



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 723, de 2019, do Senador Jorginho Mello, que *autoriza, nos termos dos arts. 176 §1º, e 231, §3º, da Constituição Federal, o aproveitamento hidroelétrico do Rio Irani, na terra Indígena Toldo Chimbangue I e II, no Estado de Santa Catarina.*

Relator: Senador **JORGE SEIF**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 723, de 2019, de autoria do então Senador Jorginho Mello, tem por finalidade autorizar, nos termos dos arts. 176, § 1º, e 231, §3º, da Constituição Federal, a construção de uma pequena central hidrelétrica (PCH) no Rio Irani, dentro das Terras Indígenas Toldo Chimbangue I e II, no Estado de Santa Catarina.

A proposição está estruturada em quatro artigos. O primeiro autoriza o Poder Executivo a implantar o aproveitamento hidroelétrico, após estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e outros necessários. O segundo estabelece que o estudo de Impacto Ambiental (EIA), o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e o estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área de influência do empreendimento, deverão integrar os estudos mencionados no art. 1º. O terceiro condiciona o empreendimento à participação dos indígenas no resultado, à compensação dos danos sociais e ambientais



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

SF/25716.05311-12

suportados pela comunidade e a outras medidas de proteção e promoção do direito dos indígenas à reprodução física e cultural, porventura fixadas pelo órgão indigenista. Por fim, o quarto determina que o decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

A justificação menciona tratar-se de reapresentação do Projeto de Decreto Legislativo (então autuado como PDS) nº 53, de 2014, que foi arquivado sem ter sido apreciado pelo Plenário do Senado Federal, mesmo tendo sido aprovado nas Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle (CMA) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). A nova proposição menciona manifestação da empresa Elbrax, da comunidade indígena, de empreendedores e de prefeitos catarinenses em favor da PCH.

O PDL nº 723, de 2019, foi distribuído à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI).

II – ANÁLISE

O art. 102-E, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal atribui competência a este colegiado para opinar sobre garantia e promoção dos direitos humanos. Sob essa perspectiva passamos a analisar o PDL nº 723, de 2019.

A Constituição de 1988 reconhece direitos fundamentais dos indígenas e institui algumas proteções em seu favor. Assim, partindo do mais geral para o mais específico pertinente ao caso ora examinado, temos que o art. 231, § 1º, reconhece os direitos originários dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam; já o § 2º do mesmo artigo garante aos indígenas o usufruto exclusivo sobre as riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes em suas terras; o § 3º avança um pouco mais, condicionando o aproveitamento dos recursos hídricos, inclusive potenciais energéticos, à autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, assegurando a participação destas nos resultados da atividade econômica, na forma da lei; e, finalmente, remetemos ao art. 176, § 1º, que



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

SF/25716.05311-12

demanda lei específica sobre condições para o aproveitamento de potencial hidrelétrico em terras indígenas.

Há, portanto, ao menos duas exigências constitucionais expressas e cumulativas para que empreendimentos como o que se cogita nas Terras Indígenas Toldo Chimbangue I e II possam avançar: lei, em sentido estrito, que discipline a matéria, e autorização do Congresso Nacional, mediante decreto legislativo. A lei geral sobre a matéria ainda não foi aprovada e, se existisse, mas não disciplinasse a participação das comunidades afetadas no resultado da atividade econômica, seria necessária ainda outra lei para dispor especificamente sobre esse direito.

O PDL ora sob análise cumpriria a segunda exigência, mas não substitui a lei geral exigida nos dispositivos supramencionados. Poderíamos, formalmente, parar por aqui e rejeitar a proposição. Seria cômodo apenas declarar que estamos diante de uma hipótese na qual a Constituição, tentando proteger os indígenas, impôs um obstáculo para que usufruam dos recursos naturais de suas terras. Mas, neste caso, é a omissão do Legislativo que impede o exercício da autonomia dos indígenas para decidir sobre o próprio desenvolvimento cultural, social e econômico, prevista na Constituição e na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Convém, então, voltar ao que diz o art. 102-E, inciso III, do Regimento Interno, que fala da garantia e promoção dos direitos humanos, para ampliar um pouco nossa perspectiva sobre esse tema.

É certo que os fins não justificam os meios. Mas os meios são acessórios e não podem inviabilizar, na prática, que os fins principais sejam atingidos. Se não conformarmos nossa análise ao objetivo mais amplo de realizar o que a Constituição traz como projeto, corremos o risco de transformar o binômio “garantia e promoção” em um paradoxo.

Nesse sentido, devemos alargar o panorama das normas constitucionais pertinentes ao caso: a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, originalmente promulgada pelo Decreto nº



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

SF/25716.05311-12

5.051, de 19 de abril de 2004, e atualmente vigente na forma do Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que consolidou diversos atos normativos, integra plenamente o ordenamento jurídico brasileiro. Seus elementos relativos a direitos fundamentais podem ser entendidos como parte do arcabouço jurídico constitucional, por força do disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988.

O art. 7º, item 1, dessa Convenção reforça um dos aspectos essenciais da autonomia indígena, ao garantir o direito de escolha de suas próprias prioridades em relação ao processo de desenvolvimento econômico, social e cultural. Já o seu art. 15, item 1, garante aos indígenas o direito aos recursos naturais de suas terras, abrangendo o direito de participar da utilização, administração e conservação desses recursos. Mais diretamente, o item 3 do art. 8º dispõe que as garantias estabelecidas em favor dos indígenas não devem impedir que eles exerçam direitos reconhecidos para todos os cidadãos do país e assumam as obrigações correspondentes.

Pois bem, na falta da garantia geral que seria oferecida pela lei ordinária, há garantias específicas previstas na Convenção nº 169 da OIT. Nos termos do art. 6º, item 1, alínea *a*, e do art. 15, item 2, da Convenção, compete ao governo estabelecer ou manter mecanismos de consulta prévia aos povos afetados para evitar prejuízo aos seus interesses e garantir indenização equitativa por eventuais danos, antes de empreender ou autorizar a exploração de recursos naturais nas terras indígenas.

No caso da construção da PCH em questão, documentos que acompanhavam a proposta original indicam que houve um longo e cuidadoso processo de consulta aos indígenas, que decidiram favoravelmente à parceria. Danos ambientais e riscos de natureza social e cultural foram avaliados, e medidas preventivas ou compensatórias, conforme o caso, foram previstas no projeto em questão. A participação nos resultados, que pode chegar a 3,15%, com repasses mensais não inferiores a R\$ 15.000, é apenas uma das contrapartidas do projeto, que incluem plantio de mudas de árvores frutíferas, construção de um centro cultural e contratação de trabalhadores indígenas, entre outras.



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

Considerando essas informações, estamos de acordo com o parecer da CCJ sobre o PDS nº 53, de 2014, que trazia a seguinte avaliação:

A omissão legislativa, neste caso, tem funcionado para impedir uma parceria que, ao que tudo indica, pode ser benéfica para os empreendedores, para comunidades vizinhas, para a região, para o Brasil e para os índios. Sem apoio adequado para que desenvolvam mecanismos próprios de reprodução física e cultural, dada a notória incapacidade do governo federal de alocar recursos orçamentários e humanos que permitam ao órgão indigenista federal desempenhar satisfatoriamente suas competências, e sem fontes alternativas de recursos – especialmente de renda –, os índios não apenas têm sua autonomia tolhida como ficam expostos à pobreza, deixando-os vulneráveis às piores formas de marginalização social, que incluem o tráfico de pessoas, o subemprego, a escravidão laboral ou sexual e a mendicância.

Dessa forma, a recusa de dar seguimento ao projeto da PCH Aldeia, que ainda deve passar pelas etapas de licenciamento legalmente previstas, frustra o direito dos índios de decidir sobre o seu próprio desenvolvimento econômico e social, sem qualquer contrapartida. Tolhe-se, portanto, a sua autonomia, negando-se-lhes um direito garantido aos demais cidadãos, ao contrário do que prescreve a Convenção nº 169 da OIT. A exigência de regulamentação da matéria por lei, prevista na Constituição como uma forma de proteger e de promover os interesses dos índios, acaba por deixá-los reféns da inércia legislativa da União.

Portanto, uma medida concebida como garantia contra abusos torna-se, ela mesma, um instrumento de desrespeito aos direitos dos índios. É uma completa inversão de princípios, que justifica uma interpretação axiológica da Constituição, em harmonia com a Convenção nº 169, da OIT. Nessa linha, pode-se defender o entendimento de que o Decreto Legislativo é uma espécie normativa apta a satisfazer a exigência constitucional de lei, em sentido amplo.

Essa interpretação não literal, mas orgânica, das normas constitucionais pertinentes ao caso, longe de ofender os direitos dos índios, evita que as normas constitucionais e convencionais aplicáveis sejam aplicadas de modo antagônico ao seu sentido e ao propósito de resguardar os interesses e as garantias fundamentais dos índios.



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

Finalmente, observamos que o PDS nº 53, de 2014, recebeu emenda na CMA, também aprovada na CCJ, para atualizar a sua terminologia àquela utilizada pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. O mesmo ajuste redacional ainda se faz necessário.

III – VOTO

Em razão do que foi exposto, concluímos pela **aprovação** do Projeto de Decreto Legislativo nº 723, de 2019, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº -CDH

Dê-se ao art. 2º do PDL nº 723, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 2º

.....

I – estudo de impacto ambiental e respectivo relatório, que deverão incluir as alternativas e as possíveis consequências ambientais;

II – estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator