



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2024

Susta o art. 2º do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, que *dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências*, o Decreto nº 12.289, de 4 de dezembro de 2024, que *homologa a demarcação administrativa da terra indígena Toldo Imbu, localizada no Município de Abelardo Luz, Estado de Santa Catarina*, e o Decreto nº 12.290, de 4 de dezembro de 2024, que *homologa a demarcação administrativa da terra indígena Morro dos Cavalos, localizada no Município de Palhoça, Estado de Santa Catarina*.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Ficam sustados, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, o art. 2º do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, o Decreto nº 12.289, de 4 de dezembro de 2024, e o Decreto nº 12.290, de 4 de dezembro de 2024.

**Art. 2º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data da sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

É sabido que a Lei nº 14.701, de 20 de outubro 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*



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973, deu novos contornos ao procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas. Em primeiro lugar, o diploma legal determina que a demarcação contará **obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida**, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório (art. 5º, *caput*), além de assegurar aos entes federativos o direito de participação efetiva no referido processo (art. 5º, parágrafo único). Ademais, o art. 6º da Lei nº 14.701, de 2023, **assegura aos interessados na demarcação, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, obrigando a sua intimação desde o início do procedimento**, bem como permite a indicação de peritos auxiliares. Outrossim, com o objetivo de assegurar a plena participação social em processos demarcatórios ainda não concluídos, o art. 14 da lei promulgada em 2023 **determina a adequação das demarcações em andamento ao nela disposto**, e seu art. 15 impõe a nulidade daquelas em conflito com a norma editada pelo Congresso Nacional.

Cumpre ressaltar que a eficácia da Lei nº 14.701, de 2023, está mantida na decisão do Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 87, à qual estão apensadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 7.582, 7.583 e 7.586, bem como a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 86. O Ministro Gilmar Mendes, relator das referidas matérias, suspendeu todas as ações no âmbito dos demais órgãos do Poder Judiciário que discutiam a constitucionalidade da lei que regula o marco temporal, até que o Supremo Tribunal Federal (STF) se manifeste definitivamente sobre a questão ou até eventual decisão da Corte em sentido contrário. **Em outras palavras, a Lei nº 14.701, de 2023, é válida e eficaz, produzindo, assim, efeitos jurídicos.**

A despeito disso, como detalharemos mais adiante, o decreto que dispõe sobre o processo administrativo de demarcação colide com as disposições legais em vigor.

**Brasília:**

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho –  
Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

**Florianópolis:**

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Cent  
88010-040 – Florianópolis – SC  
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Não ignoramos, aqui, a controvérsia jurídica relevante em torno da Lei nº 14.701, de 2023, o que, inclusive, é um requisito para propositura de ADC, como determina o art. 14, inciso III, da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que *dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal*.

Justamente diante da complexidade da questão, a decisão pela suspensão das ações foi acompanhada da criação de uma Comissão Especial de Conciliação designada pelo Ministro Gilmar Mendes para tratar das ações que envolvem o marco temporal para demarcação de terras indígenas e propor aperfeiçoamentos legislativos, voltados à superação do impasse. A comissão é formada por: i) seis representantes do Congresso Nacional, sendo três indicados pelo Senado Federal e três indicados pela Câmara dos Deputados; ii) quatro membros representando a União, indicados pela Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério da Justiça (MJ), Ministério dos Povos Indígenas (MPI) e Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI); iii) dois membros representando os Estados, sendo um membro indicado pelo Fórum de Governadores e um membro indicado pelo Colégio Nacional de Procuradores de Estado (CONPEG); iv) um membro representando os Municípios, sendo indicado conjuntamente pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e Frente Nacional dos Prefeitos (FNP); v) cinco membros indicados pelos requerentes de todas as ações de controle de constitucionalidade; e vi) seis membros indicados pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil.

Observe-se que, em decisão recente, lavrada em 21 de novembro último, o Min. Gilmar Mendes prorrogou os trabalhos da Comissão Especial até 28 de fevereiro de 2025, nos seguintes termos: *a designação de sessões temáticas para os dias 16 e 18 de dezembro, objetivando a oitiva pelos membros da Comissão, respectivamente, de antropólogos e representantes das comunidades indígenas, evidencia a qualidade das reflexões e o cuidado no tratamento do tema. No entanto, a complexidade das questões controvertidas, que ensejou a instauração da Comissão Especial e justifica o aprofundamento fático a que se dedicam seus membros, impõe a prorrogação do prazo inicial de duração dos*

**Brasília:**

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho –  
Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

**Florianópolis:**

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Cent  
88010-040 – Florianópolis – SC  
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

*trabalhos. Ante o exposto, prorrogo o prazo de duração dos trabalhos da Comissão Especial para 28.2.2025.*

No âmbito do Senado Federal, tramita a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 48, de 2023, da qual sou relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para também contribuirmos com uma solução para a questão. Sem renunciar às prerrogativas do Poder Legislativo, mas em respeito ao profícuo debate no seio da Comissão Especial de Conciliação, a deliberação na CCJ permanece em compasso de espera conforme os desdobramentos do debate no bojo das ações judiciais.

Não obstante, **considerada a plena eficácia da Lei nº 14.701, de 2023**, o art. 2º do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, que *dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências*, **não se adequou aos novos requisitos de maior participação social e transparência por ela introduzidos.**

Em primeiro lugar, o procedimento disposto no § 8º do art. 2º do regulamento restringe indevidamente a participação social prevista em lei. O dispositivo infralegal prevê que os interessados no procedimento demarcatório *poderão se manifestar desde o início do processo administrativo*, apresentando razões instruídas com provas pertinentes. O art. 6º da Lei nº 14.701, de 2023, por outro lado, determina que será *obrigatória sua intimação desde o início do procedimento*, bem como assegura a participação dos interessados *inclusive nos estudos preliminares*, facultando-lhes a indicação de peritos auxiliares.

Ademais, o já mencionado § 8º do art. 2º do regulamento prevê a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida como uma *faculdade* dos entes federativos. Por outro lado, o art. 5º, *caput*, do diploma legal *obriga* sua atuação, impondo, assim, verdadeiro *mínus público* aos entes subnacionais. Observe-se que, a teor do parágrafo único do referido art. 5º, a lei assegura o direito de participação efetiva dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida, o que também não é disposto no regulamento.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Tampouco podemos olvidar que a lei editada em 2023 confere maior transparência ao procedimento demarcatório, instituindo obrigações à Administração Pública de prestação de contas ao cidadão que não constam no regulamento. Os §§ 5º e 6º do art. 4º da norma aprovada pelo Congresso Nacional, por exemplo, determinam ampla divulgação dos atos decisórios do processo, bem como facultam a qualquer cidadão o acesso a estudos, laudos e suas conclusões e fundamentação, ressalvado o sigilo referente a dados pessoais. Já o § 8º do mesmo artigo assegura às partes interessadas a tradução da linguagem oral ou escrita da língua indígena própria para o português, ou do português para a língua indígena própria, nos casos em que a comunidade indígena não domine a língua portuguesa.

Com efeito, o rito previsto no art. 2º do Decreto nº 1.775, de 1996, limita indevidamente, em relação à Lei nº 14.701, de 2023, a transparência e a atuação de Estados, Municípios e da sociedade no processo demarcatório, ampliando a margem de ação da Administração Pública Federal além do que autoriza a norma editada pelo Poder Legislativo. Transborda, assim, dos limites legais, notadamente dos §§ 5º e 6º do art. 4º, e os arts. 5º e 6º da Lei nº 14.701, de 2023.

Nesse contexto, causa-nos perplexidade que o Poder Executivo tenha editado os decretos de números 12.290 e 12.289, ambos de 4 de dezembro de 2024. Eles homologaram, respectivamente, a demarcação administrativa da Terra Indígena denominada Morro dos Cavalos, localizada no Município de Palhoça, Estado de Santa Catarina, e da Terra Indígena denominada Toldo Imbu, localizada no Município de Abelardo Luz, na mesma unidade da Federação. Os respectivos processos de demarcação deveriam ter sido adequados ao disposto na legislação em vigor, como determina o art. 14 da Lei nº 14.701, de 2023, sob pena de nulidade, conforme seu já mencionado art. 15, mas, na verdade, **guardam relação de dependência com o Decreto nº 1.775, de 1996**, uma vez que se alicerçam no procedimento administrativo ali disposto.

De fato, a ausência de comunicação pessoal aos interessados, no início do processo, implicou que o levantamento fundiário e o laudo antropológico foram produzidos unilateralmente pela Fundação Nacional



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

dos Povos Indígenas (FUNAI), sem a devida participação da sociedade civil. Ainda que se argumentasse a conformidade ao Decreto nº 1.775, de 1996, o que também é questionável, **o regulamento que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação exorbita do poder regulamentar, o que significa que os decretos de homologação dele derivados também transbordam da lei.**

Além disso, a homologação das respectivas áreas contraria os requisitos dos arts. 3º, inciso I; e 4º, incisos I a IV e § 1º da Lei nº 14.701, de 2023. Segundo os mencionados dispositivos, são terras indígenas aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, eram, simultaneamente: i) habitadas por eles em caráter permanente; ii) utilizadas para suas atividades produtivas; iii) imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; iv) necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições; devendo esses requisitos serem comprovados com base em critérios objetivos.

Ocorre que em nenhuma das áreas cuja homologação está se suspendendo existe ocupação tradicional indígena em caráter permanente contemporânea à Constituição Federal de 1988 ou mesmo à vetusta Carta de 1967. No Morro dos Cavalos, os descendentes indígenas foram introduzidos pela FUNAI na década de 1990, enquanto existe ocupação não indígena mais que centenária, com posse e justo título. Em Abelardo Luz, por sua vez, é incontroverso que desde o ano de 1949 não existe ocupação indígena na referida área, e mesmo antes disso a ocupação é questionada. Mais ainda, desde o início do século passado dezenas de famílias de agricultores possuem a posse e títulos de propriedade relativos ao território objeto da demarcação de terra indígena ora discutida.

Nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Sem dúvida, o atual procedimento administrativo de demarcação contraria a Constituição Federal pela via reflexa, **o que exige atuação congressual para sustar o procedimento disposto no Decreto nº 1.775, de 1996**, e, conseqüentemente, por arrastamento, **os decretos editados com fundamento no regulamento já derogado, pois guardam com ele relação de dependência lógica, também exorbitando dos limites legais**. Quanto aos últimos, em particular, sublinhamos que sua preservação poderá levar à remoção de pessoas, com sua destituição de posse centenária, bem como à possibilidade da deflagração de conflitos no pacífico Estado de Santa Catarina.

Diante disso, submetemos à matéria ao escrutínio das Senadoras e dos demais Senadores.

Sala das Sessões,

Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

**Brasília:**

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho –  
Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

**Florianópolis:**

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Cent  
88010-040 – Florianópolis – SC  
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)