



**SUGESTÃO DE VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI N.º 2.903/2023
(NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, PL N.º 490/2007)**

O Projeto de Lei (PL) n.º 2.903/2023 foi aprovado pelo Senado Federal em 27 de setembro de 2023 e enviado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República para sanção ou veto em 29 de setembro de 2023. O texto aprovado pelo Congresso Nacional constitui a mais grave violação dos direitos constitucionais dos povos indígenas desde a redemocratização do País e contraria frontalmente o interesse público. Além disso, o PL pode inviabilizar políticas públicas socioambientais que constituem a essência do projeto de governo apresentado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Tendo em vista a patente inconstitucionalidade da matéria e sua contrariedade ao interesse público, com fundamento no Artigo 66, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), apresentamos abaixo os motivos que justificam o veto integral ao PL n.º 2.903/2023.

1. MARCO TEMPORAL DE 05.10.1988 - INCONSTITUCIONALIDADE:

De acordo com o **Artigo 4º, caput, §§ 2º, 3º e 4º e Artigos 31 e 32 do PL, somente poderão ser demarcadas as terras ocupadas pelos indígenas no dia 05.10.1988**, salvo quando existir o chamado “renitente esbulho”, que se verificaria por intermédio de ação possessória judicializada ou conflito físico na data exata da promulgação da Constituição.

Tanto o marco temporal como as comprovações do renitente esbulho colocados na proposição são inconstitucionais e criam critérios para a demarcação de terras indígenas não previstos na Constituição. Tal conclusão está respaldada no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n.º 1.017.365, com repercussão geral reconhecida e decisão vinculante, finalizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 27 de setembro de 2023, com a fixação da seguinte tese: “A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 5 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição”.

Portanto, há decisão com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, a reconhecer a inconstitucionalidade do quanto previsto nos dispositivos do PL n.º 2.903/2023, de modo que a proposição deve ser vetada por patente vício de constitucionalidade.



2. ALTERAÇÕES NO PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS PARA INVIABILIZAR SEU TÉRMINO – INCONSTITUCIONALIDADE:

Tanto os Artigos 4º, § 7º e 5º, *caput* e parágrafo único, como os Artigos 6º e 12, têm o objetivo único de tumultuar o processo de demarcação e inviabilizar sua finalização. Trazem previsões como a possibilidade de contestação de interessados em qualquer momento do processo administrativo, **fato inédito, visto que em todo e qualquer processo desse gênero há regras, momentos e prazos para a manifestação dos interessados.**

A demarcação de terras indígenas é atualmente regida pelo Decreto n.º 1.775/1996, que tem regras nítidas que permitem, por exemplo, a participação e a contestação de todo e qualquer interessado. O Decreto, vigente há 27 anos, já teve, inclusive, suas regras declaradas constitucionais pelo STF.

Há, portanto, afronta ao Artigo 231, *caput*, da Constituição, que impõe à União o dever de demarcar as terras indígenas e fazer respeitar todos os seus bens, além de vulnerar princípios basilares da administração pública, tais como a eficiência e celeridade processual, insculpidos no Artigo 37 da Constituição.

3. O PL IMPEDE QUE INVASORES POSSAM SER RETIRADOS DE TERRAS INDÍGENAS E FACILITA A AÇÃO DO CRIME ORGANIZADO:

O PL também inova ao proteger invasores de terras indígenas (**Artigo 9º, *caput*, §§ 1º e 2º e Artigo 11, *caput* e parágrafo único**) e vedar a retirada de “posseiros” enquanto o processo de demarcação não for concluído. Neste ponto, o Projeto de Lei 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 resguardar e estimular invasões criminosas de terras indígenas, aumentar o desmatamento e dificultar ações estatais de fiscalização e proteção territorial.

Além disso, os Artigos permitem indenização pela terra nua para ocupantes de terras indígenas que não têm título de propriedade. Tal hipótese foi inadmitida nas teses de repercussão geral fixadas pelo STF no julgamento do RE 1.017.365. Neste ponto, a proposição incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público, pois não há o atendimento, pelo proponente, dos requerimentos previstos nos Artigos 131 e 132 da Lei nº 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023) e no Artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), nem a **demonstração clara de que a perda de receita estaria consignada na estimativa de receita da Lei Orçamentária ou, alternativamente, que medidas de compensação seriam indicadas.**



Pelo exposto, o Artigo 9º, §§ 1º e 2º e Artigo 11, *caput* e parágrafo único, violam o direito originário previsto no Artigo 231, *caput*, da CRFB/88 e afrontam os Artigos 131 e 132 da Lei nº 14.436/2022 e Artigo 113 do ADCT.

4. INCONSTITUCIONALIDADE DA DISPOSIÇÃO QUE VISA IMPEDIR A AMPLIAÇÃO DE TERRA INDÍGENA JÁ DEMARCADA:

O Artigo 13 do PL dispõe que “é vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas”. A disposição, ao tentar impedir as ampliações de terras indígenas, malfez o Artigo 231, *caput* e § 1º, além de afrontar a previsão constitucional segundo a qual as Terras Indígenas são inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas, imprescritíveis (Artigo 231, § 4º, CRFB).

No julgamento da tese de repercussão geral ventilada no RE nº 1.017.365, o STF definiu que: “A instauração de procedimento de redimensionamento de Terra Indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no Artigo 231 da Constituição da República, por meio de procedimento demarcatório até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da Terra Indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento”.

Tendo em vista a patente inconstitucionalidade, o dispositivo também deve ser vetado.

5. RETOMADA DE TERRAS EM FAVOR DA UNIÃO – POSSIBILIDADE DE REMOÇÃO FORÇADA DOS INDÍGENAS NÃO PERMITIDA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

O Artigo 16, § 4º, I e II, do PL n.º 2.903/2023 **estabelece a possibilidade de retomada de terras indígenas reservadas em favor da União, caso haja a “alteração dos traços culturais da comunidade” ou “outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo”**. As reservas indígenas são áreas com o processo de regularização já finalizado, ou seja, terras indígenas consolidadas, cuja demarcação constitui ato jurídico perfeito e direito adquirido dos indígenas.

Além disso, a disposição parte de uma premissa equivocada e não recepcionada pela Constituição, de assimilação e integração dos indígenas à sociedade nacional, o que acarretaria na extinção de seus direitos territoriais e na remoção forçada de seus territórios, hipótese vedada pelo Artigo 231, § 5º da CRFB.

Por isso, o Artigo 16, § 4º, I e II ofende o Artigo 5º XXXVI e Artigo 231, *caput* e §§ da CRFB/88, além de ser contrário ao interesse público por gerar insegurança jurídica e incentivar a invasão de terras já demarcadas e com conflitos pacificados.



6. REDUÇÃO DA PROTEÇÃO INSTITUCIONAL DE TERRAS ADQUIRIDAS PELOS INDÍGENAS:

O **Artigo 18, § 1º** do PL dispõe que às terras indígenas adquiridas por alguma das formas previstas na legislação civil (p. ex: compra e venda, doação etc), será aplicável o regime jurídico da propriedade privada, excluindo essas áreas da proteção jurídica prevista nos parágrafos 2º a 7º do Artigo 231 da Constituição, de modo que a possibilidade está eivada de inconstitucionalidade.

7. NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR PARA LIMITAÇÃO AO USUFRUTO EXCLUSIVO DOS INDÍGENAS – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL:

O PL n.º 2.903/2023 cria diversas limitações ao usufruto exclusivo dos indígenas e incide em matérias reservadas à Lei Complementar. Vejamos:

a) O Artigo 20, parágrafo único, prevê que a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico, o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares **serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas**.

O dispositivo apresenta inconstitucionalidade formal ao dispor, por lei ordinária federal, de matéria que a Constituição, no Artigo 231, § 6º, exige Lei Complementar.

Afigura-se, também, inconstitucionalidade material ao violar o Artigo 231, § 3º, que determina que a exploração hídrica e mineral em terras indígenas só pode ocorrer mediante lei específica, com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades indígenas e garantindo a elas participação nos resultados da lavra. Ou seja, a oitiva dos indígenas é condição prevista na própria Constituição.

Além disso, a norma dispensa a consulta livre, prévia e informada em hipóteses não admitidas na Convenção n.º 169 da OIT, tratado internacional ratificado pelo Brasil, que, por versar sobre direitos humanos, tem estatura hierárquica de norma supralegal.

b) O Artigo 22 do PL permite que o Poder Público instale, em terras indígenas, “equipamentos, redes de comunicação, estradas e 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.

Essas atividades, se admitidas, só poderiam ser implementadas 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 nas terras indígenas. Por isso, há afronta formal e material ao Artigo 231, §§ 2º e 6º da CRFB, que prevê, nas remotas hipóteses de mitigação do usufruto exclusivo, a edição de Lei Complementar que especifique o “relevante interesse público da União” a autorizar a restrição ao usufruto exclusivo.

8. GESTÃO DE TERRAS INDÍGENAS POR ÓRGÃO AMBIENTAL - AFRONTA AO ARTIGO 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO:

O Artigo 23 do PL, por seu turno, possibilita que em terras indígenas sobrepostas a unidades de conservação, o usufruto exclusivo dos indígenas fique sob a responsabilidade do órgão federal gestor da área protegida, observada a compatibilidade do regime de proteção respectivo. A possibilidade de dupla afetação entre terras indígenas e unidades de conservação pode ser admitida desde que não se viole os direitos ao usos, costumes e tradições indígenas.

Afora isso, o usufruto exclusivo dos indígenas só por eles pode ser exercido, sendo impassível 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 pela CRFB/88.

9. “PARCERIAS” ENTRE INDÍGENAS E NÃO-INDÍGENAS: INALIENABILIDADE DAS TERRAS E TENTATIVA DE INVALIDAÇÃO DO USUFRUTO EXCLUSIVO:

O Artigo 26, caput, § 2º e inciso II, 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. O texto, contudo, prevê a possibilidade de “contratos de cooperação para a realização de atividades econômicas”, criando conceito vago e genérico, que não estabelece ato negocial definido e que poderá autorizar atividades incompatíveis com a posse permanente e o usufruto exclusivo dos indígenas, ao permitir que não indígenas possam explorar essas áreas de uma forma vedada pela Constituição.

Assim, o Artigo 26, caput, §§ e incisos, vulnera o Artigo 231, caput e §§ da CRFB/88, além de ser contrário ao interesse público por gerar insegurança jurídica e incentivar a invasão de terras indígenas.



10. RISCO À VIDA, SAÚDE, SEGURANÇA, DIGNIDADE, USOS E COSTUMES E AUTODETERMINAÇÃO DE POVOS INDÍGENAS ISOLADOS – CONTATO FORÇADO – INCONSTITUCIONALIDADE E INADMISSIBILIDADE:

O Estado brasileiro, desde a redemocratização, estabeleceu destacada política de não contato com povos indígenas que vivem em isolamento. **O Artigo 28, §§ 1º e 2º do PL converte a política de não-contato a uma política de contatos forçados com os indígenas isolados “para intermediar ação estatal de utilidade pública”**, hipótese inédita e demasiadamente ampla, que pode gerar ameaças aos povos indígenas em isolamento.

O Brasil é o país com maior número de isolados conhecidos no planeta. São 115 registros, sendo 29 confirmados e outros 86 em investigação. Apenas um deles, os Avá-Canoeiro, vivem fora da Amazônia Legal.

Os povos indígenas isolados são vulneráveis do ponto de vista sanitário, pois não têm imunidade para uma ampla gama de doenças ocidentais. Qualquer contato com populações não-indígenas pode significar a morte de toda uma comunidade por moléstias como a gripe. Ou seja, **a possibilidade instituída no PL é uma ameaça frontal à vida dos indígenas isolados.**

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

11. PLANTAÇÃO DE TRANSGÊNICOS EM TERRAS INDÍGENAS - INCONSTITUCIONALIDADE:

Outro ponto de inconstitucionalidade reside na alteração prevista no Artigo 30 do PL, que 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 interdita. A hipótese transgredir “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, sua segurança alimentar e bem-estar.** Malfere, portanto, o Artigo 225, *caput*, § 1º, incisos I, II, III, V, VII e o Artigo 231, *caput*.

12. O PL IMPÕE RENÚNCIA FISCAL À UNIÃO:

O Artigo 26, ao vedar “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” contraria o interesse público e importa em renúncia fiscal da União. Dessa forma, deve ser vetado por contrariar o interesse público.

13. CONCLUSÃO:

Existem hoje no país 240 Terras Indígenas em processo de demarcação e 54 reservas indígenas. Juntas, somam uma área de 9.450.518 hectares e apresentam pouco mais de 1% de desmatamento, representando, portanto, as áreas mais ambientalmente conservadas do país. Além da patente violação aos direitos fundamentais dos povos indígenas, as Terras Indígenas com processos não finalizados e as Reservas Indígenas serão as mais fortemente impactadas pelo PL. Com isso, povos indígenas e mais de 9 milhões de hectares de florestas em diversos biomas, notadamente o Amazônico, estão sob ameaça. É indubitável que o PL gerará e facilitará mais invasões, desmatamentos e impactará as metas climáticas assumidas pelo país. A devastação das Terras Indígenas e dos direitos de seus povos é limite existencial mínimo, que não admite tamanha violação.

Consideramos que o PL n.º 2.903/2023 incorre em vícios de inconstitucionalidade e contraria o interesse público. Não há, ainda, atendimento dos requisitos previstos nos Artigos 131 e 132 da Lei n.º 14.436/2022, bem como no Artigo 113 do ADCT, tampouco a demonstração clara de que a perda de receita estaria consignada na estimativa de receita da Lei Orçamentária ou, alternativamente, que medidas de compensação seriam indicadas.

Destarte, deve ser integralmente vetado pelo Exmo. Sr. Presidente da República.

Brasília, 04 de outubro de 2023.

JULIANA DE PAULA BATISTA
ADVOGADA DO INSTITUTO
SOCIOAMBIENTAL
OAB/DF n.º 60.748

MÁRCIO SANTILLI
ASSESSOR DO PROGRAMA DE
POLÍTICA E DIREITO
SOCIOAMBIENTAL (PPDS/ISA)