



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 66, DE 2025

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA,
sobre o Projeto de Lei nº 6050, de 2023, que Dispõe sobre atividades
econômicas em terras indígenas.

PRESIDENTE: Senadora Damares Alves

RELATOR: Senador Marcio Bittar

13 de agosto de 2025



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Marcio Bittar

PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 6.050, de 2023, da CPI DAS ONGS (SF), que *dispõe sobre atividades econômicas em terras indígenas.*

Relator: Senador **MARCIO BITTAR**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 6.050, de 2023, de autoria da CPI das ONGs, que *dispõe sobre atividades econômicas em terras indígenas.*

A matéria é composta por sete capítulos, desdobrados em trinta e nove artigos, conforme exposto a seguir:

- a) Capítulo I: Das Condições Gerais;
- b) Capítulo II: Das Parcerias;
- c) Capítulo III: Dos Estudos Técnicos Prévios;
- d) Capítulo IV: Das Condições Específicas Aplicáveis à Pesquisa e à Lavra de Recursos Minerais e ao Aproveitamento de Recursos Hídricos;

- e) Capítulo V: Da Participação das Comunidades Indígenas Afetadas no Resultado das Atividades, das Indenizações e das Compensações;
- f) Capítulo VI: Da Pesquisa e da Lavra de Recursos Minerais em Terras Indígenas; e
- g) Capítulo VII: Disposições Finais e Transitórias.

CAPÍTULO I: DAS CONDIÇÕES GERAIS

O *caput* do art. 1º do PL estabelece o marco regulatório das atividades econômicas em terras indígenas. O dispositivo se desdobra em quatro incisos e dois parágrafos. O inciso I assegura aos povos indígenas o direito à autonomia na escolha de suas práticas produtivas e o usufruto exclusivo das riquezas naturais presentes em seus territórios tradicionais, como solo, rios e lagos. Por sua vez, o inciso II regulamenta dispositivos constitucionais para definir as condições específicas da exploração de recursos minerais, inclusive garimpo, hidrocarbonetos e hídricos. Já os incisos III e IV estabelecem indenizações em caso de restrição do usufruto das terras e mecanismos de compensação por eventuais impactos causados às comunidades indígenas. O § 1º do art. 1º do PL exclui da aplicação da lei em que vier a se transformar as comunidades indígenas isoladas ou com indícios de isolamento. Já o § 2º do mesmo artigo impõe a obrigatoriedade de treinamento prévio, com no mínimo oito horas de duração, às pessoas não indígenas que entrem nas terras ou tenham contato com os indígenas devido às atividades previstas na proposição.

O art. 2º do PL apresenta conceitos que orientam a interpretação de seus dispositivos. O inciso I define o que se entende por terras indígenas, incluindo tanto aquelas tradicionalmente ocupadas, conforme o art. 231 da Constituição Federal, quanto as áreas reservadas da União nos termos do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973). O inciso II caracteriza a comunidade indígena afetada como aquela que ocupa terra indígena onde haja, ou se pretenda haver, atividades previstas na lei resultante da aprovação do PL. O inciso III, a seu turno, trata das comunidades indígenas isoladas, compreendendo os povos que não mantêm contatos habituais com a população majoritária. Já o inciso IV conceitua atividades econômicas como aquelas com finalidade comercial ou de subsistência, além de serviços como etnoturismo, ecoturismo, cursos e vivências oferecidas pelos próprios

indígenas. O inciso V define a infraestrutura associada como as obras e instalações indispensáveis à viabilização das atividades econômicas, como estradas, sistemas elétricos e dutovias. O inciso VI detalha o levantamento geológico, que compreende atividades como mapeamento geológico e coleta de amostras de rocha, de solos, de sedimentos ou de água. Por fim, o inciso VII dispõe sobre o conceito de mapeamento técnico indigenista, a ser realizado pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) para identificar comunidades isoladas ou afetadas que ocupem a terra indígena objeto da avaliação técnica prévia de recursos aproveitáveis. O parágrafo único do art. 1º exclui da aplicação da lei em que o PL vier a se transformar as terras de domínio indígena.

O art. 3º do PL prevê expressamente a liberdade plena dos povos e comunidades indígenas para decidir sobre as atividades econômicas — sejam elas tradicionais ou não — que desejam realizar em suas terras. O parágrafo único detalha o alcance dessa liberdade, dividindo-o em três incisos. O inciso I reforça que os indígenas não estão sujeitos a qualquer forma de tutela ou autoridade externa, cabendo exclusivamente aos indígenas, suas lideranças e entidades representativas a decisão sobre as atividades econômicas a serem desenvolvidas, conforme seus usos, costumes, tradições e formas próprias de organização. Ressalva-se, contudo, a atuação do poder público nas atividades de fiscalização e controle de legalidade. O inciso II, por sua vez, assegura o direito de desenvolverem atividades econômicas não tradicionais, sob as mesmas regras aplicáveis aos não indígenas, garantindo-se, contudo, a aplicação da lei em que o PL vier a se transformar e de normas especiais que lhes forem mais benéficas. Já o inciso III protege as atividades econômicas tradicionais, como caça, pesca, extrativismo, manejo ambiental, agricultura, criação animal, construção, artesanato, produção de utensílios, vestimentas, adereços, alimentos e remédios.

CAPÍTULO II: DAS PARCERIAS

O art. 4º do PL autoriza os povos e comunidades indígenas a firmarem contratos de parceria com pessoas jurídicas públicas ou privadas para o desenvolvimento de atividades econômicas em suas terras. O § 1º detalha que as pessoas jurídicas parceiras podem contribuir com recursos financeiros, logísticos ou materiais, além de fornecer insumos, capacitação, assistência técnica ou serviços acessórios, como agenciamento, intermediação, planejamento e publicidade, voltados ao apoio das atividades econômicas conduzidas pelos próprios indígenas. O § 2º condiciona o ingresso de parceiros

ou consumidores não indígenas nas terras à regulamentação específica da futura lei. Já o § 3º estabelece a obrigatoriedade de registro dos contratos de parceria junto ao órgão indigenista federal.

CAPÍTULO III: DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRÉVIOS

O art. 5º do PL estabelece que a avaliação técnica prévia de recursos aproveitáveis será conduzida pelo Poder Executivo federal, com o objetivo de verificar o potencial das atividades econômicas previstas e seus possíveis impactos sanitários, sociais, culturais, econômicos e ecológicos. O parágrafo único determina que essa avaliação deve causar o mínimo impacto nas comunidades indígenas afetadas, adotando precauções para evitar, mitigar ou compensar danos ambientais, sanitários e culturais.

O art. 6º do PL dispõe que o órgão responsável pela avaliação técnica prévia de recursos aproveitáveis poderá solicitar ao órgão indigenista federal a interlocução com as comunidades indígenas afetadas, sendo o consentimento dessas comunidades condição indispensável para a realização do estudo. O § 1º define que essa interlocução tem por objetivos explicar a finalidade da avaliação e consultar os indígenas sobre o ingresso em suas terras. O § 2º assegura que o processo respeitará as formas próprias de representação das comunidades, seus usos, costumes e tradições, conforme prazos e condições previstos em regulamento. Já o § 3º permite que, na ausência de consentimento ou diante de interlocução frustrada, a avaliação seja elaborada com base em dados legalmente disponíveis.

O PL apresenta uma duplicação na numeração do art. 6º. Para fins de referência e coerência interpretativa, considera-se que todos os dispositivos subsequentes devem ser lidos com a numeração corrigida, ou seja, acrescendo-se uma unidade ao número indicado no texto da proposição.

O art. 6º do PL (numeração duplicada) especifica os elementos a serem considerados na avaliação técnica prévia de recursos aproveitáveis, de acordo com o tipo de atividade econômica. O inciso I trata da atividade minerária, exigindo levantamento geológico com integração de dados geológicos, geoquímicos e geofísicos disponíveis. O inciso II refere-se à exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos, prevendo a integração desses mesmos dados com a identificação do potencial das bacias sedimentares. O inciso III estabelece que, para o aproveitamento de energia hidráulica, deve ser considerado o inventário hidroelétrico das bacias

hidrográficas. Por fim, o inciso IV determina que, para outras atividades, devem ser utilizadas informações disponíveis em fontes públicas de instituições de ensino superior ou de órgãos da administração pública direta, autárquica ou fundacional.

O art. 7º do PL determina que apenas a Administração Pública pode realizar o mapeamento técnico indigenista e a avaliação técnica prévia dos impactos sanitários, sociais, culturais, econômicos e ecológicos, ainda que possa utilizar informações de outras fontes. O art. 8º estabelece que, com base nos estudos prévios, o Poder Executivo federal definirá as áreas aptas ao desenvolvimento das atividades econômicas. O § 1º prevê que, havendo parceria, os custos dos estudos e da interlocução com as comunidades deverão ser resarcidos pelo parceiro não indígena ou pelo titular da outorga. Já o § 2º define que, na ausência de parceria, esses custos serão arcados pelos próprios órgãos e entidades responsáveis pela realização dos estudos.

CAPÍTULO IV: DAS CONDIÇÕES ESPECÍFICAS APLICÁVEIS À PESQUISA E À LAVRA DE RECURSOS MINERAIS E AO APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

A Seção I trata dos aspectos gerais das atividades de pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas. O art. 9º prevê que essas atividades serão regidas pela lei em que o PL vier a se transformar e, de forma subsidiária, pelo Código de Mineração e pela legislação ambiental. O art. 10 estabelece condições específicas para a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento de recursos hídricos, como: (I) a necessidade de estudos técnicos prévios; (II) consulta prévia, livre e informada às comunidades afetadas; (III) autorização do Congresso Nacional, se houver aprovação da comunidade indígena; (IV) exigência de lei complementar indicando relevante interesse público da União, em caso de rejeição do empreendimento pela comunidade indígena; (V) licenciamento ambiental; e (VI) medidas de mitigação, compensação e indenização pelos impactos gerados.

A Seção II, por sua vez, trata da consulta livre, prévia e informada às comunidades indígenas afetadas, como requisito para a autorização do Congresso Nacional nas atividades de pesquisa e lavra. O art. 11 estabelece que a União será responsável por conduzir esse processo, com base nas comunidades identificadas pelo mapeamento técnico indigenista, e que o procedimento deve explicar e divulgar os objetivos do empreendimento. O

parágrafo único determina que o Ministério Público Federal acompanhará todas as fases da consulta, sob pena de nulidade.

O art. 12 apresenta as diretrizes que devem orientar a consulta, tais como: (I) respeito à diversidade cultural, usos, costumes e tradições; (II) garantia do direito à informação; (III) linguagem comprehensível; (IV) realização na terra indígena ou em local acordado com a comunidade; (V) transparência; (VI) canais facilitadores de diálogo; (VII) observância de protocolos de consulta próprios das comunidades; (VIII) vedação de coerção, coação, cooptação, aliciamento ou estímulo de tensões; e (IX) busca de soluções consensuais que atendam às demandas apresentadas pelas comunidades. O parágrafo único reforça que a consulta é condição indispensável para a continuidade do processo e que ele será suspenso caso haja qualquer intrusão nas terras indígenas.

O art. 13 esclarece que a consulta prevista na lei em que o PL vier a se transformar não se confunde com outros procedimentos de oitiva eventualmente exigidos pela legislação.

O art. 14 determina que o resultado da consulta será formalizado em relatório específico e amplamente divulgado. O § 1º prevê que, em caso de rejeição pelas comunidades indígenas, todas as etapas da pesquisa e lavra serão interrompidas. Já o § 2º estabelece que, se não houver alternativa viável para atender a relevante interesse público da União, o Poder Executivo poderá solicitar autorização do Congresso Nacional para dar continuidade às atividades, assegurando às comunidades afetadas o direito de acesso às vias administrativas e judiciais para defesa de seus interesses.

A Seção III trata da autorização do Congresso Nacional para a realização de atividades de pesquisa e lavra de recursos minerais e aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas. O art. 15 estabelece que compete ao Presidente da República encaminhar o pedido de autorização ao Congresso. O parágrafo único determina que o Conselho de Defesa Nacional deverá ser previamente ouvido, caso a terra indígena esteja situada em área indispensável à segurança do território nacional ou em faixa de fronteira, conforme o art. 91, § 1º, inciso III, da Constituição.

O art. 16 dispõe sobre os documentos que devem instruir o pedido de autorização, incluindo: (I) informações técnicas sobre a terra indígena; (II) definição dos limites da área de interesse; (III) descrição das atividades a serem realizadas; (IV) estudos técnicos prévios; (V) licenciamento ambiental; (VI)

relatório com o resultado da consulta prévia; (VII) justificativa de inviabilidade de alternativa que atenda ao relevante interesse público da União, nos termos do art. 14, § 2º; (VIII) proposta de participação das comunidades indígenas, previsão de indenizações e medidas de mitigação; e (IX) manifestação do Conselho de Defesa Nacional, se aplicável.

O art. 17 estabelece que a autorização do Congresso Nacional será formalizada por decreto legislativo, nos termos do art. 49, inciso XVI, da Constituição Federal. O § 1º esclarece que essa autorização permite ao Poder Executivo dar continuidade ao planejamento ou empreendimento, mas não substitui: (I) as exigências da legislação ambiental; nem (II) os atos administrativos relacionados à seleção de interessados e à autorização ou concessão para as atividades de pesquisa e lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e de aproveitamento de recursos hídricos. O § 2º acrescenta que a autorização legislativa inclui também a infraestrutura associada necessária à atividade.

Por fim, o art. 18 dispõe que não se exige autorização do Congresso Nacional para a realização dos estudos técnicos prévios e da consulta livre, prévia e informada.

CAPÍTULO V: DA PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS AFETADAS NO RESULTADO DAS ATIVIDADES, DAS INDENIZAÇÕES E DAS COMPENSAÇÕES

A Seção I trata da participação das comunidades indígenas nos resultados das atividades econômicas e do pagamento de indenizações e compensações. O art. 19 estabelece que a participação dos indígenas nos resultados, a remuneração pelo trabalho, as indenizações e as compensações previstas na lei em que o PL vier a se transformar têm prioridade sobre a remuneração de parceiros ou concessionários não indígenas.

O art. 20 define os percentuais de participação nos resultados de empreendimentos de lavra mineral e aproveitamento hidrelétrico, a serem pagos às comunidades indígenas afetadas a partir do início da operação comercial: (I) 0,7% do valor da energia elétrica produzida, no caso de aproveitamento de potenciais hidráulicos, conforme a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; (II) entre 0,5% e 1% da produção de petróleo ou gás natural, conforme critério da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e nos termos da Lei nº 9.478, de 28 de fevereiro de 1997; e

(III) 50% do valor da compensação financeira pela exploração de outros recursos minerais, conforme o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. O § 1º prevê que os pagamentos ocorrerão trimestralmente ou conforme regulamento, desde que não exceda um semestre. Os §§ 2º e 3º tratam da distribuição proporcional dos valores entre as comunidades afetadas, com base na área e no grau de impacto. O § 4º esclarece que o pagamento previsto no *caput* não será dedutível das parcelas devidas a título de compensação financeira aos entes federativos.

O art. 21 dispõe que os pagamentos serão feitos por transferência bancária, em conta indicada pela representação legítima das comunidades indígenas afetadas. Já o art. 22 estabelece que os cálculos e valores de referência para esses pagamentos serão baseados em dados fornecidos pelas agências reguladoras setoriais responsáveis.

Por sua vez, a Seção II trata das indenizações devidas às comunidades indígenas afetadas pela restrição do usufruto de suas terras e pelos impactos decorrentes das atividades econômicas. O art. 23 estabelece que essas indenizações serão pagas exclusivamente às comunidades diretamente ou indiretamente afetadas, conforme regulamento. O § 1º esclarece que a realização dos estudos técnicos prévios, por si só, não gera direito à indenização. O § 2º determina que o pagamento será devido a partir do início de obras e serviços preparatórios que causem qualquer impacto nas terras ou nas comunidades, incluindo a instalação de sistemas de infraestrutura como transmissão, transporte e armazenamento. Já o § 3º dispõe que, após o início da exploração econômica, serão devidas apenas a participação nos resultados e compensações por impactos, sem prejuízo de parcelas indenizatórias futuras ou contínuas, além de indenizações por danos supervenientes não previstos.

O art. 24 define que o cálculo das indenizações levará em conta o grau de restrição ao usufruto da terra e os impactos causados, descontando os valores referentes às medidas de mitigação e compensação. Por fim, o art. 25 determina que o pagamento das indenizações observará critérios de proporcionalidade, considerando a extensão da restrição e dos impactos suportados por cada comunidade indígena afetada.

A Seção III, a seu turno, trata das ações de mitigação e compensação por impactos sanitários, sociais, culturais, econômicos e ecológicos decorrentes das atividades econômicas em terras indígenas. O art. 26 estabelece que esses impactos serão avaliados de forma contínua pela União. O § 1º determina que, identificado risco ou dano grave aos povos indígenas ou

às suas terras, a União deverá advertir os envolvidos e poderá suspender administrativamente as atividades, inclusive por razões de segurança nacional. O § 2º condiciona essa suspensão à devida motivação, exige a consideração de medidas menos gravosas e garante o contraditório, a ampla defesa e o acesso à Justiça.

O art. 27 prevê que os planos de prevenção, mitigação e compensação serão elaborados com base nos estudos técnicos prévios e nas avaliações contínuas, devendo ser revisados a cada cinco anos, no máximo. O parágrafo único permite que as ações compensatórias incluam, além de pagamentos, iniciativas voltadas à valorização cultural, promoção de direitos e recuperação ambiental, a serem definidas em comum acordo com as comunidades indígenas, com apoio do Poder Executivo federal e do Ministério Público Federal.

A Seção IV trata da administração dos recursos financeiros recebidos pelos povos e comunidades indígenas, a título de participação nos resultados, indenizações e compensações. O art. 28 estabelece que os próprios indígenas são responsáveis pela gestão desses recursos, observando diretrizes como: (I) repartição justa; (II) autonomia da comunidade; (III) respeito às formas tradicionais de organização e representação; e (IV) transparência perante a própria comunidade, os órgãos indigenistas e as instituições públicas de controle, como o Ministério Público Federal, o Judiciário e o Tribunal de Contas da União, considerando o dever da União de proteger as terras e os povos indígenas. O parágrafo único assegura aos indígenas legitimidade para representar judicial ou extrajudicialmente seus interesses relativos às atividades econômicas previstas na lei em que o PL vier a se transformar.

O art. 29 prevê que os recursos serão depositados na conta da renda do patrimônio indígena, nos seguintes casos: (I) se houver manifestação expressa da comunidade nesse sentido; (II) se não houver constituição de representação legal no prazo de um ano após o início das atividades; ou (III) se a comunidade se recusar a receber os valores. O parágrafo único determina que eventuais controvérsias sobre a divisão ou repasse dos recursos entre as comunidades afetadas deverão ser encaminhadas ao órgão indigenista federal.

CAPÍTULO VI: DA PESQUISA E DA LAVRA DE RECURSOS MINERAIS EM TERRAS INDÍGENAS

Os arts. 30 a 34 tratam do processo de licitação e das exigências vinculadas à autorização para atividades de pesquisa e lavra minerais em terras indígenas. O art. 30 estabelece que as áreas previamente autorizadas pelo Congresso Nacional para essas atividades serão objeto de licitação conduzida pela Agência Nacional de Mineração (ANM).

O art. 31 determina que o edital da licitação deve conter o memorial descritivo da área disponível à mineração e incluir as condições técnicas, econômicas, sociais, ambientais e relativas aos direitos e interesses da comunidade indígena afetada.

O art. 32 exige que o edital preveja, no mínimo: (I) a participação das comunidades indígenas nos resultados da atividade; (II) o pagamento de indenizações por restrição de usufruto e por impactos sanitários, sociais, culturais, econômicos e ecológicos; e (III) a execução de ações de compensação e mitigação de danos.

O art. 33 condiciona a autorização de pesquisa e a concessão de lavra à apresentação de contrato firmado entre a empresa mineradora e as comunidades indígenas afetadas.

Por fim, o art. 34 estabelece que, ao conceder a autorização e a concessão, o Poder Executivo fixará a periodicidade mínima de fiscalização das atividades pelos órgãos competentes das áreas ambiental, mineral e indigenista.

CAPÍTULO VII: DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Os arts. 35 a 39 reúnem as disposições gerais, complementares e finais do Projeto de Lei. O art. 35 estabelece que, ressalvado o disposto no art. 3º, o atendimento às condições específicas previstas na lei que o PL vier a se transformar não dispensa a observância de outras normas, especialmente as de proteção ambiental, nem a obtenção das autorizações, permissões, concessões e licenças legalmente exigidas.

O art. 36 dispõe que a legislação específica sobre pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos, bem como sobre o aproveitamento de recursos

hídricos para geração de energia elétrica, aplica-se de forma subsidiária ao disposto na futura lei.

O art. 37 atribui às agências reguladoras setoriais a responsabilidade pela fiscalização dessas atividades em terras indígenas, com o apoio da União.

O art. 38 revoga dois dispositivos legais que atualmente restringem a exploração mineral em terras indígenas: (I) o art. 44 da Lei nº 6.001, de 1973 (Estatuto do Índio), que prevê a exclusividade dos povos indígenas na garimpagem, faiscação e cata de riquezas do solo em suas terras; e (II) a alínea “a” do art. 23 da Lei nº 7.805, de 1989, que veda a aplicação da permissão de lavra garimpeira em terras indígenas.

Por fim, o art. 39 estabelece que a futura lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação do PL, argumenta-se que os povos indígenas estão em um limbo jurídico que propicia toda forma de ilegalidades, praticadas por invasores e por pretensos defensores, que acabam por ferir aqueles a quem dizem proteger. De acordo com a justificação, a ausência de regulamentação tem favorecido, ao longo das décadas, o avanço da ilegalidade e da miséria nas terras indígenas, resultando em conflitos internos e externos. Argumenta-se, ainda, que essa situação pode ser superada mediante regulamentação de atividades econômicas capazes de gerar renda e contribuir para a valorização dos indígenas e de sua cultura, sem descurar da prevenção, da mitigação e da compensação de danos que qualquer atividade pode, presumivelmente, causar sobre as comunidades e o ambiente em que vivem.

A matéria foi distribuída para análise da CDH e das Comissões de Serviços de Infraestrutura, de Meio Ambiente e de Constituição, Justiça e Cidadania.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta CDH opinar sobre a garantia e promoção dos direitos

humanos, inclusive direitos das minorias sociais ou étnicas, o que torna regimental a análise da proposição por este Colegiado.

No que se refere ao mérito, a proposta deve ser acolhida. A regulamentação de atividades econômicas em terras indígenas é essencial para assegurar segurança jurídica, promover a autonomia e garantir a proteção dos direitos dos povos indígenas.

A Constituição Federal assegura às comunidades indígenas o usufruto exclusivo das riquezas naturais — solo, rios e lagos — existentes nas terras por eles tradicionalmente ocupadas, além da participação nos resultados da lavra decorrente da pesquisa e exploração de recursos minerais em tais áreas.

Contudo, a realidade social de grande parte das comunidades indígenas não condiz com a prosperidade que as terras tradicionalmente ocupadas poderiam proporcionar. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), as populações indígenas têm quase três vezes mais chances de viver em extrema pobreza em comparação às não indígenas. Já dados do Banco Mundial revelam que, embora representem cerca de 6% da população mundial, os povos indígenas correspondem a aproximadamente 19% das pessoas em situação de extrema pobreza.

Esses dados, infelizmente, não surpreendem. Embora não tenha sido essa a intenção da Constituição Federal ao reconhecer os direitos dos povos originários, a forma como ela vem sendo interpretada e aplicada, na prática, tem impedido que essas comunidades usufruam e se beneficiem do desenvolvimento econômico. Muitos que enxergam as terras indígenas como “santuários intocáveis” — quase sob uma ótica utópica — e que se empenham em bloquear qualquer possibilidade de desenvolvimento econômico e social, sob a justificativa de preservação ambiental, ignoram a realidade precária em que vive grande parte dos povos indígenas.

Como bem destacado no Relatório Final da CPI das ONGs, trata-se de “miseráveis vivendo em cima da riqueza”. Segundo o documento, essa realidade é resultado de *uma complexa rede de interesses, especialmente estrangeiros – mas também nacionais –, concretizados pela atuação de ONGs, auxiliadas por membros do Ministério Público, que impõem obstáculos insuperáveis ao desenvolvimento nacional e à vida das populações indígenas e outras comunidades da região amazônica.*

Um fato que merece destaque e simboliza a dura realidade enfrentada pelos povos originários em nosso país foi a apresentação feita por representantes do Ministério dos Povos Indígenas durante reunião conjunta da CDH e da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), realizada em 26 de março de 2025. Entre as ações emergenciais relatadas, destacou-se a iniciativa intitulada “Garantia de Direitos”, que consistiu na distribuição de 56.665 cestas básicas ao povo Yanomami entre 2024 e 2025.

Trata-se de uma resposta louvável e necessária diante da emergência humanitária vivida por essas populações. No entanto, é também um retrato triste e preocupante: comunidades que poderiam estar colhendo os frutos do uso sustentável e harmonioso de suas próprias terras seguem privadas de condições mínimas de subsistência.

Essa não é a realidade que a nossa Constituição Federal idealizou para as comunidades indígenas. Reforçamos: é inaceitável que os povos indígenas continuem sendo sistematicamente excluídos dos processos de desenvolvimento do país — sobretudo quando se encontram em territórios com grande potencial produtivo.

Diante desse cenário, a proposta em discussão se apresenta como um importante marco regulatório na efetivação dos direitos sociais e econômicos dos povos indígenas. Trata-se de uma iniciativa que busca alinhar o ordenamento jurídico nacional às diretrizes da Convenção nº 169 da OIT, a qual reconhece que esses povos devem ter o direito de controlar seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural.

Com base nesse princípio, o PL estabelece que qualquer atividade econômica em terras indígenas somente poderá ser realizada mediante consulta livre, prévia e informada às comunidades afetadas. Essa exigência não é apenas formal — ela confere protagonismo às comunidades indígenas, garantindo-lhes a autonomia para decidir sobre o uso de seus territórios e o modelo de desenvolvimento que consideram adequado às suas tradições e necessidades.

Além disso, caso a comunidade se manifeste contrária à realização da atividade econômica, todos os procedimentos relacionados à implementação da iniciativa deverão ser imediatamente interrompidos. A futura lei também deverá assegurar mecanismos rigorosos de controle e fiscalização, com a participação da Funai, do Ministério Público, agências reguladoras setoriais e

do Congresso Nacional — este último, nos termos da Constituição, é o responsável por autorizar a pesquisa e a lavra de recursos minerais, bem como o aproveitamento de recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, em terras indígenas.

A proposta garante às comunidades indígenas plena autonomia na gestão dos recursos financeiros oriundos da participação nos resultados, das indenizações e das compensações decorrentes de eventuais atividades econômicas realizadas em seus territórios. Essa gestão deverá respeitar as formas próprias de representação e os modos tradicionais de organização desses povos, reforçando o compromisso com a autodeterminação das comunidades indígenas.

Ao regulamentar com responsabilidade um tema tão sensível, a proposição não fragiliza os direitos das populações indígenas — ao contrário, os consolida em bases jurídicas claras, seguras e participativas. Trata-se de um passo importante para assegurar que os povos indígenas possam, com autonomia e respaldo legal, decidir sobre seu próprio futuro.

Por fim, apresentamos duas emendas de redação. A primeira busca corrigir a numeração dos dispositivos, já que há dois artigos identificados como art. 6º. A segunda visa ajustar a redação de “biocombustíveis” no inciso II do art. 20, para que conste corretamente o nome da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 6.050, de 2023, com as seguintes emendas:

EMENDA N° 1 – CDH (DE REDAÇÃO)

Renumere-se o segundo art. 6º do Projeto de Lei nº 6.050, de 2023, como art. 7º, corrigindo-se a numeração dos artigos subsequentes e as remissões internas correspondentes.

EMENDA N° 2 – CDH (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao inciso II do art. 20 do Projeto de Lei nº 6.050, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 20

.....
II – na hipótese de lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, entre cinco décimos por cento e um por cento da produção de petróleo ou gás natural, a critério da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, nos termos do disposto no art. 52 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e

”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 6.050, de 2023, da CPI DAS ONGS (SF), que *dispõe sobre atividades econômicas em terras indígenas.*

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 6.050, de 2023, de autoria da CPI das ONGs, que *dispõe sobre atividades econômicas em terras indígenas.*

A matéria é composta por sete capítulos, desdobrados em trinta e nove artigos, conforme exposto a seguir:

- a) Capítulo I: Das Condições Gerais;
- b) Capítulo II: Das Parcerias;
- c) Capítulo III: Dos Estudos Técnicos Prévios;
- d) Capítulo IV: Das Condições Específicas Aplicáveis à Pesquisa e à Lavra de Recursos Minerais e ao Aproveitamento de Recursos Hídricos;

- e) Capítulo V: Da Participação das Comunidades Indígenas Afetadas no Resultado das Atividades, das Indenizações e das Compensações;
- f) Capítulo VI: Da Pesquisa e da Lavra de Recursos Minerais em Terras Indígenas; e
- g) Capítulo VII: Disposições Finais e Transitórias.

CAPÍTULO I: DAS CONDIÇÕES GERAIS

O *caput* do art. 1º do PL estabelece o marco regulatório das atividades econômicas em terras indígenas. O dispositivo se desdobra em quatro incisos e dois parágrafos. O inciso I assegura aos povos indígenas a autonomia na escolha de suas práticas produtivas e o usufruto exclusivo das riquezas naturais presentes em seus territórios tradicionais, como solo, rios e lagos. O inciso II regulamenta dispositivos constitucionais para definir as condições específicas da exploração de recursos minerais, inclusive garimpo, hidrocarbonetos e hídricos. Já os incisos III e IV estabelecem indenizações em caso de restrição do usufruto das terras e mecanismos de compensação por eventuais impactos causados às comunidades indígenas. O § 1º do art. 1º do PL exclui da aplicação da lei em que vier a se transformar as comunidades indígenas isoladas ou com indícios de isolamento. Já o § 2º do mesmo artigo impõe a obrigatoriedade de treinamento prévio, com no mínimo oito horas de duração, às pessoas não indígenas que entrem nas terras ou tenham contato com os indígenas devido às atividades previstas na proposição.

O art. 2º do PL apresenta conceitos que orientam a interpretação de seus dispositivos. O inciso I define o que se entende por terras indígenas, incluindo tanto aquelas tradicionalmente ocupadas, conforme o art. 231 da Constituição Federal, quanto as áreas reservadas da União nos termos do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973). O inciso II caracteriza a comunidade indígena afetada como aquela que ocupa terra indígena onde haja, ou se pretenda haver, atividades previstas na lei resultante da aprovação do PL. O inciso III, a seu turno, trata das comunidades indígenas isoladas, compreendendo os povos que não mantêm contatos habituais com a população majoritária. Já o inciso IV conceitua atividades econômicas como aquelas com finalidade comercial ou de subsistência, além de serviços como etnoturismo, ecoturismo, cursos e vivências oferecidas pelos próprios indígenas. O inciso V define a infraestrutura associada como as obras e

instalações indispensáveis à viabilização das atividades econômicas, como estradas, sistemas elétricos e dutovias. O inciso VI detalha o levantamento geológico, que compreende atividades como mapeamento geológico e coleta de amostras de rocha, de solos, de sedimentos ou de água. Por fim, o inciso VII dispõe sobre o conceito de mapeamento técnico indigenista, a ser realizado pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) para identificar comunidades isoladas ou afetadas que ocupem a terra indígena objeto da avaliação técnica prévia de recursos aproveitáveis. O parágrafo único do art. 1º exclui da aplicação da lei em que o PL vier a se transformar as terras de domínio indígena.

O art. 3º do PL prevê expressamente a liberdade plena dos povos e comunidades indígenas para decidir sobre as atividades econômicas — sejam elas tradicionais ou não — que desejam realizar em suas terras. O parágrafo único detalha o alcance dessa liberdade, dividindo-o em três incisos. O inciso I reforça que os indígenas não estão sujeitos a qualquer forma de tutela ou autoridade externa, cabendo exclusivamente aos indígenas, suas lideranças e entidades representativas a decisão sobre as atividades econômicas a serem desenvolvidas, conforme seus usos, costumes, tradições e formas próprias de organização. Ressalva-se, contudo, a atuação do poder público nas atividades de fiscalização e controle de legalidade. O inciso II, por sua vez, assegura o direito de desenvolverem atividades econômicas não tradicionais, sob as mesmas regras aplicáveis aos não indígenas, garantindo-se, contudo, a aplicação da lei em que o PL vier a se transformar e de normas especiais que lhes forem mais benéficas. Já o inciso III protege as atividades econômicas tradicionais, como caça, pesca, extrativismo, manejo ambiental, agricultura, criação animal, construção, artesanato, produção de utensílios, vestimentas, adereços, alimentos e remédios.

CAPÍTULO II: DAS PARCERIAS

O art. 4º do PL autoriza os povos e comunidades indígenas a firmarem contratos de parceria com pessoas jurídicas públicas ou privadas para o desenvolvimento de atividades econômicas em suas terras. O § 1º detalha que as pessoas jurídicas parceiras podem contribuir com recursos financeiros, logísticos ou materiais, além de fornecer insumos, capacitação, assistência técnica ou serviços acessórios, como agenciamento, intermediação, planejamento e publicidade, voltados ao apoio das atividades econômicas conduzidas pelos próprios indígenas. O § 2º condiciona o ingresso de parceiros ou consumidores não indígenas nas terras à regulamentação específica da futura

lei. Já o § 3º estabelece a obrigatoriedade de registro dos contratos de parceria junto ao órgão indigenista federal.

CAPÍTULO III: DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRÉVIOS

O art. 5º do PL estabelece que a avaliação técnica prévia de recursos aproveitáveis será conduzida pelo Poder Executivo federal, com o objetivo de verificar o potencial das atividades econômicas previstas e seus possíveis impactos sanitários, sociais, culturais, econômicos e ecológicos. O parágrafo único determina que essa avaliação deve causar o mínimo impacto nas comunidades indígenas afetadas, adotando precauções para evitar, mitigar ou compensar danos ambientais, sanitários e culturais.

O art. 6º do PL dispõe que o órgão responsável pela avaliação técnica prévia de recursos aproveitáveis poderá solicitar ao órgão indigenista federal a interlocução com as comunidades indígenas afetadas, sendo o consentimento dessas comunidades condição indispensável para a realização do estudo. O § 1º define que essa interlocução tem por objetivos explicar a finalidade da avaliação e consultar os indígenas sobre o ingresso em suas terras. O § 2º assegura que o processo respeitará as formas próprias de representação das comunidades, seus usos, costumes e tradições, conforme prazos e condições previstos em regulamento. Já o § 3º permite que, na ausência de consentimento ou diante de interlocução frustrada, a avaliação seja elaborada com base em dados legalmente disponíveis.

O PL apresenta uma duplicação na numeração do art. 6º. Para fins de referência e coerência interpretativa, considera-se que todos os dispositivos subsequentes devem ser lidos com a numeração corrigida, ou seja, acrescendo-se uma unidade ao número indicado no texto da proposição.

O art. 6º do PL (numeração duplicada) especifica os elementos a serem considerados na avaliação técnica prévia de recursos aproveitáveis, de acordo com o tipo de atividade econômica. O inciso I trata da atividade minerária, exigindo levantamento geológico com integração de dados geológicos, geoquímicos e geofísicos disponíveis. O inciso II refere-se à exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos, prevendo a integração desses mesmos dados com a identificação do potencial das bacias sedimentares. O inciso III estabelece que, para o aproveitamento de energia hidráulica, deve ser considerado o inventário hidroelétrico das bacias hidrográficas. Por fim, o inciso IV determina que, para outras atividades,

devem ser utilizadas informações disponíveis em fontes públicas de instituições de ensino superior ou de órgãos da administração pública direta, autárquica ou fundacional.

O art. 7º do PL determina que apenas a Administração Pública pode realizar o mapeamento técnico indigenista e a avaliação técnica prévia dos impactos sanitários, sociais, culturais, econômicos e ecológicos, ainda que possa utilizar informações de outras fontes. O art. 8º estabelece que, com base nos estudos prévios, o Poder Executivo federal definirá as áreas aptas ao desenvolvimento das atividades econômicas. O § 1º prevê que, havendo parceria, os custos dos estudos e da interlocução com as comunidades deverão ser resarcidos pelo parceiro não indígena ou pelo titular da outorga. Já o § 2º define que, na ausência de parceria, esses custos serão arcados pelos próprios órgãos e entidades responsáveis pela realização dos estudos.

CAPÍTULO IV: DAS CONDIÇÕES ESPECÍFICAS APLICÁVEIS À PESQUISA E À LAVRA DE RECURSOS MINERAIS E AO APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

A Seção I trata dos aspectos gerais das atividades de pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas. O art. 9º prevê que essas atividades serão regidas pela lei em que o PL vier a se transformar e, de forma subsidiária, pelo Código de Mineração e pela legislação ambiental. O art. 10 estabelece condições específicas para a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento de recursos hídricos, como: (I) a necessidade de estudos técnicos prévios; (II) consulta prévia, livre e informada às comunidades afetadas; (III) autorização do Congresso Nacional, se houver aprovação da comunidade indígena; (IV) exigência de lei complementar indicando relevante interesse público da União, em caso de rejeição do empreendimento pela comunidade indígena; (V) licenciamento ambiental; e (VI) medidas de mitigação, compensação e indenização pelos impactos gerados.

A Seção II, por sua vez, trata da consulta livre, prévia e informada às comunidades indígenas afetadas, como requisito para a autorização do Congresso Nacional nas atividades de pesquisa e lavra. O art. 11 estabelece que a União será responsável por conduzir esse processo, com base nas comunidades identificadas pelo mapeamento técnico indigenista, e que o procedimento deve explicar e divulgar os objetivos do empreendimento. O parágrafo único determina que o Ministério Público Federal acompanhará todas as fases da consulta, sob pena de nulidade.

O art. 12 apresenta as diretrizes que devem orientar a consulta, tais como: (I) respeito à diversidade cultural, usos, costumes e tradições; (II) garantia do direito à informação; (III) linguagem comprehensível; (IV) realização na terra indígena ou em local acordado com a comunidade; (V) transparência; (VI) canais facilitadores de diálogo; (VII) observância de protocolos de consulta próprios das comunidades; (VIII) vedação de coerção, coação, cooptação, aliciamento ou estímulo de tensões; e (IX) busca de soluções consensuais que atendam às demandas apresentadas pelas comunidades. O parágrafo único reforça que a consulta é condição indispensável para a continuidade do processo e que ele será suspenso caso haja qualquer intrusão nas terras indígenas.

O art. 13 esclarece que a consulta prevista na lei em que o PL vier a se transformar não se confunde com outros procedimentos de oitiva eventualmente exigidos pela legislação.

O art. 14 determina que o resultado da consulta será formalizado em relatório específico e amplamente divulgado. O § 1º prevê que, em caso de rejeição pelas comunidades indígenas, todas as etapas da pesquisa e lavra serão interrompidas. Já o § 2º estabelece que, se não houver alternativa viável para atender a relevante interesse público da União, o Poder Executivo poderá solicitar autorização do Congresso Nacional para dar continuidade às atividades, assegurando às comunidades afetadas o direito de acesso às vias administrativas e judiciais para defesa de seus interesses.

A Seção III trata da autorização do Congresso Nacional para a realização de atividades de pesquisa e lavra de recursos minerais e aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas. O art. 15 estabelece que compete ao Presidente da República encaminhar o pedido de autorização ao Congresso. O parágrafo único determina que o Conselho de Defesa Nacional deverá ser previamente ouvido, caso a terra indígena esteja situada em área indispensável à segurança do território nacional ou em faixa de fronteira, conforme o art. 91, § 1º, inciso III, da Constituição.

O art. 16 dispõe sobre os documentos que devem instruir o pedido de autorização, incluindo: (I) informações técnicas sobre a terra indígena; (II) definição dos limites da área de interesse; (III) descrição das atividades a serem realizadas; (IV) estudos técnicos prévios; (V) licenciamento ambiental; (VI) relatório com o resultado da consulta prévia; (VII) justificativa de inviabilidade de alternativa que atenda ao relevante interesse público da União, nos termos do art. 14, § 2º; (VIII) proposta de participação das comunidades indígenas,

previsão de indenizações e medidas de mitigação; e (IX) manifestação do Conselho de Defesa Nacional, se aplicável.

O art. 17 estabelece que a autorização do Congresso Nacional será formalizada por decreto legislativo, nos termos do art. 49, inciso XVI, da Constituição Federal. O § 1º esclarece que essa autorização permite ao Poder Executivo dar continuidade ao planejamento ou empreendimento, mas não substitui: (I) as exigências da legislação ambiental; nem (II) os atos administrativos relacionados à seleção de interessados e à autorização ou concessão para as atividades de pesquisa e lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e de aproveitamento de recursos hídricos. O § 2º acrescenta que a autorização legislativa inclui também a infraestrutura associada necessária à atividade.

Por fim, o art. 18 dispõe que não se exige autorização do Congresso Nacional para a realização dos estudos técnicos prévios e da consulta livre, prévia e informada.

CAPÍTULO V: DA PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS AFETADAS NO RESULTADO DAS ATIVIDADES, DAS INDENIZAÇÕES E DAS COMPENSAÇÕES

A Seção I trata da participação das comunidades indígenas nos resultados das atividades econômicas e do pagamento de indenizações e compensações. O art. 19 estabelece que a participação dos indígenas nos resultados, a remuneração pelo trabalho, as indenizações e as compensações previstas na lei em que o PL vier a se transformar têm prioridade sobre a remuneração de parceiros ou concessionários não indígenas.

O art. 20 define os percentuais de participação nos resultados de empreendimentos de lavra mineral e aproveitamento hidrelétrico, a serem pagos às comunidades indígenas afetadas a partir do início da operação comercial: (I) 0,7% do valor da energia elétrica produzida, no caso de aproveitamento de potenciais hidráulicos, conforme a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; (II) entre 0,5% e 1% da produção de petróleo ou gás natural, conforme critério da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e nos termos da Lei nº 9.478, de 28 de fevereiro de 1997; e (III) 50% do valor da compensação financeira pela exploração de outros recursos minerais, conforme o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. O § 1º prevê que os pagamentos ocorrerão trimestralmente ou conforme

regulamento, desde que não exceda um semestre. Os §§ 2º e 3º tratam da distribuição proporcional dos valores entre as comunidades afetadas, com base na área e no grau de impacto. O § 4º esclarece que o pagamento previsto no *caput* não será dedutível das parcelas devidas a título de compensação financeira aos entes federativos.

O art. 21 dispõe que os pagamentos serão feitos por transferência bancária, em conta indicada pela representação legítima das comunidades indígenas afetadas. Já o art. 22 estabelece que os cálculos e valores de referência para esses pagamentos serão baseados em dados fornecidos pelas agências reguladoras setoriais responsáveis.

Por sua vez, a Seção II trata das indenizações devidas às comunidades indígenas afetadas pela restrição do usufruto de suas terras e pelos impactos decorrentes das atividades econômicas. O art. 23 estabelece que essas indenizações serão pagas exclusivamente às comunidades diretamente ou indiretamente afetadas, conforme regulamento. O § 1º esclarece que a realização dos estudos técnicos prévios, por si só, não gera direito à indenização. O § 2º determina que o pagamento será devido a partir do início de obras e serviços preparatórios que causem qualquer impacto nas terras ou nas comunidades, incluindo a instalação de sistemas de infraestrutura como transmissão, transporte e armazenamento. Já o § 3º dispõe que, após o início da exploração econômica, serão devidas apenas a participação nos resultados e compensações por impactos, sem prejuízo de parcelas indenizatórias futuras ou contínuas, além de indenizações por danos supervenientes não previstos.

O art. 24 define que o cálculo das indenizações levará em conta o grau de restrição ao usufruto da terra e os impactos causados, descontando os valores referentes às medidas de mitigação e compensação. Por fim, o art. 25 determina que o pagamento das indenizações observará critérios de proporcionalidade, considerando a extensão da restrição e dos impactos suportados por cada comunidade indígena afetada.

A Seção III, a seu turno, trata das ações de mitigação e compensação por impactos sanitários, sociais, culturais, econômicos e ecológicos decorrentes das atividades econômicas em terras indígenas. O art. 26 estabelece que esses impactos serão avaliados de forma contínua pela União. O § 1º determina que, identificado risco ou dano grave aos povos indígenas ou às suas terras, a União deverá advertir os envolvidos e poderá suspender administrativamente as atividades, inclusive por razões de segurança nacional. O § 2º condiciona essa suspensão à devida motivação, exige a consideração de

medidas menos gravosas e garante o contraditório, a ampla defesa e o acesso à Justiça.

O art. 27 prevê que os planos de prevenção, mitigação e compensação serão elaborados com base nos estudos técnicos prévios e nas avaliações contínuas, devendo ser revisados a cada cinco anos, no máximo. O parágrafo único permite que as ações compensatórias incluam, além de pagamentos, iniciativas voltadas à valorização cultural, promoção de direitos e recuperação ambiental, a serem definidas em comum acordo com as comunidades indígenas, com apoio do Poder Executivo federal e do Ministério Público Federal.

A Seção IV trata da administração dos recursos financeiros recebidos pelos povos e comunidades indígenas, a título de participação nos resultados, indenizações e compensações. O art. 28 estabelece que os próprios indígenas são responsáveis pela gestão desses recursos, observando diretrizes como: (I) repartição justa; (II) autonomia da comunidade; (III) respeito às formas tradicionais de organização e representação; e (IV) transparência perante a própria comunidade, os órgãos indigenistas e as instituições públicas de controle, como o Ministério Público Federal, o Judiciário e o Tribunal de Contas da União, considerando o dever da União de proteger as terras e os povos indígenas. O parágrafo único assegura aos indígenas legitimidade para representar judicial ou extrajudicialmente seus interesses relativos às atividades econômicas previstas na lei em que o PL vier a se transformar.

O art. 29 prevê que os recursos serão depositados na conta da renda do patrimônio indígena, nos seguintes casos: (I) se houver manifestação expressa da comunidade nesse sentido; (II) se não houver constituição de representação legal no prazo de um ano após o início das atividades; ou (III) se a comunidade se recusar a receber os valores. O parágrafo único determina que eventuais controvérsias sobre a divisão ou repasse dos recursos entre as comunidades afetadas deverão ser encaminhadas ao órgão indigenista federal.

CAPÍTULO VI: DA PESQUISA E DA LAVRA DE RECURSOS MINERAIS EM TERRAS INDÍGENAS

Os arts. 30 a 34 tratam do processo de licitação e das exigências vinculadas à autorização para atividades de pesquisa e lavra minerais em terras indígenas. O art. 30 estabelece que as áreas previamente autorizadas pelo

Congresso Nacional para essas atividades serão objeto de licitação conduzida pela Agência Nacional de Mineração (ANM).

O art. 31 determina que o edital da licitação deve conter o memorial descritivo da área disponível à mineração e incluir as condições técnicas, econômicas, sociais, ambientais e relativas aos direitos e interesses da comunidade indígena afetada.

O art. 32 exige que o edital preveja, no mínimo: (I) a participação das comunidades indígenas nos resultados da atividade; (II) o pagamento de indenizações por restrição de usufruto e por impactos sanitários, sociais, culturais, econômicos e ecológicos; e (III) a execução de ações de compensação e mitigação de danos.

O art. 33 condiciona a autorização de pesquisa e a concessão de lavra à apresentação de contrato firmado entre a empresa mineradora e as comunidades indígenas afetadas.

Por fim, o art. 34 estabelece que, ao conceder a autorização e a concessão, o Poder Executivo fixará a periodicidade mínima de fiscalização das atividades pelos órgãos competentes das áreas ambiental, mineral e indigenista.

CAPÍTULO VII: DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Os arts. 35 a 39 reúnem as disposições gerais, complementares e finais do Projeto de Lei. O art. 35 estabelece que, ressalvado o disposto no art. 3º, o atendimento às condições específicas previstas na lei que o PL vier a se transformar não dispensa a observância de outras normas, especialmente as de proteção ambiental, nem a obtenção das autorizações, permissões, concessões e licenças legalmente exigidas.

O art. 36 dispõe que a legislação específica sobre pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos, bem como sobre o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica, aplica-se de forma subsidiária ao disposto na futura lei.

O art. 37 atribui às agências reguladoras setoriais a responsabilidade pela fiscalização dessas atividades em terras indígenas, com o apoio da União.

O art. 38 revoga dois dispositivos legais que atualmente restringem a exploração mineral em terras indígenas: (I) o art. 44 da Lei nº 6.001, de 1973 (Estatuto do Índio), que prevê a exclusividade dos povos indígenas na garimpagem, faiscação e cata de riquezas do solo em suas terras; e (II) a alínea “a” do art. 23 da Lei nº 7.805, de 1989, que veda a aplicação da permissão de lavra garimpeira em terras indígenas.

Por fim, o art. 39 estabelece que a futura lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação do PL, argumenta-se que os povos indígenas estão em um limbo jurídico que propicia toda forma de ilegalidades, praticadas por invasores e por pretensos defensores, que acabam por ferir aqueles a quem dizem proteger. De acordo com a justificação, a ausência de regulamentação tem favorecido, ao longo das décadas, o avanço da ilegalidade e da miséria nas terras indígenas, resultando em conflitos internos e externos. Argumenta-se, ainda, que essa situação pode ser superada mediante regulamentação de atividades econômicas capazes de gerar renda e contribuir para a valorização dos indígenas e de sua cultura, sem descurar da prevenção, da mitigação e da compensação de danos que qualquer atividade pode, presumivelmente, causar sobre as comunidades e o ambiente em que vivem.

A matéria foi distribuída para análise da CDH e das Comissões de Serviços de Infraestrutura, de Meio Ambiente e de Constituição, Justiça e Cidadania.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta CDH opinar sobre a garantia e promoção dos direitos humanos, inclusive direitos das minorias sociais ou étnicas, o que torna regimental a análise da proposição por este Colegiado.

A Constituição de 1988, por meio do § 2º do art. 5º, inaugurou em nosso ordenamento jurídico uma dupla fonte normativa para o sistema constitucional de direitos e garantias. A primeira fonte, proveniente do direito interno, abrange os direitos expressos e implícitos na própria Constituição; a segunda, oriunda do direito internacional, decorre dos tratados de direitos

humanos de que o Brasil seja parte. Assim, a Constituição atribuiu expressamente aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos ratificados pelo Brasil a condição de fontes do sistema constitucional de proteção dos direitos.

Sob essa perspectiva, o Projeto de Lei nº 6.050, de 2023, incorre tanto em inconstitucionalidade quanto em inconvencionalidade.

No art. 231, § 3º, a Constituição estabelece que “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas”. Dispõe ainda que, no que se refere às terras indígenas, “são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto (...) a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar”.

A proposição em análise trata-se de um projeto de lei ordinária; dessa forma, não regulamenta, nem poderia, o que venha a ser o “relevante interesse público da União”. O PL usa apenas esse artifício do “relevante interesse público da União” para ignorar o resultado da consulta livre, prévia e informada às comunidades indígenas. Assim, o PL inverte a ordem lógica idealizada pela Constituição, ao regulamentar atividades econômicas em terras indígenas sem o prévio debate no Congresso Nacional acerca das hipóteses de relevante interesse público da União, matéria que, como citado, deve ser regulada por lei complementar.

A própria justificação da matéria reconhece a necessidade de regulamentar o “relevante interesse público da União”. Nos exatos termos da justificação, “a única hipótese em que atividades econômicas podem ser legalmente desenvolvidas em terras indígenas é a ocorrência de relevante interesse público da União, conforme dispuser lei complementar — ainda não aprovada —, por força do § 6º do art. 231 da Constituição Federal.”

Resta claro, assim, que a própria justificação da matéria reconhece seu vício insanável.

Ademais, no que se refere à aderência aos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, a proposição não atende à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual

determina que os governos deverão “consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”. De fato, a matéria prevê a realização da consulta livre, prévia e informada das comunidades indígenas afetadas; contudo, o mais importante, que é a consulta prévia à apresentação da matéria, não foi realizado.

Ora, a matéria regulamenta atividades econômicas em terras indígenas, institui indenizações, recebimento de royalties, medidas de mitigação e diretrizes sobre como a consulta prévia às comunidades deve ser realizada, além de dispor sobre a administração dos recursos obtidos pelos povos indígenas. Tudo isso foi concebido sem qualquer consulta aos povos indígenas do nosso País. Por essa razão, a proposta contém vício insanável, pois sua gênese ocorreu sem a participação e a consulta devida aos povos indígenas.

Há de haver argumentos de que as audiências públicas realizadas no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs garantiram a participação desses povos no debate. Contudo, tais audiências limitaram-se a encontros segmentados, incapazes de suprir ou substituir a consulta livre, prévia e informada. Tal consulta deve ser conduzida de boa-fé, de forma apropriada às circunstâncias, visando chegar a um acordo e obter o consentimento sobre as medidas propostas, conforme determina a Convenção nº 169 da OIT. No presente Projeto de Lei, essa condição simplesmente não foi atendida.

Reiteramos que compete à CDH manifestar-se sobre a garantia e a promoção dos direitos humanos, inclusive os direitos das minorias sociais e étnicas. Diante disso, antes de apreciarmos qualquer proposta que envolva atividades econômicas em terras indígenas, devemos assegurar o direito de participação e escuta dos povos indígenas na formulação de proposição suscetível de afetá-los. Caso contrário, esta Comissão contribuirá com a violação de princípios constitucionais e internacionais de proteção dos povos indígenas.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 6.050, de 2023.

Sala da Comissão,

Senador ROGÉRIO CARVALHO



Relatório de Registro de Presença

45ª, Extraordinária

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)		
TITULARES	SUPLENTES	
IVETE DA SILVEIRA	1. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
GIORDANO	2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
SERGIO MORO	3. ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE
VAGO	4. STYVENSON VALENTIM	
MARCOS DO VAL	5. MARCIO BITTAR	PRESENTE
PLÍNIO VALÉRIO	6. VAGO	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)		
TITULARES	SUPLENTES	
CID GOMES	1. FLÁVIO ARNS	PRESENTE
JUSSARA LIMA	2. PEDRO CHAVES	PRESENTE
MARA GABRILLI	3. VAGO	
VAGO	4. VAGO	

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)		
TITULARES	SUPLENTES	
JAIME BAGATTOLI	1. EDUARDO GIRÃO	
MAGNO MALTA	2. ROMÁRIO	PRESENTE
MARCOS ROGÉRIO	3. JORGE SEIF	
ASTRONAUTA MARCOS PONTES	4. FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE

Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)		
TITULARES	SUPLENTES	
FABIANO CONTARATO	1. WEVERTON	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	2. AUGUSTA BRITO	PRESENTE
HUMBERTO COSTA	3. PAULO PAIM	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)		
TITULARES	SUPLENTES	
TEREZA CRISTINA	1. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
DAMARES ALVES	2. MECIAS DE JESUS	PRESENTE

Não Membros Presentes

WILDER MORAIS
SÉRGIO PETECÃO
WELLINGTON FAGUNDES
NELSINHO TRAD
IZALCI LUCAS
CIRO NOGUEIRA

DECISÃO DA COMISSÃO
(PL 6050/2023)

NA 45^a REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH FAVORÁVEL AO PROJETO, COM AS EMENDAS NºS 1 E 2-CDH (DE REDAÇÃO). NA SEQUÊNCIA A COMISSÃO APROVA O REQUERIMENTO Nº 89/2025-CDH, QUER REQUER A URGÊNCIA DA MATÉRIA.

13 de agosto de 2025

Senadora Damares Alves

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa