



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 69, DE 2025

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA,
sobre o Projeto de Lei nº 1331, de 2022, do Senador Mecias de Jesus,
que Dispõe sobre a pesquisa e a lavra de recursos minerais em terras
indígenas homologadas ou em processo de demarcação.

PRESIDENTE EVENTUAL: Senadora Jussara Lima

RELATOR: Senadora Damares Alves

20 de agosto de 2025





SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 1.331, de 2022, do Senador Mecias de Jesus, que *dispõe sobre a pesquisa e a lavra de recursos minerais em terras indígenas homologadas ou em processo de demarcação*.

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 1.331, de 2022, do Senador Mecias de Jesus, tem como objetivo regulamentar a pesquisa e a lavra de recursos minerais em terras indígenas homologadas ou em processo de demarcação.

Para esse fim, admite a autorização de pesquisa e a concessão de lavra para extração mineral em áreas predefinidas pela Agência Nacional de Mineração, desde que haja consentimento livre, prévio e informado das comunidades indígenas afetadas, às quais fica assegurada a participação no resultado da lavra. Com relação ao consentimento, o PL nº 1.331, de 2022, determina que seja garantida efetiva participação das comunidades afetadas, prevendo o uso de sua língua, a participação de instituições representativas dos povos interessados, a discussão sobre direitos humanos inalienáveis, avaliação das preocupações e das expectativas das comunidades indígenas a fim de mitigar possíveis efeitos nocivos da atividade de extração mineral, e o uso de procedimentos adequados às circunstâncias e à boa-fé, mediante manifestação majoritária da



SENADO FEDERAL

comunidade, sendo vedada a tomada de decisões unilaterais por lideranças indígenas.

A proposição determina que a exploração mineral ocorra sem prejuízo da integridade cultural, social e econômica das comunidades indígenas. Permite que havendo extração ilegal de minerais das terras indígenas seja usada mão de obra indígena, sendo vedada a cooptação de indígenas por meio de promessas, favores e benefícios financeiros.

A participação das comunidades indígenas nos resultados é fixada em 2% a 4% do faturamento bruto da comercialização do mineral, conforme critérios a ser estabelecidos em regulamento, que também disporá sobre a distribuição desses recursos, proporcionalmente à área outorgada, se as atividades envolverem mais de uma terra indígena. O prazo máximo para que o Poder Executivo publique tais regulamentos é fixado em de noventa dias.

Prevê, ainda, que os estados, o Distrito Federal e os municípios recebam a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), na forma prevista na Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, observadas as alíquotas estabelecidas no Anexo da Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017, e o percentual máximo de 4%.

A cláusula de vigência determina que a lei resultante do PL nº 1.331, de 2022, entre em vigor na data de sua publicação.

O autor justifica a iniciativa como tentativa de conciliar os interesses daqueles que atuam na atividade de extração mineral, dos indígenas e dos entes da Federação. Reconhece a dificuldade em equilibrar as pressões econômicas e ambientais pertinentes a esse tema, mas assevera que a insegurança jurídica, a violência, a devastação ambiental e a evasão de divisas, resultantes da anomia dentro da qual se pratica a atividade de extração mineral ilegal, na qual se envolvem indígenas e não-indígenas, podem ser superadas se finalmente regulamentarmos os dispositivos constitucionais que já



SENADO FEDERAL

estabelecem critérios mínimos para que a exploração mineral possa ocorrer legalmente.

Após manifestação desta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), a proposição seguirá para análise da Comissão de Meio Ambiente (CMA) e, em caráter terminativo, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Não foram recebidas emendas.

II – ANÁLISE

O inciso III do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal fixa a competência da CDH para opinar sobre a garantia e a promoção dos direitos humanos.

Sob essa perspectiva, é abundantemente justificada a preocupação que fundamenta o PL nº 1.331, de 2022. Sem lei, sem regulamentação alguma, impera toda sorte de crime, violência e injustiça nos locais onde ocorrem extração ilegal de minerais que funcionam em terras indígenas. Proteger as terras indígenas é dever inequívoco do Estado, mas a Constituição reconhece que o a extração mineral não apenas é viável como também deve beneficiar os indígenas, desde que algumas condições, como a participação nos resultados da lavra, sejam observadas.

A extração mineral faz parte da nossa história; já existia muito antes da Constituição de 1988 e nunca parou. A busca das riquezas minerais foi um dos motores da expansão territorial do Brasil desde os primórdios da colonização. Nas regiões mais ermas, especialmente nas fronteiras, a extração mineral ainda é vista como uma chance de realizar o sonho de ascensão social de muitos trabalhadores que não têm um grande leque de oportunidades.

É indispensável, porém, que essa atividade seja regulamentada e fiscalizada, pois a proibição intransigente e a cobiça desmedida trazem inúmeros perigos. Disputas entre os próprios aqueles que trabalham na extração mineral ilegal, ou entre estes e os



SENADO FEDERAL

indígenas, são constantes. Muitos desses indivíduos adoecem e morrem em condições precárias de trabalho, algumas vezes análogas à escravidão. Mulheres e meninas são levadas para cozinhar nas áreas de extração mineral ilegal, mas acabam sendo forçadas a se prostituir para pagar dívidas com transporte, alojamento e alimentação, tornando-se escravas sexuais. Facções criminosas brasileiras e estrangeiras oferecem serviços de “proteção”, fornecem armas e usam o ouro para lavar dinheiro de outras atividades ilegais, como o tráfico de drogas e de armas. Há mais de trinta anos este Congresso Nacional trava discussões intermináveis sobre esse assunto enquanto assistimos a episódios como o massacre ocorrido na Reserva Roosevelt e a recorrente crise humanitária na Terra Indígena Yanomami. Nossa inércia é medida em sangue e sofrimento.

O caminho da regulamentação é indicado na própria Constituição de 1988, com ao menos três requisitos inafastáveis, que são a autorização do Congresso Nacional, a consulta prévia, livre e informada das comunidades afetadas e a participação dos indígenas no resultado da lavra. O PL nº 1.331, de 2022, respeita essas condições e vai além do mínimo: nele, está expressa a garantia da integridade cultural, social e econômica das comunidades indígenas, assim como a vedação à mineração industrial; a exploração mineral em áreas nas quais existam povos isolados ou de contato recente é categoricamente proibida; a participação de instituições representativas e debates sobre direitos humanos, sobre questões ambientais e sobre possíveis efeitos negativos que a extração de mineral ilegal possa produzir também são garantidos; proíbe-se o aliciamento dos indígenas; a cooptação de lideranças individuais também é desestimulada, ao prever que o consentimento venha da manifestação da maioria da comunidade afetada.

É meritória, portanto, a iniciativa, que dedica a maioria de seus dispositivos à proteção dos indígenas contra abusos e à garantia de seus direitos constitucionais. Longe de representar qualquer tipo de imposição de força sobre os indígenas, oferece uma solução equilibrada para esse debate tão antigo e espinhoso, condicionando a atividade de extração mineral ao assentimento das comunidades afetadas.



SENADO FEDERAL

Concluída a análise global do texto, identificamos a necessidade de efetuar alguns reparos pontuais, que passamos a expor.

Na ementa e no primeiro artigo, propomos suprimir a menção aos estágios de homologação e demarcação de terras indígenas, que são apenas duas das fases desde a sua identificação, delimitação, demarcação, homologação e registro. É suficiente a menção a terras indígenas.

No art. 2º, sugerimos suprimir a menção à Agência Nacional de Mineração, para não violar o princípio constitucional da separação de Poderes. Pela mesma razão, propomos alterar a redação do art. 6º, que atribui funções específicas à Fundação Nacional dos Povos Indígenas.

No art. 5º, inciso II, a substituição da palavra “instituições” por “entidades”.

O art. 7º abre discussão sobre a capacidade de trabalho e o grau de aculturação dos silvícolas. Propomos suprimir esse trecho, pois o termo “silvícola” é impreciso, a aculturação é um conceito já ultrapassado e o questionamento sobre a capacidade de trabalho pode ser interpretado de modo ofensivo. Também o termo “cooptação”, no parágrafo primeiro, deve ser substituído por “aliciamento”, que tem sentido jurídico definido.

Finalmente, propomos suprimir o art. 10, pois não cabe ao Legislativo fixar prazo para que o Poder Executivo exerça sua competência constitucional de regulamentar a lei.

III – VOTO

Em razão do que foi exposto, concluimos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.331, de 2022, com as seguintes emendas:



SENADO FEDERAL

EMENDA Nº 1- CDH

Suprima-se a expressão “homologadas ou em processo de demarcação” na ementa e no art. 1º do Projeto de Lei nº 1.331, de 2022.

EMENDA Nº 2- CDH

Suprima-se a expressão “pela ANM” no art. 2º do Projeto de Lei nº 1.331, de 2022.

EMENDA Nº 3- CDH

Substitua-se, no inciso II do art. 5º do Projeto de Lei nº 1.331, de 2022, a palavra “instituições” por “entidades”.

EMENDA Nº 4- CDH

Dê-se a seguinte redação ao art. 6º do Projeto de Lei nº 1.331, de 2022:

“Art. 6º O ingresso nas terras indígenas para a realização da consulta prévia será objeto de regulamento específico e terá o prazo máximo de duração de 3 (três) meses, renovável por igual período.”

EMENDA Nº 5 - CDH

Suprima-se a expressão “levando em conta a capacidade de trabalho e o grau de aculturação do silvícola” no *caput* do art. 7º do Projeto de Lei nº 1.331, de 2022.



SENADO FEDERAL

EMENDA Nº 6 - CDH

Substitua-se, no parágrafo único do art. 7º do Projeto de Lei nº 1.331, de 2022, a expressão “É vedada a cooptação” por “É vedado o aliciamento”.

EMENDA Nº 7- CDH

Suprima-se o art. 10 do Projeto de Lei nº 1.331, de 2022, renumerando-se como tal o art. 11.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



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 1.331, de 2022, do Senador Mecias de Jesus, que *dispõe sobre a pesquisa e a lavra de recursos minerais em terras indígenas homologadas ou em processo de demarcação*.

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 1.331, de 2022, do Senador Mecias de Jesus, que pretende regulamentar a pesquisa e a lavra de recursos minerais em terras indígenas homologadas ou em processo de demarcação.

A proposição prevê que a Agência Nacional de Mineração possa autorizar a pesquisa e conceder lavra garimpeira em terras indígenas, sem prejuízo da integridade cultural, social e econômica das comunidades afetadas, que serão consultadas e terão direito a 2% a 4% do faturamento bruto obtido com a comercialização dos minerais extraídos.

O PL nº 1.331, de 2022, estipula prazo máximo de noventa dias para que o Poder Executivo regulamente os critérios de participação nos resultados e de distribuição proporcional entre áreas indígenas diversas que sejam afetadas pelo mesmo empreendimento.

Finalmente estabelece que os estados, o Distrito Federal e os municípios receberão Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), na forma prevista na Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, observadas as alíquotas estabelecidas no Anexo da Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017, com percentual máximo de 4%. A vigência prevista seria imediata.

Após manifestação da CDH, a proposição seguirá para análise da Comissão de Meio Ambiente (CMA) e, em caráter terminativo, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Não foram recebidas emendas.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, cabe observar que o PL nº 6.050, de 2023, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs, que “dispõe sobre atividades econômicas em terras indígenas”, está na pauta desta mesma Reunião. *A priori*, sem adentrar na análise de mérito, parece-nos que o conteúdo daquela proposição é mais abrangente e seu texto tem maior rigor técnico. De qualquer forma, não convém, absolutamente, aprovar duas proposições diferentes sobre o mesmo tema.

Passando à análise do PL nº 1.331, de 2022, a CDH deve opinar sobre as proposições submetidas à sua apreciação sob a perspectiva da garantia e da promoção dos direitos humanos, conforme disposto no inciso III do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal.

Sob essa perspectiva, preocupa-nos a discussão de tema tão sensível sem a participação direta dos principais afetados, que são os povos indígenas. Ao proceder dessa forma, descumpre-se a obrigatoriedade de “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”, estabelecida nos termos do art. 6º, parágrafo 1, alínea *a*, da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051, de 19 de dezembro de 2004, e atualmente consolidada no Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Trata-se de norma garantidora de direitos e garantias fundamentais, com aplicação imediata

e amparo constitucional, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Esse aspecto, isoladamente, já seria suficiente para obstar a aprovação da matéria, sob pena de violação do direito expressamente garantido à consulta livre, prévia e informada, que a proposição afirma preservar. Todavia, há outros problemas sobre os quais devemos nos manifestar.

O primeiro é a afirmação de que a pesquisa e a lavra garimpeira em terras indígenas ocorrerão sem prejuízo da integridade cultural, social e econômica das comunidades afetadas. Qualquer extração mineral, mesmo que seja realizada em áreas não indígenas, tem evidente impacto sobre as comunidades próximas, o que expõe o vazio dessa declaração.

Ademais, o garimpo, como tem sido ilegalmente praticado há décadas em terras indígenas, envenena os próprios garimpeiros, os indígenas, a terra e os rios com mercúrio, a tal ponto que a contaminação na Terra Yanomami chega a Boa Vista, a centenas de quilômetros rio abaixo, colocando em risco a saúde de sua população. Trata-se de uma substância perigosa, acumulada e magnificada na cadeia alimentar, que age como uma neurotoxina no corpo humano e tem alto potencial teratogênico e abortivo.

A história antiga e recente do garimpo enseja cautela. Os indígenas são ameaçados, atacados e mortos por invasores, enquanto são expulsos de suas terras tradicionais. Meninas indígenas são estupradas ou forçadas a se prostituir em troca de mantimentos, já que as roças, a caça e a pesca são afetadas pelo garimpo. Durante as operações de desintrusão realizadas em 2023, as forças de segurança resgataram adolescentes que haviam sido aliciadas para trabalhar como cozinheiras, com promessa de alta remuneração, mas foram forçadas a se prostituir para pagar o custo com o próprio transporte e a alimentação. Além dos crimes contra a União e os indígenas, há o tráfico de meninas e a escravidão sexual. Enquanto isso, a proposição admite o trabalho de indígenas no garimpo, mas veda a cooptação de indígenas por meio de promessas, favores e benefícios financeiros, sem oferecer qualquer garantia nesse sentido ou prever sanção aos violadores.

Preocupa-nos, ainda, a facilidade com que facções criminosas foram convidadas a participar do garimpo, supostamente para prover segurança aos garimpeiros, e acabaram por tomar conta de vastas operações, inclusive em faixa de fronteira. Os municípios com presença de garimpo veem explodir as taxas de criminalidade. O ouro ilegalmente extraído acaba servindo para lavar

dinheiro do tráfico de drogas e a proximidade da fronteira propicia contatos com grupos criminosos estrangeiros, com os quais trocam armas e drogas. Sem a devida atenção ao comércio de ouro, à lavagem de dinheiro e às cadeias delituosas envolvidas nesse meio, é temerário aprovar proposições como as que temos discutido.

Evidentemente, tratamos aqui da disciplina legal do garimpo, e não de liberar a exploração absolutamente criminosa, predatória e irresponsável que vemos ocorrer há décadas, sob o beneplácito de governantes que valorizam mais o próprio bolso do que a vida alheia. Mas a legitimidade da regulamentação depende de ouvirmos os indígenas, de avaliarmos cuidadosamente os riscos envolvidos e de estabelecermos garantias sólidas aos direitos fundamentais.

Passando a alguns aspectos mais técnicos, o PL nº 1.331, de 2022, determina que, na consulta, seja garantida efetiva participação das comunidades afetadas, prevendo o uso de sua língua, a participação de instituições representativas dos povos interessados, a discussão sobre direitos humanos inalienáveis, avaliação das preocupações e das expectativas das comunidades indígenas a fim de mitigar possíveis efeitos nocivos da atividade garimpeira, e o uso de procedimentos adequados às circunstâncias e à boa-fé, mediante manifestação majoritária da comunidade, sendo vedada a tomada de decisões unilaterais por lideranças indígenas. Ocorre que a imposição de uma regra uniforme a povos e comunidades tão diversos – e são centenas de povos indígenas em diferentes biomas e com dinâmicas de contato bastante específicas, pelo Brasil afora – simplesmente não atende à garantia dos direitos de todas as comunidades. Há povos que já têm protocolos de consulta aprovados, outros têm trabalhos nesse sentido e muitos sequer iniciaram esse processo. Mas a diversidade de situações nos leva a constatar que a definição das regras específicas seria matéria típica de regulamentos e portarias, não de lei, que deveria prever apenas normas gerais, nesse caso.

Já com relação à regulamentação, ressalvamos a nítida inconstitucionalidade de estipular prazo para que o Poder Executivo edite decreto com os critérios de participação nos resultados da comercialização dos minérios. Salvo inconstitucionalidade por omissão, não cabe a um Poder estipular prazo para que outro exerça a própria competência.

III – VOTO

Pelas razões aqui expostas, concluimos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 1.331, de 2022.

Sala da Comissão,

Senador ROGÉRIO CARVALHO

**Relatório de Registro de Presença****49ª, Extraordinária****Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa**

Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, PODEMOS, MDB, PSDB)			
TITULARES		SUPLENTEs	
IVETE DA SILVEIRA	PRESENTE	1. ALESSANDRO VIEIRA	
GIORDANO	PRESENTE	2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	3. ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE
VAGO		4. STYVENSON VALENTIM	
MARCOS DO VAL		5. MARCIO BITTAR	
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	6. VAGO	
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTEs	
CID GOMES		1. FLÁVIO ARNS	PRESENTE
JUSSARA LIMA	PRESENTE	2. PEDRO CHAVES	PRESENTE
MARA GABRILLI		3. VAGO	
VAGO		4. VAGO	
Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTEs	
JAIME BAGATTOLI	PRESENTE	1. EDUARDO GIRÃO	
MAGNO MALTA		2. ROMÁRIO	PRESENTE
MARCOS ROGÉRIO		3. JORGE SEIF	PRESENTE
ASTRONAUTA MARCOS PONTES	PRESENTE	4. FLÁVIO BOLSONARO	
Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTEs	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	1. WEVERTON	
ROGÉRIO CARVALHO		2. AUGUSTA BRITO	PRESENTE
HUMBERTO COSTA	PRESENTE	3. PAULO PAIM	PRESENTE
Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTEs	
TEREZA CRISTINA	PRESENTE	1. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
DAMARES ALVES	PRESENTE	2. MECIAS DE JESUS	PRESENTE

Não Membros Presentes

ANGELO CORONEL
SÉRGIO PETECÃO
WELLINGTON FAGUNDES
NELSINHO TRAD
IZALCI LUCAS

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 1331/2022)

NA 49ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A SENADORA DAMARES ALVES PASSA A PRESIDÊNCIA PARA A SENADORA JUSSARA LIMA. NA SEQUÊNCIA, O SENADOR PAULO PAIM FAZ A LEITURA DO VOTO EM SEPARADO DO SENADOR ROGÉRIO CARVALHO. EM SEGUIDA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH FAVORÁVEL AO PROJETO, COM AS EMENDAS DE Nº 1 A 7-CDH, COM OS VOTOS CONTRÁRIOS DOS SENADORES PAULO PAIM E HUMBERTO COSTA.

20 de agosto de 2025

Senadora Jussara Lima

Presidiu a reunião da Comissão de Direitos Humanos e
Legislação Participativa