



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador CID GOMES

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 61, de 2023, do Senador Jorge Seif, que *autoriza, nos termos dos arts. 176, § 1º, e 231, §3º, da Constituição Federal, o aproveitamento hidroelétrico do Rio Irani, nas Terras Indígenas Toldo Chimbangue e Toldo Chimbangue II, no Estado de Santa Catarina.*

Relator: Senador **CID GOMES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA) o Projeto de Decreto Legislativo nº 61, de 2023, de autoria do Senador Jorge Seif, que autoriza, nos termos dos arts. 176, § 1º, e 231, §3º, da Constituição Federal, o aproveitamento hidroelétrico do Rio Irani, nas Terras Indígenas Toldo Chimbangue e Toldo Chimbangue II, no Estado de Santa Catarina.

O projeto tem quatro artigos.

O art. 1º autoriza o Poder Executivo, nos termos dos arts. 176, §1º, e 231, §3º, da Constituição Federal, a implantar o aproveitamento hidroelétrico do rio Irani, atingindo parte das Terras Indígenas Toldo Chimbangue e Toldo Chimbangue II, no Estado de Santa Catarina, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e outros julgados necessários.

O art. 2º determina que integrarão os estudos mencionados no art. 1º: Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento; e realização



de inventário participativo de potencial hidrelétrico, com audiência dos segmentos prejudicados e dos beneficiados.

O art. 3º prevê que o aproveitamento do potencial hidroelétrico é condicionado à garantia de consulta prévia e de participação das comunidades indígenas afetadas nos resultados do empreendimento, bem como à compensação pelos ônus sociais e ambientais suportados por essas comunidades e a outras medidas de defesa e promoção do direito dos indígenas à reprodução física e cultural, porventura fixadas pelo órgão indigenista federal.

O art. 4º prevê a vigência do decreto resultante a partir de sua publicação.

Na justificação da matéria, seu autor defende que o aproveitamento hidroelétrico do rio Irani é possível por meio da construção de pequena unidade de geração de energia hidroelétrica no interior das Terras Indígenas Toldo Chimbanguê e Toldo Chimbanguê II, em Santa Catarina. O projeto teria sido elaborado por empresários catarinenses, que entraram em acordo com a comunidade indígena afetada, contemplando a participação dos indígenas Kaingang nos resultados da exploração do potencial energético, bem como compensações pelos ônus sociais e ambientais da obra. O autor afirma que a terra indígena está homologada e inscrita no Serviço de Patrimônio da União.

O projeto foi distribuído ao exame das Comissões de Meio Ambiente (CMA) e de Serviços de Infraestrutura (CI). Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CMA opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente proteção do meio ambiente, controle da poluição, conservação da natureza e defesa do solo, dos recursos naturais e genéticos, das florestas, da caça, da pesca, da fauna, da flora e dos recursos hídricos.

Observamos que o projeto praticamente reproduz o Projeto de Decreto Legislativo do Senado Federal (PDS) nº 53, de 2014, de autoria do



Senador Luiz Henrique, projeto que foi arquivado ao final da legislatura, em 21 de dezembro de 2018.

Acerca do mérito da proposição, o art. 176, § 1º, da Constituição Federal, demanda lei específica que disponha sobre condições para o aproveitamento de potencial hidroelétrico em terras indígenas. Da mesma forma, o § 3º do art. 231 da Constituição Federal prevê a participação dos povos indígenas nos resultados do aproveitamento do potencial energético dos recursos hídricos em suas terras, na forma da lei; esse dispositivo também vincula a autorização do Congresso Nacional à oitiva das comunidades afetadas.

Não há, contudo, legislação específica, como demanda a Constituição, para disciplinar essas hipóteses. Por essa razão, a autorização, pelo Congresso Nacional, de empreendimentos como o que se cogita nas Terras Indígenas Toldo Chimbangue I e II, pode ser interpretada como injurídica e inconstitucional, pois a proposição pretende suprir indevidamente a falta de lei ordinária de regência da matéria, expressamente prevista na Constituição.

A propósito dessa lacuna normativa, é pertinente trazer à atenção que há decisões judiciais discrepantes sobre casos análogos, ora no sentido de que a autorização do Congresso Nacional deve anteceder os estudos técnicos de viabilidade e impacto ambiental, para prevenir eventuais lesões aos direitos dos índios já nessa fase, ora no sentido de que esses estudos devem anteceder a autorização, pois o Congresso Nacional precisa desses subsídios técnicos para tomar decisões bem fundamentadas. A divergência jurisprudencial torna ainda mais evidente a importância de regulamentar a matéria, pois tanto a autorização prévia quanto a autorização ao final do processo podem ter sua constitucionalidade facilmente questionada, acarretando aumento dos riscos e das incertezas do projeto.

Inequívoca é a exigência constitucional contida no art. 231, § 3º, de oitiva das comunidades afetadas previamente à autorização congressional para o aproveitamento do potencial energético. A justificação da matéria argumenta que teria havido acordo com os indígenas. Contudo, há regras específicas para a oitiva das comunidades indígenas em processos de licenciamento ambiental, que, no caso em análise, compete à União, por meio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), conforme Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, art. 7º, inciso XIV, alínea c.



Além das regras já mencionadas, existem convenções internacionais em direitos humanos ratificadas pelo Brasil, com regras sobre a oitiva a comunidades indígenas. Tratados e convenções internacionais relativos a direitos humanos dos quais o Brasil é parte são plenamente aplicáveis como normas de direito interno e são materialmente constitucionais (art. 5º, § 2º, da Constituição), não sendo admissível que a lei limite a extensão desses direitos. Nesse sentido, é imperioso mencionar os arts. 13, § 1, e 14, § 1, da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada no Brasil mediante o Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, com o seguinte teor:

Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

.....

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

O art. 6º da Convenção nº 169 da OIT, é especialmente relevante para quaisquer medidas legislativas ou administrativas que se pretenda adotar, com relação aos povos indígenas:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:



a) **consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas**, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

.....

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

(grifamos).

A respeito do dever de consultar os povos indígenas sobre medidas que possam afetar seus direitos, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento histórico sobre a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, ressaltou que o direito dos indígenas de ser previamente consultados pode ser relativizado diante de questões estratégicas, como é o caso da defesa nacional, da soberania ou da proteção ambiental, pois há casos de imperiosa necessidade que justificam ação sobre terras indígenas sem sequer comunicação prévia. Contudo, o Ministro relator alertou que essas exceções não podem ser usadas como subterfúgios para eliminar ou constranger injustamente o direito dos indígenas de serem previamente consultados antes que sejam tomadas decisões que os afetem diretamente.

É fundamental que a oitiva sobre aproveitamento hidrelétrico no interior das Terras Indígenas Toldo Chimbangue e Toldo Chimbangue II ocorra dentro das exigências normativas, do contrário poderá ser arguida judicialmente a não realização da consulta prévia, livre e informada, como exigido pela Constituição Federal e pela Convenção nº 169, da OIT. Essa judicialização geraria uma situação indesejável do ponto de vista da segurança jurídica e econômica do empreendimento, diante da justificação contida na matéria sobre sua importância para a economia catarinense.

A regra constitucional do art. 231, § 3º, exige que a própria aprovação do PDL em análise (cujo objetivo é concretizar a autorização congressual) seja precedida por consulta livre, prévia e informada, como exige a Convenção nº 169, da OIT. A aprovação da matéria sem o cumprimento desse



requisito e com conteúdo que coloca em risco a realização tempestiva e eficaz das consultas fere, a nosso ver, a norma constitucional e certamente será objeto de contenda judicial.

Finalmente, entendemos que a distribuição do PDL em análise deveria contemplar a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), competente para opinar sobre garantia e promoção dos direitos dos indígenas, nos termos do art. 102-E do RISF. Pois a proposição não se resume a matérias de ordem ambiental e de infraestrutura.

III – VOTO

Considerando o exposto, e com base no inciso V, alínea b do art. 133 do Regimento Interno do Senado Federal, somos pela aprovação de Requerimento desta Comissão para que a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) examine o Projeto de Decreto Legislativo nº 61, de 2023, previamente à análise das Comissões de Meio Ambiente (CMA) e de Serviços de Infraestrutura (CI), nos seguintes termos:

REQUERIMENTO Nº , DE 2024 - CMA

Nos termos regimentais, requeremos que o Projeto de Decreto Legislativo nº 61, de 2023, seja examinado pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) previamente à análise das Comissões de Meio Ambiente (CMA) e de Serviços de Infraestrutura (CI).

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Cid Gomes

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4115746146>