



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

**GRUPO DE TRABALHO (GT) CRIADO PELO ATO DO
PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL Nº 1, DE 2025, PARA
REGULAMENTAR A MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS**

PLANO DE TRABALHO

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O tema da mineração em terras indígenas (TI) é, como se sabe, objeto de muitas polêmicas. Desde a constituinte (e, a rigor, antes mesmo da década de 80), o tema vem sendo alvo de debates acalorados, que colocam frente a frente defensores da exploração minerária e aqueles que a ela se opõem.

De toda sorte, vale lembrar que a mineração em TI foi prevista e positivada na própria Constituição. A ela se referem diretamente pelo menos quatro dispositivos constitucionais, a saber:

a) o art. 176 estabelece que os recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. Para tanto, em seu § 1º, estabelece que somente poderão ocorrer mediante autorização ou concessão da União por brasileiros ou empresas constituídas sob leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, e que **lei estabelecerá as condições específicas** quando as atividades minerais e energética ocorrerem em faixa de fronteira ou **terras indígenas**.

b) o § 3º do art. 231, que subordina a exploração de recursos minerais em terras indígenas à autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas e asseguradas a elas a participação nos resultados da lavra;

c) o inciso XVI do art. 49, o qual **atribui ao Congresso Nacional competência exclusiva** para “autorizar a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas” mediante decreto legislativo;

d) o § 7º do art. 231, segundo o qual não se aplica às terras indígenas o regime de lavra garimpeira.

Além dessas referências expressas, é absolutamente relevante lembrar o inciso IX do art. 20, que atribui à União a propriedade das riquezas minerais, inclusive do subsolo, assegurada a participação no resultado da lavra, nos termos do § 1º do mesmo dispositivo.

Por outro lado, à União também compete respeitar todos os bens dos indígenas (inclusive os bens imateriais), protegê-los e demarcar as terras que tradicionalmente eles ocupam (art. 231, caput, e § 1º).

Ou seja, em terras indígenas, não há relação dissociada entre a terra (superfície) e o subsolo (bem da União) pelo fato de “o de baixo” afetar diretamente os bens daqueles que ocupam “o de cima”, a superfície, especialmente no tocante à cultura, aos modos de vida, e aos mecanismos de transmissão intergeracional de seus conhecimentos.

Esse conjunto de dispositivos constitucionais nos mostram o caminho a ser seguido.

Essa mineração deve ser tratada de forma diferente das demais realizadas no território nacional frente aos riscos e às incertezas, assim como as especificidades de lidar em arcabouço jurídico-legal de povos tão diversos que convivem e habitam o território nacional, podendo observar as boas experiências da mineração em sentido amplo para não incorrer em erros ou tragédias evitáveis, como observamos ao longo do tempo, especialmente o genocídio dos povos da TI Yanomami recentemente.

Portanto, cabe à lei regulamentar esse assunto para que o Congresso Nacional, em cada caso, e dentro das regras que a legislação prever, decida sobre a atividade mineral em determinado local inserido em

terra indígena, ouvidas as comunidades afetadas. É esse o mandato e é essa a tarefa que nos impõe o Ato do Presidente do Senado Federal nº 1, de 2025, que criou este Grupo de Trabalho (GT).

Vale lembrar que o tema não é, em termos legislativos, uma novidade.

Ainda em 1995, o então Senador Romero Jucá apresentou o Projeto de Lei do Senado nº 121, de 1995, que, aprovado por esta Casa, foi à Câmara dos Deputados (como PL nº 1610, de 1996), mas que restou arquivado ao final de duas legislaturas de tramitação.

O Projeto de Lei do Senado nº 169, de 2016, de autoria do Senador Telmário Mota, também buscou regulamentar a atividade mineral em TI, além de outros temas de interesse dos povos indígenas.

Por fim, o Poder Executivo apresentou o PL nº 191, de 2020, que novamente visava suprir a lacuna de regulamentação legal do tema; porém, em 2023, foi requerida a retirada da proposição.

Essa omissão do Congresso Nacional em tratar do tema terminou gerando a judicialização da matéria. Com efeito, foi ajuizada, no Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 86/DF, a partir da alegação de descumprimento do dever de legislar contido no art. 231 da Constituição. Essa ação tramita em conjunto com diversos outros feitos que discutem a constitucionalidade da Lei do Marco Temporal das TIs (Lei nº 14.701, de 2023), mas, por se entender que trata de tema substancialmente distinto, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, decidiu que o assunto ora em análise não será mais tratado no âmbito da Comissão de Conciliação sobre o Marco Temporal.

Tudo isso indica a urgência de um debate franco, informado, de espírito aberto, pluralista e democrático sobre a temática da mineração em terras indígenas. O Congresso Nacional não pode mais se eximir de debater esse assunto, sob pena de vermos, mais uma vez, o Judiciário tomar a frente da matéria e definir critérios sem a devida participação democrática.

Nesses debates, inclusive, não se podem olvidar os mandamentos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, e cujo art. 15º, item 2, amolda-se perfeitamente ao caso brasileiro, ao dispor que:

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

Como se nota, a própria Convenção atribui aos povos indígenas poder participativo que não se limita a mera consulta, podendo, em determinados casos, ter poder de veto sobre a atividade minerária quando prejudicados significativamente, como seria o exemplo de se ter atividade minerária que afetasse povos isolados ou patrimônio imaterial que lhes acarretem no curto e no longo prazo risco ao seu modo de vida considerando que cultura só existe onde há vida comunitária, e cultura vem de um povo vivo!

Para além do referido veto, há de se debater as formas em que poderiam os povos indígenas interessados participar da atividade minerária em seus territórios, inclusive por meio de constituição de sociedades e empresas para a referida finalidade, ou outras formas de organização para além daquelas que encontramos na atividade minerária vigente no País.

Contudo, a questão deve ser tratada com a parcimônia e a seriedade imprescindíveis dada a complexidade e a interdisciplinaridade na tomada de decisões, até mesmo para assegurar um debate livre e informado sobre cada ato de autorização, em cada parte do território, sobre quais modelos poderão ser adotados para fins de desenvolvimento da atividade, e sobre as formas de participação dos benefícios que essas atividades possam produzir naqueles locais em que, podendo haver atividade, haja ganhos para todos os agentes participantes, e atentando para as sobreposições de áreas de preservação ambiental, de outras comunidades tradicionais.

Enfim, como percebem Vossas Excelências, Senadoras e Senadores membros deste GT, é óbvio que o desafio que nos aguarda não é pequeno. Creio que é hora, porém, de termos a coragem de encetar um debate livre e plural sobre o tema, sem preconceitos ou posições irreduzíveis, a fim

de que possamos cumprir nosso dever constitucional de regulamentar o § 3º do art. 231 da Constituição Federal.

2. CRONOGRAMA DE ATIVIDADES

Dito tudo isso, proponho que sigamos, em linhas gerais, o seguinte plano:

- i. Audiência Pública “Mineração em Terras Indígenas em diferentes países sob perspectiva do Direito Comparado”, com os seguintes convidados:
 - Especialista em direito minerário;
 - Especialista em direito dos povos indígenas
 - Representante da Advocacia-Geral da União (AGU);
 - Pesquisadores sobre a temática de mineração em terras indígenas em países-chave (Canadá, Austrália e Indonésia, por exemplo).
 - Pesquisadores sobre a temática de mineração em terras indígenas na América Latina”.
- ii. Audiência Pública “Mineração em TI e seu papel no desenvolvimento nacional”, com os seguintes convidados:
 - Representante da Agência Nacional de Mineração (ANM);
 - Representante do Ministério de Minas e Energia (MME);
 -
 - Representante do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram)
 - Representante do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO);
 - Representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)
 - Representante do Instituto Socioambiental (ISA);
 - Representante da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai);
 - Representante da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal (MPF).

iii. Audiência Pública “Arranjos Sustentáveis para Atividade de Mineração em TI”, com os seguintes convidados:

- **Representante do Ministério de Minas e Energia (MME);**
- **Representante do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA);**
- **Representante do Instituto Socioambiental (ISA);**
- **Representante do Ministério dos Povos Indígenas (MPI);**
- **Representante da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai);**
- **Representante do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram).**
- **Representante da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal (MPF).**

iv. Audiência Pública “Modelos de participação dos povos indígenas nas atividades de mineração em seus territórios, direta e indiretamente, e nos resultados da lavra”, com os seguintes convidados:

- **Representante da Advocacia-Geral da União (AGU);**
- **Representante da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib);**
- **Representante da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai);**
- **Representante da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal (MPF)**
- **Pesquisador(a) sobre a temática de mineração em terras indígenas.**
- **Representante da Agência Nacional de Mineração (ANM)**

v. Audiência Pública “Consulta Livre, Prévia e Informada às comunidades indígenas sobre empreendimentos minerários”, com os seguintes convidados:

- **Representante do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP);**
- **Representante da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib);**
- **Representante da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai);**
- **Representante da Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro) do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**

- **Representante da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal (MPF);**
 - **Antropólogo(a) com experiência em estudos sobre povos indígenas.**
- vi. Audiência Pública “Conhecimento geológico das TI no Brasil e o seu potencial para atividade mineral”
- **Representante da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib);**
 - **Representante do Serviço Geológico do Brasil (SGB);**
 - **Representante do Ministério de Minas e Energia (MME);**
 - **Representante do Ministério dos Povos Indígenas (MPI)**
- vii. Realização de diligências *in loco*: com o objetivo de subsidiar os debates do Grupo de Trabalho com elementos concretos sobre a realidade da mineração em terras indígenas, serão realizadas diligências *in loco* em áreas onde já exista exploração mineral — regular ou irregular — em territórios indígenas ou em suas proximidades.
- Essas visitas permitirão observar os impactos socioambientais e econômicos decorrentes da atividade, bem como avaliar as condições de fiscalização e de proteção aos direitos dos povos indígenas. Durante as diligências, o GT também buscará ouvir os povos e comunidades diretamente interessados, garantindo espaço para manifestações sobre os efeitos da exploração mineral e suas perspectivas sobre eventuais propostas de regulamentação.
- viii. Apresentação do Relatório e Minuta de Proposição Legislativa.

Sala da Comissão,

Senador ROGÉRIO CARVALHO