



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023 (PL nº 490, de 2007, na Câmara dos Deputados), do Deputado Homero Pereira, 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.*

Relatora: Senadora **SORAYA THRONICKE**

I – RELATÓRIO

Por avocação, com fundamento no art. 129 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cumpre-nos relatar, na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (SF) o Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023 (PL nº 490, de 2007, na Casa de Origem), de autoria do Deputado HOMERO PEREIRA, 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.*

O PL é composto de quatro Capítulos (Capítulo I – Disposições Gerais; Capítulo II – Do Reconhecimento e da Demarcação das Terras Indígenas (quatro Seções); Capítulo III – Do Uso e da Gestão das Terras Indígenas; Capítulo IV – Disposições Finais), com trinta e três artigos ao todo.

O art. 1º estatui que o escopo da futura lei consiste em regulamentar o art. 231 da Constituição Federal (CF) para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas.

O art. 2º apresenta os princípios orientadores dessa Lei: I – o reconhecimento da organização social, dos costumes, das línguas e das tradições indígenas; II – o respeito às especificidades culturais de cada comunidade indígena e aos respectivos meios de vida, independentemente de seus graus de interação com os demais membros da sociedade; III – a liberdade, especialmente de consciência, de crença e de exercício de qualquer trabalho, profissão ou atividade econômica; IV – a igualdade material; V – a imprescritibilidade, a inalienabilidade e a indisponibilidade dos direitos indígenas.

O art. 3º estabelece as modalidades de Terras Indígenas: as áreas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, nos termos do § 1º do art. 231 da CF; as áreas reservadas, consideradas as destinadas pela União para a finalidade; e as áreas adquiridas.

O art. 4º, em síntese, define que são “terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros” aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal (**5 de outubro de 1988**), 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, com comprovação fundamentada e baseada em critérios objetivos, sendo a ausência da comunidade indígena nesse marco temporal descaracteriza o direito à reivindicação, salvo o caso de renitente esbulho devidamente comprovado.

O art. 5º do PL determina que a demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios, 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, a partir da reivindicação das comunidades indígenas.

Os art. 6º a 9ª determinam que aos interessados na demarcação serão assegurados, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, que as associações de partes interessadas podem representar os associados, desde que autorizadas em assembleias gerais convocadas para essa finalidade, que o levantamento fundiário da área pretendida será acompanhado de relatório circunstanciado e que, antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que

exercçam posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação.

O art. 10 determina que se aplica aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, os motivos de impedimento e de suspeição do art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Os arts. 11 e 12 estatuem que, verificada a existência de justo título de propriedade ou de posse em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável, inclusive para áreas cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada, e que fica a União, por meio do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, ao seu preposto ou ao seu representante, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis.

Os arts. 13 a 15 estabelecem que fica vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas, que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos serão adequados ao disposto da futura Lei e que é nula a demarcação que não atenda aos novos preceitos estabelecidos.

Os arts. 16 e 17, por sua vez, determinam que são áreas indígenas reservadas as destinadas pela União à posse e à ocupação por comunidades indígenas, de forma a garantir sua subsistência digna e a preservação de sua cultura, podendo serem formadas por: terras devolutas da União discriminadas para essa finalidade; áreas públicas pertencentes à União; áreas particulares desapropriadas por interesse social, aplicando-se lhes o mesmo regime jurídico de uso e gozo adotado para terras indígenas tradicionalmente ocupadas.

O art. 18 especifica que são áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal como a compra e venda ou a doação, aplicando-se lhes o regime jurídico da propriedade privada.

Em síntese, os arts. 19 a 28 do PL estabelecem regras de uso e de gestão das terras indígenas, cabendo às comunidades indígenas, mediante suas próprias formas de tomada de decisão e solução de divergências, escolher a

forma de uso e ocupação de suas terras. No entanto, ficando estabelecido que o usufruto dos indígenas não se sobreporá ao interesse da política de defesa e soberania nacional e que fica 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, proibindo-se a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza pela presença desses itens.

O art. 29 estatui que as terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, bem como a renda indígena, gozam de plena isenção tributária, vedada a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros, podendo, entretanto, nos termos do inciso XVI do *caput* do art. 49 da Constituição Federal, o Congresso Nacional autorizar, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais nessas terras indígenas.

O art. 30 altera o art. 1º da Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007, para permitir o cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas.

O art. 31 do PL altera o *caput* do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, para acrescentar novo inciso IX para declarar que será de interesse social a destinação de áreas às comunidades indígenas que não se encontravam em área de ocupação tradicional no marco temporal de 5 de outubro de 1988, desde que necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Em sentido similar, o art. 32 altera o inciso IX do *caput* do art. 2º de Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio), para estabelecer a garantia aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição Federal, com reconhecimento do direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes para a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas em 5 de outubro de 1988.

Por fim, o art. 33 estabelece a cláusula de vigência imediata.

O autor da Proposição, em resumo, argumentou que o PL tinha por objetivo atender ao disposto do art. 231 da Carta Magna, permitir que outros setores envolvidos na questão sejam representados na apreciação da demarcação de terras e questões relacionadas, como sobreposição de áreas,

proteção ambiental, faixa de fronteira, segurança nacional, exploração mineral, de recursos hídricos, entre outras.

Em 30 de maio de 2023, após a tramitação por dezesseis anos, com discussão, análise e votação do PL pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais (CPOVOS), Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial (CDHMIR), ambas em substituição à Comissão Direitos Humanos e Minorias (CDHM), e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), o PL foi aprovado e encaminhado ao Senado Federal com base na Redação Final (RDF) nº 1 – PLEN da Câmara dos Deputados.

Nesta Casa, a matéria foi distribuída às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária (CRA); e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Até o presente momento, não foram apresentadas emendas ao PL no Senado Federal.

II – ANÁLISE

Nos termos dos incisos I, II e VIII do art. 104-B do RISF, compete à CRA opinar sobre proposições que tratem de direito agrário, planejamento, acompanhamento e execução da política agrícola e fundiária e uso e conservação do solo na agricultura, respectivamente. Também de acordo com o RISF, cumpre-nos, nesta ocasião, por não se tratar de matéria terminativa, manifestar-nos primordialmente **sobre o mérito do PL nº 2.903, de 2023**.

Inicialmente, **é importante destacar que o *caput* do art. 231 da Constituição Federal de 1988, firmou o entendimento de que são reconhecidos aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam**, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Nesse contexto, a Carta Magna destaca que seriam **terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas** as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à

preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (§§ 1º e 2º do art. 231, CF).

De outra parte, o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais nessas terras indígenas só poderiam ser efetivados com autorização do Congresso Nacional (CN), ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei (§ 3º do art. 231, CF). Em outras palavras, o próprio Texto Constitucional originário já sinalizou que a promoção de atividades de interesse econômico deveria ser pautada por critérios legais e ter intervenção do CN.

O § 4º do art. 231 também estabelece que essas terras são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis, ao passo que o § 5º do mesmo artigo veda a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do CN, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do próprio Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

Em adição o § 6º do art. 231 da CF determina que são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse dessas terras, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, nos termos de lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé. Portanto, a Constituição Federal já prevê a possibilidade de indenização, na forma da lei, das benfeitorias de proprietários rurais que porventura devam deixar suas terras com legitimidade e ocupação de boa-fé.

Ainda, o § 7º do art. 231 da CF determinou que não se aplica às terras indígenas apoio estatal ou prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis nessas localidades.

Importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, em 23/10/2013, no âmbito da Petição (PET) 3.388/RR, declarou, nos termos do voto do Relator, Ministro Ayres Brito, constitucional a demarcação contínua

da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e determinou que sejam observadas as seguintes 19 (dezenove) condições em procedimentos demarcatórios no Brasil: **(i)** o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas (art. 231, § 2º, da Constituição Federal) pode ser relativizado sempre que houver, como dispõe o art. 231, § 6º, da Constituição, relevante interesse público da União, na forma de lei complementar; **(ii)** o usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional; **(iii)** o usufruto dos índios não abrange a pesquisa e lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando-se-lhes a participação nos resultados da lavra, na forma da lei; **(iv)** o usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo, se for o caso, ser obtida a permissão de lavra garimpeira; **(v)** o usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI; **(vi)** a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica assegurada e se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI; **(vii)** o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação; **(viii)** o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; **(ix)** o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI; **(x)** o trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; **(xi)** devem ser admitidos o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela FUNAI; **(xii)** o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas; **(xiii)** a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também

não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público, tenham sido excluídos expressamente da homologação, ou não; **(xiv)** as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena ou pelos índios (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, *caput*, Lei nº 6.001/1973); **(xv)** é vedada, nas terras indígenas, a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas, a prática de caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, § 1º, Lei nº 6.001/1973); **(xvi)** as terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto nos arts. 49, XVI, e 231, § 3º, da CF, bem como a renda indígena (art. 43 da Lei nº 6.001/1973), gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros; **(xvii)** é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada; **(xviii)** os direitos dos índios relacionados às suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis (art. 231, § 4º, CF); e **(xix)** é assegurada a participação dos entes federados no procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, encravadas em seus territórios, observada a fase em que se encontrar o procedimento.

O PL nº 2.903, de 2023, determina, em seu art. 4º, que são “terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros” aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, 5 de outubro de 1988, eram, simultaneamente: habitadas por eles em caráter permanente; utilizadas para suas atividades produtivas e de subsistência; imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; e necessárias à sua reprodução física e cultural. A ausência da comunidade indígena nesse marco temporal na área pretendida descaracteriza o seu direito, exceto no caso de renitente esbulho devidamente comprovado.

O Estado brasileiro precisa delimitar o entendimento acerca de “terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas”. **Não se mostra razoável, proporcional e legítimo adotar para o conceito “tradicionalmente” uma ocupação que regresse a um marco temporal imemorial**, ou seja, ocupação a tempo atávico, a períodos remotos, que, no limite, poderia gerar disputa sobre todo o território nacional.

Entendemos, portanto, que o PL nº 2.903, de 2023, adotou o marco temporal da ocupação indígena adequado, conforme hermenêutica do art. 231 da Constituição Federal, e interpretação do STF no julgamento da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Adicionalmente, a proposta de marco temporal atende a todos os 19 (dezenove) requisitos estabelecidos durante a resolução da lide constante da Pet 3.388/RR.

Ademais, o PL propõe a distinção de três modalidades de Terras Indígenas, que considera critérios objetivos: as Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas, com sua proteção de regime clássico, sobretudo conforme dispõe o Estatuto do Índio; as Áreas Indígenas Reservadas, de propriedade da União, cuja gestão fica a cargo da comunidade indígena, sob a supervisão da Funai; e as áreas indígenas adquiridas, com o regime jurídico da propriedade privada. Nesse contexto, a União teria ampla condição de atuação para preservação de sua atuação na política indigenista nacional.

O Projeto de Lei, outrossim, veda a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza ou a troca pela utilização das estradas, dos equipamentos públicos, das linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocados a serviço do público em terras indígenas, mas faculta o exercício de atividades econômicas nessas terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas e permite o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, com condições.

Para o caso de indígenas isolados, nos termos da iniciativa, o Estado deverá apresentar o absoluto respeito às suas liberdades e aos seus meios tradicionais de vida, e deve evitar, ao máximo, o contato com eles, salvo para prestar auxílio médico ou para intermediar ação estatal de utilidade pública.

O PL garante o direito à indenização das benfeitorias de boa-fé, não permitindo que haja qualquer limitação de uso e gozo, antes de concluído o procedimento demarcatório, aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação. Para esse fim, são de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório.

Considerando que o PL acompanha posição do julgado na Pet 3.388/RR pelo STF, estabelecendo que o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser relativizado, suavizado

sempre que houver relevante interesse público da União, que o usufruto dos indígenas não impede a instalação, pela União, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação, entendemos que a proposta de marco proposto está em linha com a melhor solução para o dilema de estabelecimento de novo marco temporal para a demarcação de terras indígenas no Brasil.

Nesse contexto, a data da promulgação da Constituição Federal, 5 de outubro de 1988, se mostra parâmetro apropriado de marco temporal para verificação da existência da ocupação pela comunidade indígena da terra a ser reivindicada, assim como da efetiva e formal ocupação fundiária pelos indígenas e das 19 salvaguardas institucionais definidas pela Excelsa Corte Constitucional brasileira.

Portanto, acreditamos que a aprovação do PL nº 2.903, de 2023, corresponderá, por uma parte, à solução mais adequada para viabilizar a resolução das questões legais e constitucionais envolvendo demarcação de terras indígenas no Brasil, e, por outra, à melhor forma para garantir previsibilidade, segurança jurídica e desenvolvimento ao País.

III – VOTO

Portanto, votamos pela **aprovação** do PL nº 2.903, de 2023, nos termos do art. 133, inciso I, do RISF.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora