



SENADO FEDERAL

EMENDAS

Apresentadas perante a Mesa do Senado Federal ao **Projeto de Lei nº 2903, de 2023**, que *"Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973."*

PARLAMENTARES	EMENDAS N°S
Senador Humberto Costa (PT/PE)	050; 051; 052
Senador Humberto Costa (PT/PE), Senadora Augusta Brito (PT/CE)	053
Senadora Augusta Brito (PT/CE)	054; 055; 056; 057; 058; 059
Senadora Eliziane Gama (PSD/MA)	060; 076; 077; 078; 079; 080; 081
Senador Fabiano Contarato (PT/ES)	061; 062; 063; 064; 065; 066; 067; 068; 069; 070; 071; 072; 073; 074; 075

TOTAL DE EMENDAS: 32



Página da matéria



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

EMENDA N° - PLEN
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)
Modificativa

Dê-se ao art. 22 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 22. Ao poder público é permitida a instalação, em terras indígenas, de equipamentos de saúde e educação, mediante consulta prévia à comunidade indígena.

§ 1º A consulta prévia deverá possibilitar à comunidade se manifestar sobre suas reais necessidades por prestação de serviços públicos, bem como conhecer os impactos socioambientais associados à proposta.

§ 2º O disposto no *caput* deverá ocorrer sob iniciativa da União, com fiscalização do Ministério Público Federal e participação dos órgãos ambientais e indigenista federal competentes, bem como das entidades representativas dos grupos indígenas interessados.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda busca aprimorar o art. 22 do projeto, para acrescentar a consulta prévia à comunidade indígena atendida pela prestação dos serviços públicos que o dispositivo propõe regular.

Estabelece, também, regras mínimas sobre a consulta prévia, para assegurar que ela seja capaz de cumprir sua finalidade.

Em complementação, acrescenta condicionantes para a implementação de tais instalações, a fim de que ocorra por iniciativa da União e com a fiscalização e participação dos órgãos públicos e entidades representativas da comunidade.

Sala das Sessões, em de setembro de 2023

Senador HUMBERTO COSTA



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

EMENDA N° - PLEN
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)
Modificativa

Dê-se ao art. 26 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 26.** É facultado o exercício de atividades econômicas sustentáveis em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, em observância ao usufruto exclusivo dos bens naturais nelas existentes.

§ 1º As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta e a exploração de riquezas do solo, dos rios e dos lagos pela comunidade indígena.

§ 2º As atividades econômicas de que trata o *caput*, observarão as seguintes providências:

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

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

III – a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, concorde com a celebração de termo de parceria, sendo anexado no termo de parceria um parecer técnico jurídico da organização indígena;

IV - o termo de parceria seja registrado e fiscalizado pela Funai.”

JUSTIFICAÇÃO

O art. 26 do PL nº 2903, de 2023, trata sobre a exploração de atividades econômicas em terras indígenas. Tendo em vista que as referidas terras são de propriedade da União e de usufruto exclusivo dos povos indígenas, é necessário adequar a redação do referido dispositivo ao que prevê o art. 231, §§ 2º e 6º da Constituição Federal.

Para tanto, se propõe que a celebração de contratos, originalmente prevista, seja substituída pela celebração de termos de parcerias.

Nos termos do artigo 9º, da Lei nº 9.790/1999, o termo de parceria é o instrumento legal cabível para firmar vínculo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público com a finalidade de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

formação de vínculo de cooperação, para fomento e execução de atividades de interesse público.

No caso em tela, trata-se de vínculo a ser constituído entre a União, as comunidades indígenas e as referidas associações civis sem fins lucrativos com a finalidade precípua de garantir a reprodução física, cultural e econômica dos povos indígenas, a defesa do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável (art. 3º, inciso VI, da Lei nº 9.790/1999).

São excetuados, portanto, do objeto dos termos de parceria a exploração de minérios, instalação de hidrelétricas e de grandes empreendimentos que prejudiquem o desenvolvimento sustentável, a preservação do meio ambiente e dos modos tradicionais de vida dos povos residentes nas terras indígenas.

Sala das Sessões, em de setembro de 2023

Senador **HUMBERTO COSTA**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

EMENDA N° - PLEN
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)
Supressiva

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

JUSTIFICAÇÃO

O art. 30 do PL nº 2903, de 2023 propõe alteração no art. 1º da Lei nº. 11.460, de 21 de março de 2007, que dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação, para autorizar o cultivo destes organismos em terras indígenas, o que é vedado pela legislação vigente.

Esta permissão é mais um ponto de constitucionalidade flagrado no projeto em tela, uma vez que viola os direitos das comunidades indígenas, notadamente referente aos “usos”, “costumes” e “tradições”, podendo causar a contaminação de sementes e espécies crioulas e nativas, comprometendo a biodiversidade, o patrimônio genético dos povos indígenas, a segurança alimentar e o bem-estar das comunidades.

Neste sentido, propomos a imediata supressão deste dispositivo do PL que ora é analisado por esta Comissão.

Sala das Sessões, em de setembro de 2023

Senador **HUMBERTO COSTA**



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

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

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

JUSTIFICAÇÃO

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

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

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

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

Sala das Sessões,

Senadora AUGUSTA BRITO



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

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

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

JUSTIFICAÇÃO

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

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

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

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



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

Sala das Sessões,

Senadora AUGUSTA BRITO



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

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

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

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

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

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

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

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

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

JUSTIFICAÇÃO

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



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

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

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

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

Sala das Sessões,

Senadora **AUGUSTA BRITO**



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

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

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

JUSTIFICAÇÃO

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

Sala das Sessões,

Senadora AUGUSTA BRITO



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

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

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

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

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

JUSTIFICAÇÃO

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

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

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

Sala das Sessões,

Senadora **AUGUSTA BRITO**



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

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

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

JUSTIFICAÇÃO

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

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

Sala das Sessões,

Senadora AUGUSTA BRITO



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

EMENDA N° - Plenário

(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Dê-se aos arts. 9º e 11 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 9º Antes de concluir o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, nos termos do § 6º do art. 231, da Constituição Federal, a União promoverá ações de proteção territorial a fim de evitar o adensamento de invasões e riscos à segurança e sobrevivência física e cultural dos indígenas.

§ 1º Consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até a expedição da Portaria Declaratória pelo Ministro da Justiça.

§ 2º A indenização das benfeitorias de boa-fé deverá ocorrer após a realização do levantamento fundiário que poderá ser feito por vistoria do órgão indigenista ou por meio de sensoriamento remoto.”

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

§ 1º Após o pagamento das benfeitorias de boa-fé a União promoverá a desintrusão da terra indígena.

§ 2º A indenização do proprietário de boa-fé com título emitido por estado da federação será requerida em processo administrativo ou judicial próprio, desatrelado do processo administrativo de demarcação de terras indígenas, e o responsável pelo pagamento será o ente público estadual cuja atuação ilícita tenha despertado a confiança legítima do particular, resguardado o acionamento subsidiário da União, que, em caso de pagamento, terá direito de regresso contra o ente estadual.

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

§ 4º A indenização poderá ser paga em pecúnia ou título de dívida agrária (TDA).”

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda modificativa visa aprimorar o processo de indenização de terceiro possuidor de boa-fé, para desatrelar seu requerimento do processo administrativo de demarcação, prever que o ente público responsável pelo pagamento é aquele que ocasionou o dano e que seja comprovada a boa-fé no ato de requerimento.

A indenização decorrente da responsabilidade civil do Estado não pode ser requerida no bojo do processo administrativo de demarcação de terras indígenas, tampouco de forma prévia à garantia do direito originário dos povos indígenas aos territórios tradicionalmente ocupados. Tendo em vista que o pagamento de indenização não decorre da demarcação – o que é vedado pelo art. 231, §6º, da Constituição –, mas sim da atuação ilícita do Poder Público que ocasionou danos ao particular.

De outro giro, o responsável pelo pagamento deve ser o ente público cuja atuação ilícita tenha despertado a confiança legítima do particular. Para requerer administrativamente ou em juízo indenização por frustração da confiança legítima, o particular deverá comprovar, por fim, que agiu de boa-fé, observando a prudência e a razoabilidade necessárias, não sendo indenizável

quem tenha se envolvido em conflitos possessórios com indígenas que tenham resultado na expulsão dos povos originários de suas terras. Isso incentivaria invasões a territórios tradicionais indígenas e premiaria graves violações de tratados internacionais de direitos humanos e do texto constitucional.

Sala das Sessões,

Senadora AUGUSTA BRITO

EMENDA N° - PLEN
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se o *caput* e parágrafo único do art. 20 do PL 2.903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 231, § 2º, da Constituição Federal prescreve que “As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios se destinam a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”.

Ao excluir, do usufruto exclusivo dos indígenas, qualquer área de “relevante interesse público da União”, o PL escancara terras indígenas a qualquer interesse econômico, em detrimento dos direitos originários dos povos indígenas. Ocorre que tais terras estão afetadas “por efeito de sua destinação constitucional, a fins específicos, voltados, essencialmente, à proteção jurídica, social, antropológica, econômica e cultural dos índios, dos grupos indígenas”¹. Diante disso, o Artigo viola o Artigo 231, *caput* e §§ 2º e 3º da Constituição.

Além disso, o artigo 30.2 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas destaca que “não se desenvolverão atividades militares nas terras ou territórios dos povos indígenas, a menos que essas atividades sejam justificadas por um interesse público pertinente ou livremente decididas com os povos indígenas interessados, ou por estes

¹ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MS n.º 34.250 AgR. Relator: Ministro Celso de Mello. DJe: 19/10/2020.

solicitadas”. A Declaração também estabelece que os Estados realizarão consultas antes de utilizar suas terras ou territórios para atividades militares. Ou seja, atividades militares não estão dispensadas de realizar o competente processo de consulta prévia, livre e informada, de modo que a disposição viola norma prevista em Declaração protetiva dos direitos humanos dos povos indígenas.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

**EMENDA N° - PLEN
(PL n° 2.903, de 2023)**

Suprime-se o Artigo 13, caput, do PL n.º 2.903/2023:

JUSTIFICAÇÃO

O Artigo 13 veda a ampliação de terras indígenas (TIs) já demarcadas. A ampliação de terras, contudo, não foi vedada pelo Supremo Tribunal Federal, que já se manifestou expressamente sobre a não vinculação dessa condicionante (ou de qualquer outra) às demais demarcações de TIs. Como exemplo, mencione-se o julgamento da Reclamação 13.769, em maio de 2012. Ao decidir o caso, o ministro Ricardo Lewandowski reafirmou posicionamento segundo o qual a Pet. 3.388 refere-se apenas ao procedimento de demarcação da TI Raposa Serra do Sol e não poderia ser invocado contra atos e decisões que digam respeito a qualquer outra área indígena, “porque não houve no acórdão que se alega descumprido o expresso estabelecimento de enunciado vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário, atributo próprio dos procedimentos de controle abstrato de constitucionalidade das normas, bem como súmulas vinculantes, do qual não são dotadas, ordinariamente, as ações populares”.

Em fevereiro de 2017, a Primeira Turma do STF reiterou esse posicionamento ao julgar a Reclamação 14.473. Na oportunidade, o ministro Marco Aurélio enfatizou que as condicionantes fixadas no caso Raposa Serra do Sol não permitem a conclusão de vinculação daquele processo “relativamente à demarcação de outras terras indígenas”.

O eminente Ministro Gilmar Ferreira Mendes, ao analisar o domínio da União sobre as Terras Indígenas, conclui: “o reconhecimento da situação dominial, de forma

reduzida, não obsta a que se postule ou a que se proceda a sua ampliação, pelas vias legais”¹.

Desta forma, o caso Raposa Serra do Sol se trata de um precedente judicial que não tem qualquer aptidão técnica para vincular o poder judiciário ou a administração pública. Sobre os precedentes judiciais, a atual presidente do STF, ministra Cármem Lúcia, explica: “O precedente serve, no sistema brasileiro, apenas como elemento judicial orientador, inicialmente, para a solução dos casos postos a exame. É ponto de partida, não ponto de chegada” (Reclamação 4.708/GO).

O artigo viola frontalmente o artigo 231, caput e §§ 1º e 3º ao criar restrição genérica à demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, além de malferir o § 3º que define essas áreas como inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis. Não há, na Constituição, qualquer vedação à ampliação de terras indígenas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, sendo o artigo do PL 2.903/2023 mera previsão para inviabilizar o gozo de um direito constitucionalmente assegurado.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **O Domínio da União Sobre as Terras Indígenas:** o Parque Nacional do Xingu. Brasília: Ministério Público Federal, 1988.

EMENDA N° - PLEN
(PL n° 2.903, de 2023)

Suprime-se o § 4º, incisos I e II, do Artigo 16, do PL 2.903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O Artigo 16, § 4º, I e II, do Substitutivo estabelece a possibilidade de retomada das terras indígenas reservadas (concebidas no artigo 3º, II, do PL) em favor da União, caso ocorra a “alteração dos traços culturais da comunidade ou por outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo, seja verificado não ser a área indígena reservada essencial para o cumprimento da finalidade garantir sua subsistência digna e preservação de sua cultura”.

Hoje, no país, 66 áreas classificadas como áreas indígenas reservadas, com população de quase 70 mil pessoas e uma extensão total de cerca de 440 mil hectares, o equivalente a quase 3 vezes a cidade de São Paulo.

A disposição insculpida no Artigo 16, § 4º, I e II, parte de uma perspectiva equivocada e não recepcionada pela Constituição – a perspectiva de assimilação e integração dos indígenas à sociedade nacional, que acarretaria a extinção de seus direitos territoriais. Essa política, vigente antes da CRFB de 1988, foi definitivamente extirpada do ordenamento jurídico com o advento da Constituição de 88, que reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições.

Além disso, a disposição afronta o princípio da dignidade da pessoa humana, pois confere ao estado a possibilidade de definir quem é ou não indígena a partir de “traços culturais”, conceito amplo e que passaria a ser caracterizado a partir de critérios altamente subjetivos e definidos pelo estado brasileiro.

A partir da “perda de traços culturais” estaria viabilizada a retirada das terras dos indígenas. Assim, o artigo 16, § 4º, I e II, por vias oblíquas, autorizaria a remoção forçada dos indígenas de suas terras, hipótese vedada pelo artigo 231, §5º, da CRFB.

A disposição afronta, também, o § 4º, do artigo 231, que grava as terras indígenas como inalienáveis, indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis e o §

6º que determina serem nulos e extintos “não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas”.

Em conclusão, o Artigo 16 § 4º, I e II padece de inconstitucionalidade material por ofender o Artigo 1º, III e Artigo 231, *caput* e §§ 4º, 5º e § 6º, da CRFB.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

EMENDA N° - PLEN

(PL n° 2.903, de 2023)

Suprime-se o Artigo 22, do PL n.º 2.903/2023.

JUSTIFICATIVA

O Artigo 22 do PL estabelece possibilidade de uma série de atividades para as quais a Constituição exige Lei Complementar, senão vejamos:

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

Não se olvida da necessidade de estruturas físicas para a prestação de serviços de saúde e educação nas terras indígenas. Todavia, **o artigo é genérico e permite a implantação de estradas e outras estruturas impactantes para qualquer finalidade e sem os requisitos exigidos na Constituição**.

Isso porque, essas atividades, se admitidas, só poderiam ser implementadas, segundo o Artigo 231, § 6º, mediante “relevante interesse público da União, segundo o que dispuser Lei Complementar”, uma vez que cerceariam o usufruto exclusivo dos indígenas às riquezas dos solos, rios e lagos existentes em terras indígenas.

Por isso, há inconstitucionalidade formal por afronta ao Artigo 231, § 6º da CFRB, que prevê, nas remotas hipóteses de mitigação do usufruto exclusivo, a edição de Lei Complementar que especifique o “relevante interesse público da União” a admitir a restrição ao usufruto exclusivo, o que não se observa quando a matéria é tratada em projeto de lei ordinária federal.

Há, também, inconstitucionalidade material uma vez que o artigo permite a restrição ao usufruto exclusivo dos indígenas aos recursos dos rios, lagos e solos, o que malfere os Artigos 231 §§ 2º e 6º, da Constituição.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

**EMENDA N^º - CCJ
(PL n^º 2.903, de 2023)**

Suprime-se o caput e §§ 1º e 2º do Art. 28, do PL 2.903/2023:

JUSTIFICAÇÃO

O Artigo 231 da Constituição reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Nessa linha, o Estado brasileiro, desde a redemocratização, tem destacada política de não contato com povos indígenas que vivem em isolamento, ou seja, povos que, a grosso modo, possuem pouquíssima ou nenhuma relação com a sociedade envolvente. O Revogado Decreto 9.010/2017 e o Decreto n.^º 11.226/2022, que o substituiu, trazem previsões sobre os direitos dos povos que vivem em isolamento. Define, por exemplo, que a Fundação Nacional do Índio (Funai) deve garantir aos povos indígenas isolados o exercício de sua liberdade e de suas atividades tradicionais sem a obrigatoriedade de contatá-los (Artigo 2º, d).

Atualmente, a Portaria Interministerial Conjunta n.^º 4.094/2018, do Ministério da Saúde e da Funai, impõe que “A FUNAI comunicará à SESAI/MS a existência de Povos Indígenas Isolados e as situações de contato ou de sua iminência, com vistas ao atendimento de saúde específico”. Nestes casos, caberá à Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde, decidir sobre as ações e medidas que envolvam os aspectos técnicos de assistência médica e sanitária. Essas ações são norteadas por um “Plano de Contingência para Situações de Contato e do Plano de Contingência para Surtos e Epidemias”. De se destacar que as “situações de contato”, via de regra, acontecem por iniciativa dos próprios povos isolados

ou por incidentes, jamais por ação deliberada do Estado no sentido de contatá-los.

A diretriz de não contato é radicalmente alterada pelo Artigo 28 e parágrafos do Substitutivo. Confira-se:

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

§1º Todo e qualquer contato com indígenas isolados deve ser realizado por agentes estatais e intermediado pela Fundação Nacional do Índio.

§2º É vedado o contato e a atuação junto a comunidades indígenas isoladas de entidades particulares, nacionais ou internacionais, salvo se contratadas pelo Estado para os fins dispostos no caput, sendo, em todo caso, obrigatória a intermediação do contato pela Fundação Nacional do Índio”.

O Substitutivo altera a política de não-contato e inaugura uma política de contato forçado para “intermediar ação estatal de utilidade pública”. A competência para contatos forçados seria de “agentes estatais”, com intermediação da Funai (§1º). O contato forçado para “intermediar ação estatal de utilidade pública” (§2º) é hipótese inédita na legislação brasileira e demasiadamente ampla, porquanto sequer é esmiuçada na proposta. O

contato forçado com indígenas isolados, tal como previsto no Substitutivo é inadmissível.

Demais disso, o § 2º reinaugura hipótese abandonada pelo Estado brasileiro desde os idos da ditadura militar, ao permitir que o inadmissível contato forçado com povos isolados possa ser intermediado por “entidades particulares, nacionais ou internacionais”. Ora, os indígenas isolados tem reconhecida a sua vulnerabilidade social e epidemiológica em face da maior suscetibilidade ao adoecimento e morte. Justamente por isso, qualquer relação de contato, sem a devida assistência do Estado e de equipes de saúde treinadas e preparadas para lidar com esse contexto, pode gerar a contaminação e o extermínio de grupos inteiros. É essa a lição aprendida em contatos realizados no passado. Não bastasse tudo isso, o dispositivo abre espaço para a realização de contatos forçados por missões religiosas nacionais e estrangeiras (elas se enquadram no conceito de entidades particulares, previsto no artigo 28, § 2º), cujo intuito é o de conversão religiosa dos povos indígenas, contrariando seus direitos de liberdade.

Pelo exposto, o Artigo 28, §§ 1º e 2º do Substitutivo maculam o Artigo 1º, III, 5º, *caput* e Artigo 231, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

EMENDA N° - CCJ
(PL n° 2.903, de 2023)

Dê-se ao art. 23 do PL nº 2903/2023 a seguinte redação:

Art. 23. O usufruto dos indígenas em terras indígenas sobrepostas a unidades de conservação será assegurado a criação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, dado o caráter indissociável entre os povos indígenas e a conservação do meio ambiente.

§ 1º O órgão federal gestor das unidades de conservação atuará conjuntamente com os povos indígenas, considerando seus usos, tradições e costumes, e poderá, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

§ 2º As unidades de conservação em terras indígenas observarão as diretrizes da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, para promover e garantir proteção, recuperação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais nos territórios indígenas.

§ 3º O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor e pelos povos indígenas da Terra Indígena.

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda propõe alteração no texto do Artigo 23, do PL nº 2903/2023, para reconhecer o papel de conservação do meio ambiente prestado pelos povos indígenas para toda a sociedade brasileira.

Razão pela qual a demarcação de terras indígenas tem se provado medida eficaz de garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, nos termos do Artigo 225, da Constituição Federal.

No contexto da crise climática associada ao aquecimento global, as terras tradicionalmente ocupadas pelos Povos Indígenas afiguram-se essenciais à proteção da

biodiversidade, das florestas e das águas, contribuindo de forma substancial para o equilíbrio climático, graças à relação harmoniosa que os Povos Indígenas mantêm com a Natureza da qual são parte integrante e indissociável.

Cada vez mais, despontam estudos científicos comprovando os relevantes serviços ambientais oferecidos pelos Povos Indígenas. Nesse sentido é o estudo inédito publicado pela Organização Mapbiomas Brasil, que atesta que ao longo de 30 anos a Terras Indígenas perderam apenas 1% de toda a vegetação nativa, causado em grande medida pela invasão dessas territórios por grileiros, madeireiros, garimpeiros e mineradores. Já nas áreas privadas, a perda de vegetação nativa foi de 20,6%¹.

No mesmo sentido, os dados da Organização das Nações Unidas/ONU demonstram que os territórios tradicionais indígenas abrangem 28% da superfície terrestre do mundo, mas abrigam 80% de toda a biodiversidade planetária².

Nesse sentido, a emenda em tela propõe que, nos casos de sobreposição de unidades de conservação ambiental a terras indígenas, seja observada a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, com foco em promover e garantir a preservação, recuperação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais em terras indígenas. E, para tanto, sejam elaborados Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

¹ Fatos sobre o papel das Terras Indígenas na proteção das Florestas. Mapbiomas Brasil. 2022. Disponível em:https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/downloads/Colection%206/Fatos_sobre_o_Papel_das_Terras_Ind%C3%ADgenas_18.04.pdf. Acesso em 10/05/2023

² 5 maneiras que os povos indígenas estão ajudando o mundo a alcançar a #FomeZero. Organização das Nações Unidas/ONU. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/08/1683741>. Acesso em 10/05/2023

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

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

Dê-se ao art. 20 do PL nº 2903/2023 a seguinte redação:

Art. 20. O interesse da soberania nacional poderá se sobrepor de forma excepcional e temporária ao usufruto exclusivo dos povos indígenas em caso de decretação de estado de sítio.

§1º Na iminência ou no caso de guerra externa, ou quando decretado estado de sítio, poderá haver instalação de bases, unidades, postos militares e demais intervenções militares nos territórios indígenas, ouvido o órgão indigenista federal competente.

§2º Demais casos de interesse da soberania nacional, não previstos pelo §1º, deverão ser devidamente motivados em manifestação escrita endereçada, pela União, ao órgão indigenista federal competente para que proceda a consulta prévia, livre e informada junto às comunidades indígenas envolvidas.

§3º Em caso de interesse da soberania nacional, catástrofe, ou epidemia poderá haver temporariamente a remoção dos grupos indígenas de suas terras, mediante deliberação do Congresso Nacional, com retorno imediato após cesse o risco, nos termos do §5º, do artigo 231, da Constituição Federal.

§4 Deverá a União expor por escrito as razões que definem o interesse da soberania nacional e logo em seguida encaminhar para 6ª Câmara do Ministério Público Federal para que seja expedido parecer vinculante.

JUSTIFICAÇÃO

O Artigo 20, do PL nº 2903/2023, na origem dispõe que “o usufruto dos indígenas não se sobrepõe ao interesse da política de defesa e soberania nacional”. Ocorre que o conceito adotado é genérico e possibilita ampla ingerência sobre a

gestão dos territórios indígenas por suas comunidades, acarretando dispensa da consulta prévia, livre e informada aos povos atingidos em casos de expansão de malha viária, exploração de alternativas energéticas e intervenções militares.

Não pode lei ordinária retroceder no que dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 231, quanto à posse permanente e o usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre suas terras tradicionais. Tampouco quanto à necessidade de consulta prévia, livre e informada quando medidas administrativas ou legislativas impactam os povos indígenas, nos termos da Convenção 169 da OIT.

Razão pela qual, em não havendo a supressão do referido dispositivo, sugerimos a adoção de critério objetivo, qual seja a decretação de estado de sítio, para justificar instalação de bases e demais intervenções militares em terra indígena, mediante consulta ao órgão indigenista federal competente.

Uma vez que, no caso de decretação de estado de sítio, estaremos diante de declaração de estado de guerra, resposta a agressão armada estrangeira, comoção grave de repercussão nacional ou ineficácia de adoção de medidas em estado de defesa (art. 137, Constituição Federal). O que motiva a adoção de instrumento, pelo Chefe de Estado, que acarreta suspensão temporária de direitos e garantias dos cidadãos e submissão dos Poderes Legislativos e Judiciário ao Executivo para defesa da ordem pública.

A gravidade que enseja a decretação de estado de sítio, portanto, é que possibilita a suspensão temporária de direitos dos cidadãos e exige respaldo do Conselho da República, Conselho de Defesa Nacional e autorização do Congresso Nacional para efetivar o decreto.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

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

Dê-se ao art. 26 do PL nº 2903/2023 a seguinte redação:

Art. 26. É facultado o exercício de atividades econômicas sustentáveis em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, em observância ao usufruto exclusivo dos bens naturais nelas existentes.

§ 1º As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta e a exploração de riquezas do solo, dos rios e dos lagos pela comunidade indígena.

§ 2º As atividades econômicas que trata o caput, observarão as seguintes providências:

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

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

III – a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, concorde com a celebração de termo de parceria, sendo anexado no termo de parceria um parecer técnico jurídico da organização indígena;

IV - o termo de parceria seja registrado e fiscalizado pela Funai.

JUSTIFICAÇÃO

O Artigo 26, do PL nº 2903/2023, trata sobre a exploração de atividades econômicas em terras indígenas. Tendo em vista que as referidas terras são de propriedade da União e de usufruto exclusivo dos povos indígenas, é necessário adequar a redação do referido dispositivo ao que prevê o Artigo 231, §§ 2º e 6º. Observando a nulidade e extinção de atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de terras

indígenas, bem como a exploração das riquezas naturais do solo, rios ou lagos nela existentes.

Para tanto, se propõe que a celebração de contratos, originalmente prevista, seja substituída pela celebração de termos de parcerias. Nos termos do artigo 9º, da Lei nº 9.790/1999, o termo de parceria é o instrumento legal cabível para firmar vínculo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público com a finalidade de formação de vínculo de cooperação, para fomento e execução de atividades de interesse público. No caso em tela, trata-se de vínculo a ser constituído entre a União, as comunidades indígenas e as referidas associações civis sem fins lucrativos com a finalidade precípua de garantir a reprodução física, cultural e econômica dos povos indígenas, a defesa do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável (art. 3º, inciso VI, da Lei nº 9.790/1999).

São excetuados, portanto, do objeto dos termos de parceria a exploração de minérios, instalação de hidrelétricas e de grandes empreendimentos que prejudiquem o desenvolvimento sustentável, a preservação do meio ambiente e dos modos tradicionais de vida dos povos residentes nas terras indígenas.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

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

Suprime-se o artigo 20, caput e parágrafo único, do PL 2.903/2023

JUSTIFICAÇÃO

O Artigo 231, § 2º, da Constituição Federal prescreve que “As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se à sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”.

Ao excluir do usufruto exclusivo dos indígenas a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico e prever que serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente, o PL escancara terras indígenas a qualquer interesse econômico, em detrimento dos direitos originários dos povos indígenas. Ocorre que tais terras estão afetadas “por efeito de sua destinação constitucional, a fins específicos, voltados, essencialmente, à proteção jurídica, social, antropológica, econômica e cultural dos índios, dos grupos indígenas”¹.

Além disso, o artigo 30.2 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas destaca que “não se desenvolverão atividades militares nas terras ou territórios dos povos indígenas, a menos que essas atividades sejam justificadas por um interesse público pertinente ou livremente decididas com os povos indígenas interessados, ou por estes solicitadas”. A Declaração também estabelece que os Estados realizarão consultas antes de utilizar suas terras ou territórios para atividades militares. Ou seja, atividades militares não estão dispensadas de realizar o competente processo de consulta

¹ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MS n.º 34.250 AgR. Relator: Ministro Celso de Mello. DJe: 19/10/2020.

prévia, livre e informada, de modo que a disposição viola norma prevista em Declaração protetiva dos direitos humanos dos povos indígenas.

Diante disso, o artigo é inconstitucional, visto que viola o Artigo 231, *caput* e §§ 2º e 3º e 6º da Constituição.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

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

Dê-se ao artigo 27 e parágrafos a seguinte redação:

Art. 27. É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade.

§1º Nas terras indígenas, é vedada a qualquer pessoa estranha às comunidades a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica.

§2º Os Planos de visitação turística poderão ser elaborados com apoio técnico do órgão indigenista oficial.

§3º O órgão indigenista oficial deverá aprovar os planos de visitação turística.

JUSTIFICATIVA

A realização de atividades pelos próprios indígenas, a partir de sua autonomia da vontade, não é vedada pela Constituição. A modificação visa resguardar as terras indígenas e o usufruto exclusivo dos indígenas, permitindo que eles desenvolvam atividade de turismo de base comunitária a partir dos acordos coletivos celebrados pelas próprias comunidades interessadas e com apoio técnico do Órgão Indigenista Oficial.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

EMENDA N° - PLEN
(PL n° 2.903, de 2023)

Dê-se ao artigo 23 a seguinte redação:

Art. 23. O usufruto dos índios em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade da comunidade indígena titular do direito que fará a gestão territorial da área em diálogo com o órgão gestor da unidade de conservação.

§ 1º As comunidades indígenas deverão ser ouvidas, levando-se em conta seus usos, tradições e costumes, podendo, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

§ 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pela comunidade indígena.

JUSTIFICATIVA

O artigo 23 e parágrafos do PL estabelece:

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

§ 1º O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta seus usos, tradições e costumes, podendo, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

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

Não se olvida que pode existir sobreposição entre unidades de conservação da natureza e terras indígenas, todavia essa sobreposição não pode ofender os usos, costumes e tradições indígenas, tampouco submetê-los a qualquer tipo de tutela estatal, não mais permitida pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88).

Além disso, desde 2012 instituiu-se o Decreto nº 7747/2012, que estabelece a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), mecanismo pelo qual os povos indígenas fazem a gestão territorial de suas terras.

Ademais, o usufruto exclusivo dos indígenas só por eles pode ser exercido, sendo impossível de transferência a “órgão gestor de unidade de conservação”, sob pena de violação da dignidade da pessoa humana, imposição de regime tutelar não mais admitido a partir do advento do Artigo 232 da Constituição, afronta aos usos e costumes dos indígenas, bem como ao usufruto exclusivo dos indígenas às riquezas dos rios, lagos e solos existentes em terras indígenas, os quais estão resguardados pelo artigo 231, *caput* e §§ 1º e 2º, da CRFB/88.

Por isso, a presente emenda propõe a modificação do texto original, a fim de permitir que as sobreposições de Terras Indígenas com Unidades de Conservação não violem a organização social, usos e costumes e, tampouco, o usufruto exclusivo dos indígenas aos recursos dos rios, lagos e solos.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

**EMENDA N° - PLEN
(PL nº 2.903, de 2023)**

Suprime-se o artigo 23 e parágrafos do PL n.º 2.903/2023.

JUSTIFICATIVA

O artigo 23 e parágrafos do PL estabelece:

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

§ 1º O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta seus usos, tradições e costumes, podendo, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.
§ 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor.

Não se olvida que pode existir sobreposição entre unidades de conservação da natureza e terras indígenas, todavia essa sobreposição não pode ofender os usos, costumes e tradições indígenas, tampouco submetê-los a qualquer tipo de tutela estatal, não mais permitida pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88)

Além disso, desde 2012 instituiu-se o Decreto nº 7747/2012, que estabelece a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), mecanismo pelo qual os povos indígenas fazem a gestão territorial de suas terras.

Ademais, o usufruto exclusivo dos indígenas só por eles pode ser exercido, sendo impossível de transferência a “órgão gestor de unidade de conservação”, sob pena de violação da dignidade da pessoa humana,

imposição de regime tutelar não mais admitido a partir do advento do Artigo 232 da Constituição, bem como afronta aos usos e costumes dos indígenas, resguardados pelo artigo 231, caput e § 1º, da CRFB/88.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

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

Suprime-se o artigo 9º do PL n.º 2.903/2023.

JUSTIFICATIVA

O Artigo 231, § 6º da Constituição ordena que “são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas”, não gerando a nulidade e a extinção direito à indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

O Artigo 9º e seus parágrafos violam frontalmente o Artigo 231, § 6º, ao instituir que:

Art. 9º Antes de concluído o procedimento demarcatório e indenizadas as benfeitorias de boa-fé, nos termos do art. 231, §6º da Constituição Federal, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, sendo garantida a permanência na área objeto de demarcação.

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

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

Como pode se denotar, o Artigo 9º, §§ 1º e 2º, busca colocar o marco da boa-fé para o pagamento das indenizações pelas benfeitorias quando ocorrer a “conclusão do procedimento de demarcação”. Explicitam também que “não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, sendo garantida a permanência na área objeto de demarcação”.

A disposição permite que invasores não possam ser retirados de terras indígenas até a conclusão do processo demarcatório, mesmo comprovada a má-fé da ocupação.

Neste ponto a proposição subverte a lógica dos direitos originários previstos na Constituição e cria um “direito de preferência do invasor”, o que terá o condão único e exclusivo de proteger crimes praticados em terras indígenas e dificultar a proteção territorial desses territórios. O recado é claro: “invada que a lei assegurará a sua permanência na terra indígena”! O retrocesso e a confusão jurídica gerada pelo

dispositivo são inaceitáveis. Pelo exposto, o Artigo 9º, §§ 1º e 2º viola o direito originário previsto no artigo 231, caput e o artigo 231, § 6º, da CRFB/88.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

EMENDA N° - PLEN
(PL n° 2.903, de 2023)

Dê-se ao artigo 4º, caput e parágrafos e ao artigo 31 e 32 a seguinte redação:

Art. 4º São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas previstas no artigo 231, § 1º da Constituição:

- I - por eles habitadas em caráter permanente;
- II - utilizadas para suas atividades produtivas;
- III - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar;
- IV - necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

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

“Art. 2º

.....
IX – a demarcação de terras indígenas segue processo administrativo próprio conforme determinações constitucionais.

”

(NR)

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

“Art. 2º

.....
IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição Federal, a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas, reconhecendo-lhes o direito ao

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

JUSTIFICATIVA

O Artigo 4º, caput, segunda parte, bem como os §§ 2º, 3º e 4º visam adotar o chamado “marco temporal” para a demarcação das terras indígenas. Por decorrência, devem ser suprimidos os artigos 31 e 32 que possuem a mesma finalidade.

De acordo com o marco temporal, as terras indígenas só poderiam ser demarcadas se ficasse comprovada a presença física dos indígenas na terra no dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

A Constituição Federal de 1988, entretanto, jamais trabalhou com “data certa” ou estabeleceu linhas de corte para as demarcações de terras indígenas. Como bem assevera o professor e constitucionalista José Afonso da Silva: **“Onde está isso na Constituição? Como pode ela ter trabalhado com essa data se ela nada diz a esse respeito, nem explícita, nem implicitamente? Nenhuma cláusula, nenhuma palavra do art. 231 sobre os direitos dos índios autoriza essa conclusão.** Ao contrário se se ler com a devida atenção o caput do art. 231, ver-se-á que **dele se extrai coisa muito diversa”¹.**

O constitucionalista José Afonso da Silva afirma, ainda, que “deslocar esse marco para ela (a Constituição de 1988) é fazer um corte na continuidade da proteção constitucional dos direitos indígenas, **deixando ao desamparo milhares de índios e suas comunidades, o que, no fundo, é um desrespeito às próprias regras e princípios constitucionais que dão proteção aos direitos indígenas.** Vale dizer: **é contrariar o próprio sistema constitucional, que deu essa proteção continuadamente.** Romper essa

¹ Parecer. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jose-afonso-da-silva-parecer-maio-2016-1.pdf

continuidade significa abrir brechas para a usurpação dos direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam”².

O Supremo Tribunal Federal reconhece a dimensão existencial do direito à terra para os povos indígenas, bem como sua importância para assegurar sua sobrevivência física e cultural. No julgamento do caso Raposa Serra do Sol, o Ministro Menezes Direito reconheceu: “*não há índio sem terra. A relação com o solo é marca característica da essência indígena, pois tudo o que ele é, é na terra e com a terra. Daí a importância do solo para a garantia dos seus direitos, todos ligados de uma maneira ou de outra à terra. É o que se extrai do art. 231 da Constituição*”³. No mesmo sentido, o STF já proclamou que “*emerge claramente do texto constitucional que a questão da terra representa o aspecto fundamental dos direitos e das prerrogativas constitucionais assegurados aos índios, pois estes, sem a possibilidade de acesso às terras indígenas, expõem-se ao risco gravíssimo da desintegração cultural, da perda de sua identidade étnica, da dissolução de seus vínculos históricos, sociais e antropológicos e da erosão de sua própria percepção e consciência como povo (...).*”⁴.

A Constituição não trata de “marcos temporais” que limitem os direitos dos indígenas à demarcação. Tampouco inclui critérios outros ou condições para que as demarcações aconteçam. O projeto, no entanto, pretende alterar, por meio de Lei, os pressupostos constitucionais para a demarcação de terras indígenas, ao exigir, por exemplo, a presença física dos indígenas nas terras em 5 de outubro de 1988 (Artigo 4º, caput, §§ 2º e 4º, Artigos 31 e 32). Tal hipótese não está prevista na Constituição ou foi definido pelo STF. Ao contrário: há inúmeros precedentes⁵ que afirmam que o marco temporal e as condicionantes fixadas no julgamento do caso Raposa Serra do Sol, a

² Parecer. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jose-afonso-da-silva-parecer-maio-2016-1.pdf

³ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Petição nº 3.388/RR. Trecho do voto-vista: Ministro Carlos Alberto Menezes Direito. DJe: 01.07.2010.

⁴ Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Recurso Extraordinário nº 183.188/MS. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 14.02.1997.

⁵ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. AR nº 2.686. Relator: Ministro Luiz Fux. Trecho do Voto do Ministro Luiz Edson Fachin. Julgamento Virtual de 26.03.2021 a 07.04.2021.

exemplo da vedação de ampliação de terras já demarcadas, são aplicáveis somente para a demarcação daquela terra indígena específica⁶.

Diante disso, os artigos são inconstitucionais por violação expressa e frontal do artigo 231, *caput* da Constituição.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

⁶ Nesse sentido, vide: MS n.º 31.901/MC DF; MS n.º 31.100/AgR DF; Rcl n.º 13.769/DF; Rcl n.º 14.473 AgR/RO. Rcl n.º 27.702 AgR/AM; Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ACO n.º 312. Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello. Trecho do voto do Ministro Roberto Barroso. DJe: 02.10.2017;

**EMENDA N° - PLEN
(PL nº 2.903, de 2023)**

Suprime-se o artigo 11 e o seu parágrafo único, do PL n.º 2.903/2023.

JUSTIFICATIVA

O Artigo 231, § 6º da Constituição ordena que “são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas”, não gerando a nulidade e a extinção direito à indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

O Artigos 11 e seu parágrafo único viola frontalmente o Artigo 231, § 6º, ao instituir que:

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

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

O Artigo 11 e parágrafo único do PL violam frontalmente o Artigo 231, § 6º, ao estender a possibilidade de indenização a “posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada”, o que permitirá, inclusive, o pagamento de indenização a invasores que sequer tenham títulos de propriedade.

Nesse ponto, a proposição subverte a lógica dos direitos originários previstos na Constituição e cria um “direito de preferência do invasor”, o que terá o condão único e exclusivo de proteger crimes praticados em terras indígenas e dificultar a proteção territorial desses territórios. O recado é claro: “invada que a lei assegurará a sua permanência na terra indígena”! O retrocesso e a confusão jurídica gerada pelo

dispositivo são inaceitáveis. Pelo exposto, o Artigo 11, *caput* e seu parágrafo único, violam o direito originário previsto no artigo 231, *caput* e § 6º da CRFB/88.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

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

Dê-se ao art. 11 do PL nº 2903/2023 a seguinte redação:

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

§ 1º Após o pagamento das benfeitorias de boa-fé a União promoverá a desintrusão da terra indígena.

§ 2º A indenização do proprietário de boa-fé com título emitido por estado da federação será requerida em processo administrativo ou judicial próprio, desatrelado do processo administrativo de demarcação de terras indígenas, e o responsável pelo pagamento será o ente público estadual cuja atuação ilícita tenha despertado a confiança legítima do particular, resguardado o acionamento subsidiário da União, que, em caso de pagamento, terá direito de regresso contra o ente estadual.

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

§ 4º A indenização poderá ser paga em pecúnia ou título de dívida agrária (TDA).

JUSTIFICAÇÃO

No bojo do Artigo 11, do PL nº 2903/2023, é prevista a indenização de proprietário ou possuidor de terra sobreposta a território tradicional indígena quando houver erro do Estado, nos termos do §6º, do Artigo 37 da Constituição Federal.

A emenda modificativa em tela visa aprimorar o processo de indenização de terceiro possuidor de boa-fé, para desatrelar seu requerimento do processo administrativo de demarcação, prever que o ente público responsável pelo pagamento é aquele que ocasionou o dano e que seja comprovada a boa-fé no ato de requerimento.

A indenização decorrente da responsabilidade civil do Estado não pode ser requerida no bojo do processo administrativo de demarcação de terras indígenas, tampouco de forma prévia à garantia do direito originário dos povos indígenas aos territórios tradicionalmente ocupados. Tendo em vista que o pagamento de indenização não decorre da demarcação – o que é vedado pelo art. 231, §6º, da Constituição –, mas sim da atuação ilícita do Poder Público que ocasionou danos ao particular.

De outro giro, o responsável pelo pagamento deve ser o ente público cuja atuação ilícita tenha despertado a confiança legítima do particular. Para requerer administrativamente ou em juízo indenização por frustração da confiança legítima, o particular deverá comprovar, por fim, que agiu de boa-fé, observando a prudência e a razoabilidade necessárias, não sendo indenizável quem tenha se envolvido em conflitos possessórios com indígenas que tenham resultado na expulsão dos povos originários de suas terras. O que incentivaria invasões a territórios tradicionais indígenas e premiaria graves violações de tratados internacionais de direitos humanos e do texto constitucional.,

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

EMENDA N° - PLEN
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se os §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º e os arts. 32 e 33 do PL 2903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O Artigo 4º, caput, segunda parte, bem como os §§ 2º, 3º e 4º visam adotar o chamado “marco temporal” para a demarcação das terras indígenas. Por decorrência, devem ser suprimidos os artigos 32 e 33 que possuem a mesma finalidade. De acordo com o marco temporal, as terras indígenas só poderiam ser demarcadas se ficasse comprovada a presença física dos indígenas na terra no dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

A Constituição Federal de 1988, entretanto, jamais trabalhou com “data certa” ou estabeleceu linhas de corte para as demarcações de terras indígenas. Como bem assevera o professor e constitucionalista José Afonso da Silva: “**Onde está isso na Constituição? Como pode ela ter trabalhado com essa data se ela nada diz a esse respeito, nem explícita, nem implicitamente? Nenhuma cláusula, nenhuma palavra do art. 231 sobre os direitos dos índios autoriza essa conclusão.** Ao contrário se se ler com a devida atenção o caput do art. 231, ver-se-á que **dele se extraí coisa muito diversa**”¹.

O constitucionalista José Afonso da Silva afirma ainda que “deslocar esse marco para ela (a Constituição de 1988) é fazer um corte na continuidade da proteção constitucional dos direitos indígenas, **deixando ao**

¹ Parecer. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jose-afonso-da-silva-parecer-maio-2016-1.pdf

desamparo milhares de índios e suas comunidades, o que, no fundo, é um desrespeito às próprias regras e princípios constitucionais que dão proteção aos direitos indígenas. Vale dizer: é contrariar o próprio sistema constitucional, que deu essa proteção continuadamente. Romper essa continuidade significa abrir brechas para a usurpação dos direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam”².

O Supremo Tribunal Federal reconhece a dimensão existencial do direito à terra para os povos indígenas, bem como sua importância para assegurar sua sobrevivência física e cultural. No julgamento do caso Raposa Serra do Sol, o Ministro Menezes Direito reconheceu: “*não há índio sem terra. A relação com o solo é marca característica da essência indígena, pois tudo o que ele é, é na terra e com a terra. Daí a importância do solo para a garantia dos seus direitos, todos ligados de uma maneira ou de outra à terra. É o que se extrai do corpo do art. 231 da Constituição*”³. No mesmo sentido, o STF já proclamou que “*emerge claramente do texto constitucional que a questão da terra representa o aspecto fundamental dos direitos e das prerrogativas constitucionais assegurados aos índios, pois estes, sem a possibilidade de acesso às terras indígenas, expõem-se ao risco gravíssimo da desintegração cultural, da perda de sua identidade étnica, da dissolução de seus vínculos históricos, sociais e antropológicos e da erosão de sua própria percepção e consciência como povo (...).*”⁴.

A Constituição não trata de “marcos temporais” que limitem os direitos dos indígenas à demarcação. Tampouco inclui critérios outros ou condições para que as demarcações aconteçam. O projeto de lei, no entanto, pretende alterar, por meio de Lei, os pressupostos constitucionais para a

² Parecer. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jose-afonso-da-silva-parecer-maio-2016-1.pdf

³ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Petição nº 3.388/RR. Trecho do voto-vista: Ministro Carlos Alberto Menezes Direito. DJe: 01.07.2010.

⁴ Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Recurso Extraordinário nº 183.188/MS. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 14.02.1997.

demarcação de terras indígenas, ao exigir, por exemplo, a presença física dos indígenas nas terras em 5 de outubro de 1988 (Artigo 4º, caput, §§ 2º e 4º, Artigos 31 e 32). Tal hipótese não está prevista na Constituição ou foi definido pelo STF, como quer fazer crer a justificativa da proposição. Ao contrário: há inúmeros precedentes⁵ que afirmam que o marco temporal e as condicionantes do caso Raposa Serra do Sol, a exemplo da vedação de ampliação de terras já demarcadas, são aplicáveis somente para a demarcação daquela terra indígena específica⁶.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

⁵ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. AR n.º 2.686. Relator: Ministro Luiz Fux. Trecho do Voto do Ministro Luiz Edson Fachin. Julgamento Virtual de 26.03.2021 a 07.04.2021.

⁶ Nesse sentido, vide: MS n.º 31.901/MC DF; MS n.º 31.100/AgR DF; Rcl n.º 13.769/DF; Rcl n.º 14.473 AgR/RO. Rcl n.º 27.702 AgR/AM; Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ACO n.º 312. Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello. Trecho do voto do Ministro Roberto Barroso. DJe: 02.10.2017;

EMENDA N° - PLEN

(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprime-se os incisos I e II do § 4º do art. 16 do PL 2903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 16, § 4º, I e II, do PL 2903/2023 estabelece a possibilidade de retomada das terras indígenas reservadas (concebidas no artigo 3º, II, do PL) em favor da União, caso ocorra a “alteração dos traços culturais da comunidade ou por outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo, seja verificado não ser a área indígena reservada essencial para o cumprimento da finalidade garantir sua subsistência digna e preservação de sua cultura”.

Hoje no país 66 áreas classificadas como áreas indígenas reservadas, com população de quase 70 mil pessoas e uma extensão total de cerca de 440 mil hectares, o equivalente a quase 3 vezes a cidade de São Paulo.

A disposição insculpida no artigo 16, § 4º, I e II, parte de uma perspectiva equivocada e não recepcionada pela Constituição – a perspectiva de assimilação e integração dos indígenas à sociedade nacional, que acarretaria a extinção de seus direitos territoriais. Essa política, vigente antes da CRFB de 1988, foi definitivamente extirpada do ordenamento jurídico com o advento da Constituição de 88, que reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições.

Além disso, a disposição afronta o princípio da dignidade da pessoa humana, pois confere ao estado a possibilidade de definir quem é ou não indígena a partir de “traços culturais”, conceito amplo e que passaria a ser caracterizado a partir de critérios altamente subjetivos e definidos pelo estado brasileiro.

A partir da “perda de traços culturais” estaria viabilizada a retirada das terras dos indígenas. Assim, o artigo 16, § 4º, I e II, por vias oblíquas,

autorizaria a remoção forçada dos indígenas de suas terras, hipótese vedada pelo artigo 231, §5º, da CRFB.

A disposição afronta, também, o § 4º, do artigo 231, que grava as terras indígenas como inalienáveis, indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis e o § 6º que determina serem nulos e extintos “não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas”.

Em conclusão, o Artigo 16 § 4º, I e II padece de inconstitucionalidade material por ofender o Artigo 1º, III e Artigo 231, *caput* e §§ 4º, 5º e § 6º, da CRFB.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

EMENDA N° - PLEN
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se os incisos I a IV do § 2º e o *caput* do art. 26 do PL 2903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 26, *caput*, § 2º e inciso II, do PL 2903/2023 permite a celebração de “contratos que visem à cooperação entre índios e não-índios para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas”. A realização de atividades pelos próprios indígenas, a partir de sua autonomia da vontade, não é vedada pela Constituição. Entretanto, a “atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade” pode limitar o usufruto exclusivo dos indígenas às riquezas do solo, rios e lagos.

A Constituição é expressa ao determinar que este usufruto é exclusivo, de modo que a Lei não pode elencar exceções e compartilhamentos não previstos na Constituição. Nesse sentido o STF já proclamou: “A intensidade dessa proteção institucional revela-se tão necessária que o próprio legislador constituinte pré-excluiu do comércio jurídico as terras indígenas (“res extra commercium”), proclamando a nulidade e declarando a extinção de atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de tais áreas (ACO 323/MG, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, v.g.), considerando ineficazes, ainda, as pactuações negociais que

visem a exploração das riquezas naturais nelas existentes, sem possibilidade de quaisquer consequências de ordem jurídica”¹.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

¹ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MS n.º 34.250 AgR. Relator: Ministro Celso de Mello. DJe: 19/10/2020.

EMENDA N° - PLEN
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se os §§ 1º e 2º do art. 28 do PL 2.903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 231 da Constituição reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Nessa linha, o Estado brasileiro, desde a redemocratização, tem destacada política de não contato com povos indígenas que vivem em isolamento, ou seja, povos que, a grosso modo, possuem pouquíssima ou nenhuma relação com a sociedade envolvente. O Revogado Decreto 9.010/2017 e o Decreto n.º 11.226/2022, que o substituiu, trazem previsões sobre os direitos dos povos que vivem em isolamento. Define, por exemplo, que a Fundação Nacional do Índio (Funai) deve garantir aos povos indígenas isolados o exercício de sua liberdade e de suas atividades tradicionais sem a obrigatoriedade de contatá-los (Artigo 2º, d).

Atualmente, a Portaria Interministerial Conjunta n.º 4.094/2018, do Ministério da Saúde e da Funai, impõe que “A FUNAI comunicará à SESAI/MS a existência de Povos Indígenas Isolados e as situações de contato ou de sua iminência, com vistas ao atendimento de saúde específico”. Nestes casos, caberá à Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde, decidir sobre as ações e medidas que envolvam os aspectos técnicos de assistência médica e sanitária. Essas ações são norteadas por um “Plano de Contingência para Situações de Contato e do Plano de Contingência para Surtos e Epidemias”. De se destacar que as “situações de contato”, via de regra, acontecem por iniciativa dos próprios povos isolados ou por incidentes, jamais por ação deliberada do Estado no sentido de contatá-los.

A diretriz de não contato é radicalmente alterada pelo artigo 28 e parágrafos do projeto. Confira-se:

“Art. 28. No caso de indígenas isolados, cabe ao Estado e à sociedade civil o absoluto respeito a suas liberdades e meios tradicionais de

vida, devendo ser ao máximo evitado o contato, salvo para prestar auxílio médico ou para intermediar ação estatal de utilidade pública.

§1º Todo e qualquer contato com indígenas isolados deve ser realizado por agentes estatais e intermediado pela Fundação Nacional do Índio.

§2º É vedado o contato e a atuação junto a comunidades indígenas isoladas de entidades particulares, nacionais ou internacionais, salvo se contratadas pelo Estado para os fins dispostos no caput, sendo, em todo caso, obrigatória a intermediação do contato pela Fundação Nacional do Índio”.

O projeto altera a política de não-contato e inaugura uma política de contato forçado para “intermediar ação estatal de utilidade pública”. A competência para contatos forçados seria de “agentes estatais”, com intermediação da Funai (§1º). O contato forçado para “intermediar ação estatal de utilidade pública” (§2º) é hipótese inédita na legislação brasileira e demasiadamente ampla, porquanto sequer é esmiuçada na proposta. O contato forçado com indígenas isolados, tal como previsto no projeto é inadmissível.

Demais disso, o § 2º reinaugura hipótese abandonada pelo Estado brasileiro desde os idos da ditadura militar, ao permitir que o inadmissível contato forçado com povos isolados possa ser intermediado por “entidades particulares, nacionais ou internacionais”. Ora, os indígenas isolados tem reconhecida a sua vulnerabilidade social e epidemiológica em face da maior suscetibilidade ao adoecimento e morte. Justamente por isso, qualquer relação de contato, sem a devida assistência do Estado e de equipes de saúde treinadas e preparadas para lidar com esse contexto, pode gerar a contaminação e o extermínio de grupos inteiros. É essa a lição aprendida em contatos realizados no passado. Não bastasse tudo isso, o dispositivo abre espaço para a realização de contatos forçados por missões religiosas nacionais e estrangeiras (elas se enquadram no conceito de entidades particulares, previsto no artigo 28, § 2º), cujo intuito é o de conversão religiosa dos povos indígenas, contrariando seus direitos de liberdade.

Pelo exposto, o artigo 28, §§ 1º e 2º do PL 2903/2023 maculam o Artigo 1º, III, 5º, *caput* e artigo 231, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil.

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

EMENDA N° - CRA

(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprime-se o artigo 30 do Projeto de Lei n.º 2.903, de 2023.

JUSTIFICATIVA

O Artigo 30 do PL altera o Artigo 1º da Lei n.º 11.460/2007. O dispositivo autoriza o cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas, hipótese que hoje é interditada. A hipótese transgride “usos, costumes e tradições” indígenas à medida que poderá gerar a contaminação de sementes e espécies crioulas e nativas, comprometendo a biodiversidade, o patrimônio genético dos povos indígenas, a segurança alimentar e o bem-estar dos indígenas. Malfere, portanto, o Artigo 225, caput, § 1º, incisos I, II, III, V, VII e 231, *caput*.

Sala de Comissões,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

EMENDA N° - PLEN
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)

Suprime-se o art. 13, *caput*, do PL 2903/2023.

JUSTIFICAÇÃO

O art. 13 veda a ampliação de terras indígenas já demarcadas. A ampliação de terras, contudo, não foi vedada pelo Supremo Tribunal Federal, que já se manifestou expressamente sobre a não vinculação dessa condicionante (ou de qualquer outra) às demais demarcações de TIs. Como exemplo, mencione-se o julgamento da Reclamação 13.769, em maio de 2012. Ao decidir o caso, o ministro Ricardo Lewandowski reafirmou posicionamento segundo o qual a Pet. 3.388 refere-se apenas ao procedimento de demarcação da TI Raposa Serra do Sol e não poderia ser invocado contra atos e decisões que digam respeito a qualquer outra área indígena, “porque não houve no acórdão que se alega descumprido o expresso estabelecimento de enunciado vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário, atributo próprio dos procedimentos de controle abstrato de constitucionalidade das normas, bem como súmulas vinculantes, do qual não são dotadas, ordinariamente, as ações populares”.

Em fevereiro de 2017, a Primeira Turma do STF reiterou esse posicionamento ao julgar a Reclamação 14.473. Na oportunidade, o ministro Marco Aurélio enfatizou que as condicionantes fixadas no caso Raposa Serra do Sol não permitem a conclusão de vinculação daquele processo “relativamente à demarcação de outras terras indígenas”.

O eminente Ministro Gilmar Ferreira Mendes, ao analisar o domínio da União sobre as Terras Indígenas, conclui: “o reconhecimento da

situação dominial, de forma reduzida, não obsta a que se postule ou a que se proceda a sua ampliação, pelas vias legais”¹.

Desta forma, o caso Raposa Serra do Sol se trata de um precedente judicial que não tem qualquer aptidão técnica para vincular o poder judiciário ou a administração pública. Sobre os precedentes judiciais, a atual presidente do STF, ministra Cármem Lúcia, explica: “O precedente serve, no sistema brasileiro, apenas como elemento judicial orientador, inicialmente, para a solução dos casos postos a exame. É ponto de partida, não ponto de chegada” (Reclamação 4.708/GO).

Sala da Comissão,

Senadora **ELIZIANE GAMA**

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **O Domínio da União Sobre as Terras Indígenas:** o Parque Nacional do Xingu. Brasília: Ministério Público Federal, 1988.