(30)	PB 3303-5934 / 5931
Marcio Bittar(UNIÃO)(2)(28)(30)	AC 3303-2115 / 2119 / 1652	3 Professora Dorinha Seabra(UNIÃO)(2)(5)(9)	TO 3303-5990
Eduardo Braga(MDB)(2)	AM 3303-6230	4 Giordano(MDB)(2)(5)(14)(9)	SP 3303-4177
Renan Calheiros(MDB)(2)	AL 3303-2261	5 Alan Rick(UNIÃO)(2)(5)(9)	AC 3303-6333
Jader Barbalho(MDB)(2)	PA 3303-9831 / 9827 / 9832	6 Izalci Lucas(PSDB)(2)(5)(9)(19)	DF 3303-6049 / 6050
Oriovisto Guimarães(PODEMOS)(2)	PR 3303-1635	7 Marcelo Castro(MDB)(2)(5)(9)	PI 3303-6130 / 4078
Marcos do Val(PODEMOS)(2)(16)(20)	ES 3303-6747 / 6753	8 Cid Gomes(PDT)(2)(7)(9)	CE 3303-6460 / 6399
Weverton(PDT)(2)	MA 3303-4161 / 1655	9 Carlos Viana(PODEMOS)(2)(9)(13)(17)(20)	MG 3303-3100
Plínio Valério(PSDB)(2)	AM 3303-2898 / 2800	10 Zequinha Marinho(PODEMOS)(2)(9)(29)	PA 3303-6623
Alessandro Vieira(MDB)(18)(19)	SE 3303-9011 / 9014 / 9019	11 Mauro Carvalho Junior(UNIÃO)(18)(19)	MT 3303-6219 / 3778 / 3772 / 6209 / 6213 / 3775

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(REDE, PT, PSB, PSD)

Omar Aziz(PSD)(3)	AM 3303-6579 / 6581	1 Zenaide Maia(PSD)(3)	RN 3303-2371 / 2372 / 2358
Angelo Coronel(PSD)(3)	BA 3303-6103 / 6105	2 Irajá(PSD)(3)(23)(10)(21)	TO 3303-6469
Otto Alencar(PSD)(3)	BA 3303-3172 / 1464 / 1467	3 Nelsinho Trad(PSD)(3)(24)	MS 3303-6767 / 6768
Eliziane Gama(PSD)(3)	MA 3303-6741	4 Mara Gabrilli(PSD)(3)	SP 3303-2191
Margareth Buzetti(PSD)(3)(25)	MT 3303-6408	5 Daniella Ribeiro(PSD)(3)	PB 3303-6788 / 6790
Fabiano Contarato(PT)(3)	ES 3303-9054 / 6743	6 Paulo Paim(PT)(3)	RS 3303-5232 / 5231 / 5230 / 5235
Rogério Carvalho(PT)(3)	SE 3303-2201 / 2203	7 Humberto Costa(PT)(3)	PE 3303-6285 / 6286
Augusta Brito(PT)(3)	CE 3303-5940	8 Teresa Leitão(PT)(3)(5)	PE 3303-2423
Ana Paula Lobato(PSB)(3)	MA 3303-2967	9 Jorge Kajuru(PSB)(3)	GO 3303-2844 / 2031

Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)

Flávio Bolsonaro(PL)(1)	RJ 3303-1717 / 1718	1 Rogerio Marinho(PL)(1)	RN 3303-1826
Carlos Portinho(PL)(1)	RJ 3303-6640 / 6613	2 Eduardo Girão(NONO)(1)(15)	CE 3303-6677 / 6678 / 6679
Magno Malta(PL)(1)	ES 3303-6370	3 Jorge Seif(PL)(1)	SC 3303-3784 / 3807
Marcos Rogério(PL)(1)(15)	RO 3303-6148	4 Eduardo Gomes(PL)(1)	TO 3303-6349 / 6352

Bloco Parlamentar Aliança(PP, REPUBLICANOS)

Ciro Nogueira(PP)(12)(1)(11)	PI 3303-6187 / 6188 / 6183	1 Tereza Cristina(PP)(22)(1)(27)	MS 3303-2431
Esperidião Amin(PP)(1)	SC 3303-6446 / 6447 / 6454	2 Dr. Hiran(PP)(12)(1)(11)	RR 3303-6251
Mecias de Jesus(REPUBLICANOS)(1)	RR 3303-5291 / 5292	3 Hamilton Mourão(REPUBLICANOS)(1)	RS 3303-1837

- (1) Em 07.03.2023, os Senadores Flávio Bolsonaro, Carlos Portinho, Magno Malta, Eduardo Girão, Ciro Nogueira, Esperidião Amin e Mecias de Jesus foram designados membros titulares, e os Senadores Rogerio Marinho, Zequinha Marinho, Jorge Seif, Eduardo Gomes, Tereza Cristina, Dr. Hiran e Hamilton Mourão membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. 53/2023-BLVANG).
- (2) Em 07.03.2023, os Senadores Davi Alcolumbre, Sérgio Moro, Marcio Bittar, Eduardo Braga, Renan Calheiros, Jader Barbalho, Oriovisto Guimarães, Marcos do Val, Weverton e Plínio Valério foram designados membros titulares; e os Senadores Efraim Filho, Professora Dorinha Seabra, Alan Rick, Veneziano Vital do Rêgo, Giordano, Fernando Farias, Carlos Viana, Randolfe Rodrigues, Cid Gomes e Alessandro Vieira, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 07/2023-BLDEM).
- (3) Em 07.03.2023, os Senadores Omar Aziz, Angelo Coronel, Otto Alencar, Eliziane Gama, Lucas Barreto, Fabiano Contarato, Rogério Carvalho, Augusta Brito e Ana Paula Lobato foram designados membros titulares, e os Senadores Zenaide Maia, Sérgio Petecão, Vanderlan Cardoso, Mara Gabrilli, Daniella Ribeiro, Paulo Paim, Humberto Costa, Teresa Leitão e Jorge Kajuru, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 03/2023-BLRESDEM).
- (4) Em 08.03.2023, a Comissão reunida elegeu o Senador Davi Alcolumbre Presidente deste colegiado.
- (5) Em 10.03.2023, os Senadores Veneziano Vital do Rêgo, Efraim Filho, Randolfe Rodrigues, Professora Dorinha Seabra, Fernando Farias, Alan Rick e Giordano foram designados membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 08/2023-BLDEM).
- (6) Em 20.03.2023, os Partidos PROGRESSISTAS e REPUBLICANOS passam a formar o Bloco Parlamentar PP/REPUBLICANOS (Of. 05/2023-BLDPP).
- (7) Em 11.04.2023, o Senador Marcelo Castro foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Giordano, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 25/2023-BLDEM).
- (8) 1 (uma) vaga compartilhada entre os Blocos, de acordo com o cálculo de proporcionalidade comunicado por meio dos Ofícios nºs 36 a 38/2023-SGM, em 28/02/2023.
- (9) Em 10.05.2023, os Senadores Professora Dorinha Seabra, Fernando Farias, Alan Rick, Carlos Viana, Marcelo Castro, Cid Gomes, Alessandro Vieira e Randolfe Rodrigues tiveram suas posições como Suplentes modificadas na Comissão (Of. 42/2023-BLDEM).
- (10) Em 10.05.2023, o Senador Irajá foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Sérgio Petecão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. 47/2023-BLRESDEM).
- (11) Em 07.06.2023, o Senador Dr. Hiran foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Aliança, em substituição ao Senador Ciro Nogueira, que passa a ocupar a Comissão como membro suplente (Of. 26/2023-BLALIAN).
- (12) Em 19.06.2023, o Senador Ciro Nogueira foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Aliança, em substituição ao Senador Dr. Hiran, que passa a ocupar a Comissão como membro suplente (Of. 31/2023-BLALIAN).
- (13) Em 22.06.2023, o Senador Izalci Lucas foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Alessandro Vieira, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 102/2023-BLDEM).
- (14) Em 26.06.2023, o Senador Giordano foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Fernando Farias, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 103/2023-BLDEM).
- (15) Em 06.07.2023, o Senador Marcos Rogério foi designado membro titular, em substituição ao Senador Eduardo Girão, que passa a membro suplente, em substituição ao Senador Zequinha Marinho, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. nº 126/2023-BLVANG).

- (16) Em 06.07.2023, o Senador Carlos Viana foi designado membro titular, em substituição ao Senador Marcos do Val, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 109/2023-BLDEM).
- (17) Em 06.07.2023, o Senador Alessandro Vieira foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Izalci Lucas, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 112/2023-BLDEM).
- (18) Em 12.07.2023 foi definida pelos líderes a distribuição da vaga compartilhada entre os Blocos Parlamentares Democracia, Resistência Democrática e Vanguarda, cabendo nesta Comissão ao Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 81/2023-GLMDB).
- (19) Em 02.08.2023, o Senador Alessandro Vieira foi designado membro titular e os Senadores Izalci Lucas e Mauro Carvalho Junior, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 118/2023-BLDEM).
- (20) Em 08.08.2023, o Senador Marcos do Val foi designado membro titular, em substituição ao Senador Carlos Viana, que passa a integrar a comissão como membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 124/2023-BLDEM).
- (21) Em 08.08.2023, a Senadora Margareth Buzetti foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Irajá, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. 81/2023-BLRESDEM).
- (22) Em 15.08.2023, o Senador Laércio Oliveira foi designado membro suplente, em substituição à Senadora Tereza Cristina, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Aliança (Of. 39/2023-GABLID-BLALIAN).
- (23) Em 17.08.2023, o Senador Irajá foi designado membro suplente, em substituição à Senadora Margareth Buzetti, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 88/2023-BLRESDEM).
- (24) Em 30.08.2023, o Senador Nelsinho Trad foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Vanderlan Cardoso, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 94/2023-BLRESDEM).
- (25) Em 12.09.2023, a Senadora Margareth Buzetti foi designada membro titular, em substituição ao Senador Lucas Barreto, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 99/2023-BLRESDEM).
- (26) Em 13.09.2023, a Comissão reunida elegeu o Senador Marcos Rogério Vice-Presidente deste colegiado (Of. nº 119/2023-PRESIDÊNCIA/CCJ).
- (27) Em 13.09.2023, a Senadora Tereza Cristina foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Laércio Oliveira, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Aliança (Of. 48/2023-GABLID-BLALIAN).
- (28) Em 13.09.2023, o Senador Efraim Filho foi designado membro titular, em substituição ao Senador Marcio Bittar, que passa a membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 143/2023-BLDEM).
- (29) Em 13.09.2023, 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 142/2023-BLDEM).
- (30) Em 14.09.2023, o Senador Marcio Bittar foi designado membro titular, em substituição ao Senador Efraim Filho, que passa a membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 144/2023-BLDEM).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS 10:00 HORAS
SECRETÁRIO(A): EDNALDO MAGALHÃES SIQUEIRA
TELEFONE-SECRETARIA: 61 3303-3972
FAX: 3303-4315

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 3303-3972
E-MAIL: ccj@senado.gov.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

**1^a SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
57^a LEGISLATURA**

Em 20 de setembro de 2023
(quarta-feira)
às 09h30

PAUTA

31^a Reunião, Extraordinária

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

	Deliberativa
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3

PAUTA

ITEM 1

EMENDA(S) DE PLENÁRIO AO PROJETO DE LEI N° 2721, DE 2023

Ementa do Projeto: Dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.

Autoria do Projeto: Câmara dos Deputados

Relatoria da(s) Emenda(s): Senadora Professora Dorinha Seabra

Relatório: Contrário à Emenda nº 2-PLEN.

Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria](#)

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

[Parecer \(CCJ\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

ITEM 2

PROJETO DE LEI N° 2903, DE 2023

- Não Terminativo -

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

Autoria: Câmara dos Deputados

Relatoria: Senador Marcos Rogério

Relatório: Favorável ao Projeto.

Observações:

- A matéria foi apreciada pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária;
- Recebidas as Emendas nºs 11 a 16, de autoria da Senadora Augusta Brito (dependendo de Relatório).

Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

[Parecer \(CRA\)](#)

[Emenda 11 \(CCJ\)](#)

[Emenda 12 \(CCJ\)](#)

[Emenda 13 \(CCJ\)](#)

[Emenda 14 \(CCJ\)](#)

[Emenda 15 \(CCJ\)](#)

[Emenda 16 \(CCJ\)](#)

ITEM 3

PROJETO DE LEI N° 501, DE 2019

- Não Terminativo -

Dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

Autoria: Câmara dos Deputados

Relatoria: Senador Sergio Moro

Relatório: Favorável ao Projeto com duas emendas de redação que apresenta.

Observações:

A matéria será apreciada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

1



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 2721, DE 2023

(nº 6.385/2016, na Câmara dos Deputados)

Dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.

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=1501503&filename=PL-6385-2016



[Página da matéria](#)

Dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.

Art. 2º Os órgãos públicos federais da administração direta e as entidades da administração indireta federal, no exercício de suas competências e para utilização de serviços postais não exclusivos, definidos no Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969, e na Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978, devem, preferencialmente, nos termos do inciso IX do *caput* do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), contratar a prestação desses serviços diretamente com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, com a edição de norma específica que discipline as regras e as condições de prestação de serviços postais, conforme definido no art. 2º desta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de maio de 2023.

ARTHUR LIRA
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 120/2023/SGM-P

Brasília, 19 de maio de 2023.

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

Assunto: Envio de PL para apreciação

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do caput do art. 65 da Constituição Federal combinado com o art. 134 do Regimento Comum, o Projeto de Lei nº 6.385, de 2016, da Câmara dos Deputados, que “Dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta”.

Atenciosamente,


ARTHUR LIRA
Presidente

recebido em 19/05/23
Hora: 15:40
BL
Devolto a RODRIGO PACHECO

LEGISLAÇÃO CITADA

- Decreto-Lei nº 509, de 20 de Março de 1969 - DEL-509-1969-03-20 - 509/69
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:1969;509>
- Lei nº 6.538, de 22 de Junho de 1978 - Lei dos Serviços Postais - 6538/78
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1978;6538>
- Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos (2021) - 14133/21
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2021;14133>
 - art75_cpt_inc9

EMENDA MODIFICATIVA N° - CCJ**(ao PL n° 2.721, de 2023)**

Dê-se as seguintes redações aos arts. 2º e 3º do Projeto de Lei n.º 2.721/2023:

“Art. 2º Os órgãos públicos federais da administração direta e as entidades da administração indireta federal, no exercício de suas competências e para utilização dos serviços postais não exclusivos conforme artigo 7º da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978, devem, preferencialmente, nos termos do inciso IX do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), contratar a prestação desses serviços diretamente com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

JUSTIFICATIVA

O objetivo é delimitarmos os serviços que poderão ser contratados de forma direta pela Administração Pública Federal, pois no texto anterior a expressão “serviço postal não exclusivo” poderá possibilitar interpretações que venham a ampliar rol de serviços descritos no artigo 7º da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978.

Vejamos os serviços destacados no referido artigo:

Art. 7º - Constitui serviço postal o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, conforme definido em regulamento.

§ 1º - São objetos de correspondência:

- a) carta;
- b) cartão-postal;
- c) impresso;
- d) cecograma;

e) pequena - encomenda.

§ 2º - Constitui serviço postal relativo a valores:

a) remessa de dinheiro através de carta com valor declarado;

b) remessa de ordem de pagamento por meio de vale-postal;

c) recebimento de tributos, prestações, contribuições e obrigações pagáveis à vista, por via postal.

§ 3º - Constitui serviço postal relativo a encomendas a remessa e entrega de objetos, com ou sem valor mercantil, por via postal.

A ECT possui o monopólio para a prestação dos serviços **postais exclusivos** destacados nos artigos 9º e 27 da Lei 6538/78, sendo que o presente Projeto de Lei veio regulamentar que a além dos serviços postais exclusivos serão objeto de contratação direta da ECT os serviços postais **não exclusivos**.

Contudo, se faz imperioso que o Projeto de Lei traga de forma clara quais são os serviços postais **não exclusivos** evitando que se fomente interpretações extensivas aos serviços que a lei pretende resguardar e impedindo que a Administração Pública possa usar de sua discricionariedade para incluir serviços que não estariam acobertados pela legislação.



SENADO FEDERAL

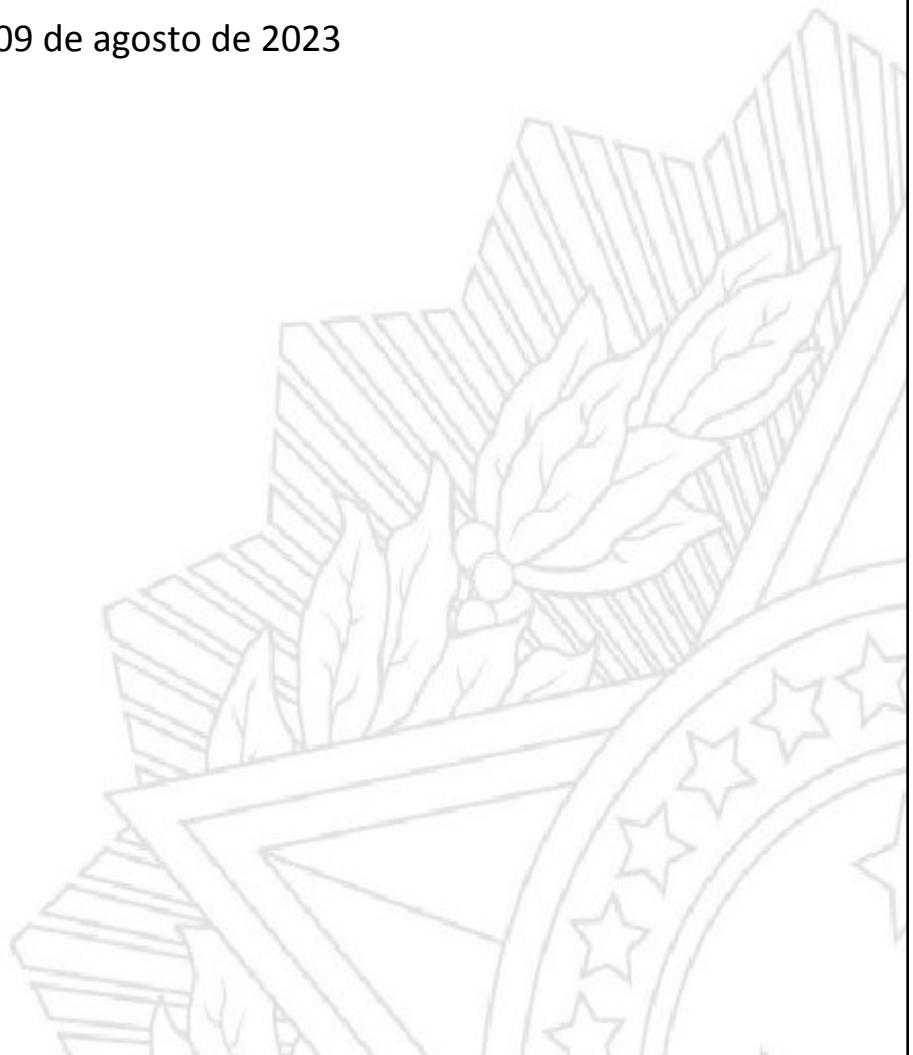
PARECER (SF) Nº 54, DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2721, de 2023, que Dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.

PRESIDENTE: Senador Davi Alcolumbre

RELATOR: Senadora Professora Dorinha Seabra

09 de agosto de 2023





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.721, de 2023 (PL nº 6.385/2016), do Deputado André Figueiredo, que *dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.*

Relatora: Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 2.721, de 2023, de autoria do Deputado André Figueiredo, que *dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.*

O projeto é composto por quatro artigos. O primeiro anuncia o assunto sobre o qual versa a proposição.

O art. 2º determina que os órgãos públicos federais e as entidades da administração indireta devem, preferencialmente, contratar a prestação dos serviços postais diretamente com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

O art. 3º estabelece que o Poder Executivo deve regulamentar a lei que decorrer da proposição para disciplinar as regras e as condições da prestação dos serviços postais para os órgãos e entidades do Poder Executivo federal.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

O art. 4º contém a cláusula de vigência da norma que se pretende aprovar: na data de sua publicação.

Nas razões que justificam a proposição, o seu autor destaca que a ECT tem a atribuição de prestar serviços postais em todo o território nacional, cumprindo-lhe atender aos princípios de universalização desses serviços, sendo certo o elevado custo da Empresa para dar cumprimento ao dispositivo legal, em razão da significativa extensão territorial de nosso país. Assim, é importante ampliar a fonte de recursos que venha a contribuir no financiamento da universalização. Uma forma importante de receita são os serviços contratados por órgãos e entidades federais.

Ainda segundo a justificação, não faz sentido a União manter uma empresa federal, os Correios, para prestar esses serviços e a própria União não contratar essa empresa. É razoável, portanto, estabelecer que os órgãos e entidades da esfera pública federal utilizem diretamente os serviços dessa empresa, valorizando a estrutura organizacional mantida pela União.

O autor do PL lembra que a ECT exerce um papel relevante na composição da infraestrutura necessária ao desenvolvimento do País. A oferta de um canal de comunicação eficiente à sociedade, que tenha a mais ampla cobertura nacional, além de ser obrigação do Estado aos seus cidadãos, oportuniza que os fluxos de comunicação e de logística possam apoiar as empresas a gerar negócios, empregos e renda para a população de forma geral.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos dos arts. 101 e 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apreciar a matéria, tanto sob o aspecto da constitucionalidade, quanto sob o prisma do mérito.

O projeto versa sobre normas de licitação e contratos na Administração Pública direta e indireta, bem como sobre serviço postal. Nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, compete privativamente



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Já o inciso V desse mesmo artigo dispõe competir privativamente à União legislar sobre serviço postal.

Além disso, a matéria tratada no projeto não está elencada naquelas de iniciativa reservada, notadamente as previstas no art. 61, § 1º, da Constituição. Portanto, o presente projeto de lei é formalmente constitucional e não há reserva de iniciativa na hipótese.

No tocante ao aspecto material, a proposição também não afronta qualquer dispositivo constitucional, pois não fere cláusulas pétreas e nem apresenta incongruência com princípios gerais estabelecidos na Lei Maior e relacionados com o tema sob estudo.

Quanto à juridicidade em sentido estrito, o projeto atende aos pressupostos de novidade, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento legal vigente.

Convém ainda frisar que a técnica legislativa empregada é apropriada, observando os ditames das Leis Complementares nºs 95, de 1998, e 107, de 2001, que dispõem *sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*.

A tramitação do projeto tem respeitado os ditames fixados no Regimento Interno do Senado Federal.

Do ponto de vista do mérito, o PLS nos parece conveniente e oportuno.

De fato, quanto a seu mérito, estamos de acordo com o autor da proposição. Cabe relembrar que a ECT presta serviços em regime de exclusividade e outros em concorrência com demais empresas privadas. O presente projeto de lei trata da contratação direta dos serviços não exclusivos.

Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento sedimentado no sentido da constitucionalidade da contratação, com dispensa



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

de licitação, dos Correios. O precedente paradigma foi proferido no julgamento do Mandado de Segurança nº 34.939, em dezembro de 2019.

Acontece que, não há, atualmente, obrigatoriedade de órgãos e entidades da administração federal contratar os Correios. Ou seja, embora seja possível a contratação da ECT sem licitação, pode cada ente decidir se realiza ou não essa contratação.

O projeto de lei aqui analisado visa a superar essa realidade, ao determinar a contratação preferencial da ECT, caso seja demonstrada a compatibilidade de preços com o mercado.

Entendemos que a proposição comporta um pequeno aperfeiçoamento. Estamos apresentando emenda para incluir a obrigatoriedade da contratação preferencial da Telecomunicações Brasileiras S.A (Telebrás). Isso porque as mesmas razões que justificam a contratação dos Correios estão presentes para a contratação da Telebrás.

III – VOTO

Ante o exposto, nosso voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** do PL nº 2.721, de 2023, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com a seguinte emenda.

EMENDA N° 1 – CCJ (Substitutiva)

Dê-se a seguinte redação ao PL nº 2.721, de 2023:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a prestação de serviços postais e de comunicação multimídia da administração pública federal direta e indireta.

Art. 2º Os órgãos públicos federais da administração direta e as entidades da administração indireta federal, no exercício de suas competências devem, preferencialmente, nos termos do inciso IX do



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), contratar diretamente:

I – a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, para a prestação e para utilização de serviços postais não exclusivos, definidos no Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969, e na Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978; e

II – a Telecomunicações Brasileiras S.A, para utilização de serviços de comunicação multimídia regidos pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Parágrafo único. Para efeito desta Lei, entende-se o Serviço de Comunicação Multimídia como um serviço fixo de telecomunicações de interesse coletivo, prestado em âmbito nacional, que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, permitindo inclusive o provimento de conexão à internet.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, com a edição de norma específica que discipline as regras e as condições de prestação de serviços postais e os serviços de comunicação multimídia, conforme definidos nos arts. 2º e 3º desta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala da Comissão, de junho de 2023.

Senador Davi Alcolumbre, Presidente

Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora



Relatório de Registro de Presença
CCJ, 09/08/2023 às 10h - 19ª, Ordinária
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (PDT, MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTES	
DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE	1. VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	2. EFRAIM FILHO	PRESENTE
MARCIO BITTAR	PRESENTE	3. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	4. GIORDANO	PRESENTE
RENAN CALHEIROS		5. ALAN RICK	PRESENTE
JADER BARBALHO		6. IZALCI LUCAS	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	7. MARCELO CASTRO	
MARCOS DO VAL	PRESENTE	8. CID GOMES	PRESENTE
WEVERTON		9. CARLOS VIANA	
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	10. RANDOLFE RODRIGUES	
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	11. MAURO CARVALHO JUNIOR	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE)			
TITULARES		SUPLENTES	
OMAR AZIZ		1. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ANGELO CORONEL		2. MARGARETH BUZETTI	PRESENTE
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	4. MARA GABRILLI	PRESENTE
LUCAS BARRETO	PRESENTE	5. DANIELLA RIBEIRO	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	6. PAULO PAIM	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	7. HUMBERTO COSTA	
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	8. TERESA LEITÃO	
ANA PAULA LOBATO	PRESENTE	9. JORGE KAJURU	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTES	
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	1. ROGERIO MARINHO	PRESENTE
CARLOS PORTINHO		2. EDUARDO GIRÃO	PRESENTE
MAGNO MALTA		3. JORGE SEIF	PRESENTE
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	4. EDUARDO GOMES	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTES	
CIRO NOGUEIRA		1. TEREZA CRISTINA	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

Não Membros Presentes

LAÉRCIO OLIVEIRA
RODRIGO CUNHA

DECISÃO DA COMISSÃO
(PL 2721/2023)

NA 19^a REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DA SENADORA PROFESSORA DORINHA SEABRA, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL AO PROJETO NOS TERMOS DA EMENDA Nº 1-CCJ (SUBSTITUTIVO).

VOTAM VENCIDOS OS SENADORES FLÁVIO BOLSONARO E EDUARDO GIRÃO.

09 de agosto de 2023

Senador DAVI ALCOLUMBRE

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Emenda nº 2-PLEN ao Projeto de Lei nº 2.721, de 2023 (PL nº 6.385/2016), do Deputado André Figueiredo, que *dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.*

Relatora: Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

I – RELATÓRIO

Esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em sua 19ª Reunião Ordinária, realizada em 9 de agosto de 2023, aprovou o Relatório de minha autoria, favorável ao Projeto nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo).

Em seguida, a proposição foi encaminhada ao Plenário, onde, no prazo regimental, recebeu Emenda nº 2, apresentada pelo Senador Izalci Lucas. A proposição, então, foi despachada a esta CCJ para análise dessa Emenda.

A Emenda nº 2 altera o art. 2º da proposição para deixar claro que apenas os serviços postais não exclusivos devem ser contratados preferencialmente diretamente com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Eis a redação sugerida:

Art. 2º Os órgãos públicos federais da administração direta e as entidades da administração indireta federal, no exercício de suas



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

competências e para utilização **dos serviços postais não exclusivos conforme artigo 7º da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978**, devem, preferencialmente, nos termos do inciso IX do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), contratar a prestação desses serviços diretamente com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Na Justificação, o Senador Izalci Lucas registra que o objetivo é delimitarmos os serviços que poderão ser contratados de forma direta pela Administração Pública Federal, pois no texto anterior a expressão “serviço postal não exclusivo” poderá possibilitar interpretações que venham a ampliar rol de serviços descritos no artigo 7º da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978.

Passamos a análise da emenda.

II – ANÁLISE

No nosso relatório sobre o PL nº 2.721, de 2023, já havíamos inserido em nosso Substitutivo que a preferência de contratação direta da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é para a prestação de serviços postais não exclusivos elencados na Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978.

A única diferença entre o substitutivo e a Emenda aqui analisada é a menção expressa ao art. 7º da Lei nº 6.538, de 1978.

Acontece que os serviços postais exclusivos não se limitam ao rol do citado art. 7º. Há, por exemplo, previsão de serviços submetidos ao regime de monopólio no art. 9º da Lei.

Enfim, entendemos que os objetivos apresentados na Emenda já estão atendidos no substitutivo que foi aprovado nesta Comissão, razão pela qual opinamos pela sua rejeição.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

III – VOTO

Ante o exposto, nosso voto é pela rejeição da Emenda nº 2-
PLEN.

Sala da Comissão, agosto de 2023.

Senador DAVI ALCOLUMBRE, Presidente

Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA, Relatora

2



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 2903, DE 2023

(nº 490/2007, na Câmara dos Deputados)

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

AUTORIA: Câmara dos Deputados

DOCUMENTOS:

- Texto do projeto de lei da Câmara
- Legislação citada
- Projeto original

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



[Página da matéria](#)

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

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

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

Art. 2º São princípios orientadores desta Lei:

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

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

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

IV - a igualdade material;

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

CAPÍTULO II
DO RECONHECIMENTO E DA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

Seção I
Das Modalidades de Terras Indígenas

Art. 3º São terras indígenas:

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

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

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

Seção II
Das Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas

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

I - habitadas por eles em caráter permanente;

II - utilizadas para suas atividades produtivas;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Seção III Das Áreas Indígenas Reservadas

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

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

I - terras devolutas da União discriminadas para essa finalidade;

II - áreas públicas pertencentes à União;

III - áreas particulares desapropriadas por interesse social.

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

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

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

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

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

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

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

Seção IV Das Áreas Indígenas Adquiridas

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

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

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

CAPÍTULO III DO USO E DA GESTÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I - por particulares autorizados pela comunidade indígena;

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

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

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

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

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

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

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

quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas.

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

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

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

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

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

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

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

IV - os contratos sejam registrados na Funai.

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

.....” (NR)

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

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

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

....." (NR)

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de de 2023.

ARTHUR LIRA
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 132/2023/SGM-P

Brasília, *1º* de *junho* de 2023.

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

Assunto: Envio de PL para apreciação

Senhor Presidente,

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

Atenciosamente,

A blue ink signature of Arthur Lira, followed by his name and title.
ARTHUR LIRA
Presidente

LEGISLAÇÃO CITADA

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

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

- art37_par6
- art49_cpt_inc16
- art231
- art231_par1
- art231_par3
- art231_par6

- Lei nº 4.132, de 10 de Setembro de 1962 - LEI-4132-1962-09-10 - 4132/62

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1962;4132>

- art2_cpt

- Lei nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973 - Estatuto do Índio - 6001/73

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1973;6001>

- art2_cpt_inc9

- Lei nº 11.460, de 21 de Março de 2007 - LEI-11460-2007-03-21 - 11460/07

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2007;11460>

- art1

- Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015 - Código de Processo Civil (2015) - 13105/15

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2015;13105>

- art148

- Lei nº 13.709, de 14 de Agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

(LGPD) - 13709/18

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2018;13709>

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.903, de 2023 (PL nº 490/2007, na Câmara dos Deputados), do Deputado Homero Pereira, que *regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.*

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão, após receber parecer favorável da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, o Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023, conhecido como “Marco Temporal das Terras Indígenas”. A proposição, de autoria originalmente do Deputado Homero Pereira, foi aprovada pela Câmara dos Deputados na forma de substitutivo, o qual busca em linhas gerais positivar no ordenamento legal brasileiro os critérios e as condicionantes para a gestão e demarcação das terras indígenas, tal como definidos pelo Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 231 da Constituição Federal (CF), no famoso caso “Raposa Serra do Sol” (Petição – Pet nº 3.388/RR).

O art. 1º do PL delimita seu âmbito de incidência: regulamentar o art. 231 da CF, em relação aos aspectos de reconhecimento, demarcação, uso e gestão de terras indígenas. Por outro lado, o art. 2º enuncia os princípios que regem a iniciativa que se quer aprovar – os quais, logicamente, não se podem distanciar daqueles previstos no art. 231 da CF, com especial destaque para a declaração de imprescritibilidade (não são perdidos com a passagem do tempo),

inalienabilidade (não podem ser transferidos) e indisponibilidade (não podem ser renunciados) dos direitos indígenas (art. 2º, V). Também se reconhece a liberdade das populações indígenas, inclusive em termos de atividade econômica (art. 2º, III), além da igualdade material (art. 2º, IV). A partir do art. 3º, regulamenta-se o reconhecimento e a demarcação das terras indígenas. Esse dispositivo classifica essas terras em três categorias: as terras indígenas “em sentido estrito”, isto é, aquelas protegidas pelo art. 231, § 1º, da CF, e que constituem propriedade da União, sob posse permanente das comunidades indígenas; as áreas reservadas, destinadas pela União complementarmente àquelas obrigatoriamente protegidas; e as áreas adquiridas, isto é, as que forem havidas pelas comunidades indígenas por mecanismos do direito comum (civil). Logicamente, essa distinção implica diferença de tratamento jurídico e de grau de regulação entre a gestão de cada espécie de terra.

O art. 4º estabelece, no *caput*, a tese do chamado “marco temporal”, isto é, considera como terras tradicionalmente ocupadas apenas aquelas que assim se encontravam na data de promulgação da Constituição (5 de outubro de 1988), considerando, ademais, que são somente terras tradicionalmente ocupadas aquelas que simultaneamente atendam aos requisitos de habitação, utilização, imprescindibilidade e necessidade. O § 1º exige que sejam adotados critérios objetivos na análise. Já os §§ 2º a 4º estabelecem que, cessada a ocupação da terra antes de 5 de outubro de 1988, independentemente da causa, não se pode enquadrar a terra como tradicionalmente ocupada, exceto o caso de esbulho renitente, definido como “o efetivo conflito possessório, iniciado no passado e persistente até o marco demarcatório temporal da data de promulgação da Constituição Federal, materializado por circunstâncias de fato ou por controvérsia possessória judicializada” (§ 3º). Os demais parágrafos do art. 4º dispõem sobre a publicidade e acessibilidade do procedimento de demarcação, além da documentação e registro das provas da ocupação tradicional indígena.

Um ponto importante diz respeito ao art. 5º, que prevê a participação dos Municípios, Estados e entidades da sociedade civil (art. 7º) no processo de demarcação.

O art. 9º estabelece que “Antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé (...) não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação” (art. 9º, *caput*). o § 1º afirma que se consideram de boa-fé “as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório”. Nesse

mesmo campo temático, o art. 11 prevê que aqueles que possuam justo título de proprietários ou possuidores emitido pelo Estado em área de terra indígena têm direito a indenização, por erro do Estado.

De outro lado, os arts. 13, 14 e 15 dispõem, respectivamente, que não pode haver ampliação de terras indígenas já demarcadas; que as regras do PL se aplicam aos processos administrativos de demarcação ainda não concluídos, que precisam ser adequados à nova Lei; e que é nula a demarcação que não atenda ao que dispõe a nova Lei.

O art. 16 trata das terras indígenas reservadas, isto é, aquelas que não são tradicionalmente ocupadas pelos índios, mas destinadas pela União para auxiliar no mister de preservar as comunidades indígenas. Dispõe-se que essas áreas podem ser compostas por terras devolutas discriminadas para essa finalidade específica, áreas de propriedade ordinária da União destinadas a esse fim ou áreas que a União expropriar (daí a alteração que o art. 31 do PL promove na Lei de Desapropriação por interesse social, Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962). O § 4º permite a retomada das terras pela União, ou sua destinação à reforma agrária, no caso de “alteração dos traços culturais da comunidade indígena ou de outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo, seja verificado que a área indígena reservada não é essencial para o cumprimento da finalidade” (art. 16, § 4º).

Quanto ao art. 18, trata das terras indígenas adquiridas, ou seja, sobre as quais as comunidades indígenas passem a ter a posse ou propriedade na forma da lei civil, e que são regidas pela legislação “comum”.

Os arts. 19 a 28 do PL tratam da gestão das terras indígenas, que cabe, em regra, às próprias comunidades indígenas, segundo seus usos e costumes (art. 19). O art. 21 dispensa a consulta às populações indígenas para atuação da Polícia Federal e das Forças Armadas em relação à necessidade de proteger a soberania nacional. Aqui, repete-se *ipsis litteris* a condicionante “f” do Caso Raposa Serra do Sol. Na mesma toada vão os arts. 22 (replica a condicionante “g”) e 23 (replica as condicionantes “h”, “i” e “j”). Já o art. 24 trata do sensível tema do acesso de não índios às terras indígenas, o que é admitido nos casos de: a) particulares autorizados pela comunidade indígena; b) agentes públicos justificadamente a serviço de um ente federativo; c) responsáveis pela manutenção de obras e equipamentos públicos; d) pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; e e) pessoas em trânsito, caso haja estradas ou outros meios públicos de passagem. Veda-se, em qualquer situação, a “cobrança de tarifas ou quantias de qualquer

natureza por parte das comunidades indígenas”, assim como pela utilização de estradas e outros equipamentos públicos (art. 25).

Por outro lado, o art. 26 permite o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas; e o art. 27 permite o turismo em terras indígenas – algo defendido pela doutrina –, vedada a “caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica” (parágrafo único).

Ainda na parte relativa à gestão de terras indígenas, o art. 28 impõe cautelas adequadas no contato com povos isolados: sempre intermediado pela Funai, de natureza excepcional, vedada a comunicação de entidades particulares, salvo se contratadas pelo Estado.

O art. 30 do PL altera a legislação ambiental, a fim de permitir o cultivo de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) nas terras indígenas que não se enquadram como unidades de conservação ambiental.

Também se faz alteração no Estatuto do Índio (art. 32 do PL), no mesmo sentido do art. 4º.

Finalmente, o art. 33 estabelece a cláusula de vigência imediata.

No âmbito da CRA, foram apresentadas as seguintes emendas:

- Emenda nº 1, da Senadora Eliziane Gama, para suprimir o art. 30 (autoriza o cultivo de OGMs em terras indígenas);

- Emenda nº 2, da Senadora Eliziane Gama, que visa a suprimir os dispositivos que tratam do marco temporal em si (arts. 4º, 32 e 33);

- Emenda nº 3, da Senadora Eliziane Gama, a fim de excluir os incisos I e II do § 4º do art. 16, os quais permitem a retomada pela União de terras indígenas reservadas, se houver descaracterização da ocupação como tradicionalmente indígena;

- Emenda nº 4, da Senadora Eliziane Gama, para suprimir o art. 13 do PL, o qual veda a ampliação de terras indígenas já demarcadas;

- Emenda nº 5, da Senadora Eliziane Gama, com o fito de suprimir os §§ 1º e 2º do art. 28, que tratam das condições para excepcional contato com povos indígenas isolados;

- Emenda nº 6, da Senadora Eliziane Gama, que pretende excluir os dispositivos do art. 26 os quais permitem a celebração de contratos com não índios para atividades agrossilvipastoris;

- Emenda nº 7, da Senadora Eliziane Gama, para suprimir o art. 20, que permite excepcionalmente a realização de atividades militares ou de policiamento nas terras indígenas;

- Emenda nº 8, do Senador Beto Faro, para modificar o art. 28, excluindo a possibilidade de contato excepcional com povos isolados para intermediar ação estatal de utilidade pública, restringindo tal contato aos casos de prestação de auxílio médico;

- Emenda nº 9, do Senador Beto Faro, cuja finalidade é incluir novos parágrafos no art. 11 (o qual trata da indenização para os ocupantes com justo título), esclarecendo que a indenização corre desatrelada do processo administrativo de demarcação, em face do ente público que gerou a legítima expectativa de ocupação legítima, devendo ser indenizada em títulos da dívida agrária (TDA);

- Emenda nº 10, do Senador Beto Faro, com finalidade semelhante à Emenda nº 2.

Todas essas emendas foram rejeitadas pela CRA, que aprovou relatório da Senadora Soraya Thronicke, integralmente favorável ao PL.

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da proposição (RISF, art. 101, I), bem como sobre o seu mérito (art. 101, II, *m*).

Inicialmente, ressalte-se que o legislador não é constitucionalmente obrigado a adotar os mesmos entendimentos do Supremo Tribunal Federal, já que o efeito vinculante (CF, art. 102, § 2º) não é oponível às atividades legislativas em sentido estrito. Apesar disso, e não obstante

inexistia, numa democracia, “última palavra” sobre tema algum, é relevante reconhecer que o PL em análise praticamente apenas positiva, explicita em lei o entendimento adotado pelo STF nos paradigmáticos julgamentos do caso Raposa Serra do Sol (Pet nº 3.388/RR e seus embargos de declaração). Esse elemento é relevante para excluir qualquer alegação de que o chamado Marco Temporal seria inconstitucional, ou estaria em desacordo com o art. 231 da CF, já que a própria Corte Suprema encampou tal interpretação (ainda que possa, eventualmente, alterar sua jurisprudência). Ou, nas palavras do Relator dos embargos de declaração na Pet nº 3.388/RR:

“(...) tendo a Corte enunciado a sua compreensão acerca da matéria, a partir da interpretação do sistema constitucional, é apenas natural que esse pronunciamento sirva de diretriz relevante para as autoridades estatais – não apenas do Poder Judiciário – que venham a enfrentar novamente as mesmas questões. (...) Isto é: **embora não tenha efeitos vinculantes em sentido formal, o acórdão embargado ostenta a força moral e persuasiva de uma decisão da mais alta Corte do País, do que decorre um elevado ônus argumentativo nos casos em se cogite de superação das suas razões**” (original sem grifos)

Na verdade, como registrou o Ministro Gilmar Mendes em votos proferidos após esse julgado, várias das “condicionantes” ficadas pelo tribunal nem sequer aplicavam-se à Raposa Serra do Sol, o que evidenciaria ter a Corte tratado de fixar standards interpretativos que – embora não oficialmente dotados de efeitos vinculantes – devem ser levados em conta na análise de casos futuros.

Nesse sentido, portanto, a adoção da tese do chamado Marco Temporal é constitucionalmente compatível com o art. 231 da CF, tanto por positivar o entendimento do STF sobre o tema, quanto por uma interpretação histórica e sistemática do texto constitucional.

Com efeito, há discussão, contudo, sobre o momento de verificação dessa ocupação tradicional: se apenas quando da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988 (tese do **marco temporal**, baseada na teoria do **fato indígena** e adotada no PL); ou se a qualquer momento, antes ou depois da entrada em vigor da Constituição (tese do **indigenato**). De toda forma, a proteção não abrange os aldeamentos extintos, que um dia foram terras indígenas. Justamente por isso foi editada a Súmula nº 650 do STF, deixando clara a “impossibilidade de se reconhecer, como bens da União, os imóveis

urbanos usucapiéndos que, num passado longínquo, integraram áreas de antigos aldeamentos indígenas” (Proposta de Súmula Vinculante nº 32).

De forma extremamente didática, o Relator original da Pet nº 3.388/RR, Ministro Ayres Britto, explicou que:

“– o marco temporal da ocupação.

Aqui, é preciso ver que **a nossa Lei Maior trabalhou com data certa: a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) como insubstituível referencial para o reconhecimento, aos índios, “dos direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam”**. Terras que tradicionalmente ocupam, atente-se, e não aquelas que venham a ocupar. Tampouco as terras já ocupadas em outras épocas, mas sem continuidade suficiente para alcançar o marco objetivo do dia 5 de outubro de 1988. Marco objetivo que reflete o decidido propósito constitucional de colocar uma pá de cal nas intermináveis discussões sobre qualquer outra referência temporal de ocupação de área indígena. Mesmo que essa referência estivesse grafada em Constituição anterior. É exprimir: **a data de verificação do fato em si da ocupação fundiária é o dia 5 de outubro de 1988, e nenhum outro.**

Com o que se evita, a um só tempo: a) a fraude da subitânea proliferação de aldeias, inclusive mediante o recrutamento de índios de outras regiões do Brasil, quando não de outros países vizinhos, sob o único propósito de artificializar a expansão dos lindes da demarcação; b) a violência da expulsão de índios para descharacterizar a tradicionalidade da posse das suas terras, à data da vigente Constituição. Numa palavra, **o entrar em vigor da nova Lei Fundamental Brasileira é a chapa radiográfica da questão indígena nesse delicado tema da ocupação das terras a demarcar pela União para a posse permanente e usufruto exclusivo dessa ou daquela etnia aborigine**. Exclusivo uso e fruição (usufruto é isso, conforme Pontes de Miranda) quanto às “riquezas do solo, dos rios e dos lagos” existentes na área objeto de precisa demarcação (§ 2º do art. art. 231), devido a que “os recursos minerais, inclusive os do subsolo”, já fazem parte de uma outra categoria de “bens da União” (inciso IX do art. 20 da CF).

Durante a Constituinte, a tese chegou a ser prevista explicitamente no art. 108 do Anteprojeto da Comissão de Ordem Social (Fase “H”): “A União demarcará as terras ocupadas pelos índios, ainda não demarcadas, devendo o processo estar concluído no prazo de 5 (cinco) anos, contados da promulgação desta Constituição”. Chegava-se mesmo a estipular a porcentagem de terras demarcadas a cada ano (25% do total), o que obviamente pressupõe que exista

um total de terras indígenas ocupadas naquele momento (promulgação da CF). O primeiro dispositivo citado foi mantido no Anteprojeto da Comissão de Sistematização (Fase “I”) (art. 498) e praticamente em todas as fases seguintes, resultando no atual art. 67 do ADCT, o qual dispõe: “**A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição**”. Se “concluirá” é porque foram consideradas as ocupações até a data em que o art. 67 do ADCT entrou em vigor:

“a partir da análise de todo o processo de debates na constituinte, e com base no texto positivado, parece claro que não se previu a demarcação de terras indígenas como um processo constantemente renovado no tempo, mas como algo sujeito a conclusão, a término, a termo.

(...) quando dos debates na Constituinte, não havia expectativa de ampliação das terras indígenas, mas de demarcação daquelas já ocupadas naquele momento, o que parece ser reforçado pelo texto do art. 67 do ADCT e também pelo art. 68 do ADCT (este, tratando das terras dos quilombolas).” (CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **“Marco Temporal” das terras indígenas e a discussão de aspectos jurídicos do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, Texto para Discussão nº 318, 2023, p. 17).

Vale lembrar, a propósito, que o próprio PL excepciona da questão do marco temporal as terras que só não estavam ocupadas em 1988 por conta de renitente esbulho praticado contra comunidades indígenas, de maneira que cai por terra a ilegítima acusação de que se estaria buscando aqui legitimar ou acobertar qualquer tipo de violência contra a população indígena.

Estabelecida a constitucionalidade da chamada tese do Marco Temporal, vale analisar também a compatibilidade formal e material com a Constituição de outros dispositivos que geraram ou podem gerar discussão.

Assim, o próprio art. 4º – que define como terras indígenas aquelas que preencham simultaneamente os requisitos constitucionais de habitação permanente, utilização para atividades produtivas, imprescindibilidade para a preservação dos recursos e necessidade para a reprodução física e cultural – é compatível com a doutrina de José Afonso da Silva (**Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 856).

No mesmo sentido, o art. 5º do PL é constitucional ao assegurar a participação dos entes federativos no processo de demarcação (condicionante

“t” definida pelo STF na Petição nº 3.388/RR). Embora as terras indígenas sejam de propriedade da União, sua demarcação pode afetar decisivamente o território de Estados e até a sede de Municípios; logo, a participação desses entes no processo decorre até mesmo do princípio constitucional implícito da conduta amistosa federativa. O STF, aliás, já reconheceu essa possibilidade – assim como a necessidade de resguardar a ampla defesa e o contraditório no processo de demarcação – o que é também assegurado no art. 6º do PL.

Da mesma forma, o art. 9º, que assegura proteção aos ocupantes de boa-fé, vem a concretizar o princípio constitucional da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput* e inciso XXXVI). Não se pode tolerar os verdadeiros atos de terrorismo psicológico a que muitas vezes estão submetidas famílias de fazendeiros que ocupam terras há décadas, e que se veem ameaçadas por processos de demarcação que, a partir de seu início, já tolhem inclusive a subsistência desses núcleos familiares. Nesse sentido, anda bem o *caput* do art. 9º do PL, ao vedar qualquer limitação ao uso e gozo das posse da terra até a conclusão do processo demarcatório, assegurada ainda a indenização pelas benfeitorias de boa-fé, tudo nos termos do art. 231, § 6º, da CF.

Por outro lado, o art. 13, que veda a ampliação de terras indígenas já demarcadas, apenas repete a condicionante “r” fixada pelo STF no julgamento da Pet nº 3.388/RR. Afinal, se a demarcação tem caráter declaratório, conforme reconhecido de forma unânime pela doutrina, não faz sentido ampliar a demarcação depois de efetivada. Ou, nas palavras de Robério Nunes dos Anjos Filho, “a função da demarcação é de natureza prática, tornando claros os limites da terra indígena tradicional, possuindo índole meramente declaratória” (ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Comentários aos arts. 231 e 232.** In: AGRA, Walber de Moura et al (orgs.). **Comentários à Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 2412).

Quanto aos dispositivos que tratam da gestão das terras tradicionalmente ocupadas (arts. 19 a 24), verifica-se que eles apenas positivam as condicionantes “e” a “n” adotadas pelo STF na Pet nº 3.388/RR – além de estabelecerem uma razoável ponderação entre a necessidade de preservação da terra e da cultura indígenas, de um lado, e questões de segurança nacional, liberdade de locomoção e prestação de serviços públicos, de outra parte.

Em relação ao art. 26, que trata da cooperação com não indígenas, vale lembrar que a exploração econômica das terras indígenas por não índios (respeitada a vontade e a autonomia das comunidades indígenas) deriva da própria autonomia que é conferida a essas comunidades; da Convenção nº 169

da OIT; e do próprio julgado do STF na Pet nº 3388/RR, quando se reconhece a necessidade de um “Modelo de ocupação que tanto preserva a identidade de cada etnia quanto sua abertura para um relacionamento de mútuo proveito com outras etnias indígenas e grupamentos de não-índios”.

Finalmente, quanto ao art. 27, que permite o turismo em terras indígenas, trata-se de algo defendido pela doutrina (ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Op. Cit.**, p. 2414).

Em relação à juridicidade, é inegável o caráter inovador da legislação aqui tratada, assim como sua generalidade e abstração. Quanto à regimentalidade, foram seguidas todas as normas do RISF atinentes ao tema, inclusive com respeito absoluto à competência desta CCJ para pronunciar-se sobre o mérito da proposição, por tratar de bens da União (art. 101, II, *m*). Finalmente, quanto à técnica legislativa, a proposição segue fielmente os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Com relação ao mérito, aliás, nosso voto só pode ser favorável à proposição. Com sua aprovação, finalmente o Congresso Nacional trará segurança e paz às populações indígenas e não indígenas, especialmente do campo. Não se pode aceitar que, trinta e cinco anos após a entrada em vigor da Constituição, ainda haja celeuma sobre a qualificação de determinada terra como indígena, gerando riscos à subsistência e à incolumidade física de famílias inteiras.

O PL nº 2.903, de 2023, equilibra bem – e qualquer um que o analisar de forma despida de preconceitos e ideologia o verificará – a necessidade de proteção das terras indígenas com a modernização de sua gestão pelas próprias comunidades, com justiça para aqueles que eventualmente as ocuparam de boa-fé ou por erro do próprio estado.

Vale lembrar, a propósito, que o Brasil foi inclusive condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso “Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil” (Sentença de 5 de fevereiro de 2018), justamente por omissão em adotar regras para resolver, de uma vez por todas, o conflito entre indígenas e não indígenas, inclusive em relação a questões de desocupação das terras. O PL, ao estabelecer a justa indenização aos ocupantes de boa-fé, equilibra bem os temas em jogo, oferecendo uma porta de saída para esse conflito há tanto tempo desenhado.

Nesse sentido, reiteramos nossa manifestação, quanto ao mérito, convergente ao Parecer aprovado na CRA, integralmente favorável à matéria. Aliás, conforme analisado por aquela Comissão ao rejeitar as dez emendas lá apresentadas, trata-se de propostas que viriam a esvaziar a proposição, inclusive retirando-lhe a essência (a tese do marco temporal), no que poderiam até mesmo ser consideradas antirregimentais, já que o inciso II do art. 230 do RISF veda emendas “em sentido contrário à proposição”.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº 2.903, de 2023, e, no **mérito**, por sua **aprovação**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Senado Federal - Lista de Votação Nominal - Relatório da Senadora Soraya Thronicke

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia (PDT, MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Democracia (PDT, MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
JAYME CAMPOS	X			1. GIORDANO			
ALAN RICK				2. SERGIO MORO	X		
FERNANDO FARIAS				3. IVETE DA SILVEIRA	X		
JADER BARBALHO				4. MAURO CARVALHO JUNIOR			
SORAYA THRONICKE	X			5. WEVERTON			
IZALCI LUCAS	X			6. MARCIO BITTAR			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
SÉRGIO PETECÃO	X			1. JUSSARA LIMA			
MARGARETH BUZZETTI	X			2. VANDERLAN CARDOSO	X		
ELIZIANE GAMA		X		3. ANGELO CORONEL			
BETO FARO		X		4. AUGUSTA BRITO			
HUMBERTO COSTA		X		5. TERESA LEITÃO			
CHICO RODRIGUES				6. FLÁVIO ARNS			
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
JAIME BAGATTOLI				1. WILDER MORAIS	X		
JORGE SEIF	X			2. LAÉRCIO OLIVEIRA			
ZEQUINHA MARINHO	X			3. ROGERIO MARINHO			
TITULARES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
LUIS CARLOS HEINZE				1. TEREZA CRISTINA	X		
HAMILTON MOURÃO	X			2. ESPERIDÃO AMIN			

Quórum: TOTAL 17

Votação: TOTAL 16 SIM 13 NÃO 3 ABSTENÇÃO 0

* Presidente não votou

Senador Alan Rick
Presidente

ANEXO II, ALA SENADOR NILO COELHO, PLENÁRIO Nº 2, EM 23/08/2023

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 13, DE 2023

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei nº 2903, de 2023, que Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

PRESIDENTE: Senador Alan Rick

RELATOR: Senadora Soraya Thronicke

23 de agosto de 2023



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023 (PL nº 490, de 2007, na Câmara dos Deputados), do Deputado Homero Pereira, que *regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.*

Relatora: Senadora **SORAYA THRONICKE**

I – RELATÓRIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II – ANÁLISE

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

Inicialmente, é importante destacar que o *caput* do art. 231 da **Constituição Federal de 1988**, firmou o entendimento de que são reconhecidos aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Nesse contexto, a Carta Magna destaca que seriam **terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas** as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à

preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (§§ 1º e 2º do art. 231, CF).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III – VOTO

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

AO PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023 (PL nº 490/2007), do Deputado Homero Pereira, que *regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.*

Relatora: Senadora **SORAYA THRONICKE**

Entre 15 e 16 de agosto de 2023, a Senadora ELIZIANE GAMA apresentou 7 (sete) emendas¹ ao PL n.º 2.903, de 2023, sendo seis delas faltando apenas uma hora para o início da 15^a Reunião Extraordinária.

Recentemente, o Senador BETO FARO apresentou mais três Emendas.

Considerando, por um lado, que o atual texto do PL n.º 2.903, de 2023, representa fruto de um amadurecido debate acerca da regulamentação do art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas no Brasil, e convicta de que a data da promulgação da Constituição Federal, **5 de outubro de 1988**, representa parâmetro apropriado de **marco temporal** para verificação da

¹ Ver: Emendas ao PL n.º 2.903, de 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157888>. Acesso em: 16 ago. 2023.

existência da ocupação pela comunidade indígena da terra a ser reivindicada e, por outra parte, observando que deverão ser respeitadas no País as 19 (dezenove) salvaguardas institucionais definidas pela Supremo Tribunal Federal (STF) e ainda tendo em conta a urgência para todo o povo brasileiro de um novo marco regulatório do tema, opinamos pela **rejeição** das Emendas 1 a 10 ao PL nº 2.903, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

**Relatório de Registro de Presença****CRA, 23/08/2023 às 13h - 16^a, Extraordinária**

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

Bloco Parlamentar Democracia (PDT, MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)		
TITULARES	SUPLENTES	
JAYME CAMPOS	PRESENTE	1. GIORDANO
ALAN RICK	PRESENTE	2. SERGIO MORO
FERNANDO FARIAS		3. IVETE DA SILVEIRA
JADER BARBALHO		4. MAURO CARVALHO JUNIOR
SORAYA THRONICKE	PRESENTE	5. WEVERTON
IZALCI LUCAS	PRESENTE	6. MARCIO BITTAR

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE)		
TITULARES	SUPLENTES	
SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE	1. JUSSARA LIMA
MARGARETH BUZETTI	PRESENTE	2. VANDERLAN CARDOSO
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	3. ANGELO CORONEL
BETO FARO	PRESENTE	4. AUGUSTA BRITO
HUMBERTO COSTA	PRESENTE	5. TERESA LEITÃO
CHICO RODRIGUES	PRESENTE	6. FLÁVIO ARNS

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)		
TITULARES	SUPLENTES	
JAIME BAGATTOLI		1. WILDER MORAIS
JORGE SEIF	PRESENTE	2. LAÉRCIO OLIVEIRA
ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE	3. ROGERIO MARINHO

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)		
TITULARES	SUPLENTES	
LUIS CARLOS HEINZE		1. TEREZA CRISTINA
HAMILTON MOURÃO	PRESENTE	2. ESPERIDIÃO AMIN

Não Membros Presentes

FABIANO CONTARATO
JAQUES WAGNER
PROFESSORA DORINHA SEABRA
RODRIGO CUNHA
ZENAIDE MAIA
NELSINHO TRAD
LUCAS BARRETO
MARCOS DO VAL
PAULO PAIM

DECISÃO DA COMISSÃO
(PL 2903/2023)

EM REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA APROVA PARECER FAVORÁVEL AO PROJETO E CONTRÁRIO ÀS EMENDAS NºS 1 A 10, POR 13 (TREZE) VOTOS SIM, 3 (TRÊS) VOTOS NÃO E NENHUMA ABSTENÇÃO.

23 de agosto de 2023

Senador ALAN RICK

Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

EMENDA N° - CCJ
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Dê-se ao art. 11 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 11. Nos casos nos quais o poder público houver induzido não-indígenas a ocupar terras indígenas mediante expedição de títulos de propriedade ou de posse, declarados nulos e inexistentes na forma do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, os ocupantes em boa-fé terão direito a indenização pelo ente público responsável com fundamento na responsabilidade civil do Estado, nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo somente às situações nas quais a boa-fé puder ser documentalmente comprovada.

§ 2º A indenização de que trata este artigo será requerida em processo judicial próprio, desatrelado do processo administrativo de demarcação de terras indígenas, e o responsável pelo pagamento será o ente público cuja atuação ilícita tenha despertado a confiança legítima do particular.

§ 3º É vedada a indenização a pessoa física ou jurídica envolvida em conflito possessório que tenha resultado em expulsão de povos indígenas de seus territórios originários.

§ 4º A indenização poderá ser paga em pecúnia ou título de dívida agrária (TDA), ou oferecida sob a forma de assentamento em terras destinadas à reforma agrária, na forma da legislação específica aplicável.

§ 5º O direito à indenização não autoriza o ocupante não-indígena a permanecer na terra indígena até que receba o pagamento integral do valor que lhe for devido, ou terras em compensação, tendo em vista a precedência do direito originário.”

JUSTIFICAÇÃO

O art. 11 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, prevê que o Estado indenize os detentores de títulos de propriedade constituídos em boa-fé, por



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

erro do poder público, que é civilmente responsável, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, ainda que tais títulos tenham sido declarados nulos e extintos pelo § 6º do art. 231 da mesma Constituição. O dispositivo abrange, também, áreas que passem a ser consideradas necessárias à reprodução sociocultural dos indígenas.

As pretensões amparadas em títulos dominiais que gozavam de presunção de plena legalidade e de legitimidade não são oponíveis ao direito originário, mas não necessariamente resultam de atos intencionais de turbação de direito alheio. Estando presente a boa-fé, a titulação é uma garantia que o Estado dá a um direito fundamental. Retirada essa garantia, é justa a indenização, se considerarmos que muitos ocupantes não-indígenas confiaram no poder público, investindo na aquisição de terras e na realização de benfeitorias.

Ocorre que o Estado deu, ou vendeu, o que não era seu. Uma vez revertido o processo histórico de ocupação das terras indígenas, reconhecendo-se, na Constituição de 1988, o direito prévio dos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam, é lícito que os não-indígenas sejam removidos dessas terras. Contudo, não é justo que o Estado brasileiro fuja à responsabilidade de indenizar aqueles que adquiriram essas terras em boa-fé, como se não houvesse promovido, amparado e garantido essa ocupação.

Sala da Comissão,

Senadora **AUGUSTA BRITO**



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

EMENDA N° -CCJ
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Suprime-se o art. 30 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023.

JUSTIFICAÇÃO

O art. 30 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, altera o art. 1º da Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007, para eliminar a proibição de cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas. Há risco de que cultivares transgênicos possam causar prejuízos à biodiversidade, considerada patrimônio genético do País nos termos da Lei nº 13.130, de 20 de maio de 2015, ou ao conhecimento tradicional associado à biodiversidade, protegido pela mesma lei.

Sala da Comissão,

Senadora AUGUSTA BRITO



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

EMENDA N° - CCJ
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Dê-se ao art. 28 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 28. No caso de indígenas isolados, cabe ao Estado e à sociedade civil o absoluto respeito às suas liberdades e aos seus meios tradicionais de vida, e deve ser evitado, ao máximo, o contato com eles, salvo para prestar auxílio médico em caso de risco iminente, em caráter excepcional e mediante plano específico elaborado pela União.

Parágrafo único. Todo e qualquer contato com indígenas isolados deve ser realizado por agentes estatais e intermediado pela Funai.”

JUSTIFICAÇÃO

O art. 28 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, permite, sem ressalvas e cautelas necessárias, que entidades particulares mantenham contato com indígenas isolados para intermediar ações estatais consideradas de utilidade pública, aumentando o risco de propagação de doenças e criando brecha legal para que a prestação de assistência aos indígenas possa servir como mero pretexto para atividade evangelizadora ou de caráter integracionista.

O choque cultural resultante do contato pode tensionar e desestruturar uma comunidade que tenha pouco convívio com pessoas estranhas ao grupo. Além disso, o mero contato com objetos contaminados por não indígenas pode resultar em contágio por patógenos contra os quais os isolados não têm defesas imunológicas, provocando adoecimento e morte.

Não é razoável, ou prudente, que esses riscos sejam ignorados, admitindo-se que pessoas sem disciplina específica para travar contato com povos e comunidades em situações geralmente muito delicadas assumam funções que o Estado deve, com muita cautela, executar.

Sala da Comissão,

Senadora AUGUSTA BRITO



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

EMENDA N° -CCJ
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Suprime-se o art. 31 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023.

JUSTIFICAÇÃO

O art. 31 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, altera o art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, para prever hipótese de desapropriação por interesse social de área a ser destinada a comunidade indígena que não se encontrava em terra tradicionalmente ocupada em 5 de outubro de 1988, desde que necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Não apenas esse dispositivo infiltra, nessa lei, a tese do marco temporal, que é inconstitucional por limitar o escopo e o alcance de dispositivo constitucional que define direito fundamental sem tais restrições, como o faz sem o cuidado com a redação legislativa adequada, mutilando conceitos definidos no art. 231 da Constituição de 1988, como o direito originário, a terra tradicionalmente ocupada e os demais requisitos para a sua caracterização (além da reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições).

Sala da Comissão,

Senadora AUGUSTA BRITO



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

EMENDA N° - CCJ
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se os arts. 4º, 31 e 32 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023.

JUSTIFICAÇÃO

Os arts. 4º, 31 e 32 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, são flagrantemente inconstitucionais. Se o art. 231 da Constituição Federal não impõe data certa para o reconhecimento do direito originário dos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam, não pode lei ordinária restringir o alcance do dispositivo constitucional.

O direito originário é reconhecido constitucionalmente, de modo contínuo, desde 1934. Antes mesmo disso, os indígenas já eram legalmente considerados “senhores naturais” de suas terras desde o primeiro século dos tempos coloniais. Não é admissível que, em pleno Século XXI, a consciência jurídica seja atrofiada a um ponto aquém daquele que já se consolidava há quase quinhentos anos.

A Constituição de 1988 contém diversos marcos temporais, mas nenhum deles é aplicável às terras indígenas. A conjugação do verbo “ocupam”, no tempo presente, referindo-se aos indígenas e às suas terras, não é diferente da fórmula utilizada na declaração de tantos outros direitos fundamentais. Supor que um marco temporal implícito existisse apenas para as terras indígenas seria demonstração de nítido preconceito contra essa minoria vulnerável, revelando covardia, e não espírito conciliatório.

Por fim, saliente-se que o julgamento do caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol não teve efeito vinculante, como já afirmou o próprio Supremo Tribunal Federal ao decidir embargos sobre a mesma causa. Registre-se que a data de promulgação da Constituição de 1988 era particularmente relevante, naquele caso, devido ao possível conflito constitucional que resultaria da inserção integral, na terra indígena, de um município criado após essa data, mas reconhecido como ente da Federação.



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

Sala da Comissão,

Senadora AUGUSTA BRITO



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

EMENDA N° -CCJ
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Suprime-se o art. 26 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023.

JUSTIFICAÇÃO

O art. 26 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, prevê que indígenas e não-indígenas possam firmar contratos para explorar atividades econômicas.

Os indígenas já podem exercer quaisquer atividades econômicas que não sejam expressamente vedadas. Nesse sentido, o dispositivo é injurídico. Preocupa-nos, contudo, a previsão de que instrumentos de parceria com não-indígenas sejam meramente registrados na Fundação Nacional dos Povos Indígenas, sem análise prévia pelo órgão indigenista e pelo Ministério Público Federal. Isso fere, diretamente, a competência do órgão indigenista para exercer o controle das atividades de não-indígenas nas terras protegidas.

O § 1º do *caput* afigura-se igualmente injurídico por já estar contemplado no art. 231 da Constituição Federal.

Em acréscimo, a hipótese de parceria aventada na proposição viola o usufruto exclusivo garantido pelo § 2º do art. 231 da Constituição Federal, além de incidir na nulidade prevista no § 6º do mesmo artigo, que exclui do mundo jurídico os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

Sala da Comissão,

Senadora **AUGUSTA BRITO**

3



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI

Nº 501, DE 2019

Dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

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=1707957&filename=PL-501-2019



Página da matéria



Dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Art. 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão priorizar a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.

§ 1º A Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência serão compostas pelos órgãos públicos de segurança, de saúde, de justiça, de assistência social, de educação e de direitos humanos e por organizações da sociedade civil.

§ 2º Somente terão acesso aos recursos federais relacionados à segurança pública e aos direitos humanos os entes federativos que apresentarem regularmente seus planos de



metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

§ 3º O plano de metas será decenal, com atualização obrigatória a cada 2 (dois) anos, com vistas ao monitoramento da execução e dos resultados das metas e ações estabelecidas no período.

Art. 3º Os planos de metas deverão conter, de acordo com as competências constitucionais do ente:

I - meta de ações direcionadas ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, que deve englobar, no mínimo, uma ação integrada de formação entre os setores diretamente envolvidos, além de ações que alcancem ao menos metade dos servidores de cada setor, a cada ano;

II - inclusão de disciplina específica de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher nos cursos regulares das instituições policiais, bem como treinamento continuado, de forma integrada, entre os integrantes dos órgãos de segurança pública, que disponha de técnica de busca ativa, de abordagem, de encaminhamento e atendimento humanizado à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

III - plano de expansão das delegacias de atendimento à mulher, que contemple principalmente as regiões geográficas imediatas dos Estados;

IV - programa de monitoramento e acompanhamento tanto da mulher em situação de violência doméstica como do agressor;

V - programa de reeducação e acompanhamento psicossocial do agressor;



VI - expansão do monitoramento eletrônico do agressor e disponibilização para a vítima de dispositivo móvel de segurança que viabilize a proteção da integridade física da mulher;

VII - implementação das medidas previstas na Lei nº 14.164, de 10 de junho de 2021, que inclui conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica e institui a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher;

VIII - expansão dos horários de atendimento dos institutos médicos legais e dos órgãos da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência;

IX - programa de qualificação continuada dos profissionais envolvidos;

X - realização de campanhas educativas;

XI - ações de articulação da Rede Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência no Município, no Estado ou na região;

XII - demais ações por ele consideradas necessárias para prevenção da violência contra a mulher e para atenção humanizada à mulher em situação de violência doméstica e familiar e a seus dependentes.

Art. 4º O plano de metas deverá conter a definição de um órgão responsável pelo seu monitoramento e pela coordenação da Rede Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.



Art. 5º O *caput* do art. 35 da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:

"Art. 35.
.....
VI - enfrentamento da violência doméstica
e familiar contra a mulher." (NR)

Art. 6º Os Estados terão 1 (um) ano, contado da promulgação desta Lei, para aprovar seus planos de metas, sob pena de não recebimento dos recursos federais nos termos do § 2º do art. 2º desta Lei.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 9 de março de 2022.

ARTHUR LIRA
Presidente



Of. nº 86/2022/SGM-P

Brasília, 9 de março de 2022.

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

Assunto: Envio de proposição 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 501, de 2019, da Câmara dos Deputados, que “Dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018”.

Atenciosamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "ARTHUR LIRA".

ARTHUR LIRA
Presidente da Câmara dos Deputados



Documento : 92186 - 2

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 13.675, de 11 de Junho de 2018 - LEI-13675-2018-06-11 - 13675/18
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2018;13675>

- art35_cpt

- Lei nº 14.164 de 10/06/2021 - LEI-14164-2021-06-10 - 14164/21
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2021;14164>

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 501, de 2019, da Deputada Leandre, que *dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.*

Relator: Senador **SERGIO MORO**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina o Projeto de Lei (PL) nº 501, de 2019, da Deputada Leandre, que *dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.*

O art. 1º do projeto indica o objeto da lei, em conformidade com o art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No art. 2º o PL prevê que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão priorizar a elaboração e a implementação das medidas referidas. Acrescenta que a mencionada Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência serão compostas pelos órgãos públicos de segurança, saúde, justiça, assistência social, educação e direitos humanos e por organizações da sociedade civil. O dispositivo condiciona ainda os repasses federais relacionados à segurança pública e aos direitos humanos à regular

apresentação, pelos entes federados, dos respectivos planos de metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, que será decenal, com atualização obrigatória a cada dois anos, com o fim de monitorar a execução e os resultados das metas e as ações estabelecidas.

O art. 3º determina o conteúdo dos planos de metas:

a) meta de ações para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, que deve conter, no mínimo, uma ação integrada de formação entre os setores diretamente envolvidos, além de ações que alcancem ao menos metade dos servidores de cada setor, a cada ano;

b) inclusão de disciplina de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher nos cursos regulares das instituições policiais, e treinamento continuado, de forma integrada, entre os integrantes dos órgãos de segurança pública, que disponha de técnica de busca ativa, de abordagem, de encaminhamento e atendimento humanizado à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

c) plano de expansão das delegacias de atendimento à mulher, que contemple principalmente as regiões geográficas imediatas dos Estados;

d) programa de monitoramento e acompanhamento da mulher em situação de violência doméstica e do agressor;

e) programa de reeducação e acompanhamento psicossocial do agressor;

f) expansão do monitoramento eletrônico do agressor e disponibilização para a vítima de dispositivo móvel de segurança que viabilize a proteção da integridade física da mulher;

g) implementação das medidas previstas na Lei nº 14.164, de 10 de junho de 2021, quais sejam, a inclusão de conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica e a instituição da Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher;

h) expansão dos horários de atendimento dos institutos médicos legais e dos órgãos da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência;

i) programa de qualificação continuada dos profissionais envolvidos;

j) realização de campanhas educativas;

k) ações de articulação da Rede Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência no Município, no Estado ou na região;

l) demais ações que o ente federado considerar necessárias para prevenção da violência contra a mulher e para atenção humanizada à mulher em situação de violência doméstica e familiar e a seus dependentes.

Segundo o art. 4º, o plano de metas deverá conter a definição de um órgão responsável pelo seu monitoramento e pela coordenação da Rede Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.

Por seu turno, o art. 5º do PL altera o art. 35 da Lei nº 13.675, de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), para incluir entre as atribuições do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp), armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Já o art. 6º concede aos Estados o prazo de um ano, contado da promulgação da Lei que resultar da aprovação do PL, para aprovar seus planos de metas, sob pena de não recebimento dos recursos federais relacionados à segurança pública e aos direitos humanos, previstos no art. 2º.

Por fim, o art. 7º prevê a vigência da lei que resultar da aprovação do PL a partir da sua publicação.

Em sua redação original, o PL limitava-se a impor aos Estados a criação, em suas microrregiões, de Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher, com atuação prioritária no atendimento de mulheres vítimas de abuso físico ou moral, no prazo de até cinco anos, sob pena de perda do acesso aos

recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP. Não obstante, foi apresentado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados substitutivo com o atual teor do projeto, que foi aprovado por aquela Casa e enviado ao Senado Federal. O projeto foi encaminhado a esta Comissão e posteriormente seguirá para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Cumpre-nos examinar os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito do PL nº 501, de 2019.

Verificamos que o PL contém normas relacionadas à promoção de direitos humanos, segurança pública, proteção e defesa da saúde e assistência social.

Diversos dispositivos sustentam a constitucionalidade da proposição, que pretende promover a ação integrada dos entes federados no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.

Primeiramente, constitui fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal). Por sua vez, o art. 226, § 8º, da Carta Magna determina que o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

A Constituição Federal, no art. 24, XII, e § 1º, confere competência privativa à União para estabelecer normas gerais sobre proteção e defesa da saúde, enquanto no art. 22, XXIII, atribui competência privativa à União para legislar sobre assistência social. E no § 7º do art. 144 determina que a lei (nacional, editada pela União) disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Importa registrar que o tema não se enquadra nas matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, estabelecidas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, não havendo que se falar, portanto, em vício de iniciativa.

Ademais, a forma de criação das respectivas redes de enfrentamento da violência e de atendimento à mulher atenderá a critérios de conveniência e oportunidade no âmbito de cada ente federado e se dará em conformidade com a respectiva disponibilidade orçamentária. Afinal, não cabe à União interferir na organização administrativa dos entes federados, que gozam de autonomia, nos termos do art. 18 da Constituição Federal. Por essa razão, as únicas sanções previstas são a ausência de repasse de recursos federais relacionados à segurança pública e aos direitos humanos na hipótese de descumprimento das medidas propostas.

Dessa forma, como mencionado, o Estado que não aprovar o plano de metas em um ano da promulgação da Lei não receberá recursos federais relacionados à segurança pública e aos direitos humanos.

Da mesma maneira, como o art. 5º do projeto prevê que o Sinesp deverá armazenar informações para auxiliar nas políticas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, os entes federados integrantes do Sinesp que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados no referido sistema não poderão receber recursos do Fundo Penitenciário (Funpen), em razão do disposto no § 4º do art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994. Vale lembrar que ao menos quarenta por cento desses recursos são repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 3º-A, IV, da referida Lei.

Ainda com relação ao Sinesp, outra consequência possível em razão do disposto no art. 5º do PL e do § 2º do art. 37 da Lei nº 13.675, de 2018, é que o ente integrante do Sinesp que deixar de fornecer ou atualizar seus dados e informações poderá não receber recursos nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e defesa social e do sistema prisional, na forma do regulamento.

Não vislumbramos óbice quanto à juridicidade da proposição. Cabe lembrar que as medidas propostas se somam às recentemente aprovadas pelo Congresso Nacional com semelhante objetivo de combater a violência contra a mulher, tais como:

a) a inclusão, entre os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), da tarefa de estimular e apoiar a realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas relacionadas à letalidade da população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis (art. 6º, IV, da Lei nº 13.675, de 2018);

b) o dever de se instituir o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher, nas ações pertinentes às políticas de segurança, implementadas em conjunto com os órgãos e instâncias estaduais, municipais e do Distrito Federal responsáveis pela rede de prevenção e de atendimento das mulheres em situação de violência (art. 8º, VI, da Lei nº 13.675, de 2018, com redação dada pela Lei nº 14.330, de 4 de maio de 2022);

c) a previsão de que, entre os critérios de aplicação dos recursos do FNSP, que são distribuídos pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, serão incluídos metas e resultados relativos à prevenção e ao combate à violência contra a mulher (art. 17, parágrafo único, da Lei nº 13.675, de 2018);

d) a determinação de que, a partir de 1º de janeiro de 2023, no mínimo cinco por cento dos recursos empenhados do FNSP sejam destinados a ações de enfrentamento da violência contra a mulher (art. 5º, § 4º, e XII, da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, com redação dada pela Lei nº 14.316, de 29 de março de 2022); e

e) a previsão de que a transferência pela União de parte dos recursos do FNSP aos Estados e ao Distrito Federal ficará condicionada ao desenvolvimento e à implementação de um plano estadual ou distrital de combate à violência contra a mulher (art. 8º, inciso V, da Lei nº 13.756, de 2018, com redação dada pela Lei nº 14.316, de 2022).

Com a aprovação do projeto, também as transferências voluntárias de valores do FNSP pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, realizadas por meio de convênio ou repasse, somente poderão ser efetuadas aos entes federados que tiverem aprovado o respectivo plano de metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Com relação à técnica legislativa, o projeto necessita de um pequeno ajuste para se adequar ao disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que determina que a ementa explice, de modo conciso, o objeto da lei, razão pela qual oferecemos uma emenda de redação. Também é necessário, por meio de emenda de redação, prever que a norma do art. 6º aplica-se não apenas aos Estados, mas também ao Distrito Federal.

Quanto ao mérito, somos favoráveis à aprovação do PL, que estabelece medidas oportunas e convenientes para que o combate à violência doméstica e familiar contra a mulher seja realizado de forma mais célere,

eficiente, especializada e articulada. Dessa forma, a União contribui para que todos os entes federados cumpram seu dever constitucional de criar mecanismos para coibir, de forma articulada, a violência doméstica e familiar contra a mulher, imposto pelo § 8º do art. 226 da Constituição Federal.

Nesse sentido, em seu artigo intitulado *Articulação do trabalho em rede para a proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar*, o promotor de justiça Thiago André Pierobom de Ávila discorre sobre a relevância da articulação do trabalho em rede para a concretização das políticas públicas de defesa da mulher em situação de violência doméstica, destacando que, dessa maneira, um conjunto de atores (pessoas, órgãos, instituições) atua de forma horizontal, democrática, cooperativa e articulada para o atingimento de um fim comum, por meio de gestão pública de recursos que procura maximizar a criatividade coletiva, numa relação marcada pela cooperação e solidariedade, para potencializar os recursos e todos se tornarem mais eficientes.

A esse respeito, é oportuno registrar que o Poder Judiciário também tem atuado de forma integrada para prevenir e reprimir a violência doméstica e familiar contra as mulheres e lhes garantir assistência e proteção. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça, com o objetivo de coordenar a elaboração e a execução de políticas públicas relativas às mulheres em situação de violência no âmbito do Poder Judiciário, aprovou a Resolução nº 254, de 4 de setembro de 2018, que instituiu a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra a mulher, e, entre outras medidas, determinou que os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal disponham, em sua estrutura organizacional, de Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar encarregadas, entre outras medidas, de promover articulação interna e externa do Poder Judiciário com outros órgãos governamentais e não-governamentais para a concretização dos programas de combate à violência doméstica.

Igualmente relevante destacar trecho do voto da Ministra Rosa Weber na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 19, por meio da qual o Supremo Tribunal Federal examinou a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha):

...o espectro de escolhas legislativas disponíveis (*na definição e implementação de políticas públicas voltadas ao cumprimento do dever do Estado de coibir e prevenir a violência no âmbito das relações familiares*), do ponto de vista constitucional, somente inclui aquelas

que fornecem **proteção suficiente** ao bem jurídico tutelado, aquelas que sejam, por assim dizer, eficazes, sob pena de ser negada a força normativa da Constituição. A insuficiência na prestação estatal protetiva configura, em si mesma, uma afronta à garantia inscrita no texto constitucional.

Os dados sobre a violência doméstica seguem alarmantes. Apenas no primeiro semestre de 2022 a Central de Atendimento da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (ONDH) registrou 31.398 denúncias e 169.676 violações envolvendo a violência doméstica contra as mulheres¹. Já o Conselho Nacional de Justiça revela que há mais de um milhão de processos tramitando relacionados à violência doméstica, dos quais mais de cinco mil são de feminicídio². Portanto, é imperioso que todos os esforços sejam envidados e reunidos pelos entes federados para enfrentar a violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 501, de 2019, e, quanto ao mérito, pela aprovação, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA N° – CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 501, de 2019, a seguinte redação:

Dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para determinar que o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) armazene dados e informações para

¹ Conforme matéria intitulada *Brasil tem mais de 31 mil denúncias de violência doméstica ou familiar contra as mulheres até julho de 2022*, publicada em 8 de agosto de 2022 no sítio eletrônico do governo federal. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/eleicoes-2022-periodo-eleitoral/brasil-tem-mais-de-31-mil-denuncias-violencia-contra-as-mulheres-no-contexto-de-violencia-domestica-ou-familiar>. Acesso em 1º de setembro de 2023.

² Conforme texto sobre Violência contra a mulher publicado no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contra-a-mulher/> Acesso em 31 de agosto de 2023.

auxiliar nas políticas relacionadas com o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

EMENDA N° – CCJ (DE REDAÇÃO)

Acrescente-se, no art. 6º do Projeto de Lei nº 501, de 2019, a expressão “e o Distrito Federal” após a expressão “Os Estados”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator