**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR GILMAR MENDES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**ADC nº 087**
**ADIs nº 7582, 7583, 7586**
**ADO nº 86**

**INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA)**, já admitido como *amicus curiae* nas ações em epígrafe, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, por seus procuradores ao final assinados, considerando a decisão e.Doc 284 (28/02/2025), que suspendeu as atividades conciliatórias, apresentar **MANIFESTAÇÃO** visando contribuir com a cognição jurisdicional desse e. Supremo Tribunal Federal (STF) com informações técnicas e considerações jurídicas acerca das diversas questões relevantes envolvidas nos autos, nos termos que seguem.

# SUMÁRIO

**I – DA SÍNTESE PROCESSUAL ..... 3**

**II – DA IMPRESCINDIBILIDADE DAS TERRAS INDÍGENAS PARA O EQUILÍBRIO ECOLÓGICO E O COMBATE À EMERGÊNCIA CLIMÁTICA ..... 4**

II.1. DO RECONHECIMENTO DO PAPEL DOS POVOS INDÍGENAS NA PROTEÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIOAMBIENTAL PERANTE O SUPREMO ..... 4

II.2. TERRAS INDÍGENAS E O EQUILÍBRIO ECOLÓGICO NO COMBATE À EMERGÊNCIA CLIMÁTICA ..... 14

**III - DIREITOS FUNDAMENTAIS E PROCEDIMENTOS CONCILIATÓRIOS ..... 16**

III.1. DOS PROCEDIMENTOS CONCILIATÓRIOS ADOTADOS NOS AUTOS ..... 19

III.2. DA VOLUNTARIEDADE E DA AUTONOMIA DA VONTADE COMO REGRA EM PROCEDIMENTOS CONCILIATÓRIOS ..... 23

III.3. DA SUB-REPRESENTAÇÃO DAS POPULAÇÕES INDÍGENAS E SEU ESTADO DE VULNERABILIDADE ..... 25

III.4. DA IMPOSIÇÃO DE UM CONSENSO CONCILIATÓRIO ..... 27

*a)..... Regulamentação do "Relevante Interesse Público da União" em Terras Indígenas 29*

*b) Garimpo e mineração em Terras Indígenas ..... 30*

*c) Fragilização da consulta prévia, livre e informada ..... 32*

*d) Criação de obstáculos aos procedimentos administrativos demarcatórios ..... 34*

**IV – DA NECESSIDADE DE DESENTRANHAMENTO DA ADO Nº 86 ..... 36**

**V – DOS REQUERIMENTOS ..... 37**

**ANEXO ..... 39**

## I – DA SÍNTESE PROCESSUAL

Inicialmente, em 28 de dezembro de 2023, foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7582 pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e o Partido Rede Sustentabilidade (REDE), para a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 14.701/2023[1].

Ato contínuo, foram propostas e apensadas aos autos as ADI's nº 7583 e nº 7586, questionando os mesmos dispositivos da norma confrontada, restando todos apensados à Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 87. Ainda, em razão de suposta similaridade temática, foi apensada ao conjunto das ações mencionadas a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 86, protocolada em 18 de março de 2024, com objetivo de ver reconhecida a alegada omissão inconstitucional do Congresso Nacional na regulamentação do §6º do art. 231 da Constituição Federal de 1988, explicitamente sobre o "relevante interesse da União" via lei complementar.

Em face do acúmulo de ações questionando a constitucionalidade da norma, em 22 de abril de 2024, o Exmo. Ministro Relator instaurou Comissão Especial de Conciliação visando sanar o ambiente de conflito normativo e social decorrente da aprovação da Lei nº 14.701/2023 e da decisão exarada por esta e. Suprema Corte no RE nº 1.017.365 (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 14.02.2024).

Conforme a decisão do e.Doc nº 498, os objetivos da Comissão Especial de Conciliação são os seguintes: *1)* "apresentar propostas de solução para o impasse político-jurídico em todas as ações de controle concentrado, sob minha relatoria, sem prejuízo de abarcarem outras demandas em curso nesta Corte, após aquiescência dos respectivos relatores;" e *2)* "propor aperfeiçoamentos legislativos para a Lei 14.701/2023, sem prejuízo de outras medidas legislativas que se fizerem necessárias, voltados à superação do impasse e novo diálogo institucional."

[1] Art. 4º, *caput*, incisos I, II, III e IV e §§1º, 2º, 3º, 4º e 7º; art. 5º, *caput* e parágrafo único; art. 6º; art. 9º, *caput* e §§1º e 2º; art. 10; art. 11, *caput* e parágrafo único; art. 13; art. 14; art. 15; art. 18, *caput* e §1º; art. 20, *caput* e parágrafo único; art. 21; art. 22; art. 23, *caput*, §§1º e 2º; art. 24, §3º; art. 25; art. 26, *caput*, §1º e incisos I, II, III e IV; art. 27, *caput* e parágrafo único; art. 31 e redação dada ao inciso IX do *caput* do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1963; e art. 32 e redação dada ao inciso IX do caput do art. 2º da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

Ao final do ciclo de reuniões estabelecidos no âmbito da Comissão Especial de Conciliação, constou da decisão e.Doc nº 644, datada em 14 de fevereiro de 2025, minuta de proposição legislativa a ser analisada pela Comissão Especial.

Por fim, em 20 de fevereiro de 2025, como se observa do e.Doc nº 661, a Advocacia Geral da União (AGU) informou e requereu a suspensão dos procedimentos conciliatórios pelo prazo de 30 dias para avaliar e construir proposta a ser eventualmente apresentada aos autos, o que foi acatado pela Exmo. Ministro Relator, com a ressalva de que não sobrevenham novas formulações alternativas ao apresentado no curso do processo.

Eis, em síntese, os principais fatos e atos processuais.

## II – DA IMPRESCINDIBILIDADE DAS TERRAS INDÍGENAS PARA O EQUILÍBRIO ECOLÓGICO E O COMBATE À EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

### II.1. Do Reconhecimento do Papel dos Povos Indígenas na Proteção do meio ambiente e do clima por esse e. Supremo Tribunal Federal

Historicamente, esse e. Supremo Tribunal Federal reconhece **o papel dos povos indígenas no manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas e como sujeitos ativos na proteção e preservação da vegetação nativa, da fauna e da biodiversidade, na estabilidade do clima e na garantia de segurança hídrica para os usos múltiplos da água** (incisos I, II, III e VII do §1º do art. 225, CF/88). E, desde há muito, essa e. Suprema Corte vem alertando sobre a **magnitude dos riscos associados aos impactos da emergência climática e do desequilíbrio ecológico**, reforçando a imperiosa necessidade de se adotar intensas medidas de proteção por parte do Poder Público e da coletividade.

Nos julgamentos sobre o tema, as decisões adotadas são respaldadas por estudos nacionais e internacionais que demonstram a importância dos povos indígenas e comunidades tradicionais para a governança ambiental, a partir de seu modo de viver. É dizer, povos indígenas contribuem para a disseminação e proteção das florestas ao passo que as florestas contribuem para a sua subsistência, alimentação, manutenção e replicação de sua cultura. As culturas indígenas estão diretamente vinculadas à proteção ambiental e, como

afirma André Lima (2018)[2], o mesmo ocorre em sentido contrário. Nessa linha, afirma também o professor Carlos Marés (2018),

> As terras ocupadas por povos tradicionais que produzem sua subsistência em harmonia com a natureza que conhecem e dominam, em geral, **são muito mais protegidas que as terras de exclusiva proteção ambiental**.[3] (grifo nosso)

Daí que, ao regulamentar parcialmente o inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição, o Decreto nº 5.758/2006 previu diversos dispositivos voltados à proteção das Terras Indígenas no âmbito do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP.

Este reconhecimento, respaldado pelos arts. 225 e 231 da Constituição Federal, consolidou uma perspectiva socioambiental para o trato do tema, não apenas obrigando à demarcação e à proteção das Terras Indígenas, como reconhecendo, em um mesmo ato, a intrínseca relação do meio ambiente ecologicamente equilibrado com os povos indígenas e comunidades tradicionais.

Nesse sentido, esse e. Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do **Exmo. Ministro Rel. Luiz Fux**, no v. acórdão prolatado no âmbito das ADIs nº 4901, nº 4902, nº 4903, nº 4937 e da ADC nº 42, que tratou de dispositivos da Lei nº 12.651/2012, ao decidir sobre o art. 3º, destacou a importância da prática da exploração agroflorestal sustentável por povos indígenas e comunidades tradicionais, ressaltando a forma de fazer socioambiental como um dos principais meios para a conservação das florestas; ainda, reafirmou a compatibilidade entre meio ambiente e Terras Indígenas e, por fim, apontou a inconstitucionalidade dos dispositivos que previam a exigência das Terras Indígenas estarem demarcadas, violando o art. 231, da CF/88, uma vez que a demarcação das terras e territórios indígenas tem o caráter meramente declaratório[4].

Seguindo a mesma linha de raciocínio, o **Exmo. Ministro Rel. Edson Fachin** no recente julgamento da RE nº 1017365, com repercussão geral e definição de tese através do Tema 1031[5], reafirmou a já assentada compreensão dessa e. Corte Suprema, de que: "A

[2] LIMA, André. "Não há cultura sem uma natureza que a sustente" In: LIMA, A. 30 anos da Constituição de 1988. Direitos Socioambientais: história, avanços e desafios. Brasília: IEB Mil Folhas, 2018. p. 39-40.
[3] MARÉS, Carlos. "Povos indígenas e natureza: 30 anos de Constituição". In: LIMA, A. 30 anos da Constituição de 1988. Direitos Socioambientais: história, avanços e desafios. Brasília: IEB Mil Folhas, 2018. p. 39-57.
[4] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADC nº 42, Relator: Min. Luiz Fux. DJe: 12.08.2019.
[5] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Repercussão Geral. Tema 1031. Relator: Min. Edson Fachin. RE

ocupação tradicional das Terras Indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas". Em seu voto, o e. Ministro relator afirmou, ainda:

> Primeiramente, é necessário afirmar que a tutela constitucional dos direitos possessórios indígenas dá-se considerando o modo de vida típico de cada comunidade, em atenção a seus usos, costumes e tradições. **Conforme acima referido, a relação cosmológica dos índios com a Terra leva à proteção também das áreas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar.** Portanto, a manutenção de um meio ambiente equilibrado é essencial para o desenvolvimento das atividades de caça, pesca, cultivo, além das espirituais e culturais das comunidades indígenas.
> Logo, **não há incompatibilidade entre os artigos 231 e 225 do texto constitucional, pois os índios detêm todo o interesse na proteção dessas áreas. A manutenção das florestas, da biodiversidade, de rios e lagos despoluídos, assegura o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais, mantendo a qualidade de vida dessas comunidades.** A dupla afetação entre terras indígenas e áreas de proteção ambiental não é inviável, ao revés, como demonstra o diploma normativo acima citado.[6] (grifo nosso)

De acordo com os dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais[7], em 2023 as Terras Indígenas eram responsáveis pela proteção de 21,7% das florestas no Brasil, da mesma forma que as Terras Indígenas (TIs) apresentaram, junto às Unidades de Conservação, os maiores índices de preservação da vegetação nativa e de regeneração, que demonstram como manejo sustentável realizado pelos povos indígenas contribui para o meio ambiente equilibrado.

A presença de povos indígenas como forma de proteção ao meio ambiente está vinculada, ainda, à redução de ocupações ilegais e de ações de desmatamento. De acordo com relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e pelo Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe (FILAC), com base em mais de 300 estudos publicados nas últimas

1017365. DJe: 15.02.2024.
[6] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE nº 1017365, Relator: Min. Edson Fachin, DJe: 14-02-2024.
[7] INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Prodes Brasil: Mapa das classes PRODES, relacionadas ao desmatamento, para todo o Brasil e por Biomas (2008/2024). 2024. Disponível em: https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/geonetwork/srv/eng/catalog.search#/metadata/fe02f2bf-2cc0-49d5-ab72-a3954f997408. Visualizado em: 25 de março de 2025.

décadas, destacou-se que os **territórios indígenas são responsáveis pela redução das taxas de desmatamento, redução da perda da biodiversidade e, ainda, evitam a emissão de CO2**. O relatório afirma que, só no Brasil, Colômbia e Bolívia, os territórios titulados evitaram entre 42,8 milhões e 59,7 milhões de toneladas métricas (MtC) de emissões de CO2 a cada ano[8]. A média de pouco mais de 51 milhões de toneladas métricas (MtC) representa o equivalente à metade das emissões totais do setor de resíduos ou do setor de processos industriais do Brasil em 2023[9].

Nesse tema, a **Exma. Ministra Rel. Rosa Weber**, no magistral voto que conduziu o v. acórdão proferido no âmbito da ADO nº 59, que tratou da desestruturação do Fundo Amazônia e da importância deste para as políticas de preservação, conservação e redução de desmatamento, reafirmou os dados colhidos em audiência pública, ressaltando que (p. 74):

> Vale dizer, a lógica conservacionista desenhada na criação e ampliação das unidades de conservação **e no reconhecimento das terras indígenas**, **possibilitaram a institucionalização de espaços territoriais vocacionados à proteção da floresta e do bioma cerrado, método que obstaculizou a ocupação irregular e, por conseguinte, o desmatamento.**
> (...)
> Da análise dos gráficos apresentados na audiência pública, bem como dos dados disponibilizados no endereço eletrônico do ICMBio, depreende-se que a expansão das unidades de conservação **e o reconhecimento de terras indígenas como técnica de ordenamento territorial contribuíram significativamente para o combate ao desmatamento.** Somam-se aqui as ações de controle na detecção dos polígonos, material essencial para o planejamento das ações de fiscalização (motivo da criação do sistema Deter Intenso, inclusive)[10]. (grifo nosso)

Ainda, no âmbito desta ação foram apresentados estudos apoiados pelo Fundo Amazônia durante o ano de 2019, que apontaram o papel crucial dos territórios tradicionais, onde residem povos indígenas e comunidades tradicionais na manutenção da cobertura vegetal e na contenção do desmatamento.

---

[8] FILAC. Povos indígenas são os melhores guardiões das florestas na América Latina, diz FAO. Publicado em 27 de março de 2021. Disponível em: <https://www.filac.org/povos-indigenas-sao-os-melhores-guardioes-das-florestas-na-america-latina-diz-fao/>.
[9] SEEG – Sistema de Estimativa de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, Observatório do Clima. Disponível em: < https://seeg.eco.br/infograficos/>. Acessado em 25 de março de 2025.
[10] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADO nº 59, Relatora: Min. Rosa Weber, DJe: 15.08.2023.

Noutro caso emblemático, a **Exma. Ministra Rel. Carmem Lúcia**, em seu voto na ADPF nº 760, que tratou da inexecução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, tendo o exmo. Ministro André Mendonça figurado como relator do v. acórdão, destacou o papel desempenhado pelos povos indígenas na Amazônia Legal para redução dos desmatamentos e reflorestamento das áreas atingidas:

> Como demonstrado no gráfico acima, a queda do desmatamento nos anos de 2005 a 2012 caiu mais de 80%, ficando em menos de 4.600 km². Com uma redução sem concorrente no mundo, **os indígenas conseguiram os menores índices de desmatamento nas áreas demarcadas,** sendo de se realçar a atuação efetiva, eficaz e continuada do Poder Público. [11] (grifo nosso)

A partir dos posicionamentos acima destacados, afigura-nos que esse e. Supremo Tribunal Federal há muito reconhece que: *i)* a demarcação de Terras Indígenas contribui decisivamente para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado; *ii)* nas Terras Indígenas se observa menor nível desmatamento do Brasil, funcionando como verdadeiras barreiras ao desmatamento, inclusive quando comparadas com outras modalidades de áreas protegidas, como Unidades de Conservação; *iii)* a implementação de gestão territorial e ambiental indígena contribuiu para a proteção, regeneração e manutenção do equilíbrio ecológico e do clima; *iv)* a cultura e os conhecimentos tradicionais indígenas estão atrelados diretamente à sociobiodiversidade, ao manejo sustentável e à agrofloresta, sendo condicionantes existenciais aos povos indígenas; e *v)* a proteção das Terras Indígenas é fundamental para a redução dos impactos das mudanças climáticas, especialmente considerando estarmos na iminência do ponto de não retorno da Amazônia, que trará consequências irreversíveis no Brasil e no mundo.

De outra ponta, na esteira dos diversos julgados com reconhecimento da relevância ambiental e climática das Terras Indígenas, nos últimos anos, esse e. Supremo Tribunal Federal tem deliberado sobre os efeitos deletérios da mudança do clima e a necessidade de se cumprir a Constituição quanto à adoção de medidas eficazes para garantir a higidez do meio ambiente equilibrado. Sobre o papel do Poder Judiciário no tema, bem asseveram Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2021) que:

> (...) Em maior ou menor medida, todos os Poderes Estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário), estão constitucionalmente

[11] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF nº 760, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Relator para Acórdão: Min. André Mendonça. DJe: 25.06.2024.

> obrigados a atuar, no âmbito da sua esfera constitucional de competências, sempre no sentido de obter a maior eficácia e efetividade possível dos direitos e deveres fundamentais ecológicos. **O Poder Judiciário, muito embora o *caráter subsidiário* da sua atuação em comparação com os demais poderes, também exerce um papel extremamente importante na consecução do objetivo estatal de tutela ecológica, notadamente como instância revisora das ações e omissões dos Poderes Legislativo e Executivo. Há conteúdos protegidos pela ordem constitucional que não estão na esfera de discricionariedade dos poderes e entes estatais**, incidindo sobre os mesmos o que se poderia designar como uma eficácia protetiva de natureza até mesmo "contramajoritária". Ou seja, **não cabe, sobretudo ao Estado-Legislador (constitucional e infraconstitucional), dispor sobre o regime de proteção de tais bens jurídicos e direitos fundamentais a ponto de torná-lo vulnerável**, sob pena de **violar o núcleo normativo mínimo** protetivo da **vida** e da **dignidade** da pessoa humana estabelecido na ordem constitucional da CF/1988 pelo poder constituinte originário. [12] (grifo nosso)

Nessa esteira, a **Exma. Ministra Rel. Carmen Lúcia**, em seu voto na ADI nº 4717, que analisou a Medida Provisória nº 12.678/2012, define que o princípio da proibição ao retrocesso ambiental tornou-se base para avaliação da legitimidade de medidas legislativas, conferindo, como aponta Ingo Wolgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2021)[13], margem de análise mínima ao legislador para que o direito e o objetivo de proteção do direito não seja desnaturado.

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. **CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL**. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. (...) **4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. [14]

[12] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ecológico: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. 7ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
[13] Idem.
[14] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI nº 4717, Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 14-02-2019.

Por igual, o julgamento da ADPF nº 651 se tornou um marco importante na concretização da consciência socioambiental e sobre as emergências climáticas e ambientais que perpassamos na atualidade. Neste caso, a **Exma. Ministra Rel. Cármen Lúcia** reforçou o caráter da vedação ao retrocesso ambiental como vetor de restrição da atuação do Poder Público. Assim, definiu também que "as medidas de proteção ambiental impostas ao Estado pela Constituição da República exigem a garantia de informações e de participação social".[15]

Já o **Exmo. Ministro Roberto Barroso** ao proferir seu voto, na mesma ação, acentuou a urgência das questões climáticas e ambientais como centros da discussão hoje nesse Excelso Pretório:

> Começo com a questão ambiental do ponto de vista global. **Essa é uma das questões definidoras do nosso tempo e é no âmbito dessa questão ambiental que figuram dois temas conexos, com grande impacto sobre as nossas vidas e as das futuras gerações: a mudança climática e o aquecimento global.** Inúmeros autores, Presidente, têm-se referido a esse tema como sendo "a tragédia dos comuns", situação na qual os indivíduos em geral, agindo com atenção apenas em seu interesse próprio, comportam-se na utilização de recursos escassos de maneira contrária ao bem comum. Ou seja, todo mundo aproveitando um bem público ao máximo, em proveito próprio, com graves consequências negativas para o todo.
> **Há duas circunstâncias que têm atrasado a discussão sobre questão ambiental e mudança climática em todo o mundo.**
> **Em primeiro lugar, a subsistência, ainda, do desconhecimento e do negacionismo**, mesmo em face da advertência, da quase unanimidade dos cientistas, de que essa é uma questão de grande significação.
> **Em segundo lugar**, atrasa o equacionamento desse tema, Ministra Rosa Weber, **o fato de que a condição humana, muitas vezes, é egoísta e a política, muitas vezes, move-se por objetivos de curto prazo**. **As emissões de gases de efeito estufa, o desmatamento e outras degradações ambientais cometidas hoje só vão produzir seu impacto nefasto daqui a 25, 30, 40, 50 anos. Por essa razão, governos e empresas adiam repetidamente soluções urgentes desde agora**. O grande conceito nessa matéria continua a ser o de desenvolvimento sustentável de longa data, entendido como aquele que atende às necessidades das gerações do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de atenderem suas próprias necessidades. (grifo nosso)

[15] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF nº 651, Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 26.08.2022.

No mesmo julgamento, a **Exma. Ministra Rosa Weber**, ao proferir seu voto, conectou sua manifestação àquela prolatada em sede da ADPF 623[16], que tratou do CONAMA, e asseverou:

> **Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), a Constituição Federal está a exigir a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade**. E assim o faz tomando em conta duas razões normativas: a dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente e o **projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental**.

Durante o período da pandemia da covid-19, o **Exmo. Ministro Rel. Roberto Barroso**, em avaliação à Medida Cautelar requerida no âmbito da ADI nº 6421, preencheu o conteúdo substantivo do conceito de "erro grosseiro" executado pela administração pública em atos e ações que ensejam dano público. Neste ponto, afirma:

> 33. Nessas condições, a consideração sobre: (i) standards e evidências técnico-científicas, tal como estabelecidos por organizações e entidades reconhecidas nacional e internacionalmente; bem como (ii) **sobre a observância dos princípios da precaução e da prevenção constituem critérios inafastáveis para a adoção de decisões a respeito de temas que envolvam a** proteção à vida, à saúde e **ao meio ambiente. A desconsideração de tais critérios por opiniões técnicas constitui indício de erro grosseiro e de culpa grave.** Em razão disso, as autoridades às quais compete decidir devem exigir que toda e qualquer opinião técnica sobre o tema explicite tais standards e evidências, bem como esclareça acerca da observância dos princípios da precaução e da prevenção. A não exigência de tais elementos torna a autoridade corresponsável pelos danos decorrentes da decisão, por faltar com dever de diligência imprescindível a lidar com bens de tamanha relevância. Nesse sentido, vale anotar que o dever de diligência e de cuidado da autoridade é proporcional à relevância dos bens em jogo e à gravidade da situação que lhe é dada enfrentar[17].

Ato contínuo, o mesmo **Exmo. Ministro Rel. Roberto Barroso,** na ADPF nº 708, apontou o dever constitucional de atuação da União na proteção ao meio ambiente e no combate às mudanças climáticas:

> **4. Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos**

[16] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF nº 623, Relatora: Min. Rosa Weber. DJe: 17-07-2023.
[17] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno, ADI nº 6421 MC, Relator: Min. Roberto Barroso, DJe: 11.11.2020.

> **representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas.** A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Determinação de que se abstenham de omissões na operacionalização do Fundo Clima e na destinação dos seus recursos. Inteligência dos arts. 225 e 5º, § 2º, da Constituição Federal (CF).
> (...)
> 7. Tese: **O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima**, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento**, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF)**. [18]

Na mesma toada, a **Exma. Ministra Rel. Carmen Lúcia**, dentro da já mencionada ADPF nº 760, além dos elementos já destacados no que toca ao papel dos povos indígenas na governança ambiental, situa, ainda, a questão climática, nos seguintes termos:

> (...) **A questão climática passou de local para transnacional, afirma-se transfronteiriço, e, por causa dos seus efeitos e consequências, de transnacional para todo o planeta. As fronteiras soberanas são criadas pelos homens, mas a natureza desconhece barreira, desconhece fronteira.** O carbono emitido vai para a atmosfera. Atmosfera não conhece fronteira. Onde quer que isso ocorra, está-se diante de situação gravíssima. **A soberania brasileira não dá ao Brasil e a país algum o direito de comprometer algo com o qual, aliás, ele ajustou e assinalou que não atuaria de forma destrutiva.**
> Antes a preocupação era com a qualidade de vida, pelas condições climáticas que passaram a comprometer a condição de vida na Terra, pelo superaquecimento. **Hoje, o que preocupa muito é a subsistência e a vida do planeta.** Não é mais a qualidade, é a vida. Por quê? Porque a emissão de carbono na atmosfera aquece a temperatura e a poluição, e tudo mais, em condições tais que o ser humano não conseguiria viver nessas novas condições. **É bom que todos se lembrem – alguns senhores de gabinetes no mundo inteiro e aqui também começam a pensar – de que não há tomada para desligar o sol. Aqueceu, precisamos saber por que chegamos a isso e como fazer para impedir a continuidade.** Ninguém aqui está só preocupado em evitar o desastre ambiental que já se tem e se demonstra decorrente dessas condições. **Estamos aqui discutindo as obrigações do Estado brasileiro em face da Constituição e dos tratados internacionais e convenções aos quais o Brasil aderiu, para fazer com que tenhamos o**

[18] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF nº 708, Relator: Min. Roberto Barroso. DJe: 27.09.2022.

> **cumprimento do que é meio ambiente ecologicamente equilibrado**.[19] (grifo nosso)

Também a **Exma. Ministra Rel. Rosa Weber**, no já mencionado julgamento da ADO nº 59, aporta sua decisão em aspectos que tocam diretamente a emergência climática e, neste ponto, destaca:

> O Plano Nacional de Mudanças Climáticas - PNMC ampliou os esforços materiais alcançados com o PPCDAm, **bem como promoveu a coordenação das ações e políticas de proteção do meio ambiente no contexto da mitigação e adaptação às mudanças climáticas, em observância ao cenário internacional desenvolvido a partir da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e outros instrumentos dos quais o Brasil é signatário**. Assim como atende ao cenário fático da emergência climática ora vivenciada, como, mais uma vez, expõe o recente relatório (Sixth Assesment Report - AR6, na sigla em inglês) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) da Organização das Nações Unidas, publicado em 04 de abril de 2022.
> (...)
> Conforme explicitado nas premissas desse voto, **os resultados consistentes na reversão da curva ascendente do desmatamento e na contínua redução de emissão de gases de efeito estufa foram apresentados em virtude dos compromissos normativos assumidos e das condições estruturais implementadas.**
> O segundo motivo consiste na natureza multifacetada e complexa do problema constitucional ora em exame, fundada no argumento de omissão normativa quanto aos deveres de proteção da Amazônia Legal, nas ações de prevenção, **controle e combate ao desmatamento enquanto fonte de emissão de gases de efeito estufa e degradação do ambiente.**
> **E uma das características da complexidade da controvérsia constitucional traduz-se nessa confluência entre as arenas ambiental e climática, uma vez que o resultado da redução nas emissões de gases de efeito estufa decorrentes do desmatamento implica o comprometimento público com as medidas de mitigação e adequação ao cenário de mudanças climáticas.**[20]

Se a emergência climática impõe cotidianamente uma nova dinâmica sociopolítica ambiental e exige, cada vez mais do Estado, soluções e ações que promovam o meio ambiente equilibrado e o respeito à sociobiodiversidade, o que se discute aqui é a

[19] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF nº 760, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Relator para Acórdão: Min. André Mendonça. DJe: 25.06.2024.
[20] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADO nº 59, Relatora: Min. Rosa Weber, DJe: 15.08.2023.

possibilidade de fragilização e vulneração dos direitos de seus principais protetores, os povos indígenas.

A aprovação da Lei nº 14.710/2023 e sua posterior sanção, com a derrubada de vetos imprescindíveis à garantia de direitos dos povos originários, trouxe à tona iminentes riscos socioambientais que ameaçam não somente as condições de subsistência, permanência, resistência e de vida dos povos originários do país, objeto de proteção central do art. 231 da Constituição, como também o equilíbrio ecológico nacional e mundial, colocando em risco a capacidade de inibir as mudanças climáticas.

Feitas essas considerações, que realçam o papel fundamental desempenhado por esse e. Supremo Tribunal Federal ao longo do tempo, **apresentamos, em anexo à presente manifestação, estudo inédito produzido pela equipe técnica do Instituto Socioambiental,** que evidencia, com base em dados científicos, a essencialidade das Terras Indígenas para a proteção da vegetação nativa e na mitigação da emergência climática. Essa análise reforça a importância da proteção constitucional dos direitos territoriais indígenas e oferece subsídios científicos para a cognição jurisdicional dessa e. Suprema Corte nas presentes ações constitucionais. Apresentamos abaixo alguns dados em destaque.

## II.2. Terras Indígenas e o Equilíbrio Ecológico no combate à Emergência Climática

A Nota Técnica "Proteger as florestas é proteger o planeta: o papel crucial das Terras Indígenas no combate à crise climática", publicada pelo Instituto Socioambiental no corrente mês de março de 2025[21], que consta como documento anexo a esta manifestação, aponta dados importantes sobre as Terras Indígenas em todos os biomas brasileiros na recuperação florestal e na redução dos índices de desmatamento, bem como na contensão das mudanças climáticas.

A pesquisa aponta que **só as Terras Indígenas na Amazônia são responsáveis por regular o ciclo de chuvas de 18 estados e do Distrito Federal, influenciando 80% do volume de precipitações necessárias para a segurança hídrica e as atividades**

[21] BARROS, Luiza de Souza; MARTINS, Moreno Saraiva; SANTOS, Tiago Moreira dos. (Org). Proteger as florestas é proteger o planeta: o papel crucial das Terras Indígenas no combate à crise climática. Publicado em março de 2025. Nota técnica. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2025. Disponível em: < https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/proteger-florestas-e-proteger-o-planeta-o-papel-crucial-das-terras-indigenas-no>. Visualizado em 20 de março de 2025.

**agropecuárias**. Em 2021, os estados mais favorecidos por esse serviço ecossistêmico obtiveram uma renda agropecuária de R$ 338 bilhões, o que significa **57% da renda agropecuária do país** (conforme Nota Técnica anexa).

Em relação ao desmatamento, o estudo reforça o já apontado nos v. acórdãos dessa e. Suprema Corte supracitados, ao demonstrar que **as Terras Indígenas constituem a principal e maior barreira contra o desmatamento, estando 16 vezes mais preservadas que as áreas ao seu redor**. O índice de desmatamento em territórios indígenas está em apenas 1,7%, enquanto nas demais regiões chega a 27%.

No que toca à absorção de carbono, entre 2001 e 2021, **as florestas em territórios indígenas sequestraram por ano mais de 170 milhões de toneladas de carbono equivalente ($CO_2$),** o correspondente à **metade das emissões anuais de combustíveis fósseis no Reino Unido**. No entorno das Terras Indígenas, há um saldo negativo de emissões em razão da degradação florestal e do desmatamento.

A pesquisa apresenta ainda dados surpreendentes sobre a recuperação da vegetação em áreas anteriormente desmatadas por não indígenas antes das demarcações de Terras Indígenas. Na região do Pampa, a partir da demarcação de Terras Indígenas regularizadas nos anos 2000, houve uma recuperação de cerca de 41% da vegetação; **na Mata Atlântica, um dos biomas mais destruídos e vulneráveis do país, as Terras Indígenas ocupam espaço estratégico na proteção dos corredores ecológicos e dos fragmentos florestais do bioma**, a exemplo da Terras Indígenas Mangueirinha, do povo kaingang, no Paraná, que conserva as florestas de araucárias, oficialmente ameaçadas de extinção; por fim, **no Pantanal, bioma com alto risco de extinção nas próximas décadas[22], as Terras Indígenas mantêm o índice nacional de maiores áreas preservadas**, sendo o segundo bioma com menor índice de desmatamento acumulado em Terras Indígenas; as mesmas conclusões técnicas foram observadas na Caatinga.

A Nota Técnica anexa oferece, portanto, um arcabouço científico de suma importância e suficiência para demonstrar a importância e o papel que as Terras Indígenas possuem na proteção de um dos bens jurídicos mais importantes do nosso arcabouço

[22] Conforme alerta da Ministra do Meio Ambiente e da Mudança do Clima. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/09/04/marina-pede-marco-para-emergencia-climatica-e-alerta-para-fim-do-pantanal

normativo constitucional, o meio ambiente e a busca pelo seu equilíbrio, incluindo a mitigação dos danos climáticos que atualmente já vivenciamos.

A pesquisa destaca os **riscos associados à fragilização da segurança jurídica desses territórios**, apontando possíveis impactos negativos decorrentes de eventuais mudanças na legislação ou na interpretação constitucional acerca de determinados aspectos dos direitos indígenas, **notadamente em temas afetos à abertura de Terras Indígenas para a exploração econômica de não indígenas**.

## III - DIREITOS FUNDAMENTAIS E PROCEDIMENTOS CONCILIATÓRIOS

A concepção de dignidade humana, para os povos indígenas, inclui a dignidade étnica. O acesso à justiça, nesse contexto, precisa ser compreendido de forma mais ampla, já que afeta toda uma coletividade e suas especificidades. Essas especificidades decorrem de um modo de vida comunal e da relação com a terra.

Todo o modo de ser e viver dos povos indígenas – parte intrínseca de sua identidade – depende de um espaço territorial próprio em simetria com a natureza e sua biodiversidade, onde desenvolvem sua cultura, suas crenças e suas tradições. Por esse motivo, a terra tornou-se o tema central da concretização de seus direitos.

Os indígenas passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos por meio da valorização de suas organizações sociais, superando a tutela discriminatória anterior e possibilitando o acesso à justiça. A Constituição de 1988 reconheceu e garantiu direitos fundamentais aos povos indígenas, equiparando-os aos direitos de solidariedade, que possuem dimensões individuais e coletivas e que exigem o cumprimento de deveres constitucionais por parte do Estado. Esses direitos – à autodeterminação, ao território, à cultura e identidade, à participação e consulta, bem como à educação e saúde – são universais, indivisíveis, indisponíveis, inalienáveis, irrenunciáveis, imperativos e imprescritíveis, e devem ser protegidos e promovidos pelo Estado em todas as suas ações.

É bem verdade que, mesmo em matéria de direitos fundamentais, a indisponibilidade não figura como impeditivo absoluto para eventuais mediações**, desde que elas se circunscrevam à forma de cumprimento das obrigações vinculadas ao direito fundamental objeto de proteção constitucional, não sendo possível transigir sobre o seu núcleo essencial.**

É o que ocorre, por exemplo, com o Termo de Ajustamento de Conduta aplicável em matéria ambiental. O bem jurídico – meio ambiente ecologicamente equilibrado – é indisponível e pertence à coletividade, de modo que não é facultado ao Poder Público, seu guardião principal, transigir sobre patamares de proteção ambiental definidos constitucional ou legalmente. Contudo, é possível conciliar a forma como se deve cumprir uma determinada obrigação ambiental. Por exemplo, um proprietário rural com déficit de vegetação nativa em área de preservação permanente (art. 4º da Lei nº 12.651/2012) não pode jamais ser beneficiado pelo órgão público ambiental com a redução das metragens de proteção estabelecidas legalmente, mas certamente pode ver amenizadas as formas de cumprimento, como a extensão de prazos, as espécies a serem plantadas, as exigências técnicas do projeto de recuperação florestal, entre outros.

Dessa forma, a análise da compatibilidade entre os direitos fundamentais e os meios alternativos de resolução de conflitos, como a mediação e a conciliação, revela a possibilidade de haver entraves e obstáculos a procedimentos conciliatórios, que podem resultar em graves violações.

Os procedimentos de conciliação e autocomposição, conforme estabelecidos no Código de Processo Civil e na Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), baseiam-se em princípios que visam a viabilizar a solução pacífica de conflitos, incentivando as partes envolvidas ao diálogo e à construção de consenso por meio da transação e da disposição de seus direitos, ainda que parcialmente.

Esses princípios, intrinsecamente ligados à natureza da conciliação e mediação, encontram, contudo, limitações quando confrontados com a natureza de certos direitos fundamentais. A indisponibilidade, indivisibilidade, inalienabilidade e imperatividade, características inerentes a tais direitos, podem apresentar obstáculos à negociação e à busca por um consenso, limitando a aplicabilidade dos métodos consensuais de resolução de conflitos.

Dito isso, é preciso assentar que **a imposição da mediação em conflitos que envolvem direitos indígenas fere, de início, o princípio da autonomia da vontade**, essencial para a legitimidade do processo. Ademais, desconsidera o *status* constitucional desses direitos, que, ao serem elevados à categoria de direitos fundamentais, não podem ser objeto de relativização ou renúncia em seu núcleo essencial.

Qualquer tentativa de conciliação que possa, de alguma maneira, afetar negativamente a proteção conferida ao núcleo essencial desses direitos, enfraquecendo sua aplicação, revela-se não apenas inadequada, mas também frontalmente incompatível com o sistema legal brasileiro e com os compromissos internacionais assumidos pelo país no que tange à proteção dos direitos dos povos indígenas.

Nessa toada, recorda-se que o já mencionado princípio da vedação do retrocesso ambiental orienta-se pela impossibilidade de medidas legislativas ou executivas atingirem o núcleo essencial de direitos fundamentais, reduzindo o patamar de sua proteção. É o que vem sendo reconhecido em diversos julgados por esse e. Supremo Tribunal Federal, conforme outro exemplo abaixo:

> Nessa linha, a atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza **violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta à obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental.** Configura, ainda, **inobservância do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental** e dos princípios da prevenção e da precaução.[23]

É importante compreender que os direitos e garantias fundamentais são a própria alma do Estado Democrático de Direito, conquistados a duras penas pela sociedade ao longo de séculos, para erguer um escudo intransponível contra as violações perpetradas por indivíduos ou pelo próprio Estado, conforme expresso no art. 60, § 4.º, inciso IV, da Constituição Federal. Essa luta histórica nos lembra que a democracia não é um presente, mas uma conquista constante, e que os direitos fundamentais são os pilares que a sustentam. Tal qual nos dizeres de Georges Abboud:

> Tal como demonstramos, os direitos fundamentais e sua respectiva preservação constituem um dos principais objetivos da evolução do constitucionalismo, a tal ponto que hoje não se pode conceber o Estado Constitucional sem a preservação dos referidos direitos. Na realidade, os direitos fundamentais são direitos subjetivos que o cidadão pode fazer valer contra o Poder Público e contra a própria sociedade, não possuem caráter meramente privado, assim, faz-se necessário revisitar o postulado do direito administrativo que preconiza a supremacia do interesse público sobre o interesse privado.
> Os direitos fundamentais são essencialmente direitos contra o Poder Público (governo). A própria existência dos direitos fundamentais seria colocada em risco, caso fosse admitida restrição contra eles, sob

[23] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI nº 6.288. Relatora: Min. Rosa Weber, DJe: 03.12.2020, p. 20.

> o argumento de que tal restrição traria benefício geral para a maioria da sociedade ou então para o próprio governo, ou ainda viabilizaria a preservação do interesse público. [24]

É inegável que os direitos e garantias fundamentais representam um limite substancial ao poder estatal, ou seja, atuando como um escudo de proteção da sociedade contra esse poder. Nesse contexto, **o art. 231 da Carta Magna se destaca como o pilar fundamental da proteção constitucional dos povos indígenas no Brasil, assegurando seus direitos às terras tradicionais, entre outros direitos fundamentais.**

Portanto, é preciso atentar para que a busca por soluções conciliatórias e autocompositivas, embora louvável e muitas vezes eficaz, não se sobreponha à garantia do núcleo essencial dos direitos fundamentais dos povos indígenas, que são inalienáveis e imprescritíveis, além de indisponíveis.

### III.1. Dos Procedimentos Conciliatórios Adotados Nos Autos

Em 22 de abril de 2024, o Excelentíssimo Ministro Relator decidiu instaurar uma Comissão Especial de Conciliação visando sanar o ambiente de conflito normativo e social decorrente da aprovação da Lei nº 14.701/2023 e da decisão exarada por esta e. Suprema Corte no RE nº 1.017.365 (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 14.02.2024).

O Despacho na ADC nº 87 (e.Doc 248), de junho de 2024, **determinou quais seriam as partes e seus representantes necessários aos debates e negociaçõe**s: *i)* 6 (seis) membros representando o **Poder Legislativo Federa**l, sendo 3 (três) indicados pelo **Senado Federal** e 3 (três) indicados pela **Câmara dos Deputados**; *ii)* 4 (quatro) membros representando a **União**, a serem indicados pela **Advocacia-Geral da União**, **Ministério da Justiça, Ministério dos Povos Indígenas e Fundação Nacional dos Povos Indígenas** (um de cada); *iii)* 2 (dois) membros representando os **Estados**, sendo 1 (um) membro indicado pelo **Fórum de Governadores** e 1 (um) membro indicado pelo **Colégio Nacional de Procuradores de Estado (Conpeg)**; *iv)* 1 (um) membro representando os **Municípios**, sendo indicados conjuntamente pela **Confederação Nacional dos Municípios** (CNM) e **Frente**

[24] ABBOUD, Georges. "O mito da supremacia do interesse público sobre privado. A dimensão constitucional dos direitos fundamentais e os requisitos necessários para se autorizar restrição a direitos fundamentais.". *In: Revista dos Tribunais*, 2011, n. º 907, p. 95-97.

**Nacional dos Prefeitos (FNP)**; *v)* 5 (cinco) membros indicados pelos **requerentes de todas as ações de controle de constitucionalidade**, ou seja, 1 (um) indicado entre os requerentes da ADC nº 87, 1 (um) indicado entre os requerentes da ADI nº 7.582, 1 (um) indicado entre os requerentes da ADI nº 7.583, 1 (um) indicado entre os requerentes da ADI nº 7.586 e 1(um) indicado pelos requerentes entre os requerentes da ADO nº 86; e *vi)* 6 (seis) membros indicados pela **Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)**, sendo 1 (um) membro representando-lhe institucionalmente e 5 (cinco) membros indicados por entidades associativas que representam os povos indígenas por região geográfica.

Ainda, de acordo com a r. decisão, os debates e negociações guiadas pelo processo de mediação e conciliação deveriam alcançar os objetivos de:

> (i) "encontrar o seu sentido contextualmente mais estabilizador" do art. 231 da CF, da Convenção 169 da OIT e da jurisprudência do STF, contemplando: 1) "as expectativas de todos os grupos de agente envolvidos quanto ao sentido em que a norma vai estabilizar as relações sociais naquele domínio;" (indígenas e não indígenas); 2) "as experiências da prática de interpretação/concretização daquela[s] norma[s]" supracitadas; 3) "a tradição interpretativa ou os critérios legais de interpretação e o modo como uma e outros têm influído no sentido da criação de um consenso estabilizador" envolvendo também os julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos; e 4) "dados normativos da constituição como moldura consensual formal e solene e, por isso, geradora de expectativas de estabilização no sentido para que eles apontam". (HESPANHA, António Manuel. Pluralismo jurídico e direito democrático. São Paulo: Annablume, 2013, p. 320). (ii) apresentar propostas de solução para o impasse político-jurídico em todas as ações de controle concentrado, sob minha relatoria, sem prejuízo de abarcarem outras demandas em curso nesta Corte, após aquiescência dos respectivos relatores; e (iii) propor aperfeiçoamentos legislativos para a Lei 14.701/2023, sem prejuízo de outras medidas legislativas que se fizerem necessárias, voltados à superação do impasse e novo diálogo institucional.

Em que pese a amplitude dos objetivos delineados para a Comissão Especial de Conciliação, o Excelentíssimo Ministro Relator reafirmou em sua decisão que "os debates da Comissão Especial deverão focar na resolução dos problemas, que, reitere-se, são de conhecimento público e notório no que se refere ao tema dos direitos da população indígena e não indígena que envolvem o art. 231 da CF e a Lei 14.721/2023, devendo os participantes aterem-se a esse chamamento e evitarem exposições alongadas e debates infrutíferos sem que sejam apresentadas soluções factíveis de serem implementadas.".

Iniciados os trabalhos da Comissão Especial de Conciliação em 05 de agosto de 2024, foram apresentadas as etapas e os objetivos da conciliação, com foco na busca de um consenso e na proposição de soluções para o impasse político-jurídico. Foram abordados, também, os esclarecimentos sobre o processo conciliatório, com observações acerca da não vinculação das partes em caso de insucesso, o tempo de fala de cada membro e o papel dessa e. Corte Suprema na homologação de eventuais acordos, além da definição das datas para as futuras audiências.

Já na segunda audiência, realizada no dia 28 de agosto de 2024, o representante da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), pela ordem, expressou suas preocupações com relação à **legitimidade da conciliação para discutir e negociar direitos fundamentais dos povos indígenas**, argumentando que **a Lei nº 14.701/2023** ainda está em vigor e afetando diretamente os direitos indígenas. Insurgiu-se em face da **ausência de uma delimitação assertiva sobre objeto da conciliação** e a possibilidade de **ressignificação do art. 231 da Constituição**. Por fim, informou sua indignação, descontentamento e contrariedade ao processo conciliatório e seu formato, **retirando-se do processo conciliatório**.

Apesar da manifestação e decisão da APIB de se retirar das negociações, os procedimentos de mediação e conciliação continuaram na mesma audiência e nas 16 audiências subsequentes. Foi somente em 19 de setembro de 2024 (e.Doc 498) que o Exmo. Ministro Rel. decidiu reorganizar os trabalhos de conciliação apresentando 22 pontos de esclarecimentos e orientações sobre o funcionamento da Comissão Especial de Conciliação, dentre os quais se destacam os seguintes:

> 1) Encaminhei o processo e mantenho a aplicação do "método autocompositivo adequado, realizando a gestão do conflito da jurisdição constitucional", registrando ter convidado "todos os interessados e impactados pelo procedimento de resolução de conflitos";
> 2) Nomearei, nesta decisão, "experts a serem ouvidos para fins de nivelamento informacional e jurídico, promovendo amplos debates com especialistas que possam contribuir com o esclarecimento das questões fáticas e jurídicas";
> 3) Determino "a calendarização de sessões das reuniões autocompositivas";
> 4) Informo que mesclarei "as técnicas heterocompositivas e autocompositivas, conjunta ou sucessivamente, para auxiliar na busca pela solução de questões jurídicas incontornáveis entre as partes ou

interessados”.
(...)
7) “Deve ser assegurada a participação efetiva de todos os interessados e possíveis atingidos pela solução final ou, no caso de uma coletividade, de colegitimados coletivos, na forma das ações coletivas, observada a representatividade adequada semelhante aos requisitos de admissão de amicus curiae”.
(...)
8) “Continuamente, durante as tratativas, devem ser consideradas pelo(a) relator(a), pelo(a) facilitador(a), mediador(a) ou conciliador(a) a discrepância envolvendo os custos para litigar, a desigualdade informacional, jurídica e econômica entre os interessados, além da adequada legitimidade para representar os interesses de uma coletividade difusa e sem representatividade direta”.
(...)
10) “O(a) facilitador(a), mediador(a) ou o(a) conciliador(a) deverá proceder com independência, diligência e boa-fé, atuando para que seja possível a comunicação entre os participantes, mediante a construção da confiança, a atuação com compromisso no procedimento autocompositivo, a compreensão das diferenças informacional e jurídica entre os intervenientes e facilitação das tratativas voltadas à obtenção dos resultados”.
(...)
13) “A deliberação autocompositiva deve ser prioritariamente construída sob a busca pelo consenso, sendo admitida, caso o impasse surja incontornável, a votação pelos interessados, com representatividade adequada e de acordo com o arranjo colaborativo definido pelo relator”.amparada em algum fato ou circunstância de Estado ou de Governo que não possa ser revelada
14) “Surgindo proposta de acordo, esta deve ser colocada em votação e, caso aprovada por maioria simples dos indicados pelos órgãos representativos adequados aceitos pelo(a) relator(a), deverá ser consignada em ata para posterior submissão ao(à) relator(a)”.
(...)
16) “A validade do acordo está condicionada à homologação pelo Supremo Tribunal Federal, em sessão ordinária ou extraordinária, no órgão correlato ao julgamento da classe processual, oportunidade em que deverá ser analisada a constitucionalidade e a legalidade de todas as cláusulas”.
(...)
19) “O escrutínio judicial sobre a existência, a validade e a eficácia do acordo é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal”.
(...)
22) O limite deliberativo da Comissão Especial é a Constituição Federal, especialmente o seu art. 231 da CF, de acordo com a atual interpretação conferida pelo STF, em sede de repercussão geral (tema 1.031 da RG), além da Convenção 169 da OIT e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a título de direito comparado.

Diante desses fatos, constata-se que o procedimento de mediação e conciliação adotado nos autos para a solução do caso em questão não observou as disposições legais pertinentes ao seu rito, ou seja, o disposto no art. 334, § 4º, I e II, do CPC e art. 2º, II, V e VIII e § 2º e art. 3º, todos da Lei nº 13.140/2015.

Segundo tais dispositivos, com efeito, os procedimentos alternativos de solução de conflitos **não devem ser aplicados de forma indiscriminada a qualquer direito** sob disputa e, **quando puderem ser adotados, as partes são livres para se opor ou não demonstrar interesse nessa forma de resolução**.

Além disso, não se pode olvidar que os princípios da isonomia entre as partes, da autonomia da vontade e da boa-fé não apenas orientam esses procedimentos, mas também possuem o objetivo de garantir que a **alternativa de mediação e conciliação não seja impositiva** e que as partes possuam igualdade e poder para **decidir livremente** sobre o que, quando e como devem conciliar seus interesses.

A aplicação inadequada do processo conciliatório, seja pela indisponibilidade dos direitos em questão ou pela inobservância de regras e princípios, compromete a busca por um consenso verdadeiro e resulta na imposição de uma conciliação, desvirtuando a natureza e o objetivo dos meios alternativos de resolução de conflitos.

### III.2. Da Voluntariedade e da Autonomia da Vontade como Regra em Procedimentos Conciliatórios

O Código de Processo Civil de 2015 (CPC) e a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) estabelecem os meios consensuais de resolução de conflitos. Essas normas estabelecem princípios e garantias básicas, como a imparcialidade do mediador, a autonomia de vontade, a informalidade, a isonomia entre as partes e a boa-fé.

O CPC apresenta, ainda, tentativa obrigatória de solução consensual no início do procedimento. No entanto, com base na autonomia da vontade, o art. 166 e o art. 334, § 4º, I, do CPC garantem às partes o direito de desistir ou não participar do procedimento. Já a Lei de Mediação estabelece a voluntariedade do procedimento no seu art. 2º, § 2º, ao afirmar que "ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de mediação.".

Dessa forma, a compreensão da natureza e função dos princípios e regras, bem como a sua distinção, é essencial para uma aplicação correta e justa do Direito. A aplicação de princípios e regras deve ser feita de acordo com suas naturezas distintas, a fim de garantir que o sistema jurídico seja coerente, justo e eficaz.

No contexto da resolução alternativa de conflitos, os princípios orientadores podem ser explicitamente declarados em textos legais, como o Código de Processo Civil e a Lei de Mediação, ou podem ser derivados de uma análise holística do sistema de normas aplicável. A **autonomia da vontade**, um princípio fundamental que sustenta todos os métodos alternativos de resolução de conflitos, capacita as partes a moldar e controlar o processo de resolução**.** Essa ênfase na autodeterminação é frequentemente citada como uma vantagem distintiva dos métodos consensuais em comparação com os métodos adjudicativos, que dependem da decisão de um terceiro.

O **princípio da autodeterminação das partes**, presente tanto no Código de Processo Civil quanto na Lei de Mediação – e com ampla repercussão jurídica nos direitos dos povos indígenas –, **assegura que os envolvidos em um conflito sejam os protagonistas na resolução da disputa.** Em mecanismos como a conciliação e a mediação, o conciliador e o mediador devem respeitar esse princípio, evitando impor suas próprias concepções e garantindo que a decisão seja construída a partir da vontade e autonomia das partes envolvidas.

Dessa forma, a ausência da APIB, que figura como parte autora da ADI nº 7582 e é reconhecida por essa e. Corte como representante legítima dos interesses indígenas (ADPFs nº 709 e nº 991), compromete a legitimidade do processo de negociação. **A falta da APIB na mesa de negociação trouxe efetivo comprometimento da autonomia da vontade das partes indígenas, pois suas preocupações e interesses não estão representados adequadamente nas negociações.** A falta de representação efetiva e legítima dos interesses dos povos indígenas, por sua organização que figura como parte autora da ação, impede que eles expressem livremente sua vontade, violando o princípio da autonomia da vontade das partes e inviabilizando a formação de um efetivo consenso e pacificação dos conflitos.

A Comissão Especial de Conciliação, no caso em questão, adotou procedimentos que suscitam sérias preocupações. A utilização de uma combinação de técnicas heterocompositivas, onde as decisões são impostas por terceiros, e técnicas autocompositivas, é particularmente problemática. Essa mescla pode gerar confusão e pressão indevida sobre as

partes envolvidas, afetando sua capacidade de tomar decisões de forma verdadeiramente autônoma, o que é agravado no caso de povos indígenas, que possuem modos de decidir (tempo, forma, língua etc.) próprios. A imposição de decisões por terceiros constitui uma interferência direta na autonomia da vontade das partes, no caso indígenas, comprometendo a legitimidade do processo de conciliação.

**A imposição de um sistema de votação para resolver impasses, especialmente quando uma parte necessária está ausente, compromete a autonomia das partes e a busca por um consenso genuíno.** A votação por maioria simples, nesse contexto, pode resultar em decisões que não refletem a vontade daqueles que são necessariamente envolvidos, prejudicando a efetividade da solução e o próprio processo de construção de consenso. Evidentemente**, a imposição de soluções sobre as quais as partes frontalmente divergem não se qualifica como conciliação; ainda mais quando essas soluções são impostas na ausência das partes envolvidas e diretamente interessadas**.

Diante das incoerências apresentadas, conclui-se que o procedimento conciliatório em questão carece de legitimidade, por não respeitar o princípio da autonomia da vontade das partes, especialmente dos povos indígenas, comprometendo a validade de todo o processo.

### III.3. Da Sub-Representação das Populações Indígenas e seu Estado de Vulnerabilidade

A história do Brasil, profundamente marcada pelo colonialismo, pela escravidão e pela marginalização dos povos originários, evidencia um processo contínuo de exclusão que ainda se faz presente na atualidade. Essa exclusão não se limita à perda territorial ou à erosão cultural, mas se reflete também na sub-representação política das populações indígenas.

Como consequência, esses povos encontram-se em situação de vulnerabilidade, com suas demandas – especialmente aquelas relacionadas à demarcação e proteção de seus territórios –, frequentemente negligenciadas nas esferas decisórias.

Diante desse contexto, o empoderamento das populações indígenas se revela essencial para a superação dessa histórica marginalização, possibilitando que esses grupos atuem coletivamente na defesa de seus direitos e na afirmação de suas especificidades culturais. Tal processo requer a criação e o fortalecimento de espaços institucionais de representação, garantindo que suas identidades sejam reconhecidas e que políticas públicas

sejam formuladas de maneira a contemplar a diversidade e a historicidade de suas reivindicações.

Dessa forma, a presença e a atuação de representantes indígenas nos processos democráticos não apenas contribuem para corrigir a sub-representação política desse segmento populacional, mas também promovem uma transformação estrutural no exercício do poder, favorecendo a construção de uma democracia mais inclusiva e atenta às desigualdades historicamente enraizadas na sociedade brasileira.

É justamente neste contexto que associações e organizações representativas dos povos indígenas ganham relevância política e social. Dentre essas, merece destaque especial a APIB, legítima representante do movimento indígena brasileiro, que aglutina diversas organizações regionais indígenas de todo o país.

A instituição possui representatividade já reconhecida por essa e. Corte Suprema como entidade legítima para atuar em demandas judiciais representando o direito dos povos indígenas (ADPFs nº 709 e nº 991). **Além disso, figura como autora nos autos.**

Por essas razões, e em atenção ao acesso à justiça viabilizado no art. 232 da Constituição Federal, **a ausência da APIB nas negociações da Comissão Especial de Conciliação compromete profundamente a autonomia da vontade, na medida em que os povos cujos direitos estão em discussão não se encontram devidamente representados**. A falta de uma representação adequada e legítima dos interesses dos povos indígenas impede que estas partes expressem livremente sua vontade, violando o princípio da autonomia da vontade e impossibilitando a formação de um consenso genuíno e a pacificação dos conflitos.

Diante da ausência da APIB, torna-se crucial ressaltar que nem o Ministério dos Povos Indígenas (MPI), nem a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), nem os Deputados e/ou Senadores de origem indígena possuem legitimidade para representar os povos indígenas brasileiros. Em primeiro lugar, o MPI e a FUNAI, enquanto órgãos governamentais, estão adstritos às suas funções legalmente estabelecidas, não podendo jamais figurar como representação dos povos indígenas após o regime constitucional de 1988. Em segundo lugar, parlamentares (da Câmara dos Deputados e do Senado Federal) autodeclarados/as indígenas participam da Conciliação como representantes do Poder Legislativo, ou seja, como parte ativa no conflito que constituiu o objeto das lides, não como

representantes dos povos indígenas.

A sub-representação das populações indígenas e seu estado de vulnerabilidade, portanto, são fatores que comprometem a legitimidade e a efetividade do processo conciliatório. É imperativo garantir que os direitos e interesses dos povos indígenas sejam devidamente representados e considerados em qualquer processo de tomada de decisão que os afete.

**III.4. Da Imposição de um Consenso Conciliatório**

Como visto anteriormente, os procedimentos adotados na Comissão Especial de Conciliação não observam os princípios que orientam a lógica tanto da conciliação quanto da mediação. Isso porque, ao lançarem mão de técnicas heterocompositivas em conjunto com autocompositivas, promovem confusão às partes e fragilizam sua autonomia decisória. Além disso, ao adotarem a sistemática de votação por maioria simples em comissão cujo compromisso não está previsto no ordenamento jurídico, inviabilizam a pacificação dos conflitos e fragilizam a obtenção de um consenso.

**A mediação e a conciliação possuem características que impedem a obtenção de consenso pela imposição de forma coercitiva.**

Se os compromissos forem negociados por meio de regras que assegurem a todos os participantes iguais oportunidades de expressar seus interesses e influenciar o processo decisório, torna-se razoável supor que os acordos resultantes serão justos e equilibrados. No caso da conciliação e mediação propostas nestes autos, as partes que participaram das diversas audiências para debates apresentaram cinco propostas diferentes entre si com sugestões de alterações legislativas para a Lei nº 14.701/2023.

No entanto, no lugar de buscar a construção de um consenso através da participação dos diversos atores envolvidos, a Comissão Especial de Conciliação impôs unilateralmente sua visão da melhor solução para o conflito político-jurídico-social ao apresentar proposta legislativa com elementos alheios aos debates dos encontros conciliatórios.

Aliado a isso, temos a regra de nº 14 dos procedimentos – estabelecida no despacho do Exmo. Ministro Relator (e.Doc 498) – que estipula a obtenção de consenso

através da votação por maioria simples, ao invés do acordo de vontades entre as partes envolvidas. Esses elementos demonstram que o procedimento adotado está, na realidade, pendendo para a heterocomposição, ao invés da autocomposição e pacificação do conflito e resolução de problemas.

A Comissão parece negligenciar os princípios da mediação, que impedem a imposição de opiniões, obstaculizam a autonomia da vontade ou interferem na decisão final acerca da ocorrência de autocomposição ou não.

No ponto, importante ressaltar o descabimento da apresentação de proposta legislativa por essa e. Corte Suprema, cuja missão precípua é zelar pela constitucionalidade das normas e atos estatais, na lógica do sistema de freios e contrapesos, além de proteger os direitos fundamentais, inclusive e especialmente de minorias e parcelas menos favorecidas da sociedade contra possíveis abusos que possam violar elementos basilares do Estado Democrático de Direito.

Ademais, na ótica desse *amicus curiae, data maxima venia*, essa e. Suprema Corte, embora seja a guardiã da Constituição e possua a prerrogativa de declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos, exorbita suas funções quando se aventura na criação de leis sobre direitos dos povos indígenas. Essa prática fere o princípio da separação dos poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal.

Ainda que a edição da proposta legislativa tenha ocorrido dentro do contexto de um procedimento alternativo de resolução de conflitos, visando a pacificação entre os Poderes, **essa e. Corte Suprema deve agir com cautela para não comprometer sua independência e autoridade enquanto guardiã da Constituição ou, ainda, para não olvidar sua missão contramajoritária de proteção aos direitos fundamentais** individuais e coletivos contra possíveis abusos da maioria ou do próprio Estado.

Nesse sentido, importa destacar que **o processo de construção de consensos, para ser efetivo, deve ser cooperativo, inclusivo e participativo**[25]. É um mecanismo de resolução de conflitos que estimula a participação ativa e respeitosa de todos os envolvidos, podendo resultar em uma decisão consensual e em harmonia com os princípios e normas

[25] SALES, Lilia Maia de Morais. A cultura de paz internacional–a transformação de conflitos, a construção de consenso e a mediação de conflitos–interface. **Conciliação e Mediação: ensino em construção**, 2016.

constitucionais[26].

Daí que, também por essas razões, compreende-se pela falta de legitimidade do processo conciliatório adotado nos autos. Diante desse quadro, apresentamos abaixo, de forma *exemplificativa*, alguns pontos que podem acarretar retrocessos ao núcleo essencial dos direitos fundamentais dos povos indígenas brasileiros, alguns deles sequer debatidos na c. Comissão Especial de Conciliação.

**a) Regulamentação do "Relevante Interesse Público da União" em Terras Indígenas**

A exceção prevista no **§6º do art. 231 da Constituição Federal** prevê a possibilidade da edição de lei complementar para relativizar o usufruto exclusivo indígena face a eventuais situações de "relevante interesse público da União".

Desde logo, importa destacar que o tema em questão não foi debatido na Comissão Especial de Conciliação. E nem poderia. Afinal, a Lei nº 14.701/2023, objeto das ADI nº 7.582, nº 7.583 e nº 7.586, cuja natureza é de lei ordinária, não trata de regulamentar o "relevante interesse público da União". **O tema foge do escopo das ações e dos próprios debates havidos na tentativa de conciliação e, portanto, não poderia ser objeto de consenso ou deliberação nesses autos.**

Ademais, importante destacar o que tem argumentado a doutrina jurídica:

> "A interpretação tradicional do interesse público, que o coloca acima de todos os outros direitos, tem sido utilizada para justificar a relativização dos direitos territoriais indígenas. Essa interpretação desconsidera a importância da diversidade cultural e dos direitos fundamentais dos povos indígenas, representando uma ofensa ao regime democrático"[27].

Tal dimensão sobre a relevância fundamental das Terras Indígenas para a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas tem sido reforçada pela essencialidade

[26] PELLEGRINI, Flaviane de Magalhães Barros; DE CARVALHO, Marius Fernando Cunha; GUIMARÃES, Natália Chernicharo. O consenso compreendido a partir do paradigma do Estado Democrático de Direito. Disponível: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/168/ril_v42_n168_p147.pdf/@@download/file/ril_v42_n168_p147.pdf> Acessado em 27.02.2025.

[27] DA SILVA DANTAS, Higor; DE MELLO, Luís Fernando Moraes. Direito dos Povos Indígenas À Terra e o Relevante Interesse Público da União: A Concepção de Carlos Frederico Marés de Souza Filho. Revista Iurisprudentia, v. 3, n. 5, 2014.p.97-99.

desses territórios tradicionais para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da segurança climática, como tem sido demonstrado pela comunidade científica, conforme acima delineado.

Nesse sentido, esses dados científicos reafirmam os possíveis danos irreversíveis potencialmente advindos da eventual regulamentação do tema do relevante interesse público da União, visto que a matéria poderia gerar a abertura de Terras Indígenas para diversas modalidades de empreendimento de significativo impacto socioambiental.

Por esses elementos, somados às demais questões acima apontadas, o ISA compreende ser inadequada qualquer deliberação da Comissão Especial de Conciliação sobre o tema em apreço.

**b) Garimpo e mineração em Terras Indígenas**

Como já vimos anteriormente, a Constituição Federal de 1988 incorporou as demandas indígenas ao garantir-lhes direitos a sua auto-organização social, desenvolvimento e preservação de seus costumes, línguas, crenças e tradições. Na mesma linha se seguiram os acordos e tratados internacionais ratificados pelo Brasil que reconheceram os direitos humanos fundamentais desses povos aos seus territórios originários como forma de proteção à sua cultura e identidade.

O reconhecimento constitucional acerca desse direito fundamental aos seus territórios tradicionais é essencial para a compreensão e resolução das questões postas a este dd. Juízo Constitucional. Isso porque, para os povos indígenas, a terra tem significação diversa do que para o restante da sociedade nacional.

A relação do indígena com a terra vai além da simples posse individual, pois ela representa a base de sua existência. É o seu lar, o espaço onde se constroem as relações familiares, de onde se obtém o alimento e os recursos para a construção de suas casas e o desenvolvimento de suas técnicas e artefatos. Mais ainda, é o ambiente que propaga sua religiosidade e cultura[28].

Como anunciado acima, é sabido que as Terras Indígenas têm papel central na

[28] VILLARES, Luiz Fernando. Estado pluralista? o reconhecimento da organização social e jurídica dos povos indígenas no Brasil. 2013. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 113.

proteção ambiental e no enfrentamento da emergência climática, afinal, elas representam uma barreira contra a grilagem e o desmatamento, o garimpo e o roubo de madeira, entre outras atividades danosas. Tal proteção decorre de seu modo de vida e conhecimentos tradicionais no manejo, seleção, práticas e conservação dos recursos da biodiversidade e da agrobiodiversidade[29].

Além disso, a concepção do direito fundamental aos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos originários possui um significado intimista de relação com seus modos de vida, costumes e tradições. Também por isso, interessante observar a seguinte ponderação de Carlos Frederico Marés de Souza Filho:

> "A separação de domínio entre solo e as riquezas do subsolo, o tratamento jurídico diferenciado entre os bens da terra e os bens sob a terra tem causado perplexidade em índios e incompreensão no Estado. Vários povos indígenas, como os Yanomamis, não chegam a entender como possam ser senhores da terra, mas não do que está abaixo dela."[30]

A cobiça pela exploração de recursos minerais, especialmente metais preciosos, historicamente resultou em danos gravíssimos e irreversíveis a vários povos indígenas[31]. Essa ameaça se manifesta na invasão territorial de exploradores sobre comunidades indígenas, desencadeada pela atividade extrativa mineral criminosa. Além disso, a introdução de doenças com potencial epidêmico e o estabelecimento de novas relações econômicas e sociais, alheias à cultura indígena tradicional, impactam diretamente os povos indígenas.

Para além dos efeitos sociais, a mineração também causa impactos ambientais, cujos danos, às vezes irreparáveis, podem alterar a formação geológica do território e modificar o curso e a qualidade das águas dos rios explorados, além de gerar desmatamento e degradação. A mineração também causa significativos impactos indiretos, devido à construção de grandes obras de infraestrutura dela decorrentes, como estradas, rodovias e

[29] ISA. Instituto Socioambiental. Terras Indígenas no Brasil [site]. 2020a. Disponível em: <https://isa.ot/2JL044F> Acessado em 06.03.2025.
[30] SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. O renascer dos povos indígenas para o direito. Juruá. Curitiba, 2012. p.140.
[31] O Decreto nº 11.405/2023 instituiu um estado de Emergência em Saúde Pública de importância Nacional para combater a grave crise de saúde e desassistência enfrentada pelo povo Yanomami. Essa crise, especialmente entre crianças e idosos, foi caracterizada por desnutrição grave, altos índices de malária, infecção respiratória aguda e outras doenças em consequência da exploração de garimpos ilegais dentro do Território Indígena Yanomami.

empreendimentos de energia.

O tema envolvendo o garimpo e a mineração em Terras Indígenas é complexo e controvertido e tem sido debatido desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Contudo, **o assunto não foi objeto de qualquer debate na Comissão Especial de Conciliação**.

Ao longo das 17 (dezessete) audiências mediadas pela Comissão Especial de Conciliação, as partes se dedicaram a debater trechos da Lei nº 14.701/2023, chegando a apresentar propostas de alteração legislativa. É fundamental ressaltar que, **em nenhum momento, as partes abordaram a questão da atividade de mineração dentro de Terras Indígenas. Esse tema, portanto, encontra-se fora do escopo de interesse e da autonomia das partes para conciliação.**

Dessa forma, a apresentação de uma proposta legislativa que inclua a mineração em Terras Indígenas, um tema alheio às discussões das partes e do próprio objeto dos autos, evidencia uma prática heterocompositiva e impositiva da Comissão Especial de Conciliação. Reitera-se que a construção de consenso deve ser fruto do diálogo prévio e da vontade expressa das partes envolvidas no conflito, não sendo adequado deliberar sobre temas não debatidos na c. Comissão e no restante do processo.

**c) Fragilização da consulta prévia, livre e informada**

A Consulta Livre Prévia e Informada (CLPI) é um procedimento de participação social adaptado às especificidades sociais, culturais e políticas de populações tradicionais, destinado a estabelecer um canal de comunicação legítimo entre essas comunidades e o Poder Público, de modo a permitir-lhes franca participação sobre as decisões que potencialmente os afetam. Os elementos fundamentais da CLPI são a ausência de pressões visando influenciar a decisão da comunidade, sua realização previamente à tomada de decisão e a apresentação de informações adequadas e suficientes para garantir a compreensão do objeto da consulta pela comunidade consultada, além do respeito às formas de decisão de cada comunidade (tempo, língua, etapas etc.).

O respeito ao direito à CLPI é essencial nas relações contemporâneas entre povos indígenas e comunidades tradicionais com o Estado. Tal direito encontra-se garantido nos principais tratados internacionais de direitos humanos assinados e ratificados pelo Brasil, entre

os quais destacam-se: *i)* o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos; *ii)* o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; *iii)* a Convenção Americana sobre Direitos Humanos; *iv)* a Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial; e *v)* a Convenção n.º 169 da OIT, promulgada pelo Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004[32].

Tendo em vista que seu objeto trata de direitos humanos dos povos indígenas e tribais, a Convenção n.º 169 possui estatura hierárquica de norma supralegal, a teor do célebre julgamento do Recurso Extraordinário n.º 466.343/SP, de modo que sua aplicação não pode ser afastada por norma infraconstitucional[33].

A norma integrada ao ordenamento brasileiro encontra respaldo no art. 231, § 3ª, da Constituição, como se verifica do trecho destacado abaixo:

> "Art. 231. São reconhecidos aos índios 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. Regulamento
> (...)
> § 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, **ouvidas as comunidades** afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei." (**Grifo nosso**)

A CLPI aos povos indígenas e tribais potencialmente impactados é um procedimento que não pode ser confundido com outros meios de participação social, como audiências públicas, visto que busca atender a necessidades específicas de um diálogo intercultural entre os sujeitos de direito da Convenção nº 169 e o Estado brasileiro. Sobre o assunto, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem manifestado que:

> "A ausência de diretrizes legais claras para o procedimento de consulta supõe, na prática, um sério obstáculo ao cumprimento do dever de consulta do Estado. Na ausência de um marco legal para esta obrigação, alguns Estados membros da OEA têm recorrido à aplicação da legislação ambiental geral, que frequentemente incorpora requisitos de informação e audiências públicas para permitir a

[32] Atualmente a Convenção nº 169 da OIT está prevista no Decreto nº 10.088/2019, que "consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil".
[33] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE nº 466.343. Relator: Min. Cezar Peluso. DJ: 05.06.2003.

> participação local em relação a projetos de investimento e desenvolvimento, geralmente na fase de elaboração dos estudos de impacto socioambientais. **No entanto, à luz dos padrões interamericanos de direitos humanos, mecanismos desse tipo costumam ser insuficientes para acomodar os requisitos de consulta aos povos indígenas, concebidos como um mecanismo especial para garantir seus direitos e interesses de acordo com os critérios estabelecidos pelos órgãos do Sistema em aplicação de padrões internacionais**"[34].

Portanto, é essencial que a CLPI seja fortalecida e garantida, afinal, representa um instrumento de efetiva participação democrática e da expressão concreta da vontade dos povos tradicionais sobre as ações do Poder Estatal.

A Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) serve à proteção dos direitos indígenas, garantindo sua capacidade de influenciar políticas ou vetar projetos que possam prejudicar seu modo de vida. No entanto, estabelecer a necessidade de consulta aos povos indígenas sem assegurar que seu consentimento — ou a ausência dele — seja respeitado configura uma violação à sua autonomia e autogestão, conforme determinado no artigo 231 da Constituição.

Dessa forma, a possibilidade de que a manifestação dos povos indígenas seja contrariada por decisão fundamentada do Presidente da República, sob a justificativa de interesse público, tal como consta da proposta legislativa apresentada nos autos, fragiliza o direito fundamental à escuta e à autogestão desses povos originários.

**d) Criação de obstáculos aos procedimentos administrativos demarcatórios**

O procedimento administrativo para a demarcação de Terras Indígenas está estabelecido no Decreto nº 1.775/1996, que regulamenta o art. 231 da Constituição Federal. Conforme inúmeras vezes deliberado por essa e. Suprema Corte, o procedimento de demarcação previsto no aludido Decreto respeita integralmente os direitos à informação, à participação, à ampla defesa, ao contraditório e aos demais aspectos do devido processo legal administrativo, como no exemplo do caso abaixo:

[34] Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Disponível em: http://cidh.org/countryrep/tierrasindigenas2009/cap.ix.htm#_ftn62. Acesso em: 05.04.2024.

> **“**O referido decreto trata das fases do procedimento, atendendo às normas previstas nos art. 231 e 232 da Constituição Federal. **O STF, inclusive, já se pronunciou pela constitucionalidade das regras do Processo Administrativo de demarcação de terras indígenas regulado pela Lei nº 6.001/1973 e pelo Decreto nº 1.775/1996.”**[35] (Grifo nosso)
>
> “Acresce revelar o ato questionado interpretação de normas estritamente legais, não ensejando o acesso a este Tribunal. À mercê de articulação sobre a violência à Carta da República, pretende-se submeter ao Supremo controvérsia que não se enquadra no inciso III do artigo 102 da Constituição Federal. **A par desse aspecto, o Supremo já assentou constitucionais os preceitos contidos na Lei nº 6.001/1973 e no Decreto nº 1.775/1996 a versarem regras alusivas ao processo administrativo voltado à demarcação de terras indígenas**. Precedentes: recurso em mandado de segurança nº 24.045, relator ministro Joaquim Barbosa, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 5 de agosto de 2005; recurso em mandado de segurança nº 21.660, da minha relatoria, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 7 de dezembro de 2006. A propósito, confiram: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. **DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS**. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO. INEXISTÊNCIA. **DECRETO 1.775/1996. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA.”**[36](Grifo nosso)

As propostas de novas regras para os procedimentos de demarcação, no lugar de otimizar o processo, ameaçam criar obstáculos adicionais à sua solução pacífica, comprometendo a autonomia dos povos indígenas e a estrutura normativa já consolidada. A ampliação da influência de Estados e Municípios, permitindo a indicação de técnicos, favorece setores econômicos contrários à demarcação e compromete a imparcialidade dos levantamentos.

A criação de novos prazos e canais para contestações, bem como a intimação antecipada de proprietários rurais e possuidores de terras, antes da conclusão dos estudos técnicos e da publicação do RCID, abrem espaço para **morosidade processual, judicialização excessiva, pressões políticas e econômicas e interferência precoce de**

[35] Supremo Tribunal Federal. RMS nº 26.212, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, Dje: 03/05/2011.
[36] Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE nº 971228. Relator: Min. Marco Aurélio, DJe: 28.03.2019.

**interesses privados, fragilizando o direito indígena ao território.**

A aplicação retroativa dessas novas regras a processos em andamento agravaria ainda mais a situação, atrasando e inviabilizando demarcações, e abrindo espaço para novos questionamentos jurídicos.

Além disso, essa proposta favorece a permanência dos ocupantes não indígenas nas terras em processo de demarcação, ampliando a morosidade da efetivação dos direitos territoriais indígenas. O direito de retenção, previsto na proposta, garante que esses ocupantes permaneçam na área até o pagamento da indenização, prolongando conflitos fundiários e dificultando o acesso das comunidades indígenas ao seu território tradicional.

Em suma, as propostas de alteração normativa representam um retrocesso, ameaçando os direitos territoriais dos povos indígenas e a efetividade do processo de demarcação, garantido constitucionalmente.

## IV – DA NECESSIDADE DE DESENTRANHAMENTO DA ADO Nº 86

A ADO nº 86 busca o reconhecimento de alegada omissão inconstitucional do Congresso Nacional na regulamentação do interesse público da União sobre Terras Indígenas. A discussão tem como objeto a ausência de regulamentação do disposto no art. 231, § 6º, da Constituição Federal.

Como se observa de pronto**, a temática da ADO nº 86 destoa em muito das demais ações de controle de constitucionalidade** agrupadas para os procedimentos conciliatórios dessa e. Suprema Corte. Afinal, as demais ações (ADC nº 87 e ADI's nº 7582, nº 7583, nº 7586) possuem o objetivo comum de avaliar a constitucionalidade da Lei nº 14.701/2023.

Não bastasse isso, a eventual regulamentação do "relevante interesse público da União" previsto no § 6º do art. 231 da Constituição exige **lei complementar, de natureza jurídica distinta da Lei ordinária objeto das referidas ações de controle de constitucionalidade**.

Levando em conta essas diferenças gritantes entre as temáticas da ADO nº 86 e as demais ações de controle constitucional e, para além disso, considerando que o apensamento

(agrupamento) de ações e processos judiciais decorre ou da conexão, disposto no art. 55, § 1º e 3º, do Código de Processo Civil, ou da continência, prevista nos arts. 56 e 57, do Código de Processo Civil, resta evidente que essas hipóteses não se aplicam ao caso por inexistir similaridade entre os assuntos discutidos no conjunto das aludidas ações de controle concentrado de constitucionalidade com a ADO nº 87.

A reunião de processos decorre da necessidade de evitar decisões conflituosas ou contraditórias. Por essa razão é que a legislação processual prevê a reunião dos processos para um julgamento único. No entanto, é necessário que haja causa de pedir comum e/ou identidade comum das partes. No âmbito desse e. Supremo Tribunal Federal, as ações ou recursos são agrupados observando os mesmos critérios, isto é, conexão ou continência, conforme disciplina o art. 69 do Regimento Interno.

Nesse contexto, não é de se estranhar as dificuldades verificadas nos procedimentos de conciliação estabelecidos para a resolução e pacificação dos litígios envolvendo essas ações. Afinal, o reconhecimento da omissão inconstitucional do Congresso Nacional sobre o que é o "interesse público da união" em Terras Indígenas em nada se relaciona com a constitucionalidade ou não de dispositivos da Lei nº 14.701/2023.

Logo, não havendo pertinência entre seus objetos, causa de pedir ou partes, a manutenção da ADO nº 86 para decisão e debates em conjunto com a ADC nº 87 e as ADIs nº 7582, nº 7583 e nº 7586, compreende-se pela necessidade de desentranhamento da primeira, para que seja julgada separadamente das questões envolvendo a constitucionalidade da Lei nº 14.701/2023.

## V – DOS REQUERIMENTOS

Diante de todo o exposto, o Instituto Socioambiental vem respeitosamente opinar:

**a)** Pelo desentranhamento da ADO nº 86 dos autos para que seja julgada separadamente das ADIs nº 7582, nº 7583 e nº 7586 e ADC nº 87, tendo em vista a ausência dos pressupostos para a continência ou conexão e a absoluta falta de pertinência temática de seu objeto com a discussão sobre a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 14.701/2023;

**b)** Pela finalização dos trabalhos da Comissão Especial de Conciliação e o encerramento das discussões sobre eventual nova proposição legislativa oriunda desse e. Supremo Tribunal Federal, considerando as violações aos pressupostos necessários a procedimentos de conciliação e mediação acima apontadas e a patente discordância apresentada pelas diversas partes envolvidas em relação à sugestão legislativa apresentada nos presentes autos;

**c)** Pela apreciação imediata dos pedidos cautelares nas ADIs nº 7582, nº 7583 e nº 7586, pendentes de análise apesar do preenchimento dos pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*;

**d)** Pelo subsequente julgamento das ADIs nº 7582, nº 7583 e nº 7586 e ADC nº 87, restringindo-se a apreciar os pedidos de inconstitucionalidade de trechos da Lei nº 14.701/2023 e abstendo-se de incluir temas alheios ao objeto dos autos.

Termos em que, pede deferimento.

Brasília/DF, 25 de março de 2025.

| | | |
|---|---|---|
| **Mauricio Guetta** | **Diogo Rosa Souza** | **Alice Dandara de Assis Correia** |
| OAB/DF nº 61.111 | OAB/RS nº 80.754 | OAB/PR nº 83.569 |

**ANEXO**

NOTA TÉCNICA

# Proteger as florestas é proteger o planeta: o papel crucial das Terras Indígenas no combate à crise climática

São Paulo, março de 2025

**Instituto Socioambiental, São Paulo, 2025**

**Organização**
Luiza de Souza Barros
Moreno Saraiva Martins
Tiago Moreira

**Redação e pesquisa**
Geovana dos Santos Lima
Isabela Maeda Otsuki
Luiza de Souza Barros
Tiago Moreira
Yasmim Chan de Lima

**Geoprocessamento e Mapas**
William Pereira Lima

## Introdução

A presente Nota Técnica apresenta dados sobre as Terras Indígenas em todos os Biomas do Brasil que evidenciam a sua importância para a preservação da vegetação nativa em todo o país. Em um contexto em que as mudanças climáticas não são mais um assunto do futuro, mas uma realidade atual, e os eventos climáticos extremos têm acontecido em uma frequência muito alta (vide as secas na Amazônia e as enchentes no Rio Grande do Sul), as Terras Indígenas e suas florestas são elementos chave para o enfrentamento desse contexto.

As Terras Indígenas ocupam 13,9% do território nacional e estão entre as áreas mais preservadas do país. Na Amazônia, representam mais de 25% da área, com um índice de desmatamento baixíssimo, de apenas 1,74% de sua vegetação original. Nos últimos anos, dados sobre a importância das florestas da Amazônia para a retenção de Gases do Efeito Estufa, para as chuvas que chegam no Centro Oeste e Sudeste do Brasil e para regular a temperatura do mundo têm se tornado cada vez mais conhecidos e pautado os debates públicos. E a escala de área das TIs na Amazônia eleva a importância dessas áreas para o combate às mudanças climáticas.

Trazemos também o cruzamento inédito entre os dados de desmatamento em Terras Indígenas nos Biomas Caatinga, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal e de recuperação florestal. Os resultados demonstram que, quando comparamos o desmatamento com a data de reconhecimento oficial das Terras Indígenas, a maior parte da supressão da vegetação nativa nestes territórios aconteceu previamente à efetivação da demarcação destas áreas.

Ainda assim, a estratégia de ocupação territorial estabelecida pelos povos indígenas é mecanismo fundamental para recuperação dessas áreas, que, para todos os biomas, é crescente após as demarcações.

Compilamos também dados de outros estudos, que demonstram a importância das Terras Indígenas no Cerrado e na Amazônia brasileira. Esses dados nos mostram que as Terras Indígenas seguem sendo a principal forma de proteção das florestas nesses Biomas que tem importância crucial para o Brasil: O Cerrado pela sua biodiversidade única e pela recarga dos mais importantes bacias hidrográficas que drenam para a Amazônia e demais biomas; e a Amazônia com seu já reconhecido papel central para regulação climática em escala global.

Por fim, trazemos estudos recentes que demonstram: a) a escala de importância das Terras Indígenas na Amazônia para a chuva que alimenta a atividade agropecuária no Brasil, e b) a dinâmica dos estoques de carbono fora e dentro de Terras Indígenas, apontando para a maior efetividade das florestas protegidas pelos povos indígenas na retenção de carbono da atmosfera, do que as demais áreas.

## Desmatamento e recuperação florestal nas Terras Indígenas da Caatinga, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal

As Terras Indígenas são fundamentais para o Brasil alcançar as metas climáticas assumidas pelo país até 2030. Dados inéditos compilados pelo Instituto Socioambiental[1] indicam que a demarcação de Terras Indígenas em todos os biomas é fundamental para a proteção das florestas e cooperam com a recuperação florestal de áreas degradadas.

Foram cruzados os dados de desmatamento e recuperação florestal nas Terras Indígenas da Caatinga, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal. Em média, elas perderam 36,5% de sua vegetação original, ainda assim, estão 31,5% mais preservadas do que as áreas fora delas. Os principais resultados do estudo realizado estão abaixo listados.

### Caatinga

- Cerca de 85% das áreas com perímetro reconhecido hoje como Terra Indígena na Caatinga só foram delimitadas a partir de 1990.
- Até 2023, as Terras Indígenas na Caatinga perderam 28,8% de sua vegetação original, mas estão mais preservadas do que as demais áreas, que ocupam 99,5% do bioma:

Tabela 2 – Perda da vegetação original até 2023 na Caatinga

| | |
|---|---|
| Dentro de Terras Indígenas | 28,84% |
| Fora de Terras Indígenas | 43,47% |
| Geral | 43,40% |

- A maior parte do desmatamento em Terras Indígenas, cerca de 77%, aconteceu até o ano de 2004, quando metade das áreas atuais ainda não haviam sido demarcadas ou reconhecidas.
- A maior parte das TIs neste bioma tiveram entre 25% e 50% de perda da sua vegetação original, ainda que 60% dessa área tenha sido desmatada antes dos anos 2000. Para as áreas com maior perda de vegetação nativa, 70% do desmatamento, em média, aconteceu até os anos 2000.
- A partir de 1996, a proporção de área em recuperação para vegetação secundária passa a ser em média 50% maior que a perda de vegetação nativa nesses territórios.
- 38,8% das Terras Indígenas na Caatinga tiveram ganho positivo na relação entre regeneração para vegetação secundária e supressão total.

### Mata Atlântica

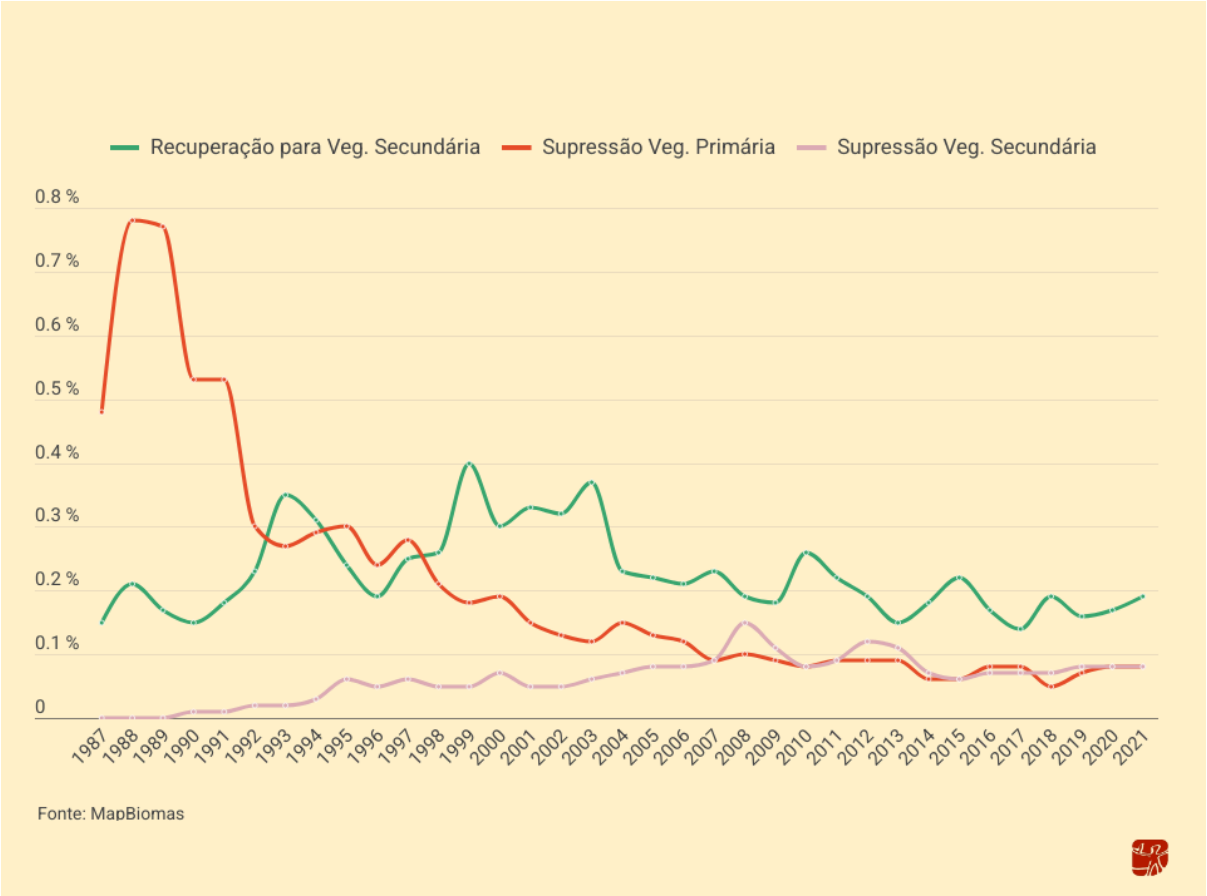
- 97% dos fragmentos florestais na Mata Atlântica possuem menos de 50 hectares.

[1] Ver nota metodológica ao fim do documento.

A presença de áreas contínuas de floresta, como a da TI Mangueirinha, do povo kaingang no Paraná, que conserva uma área importante de florestas de araucárias, tem papel importante no futuro do bioma.

- A fragmentação florestal ao redor desses territórios é um ponto de atenção. Ela impacta a fauna e a flora, reduzindo corredores ecológicos e aumentando o risco de perda de biodiversidade.
- A porcentagem média de vegetação original nas Terras Indígenas na Mata Atlântica é de 53,7%. Mais de 90% do desmatamento aconteceu até o ano 2000 para a maior parte dessas áreas.
- O passivo de demarcações nos Estados que fazem parte do bioma e a situação dos conflitos fundiários tem reverberado de forma significativa nas condições ambientais destas áreas, criando pressão populacional sobre os recursos naturais e dificultando o acesso aos territórios tradicionais pendentes de demarcação.
- Mesmo as demarcações acontecendo em áreas que muitas vezes já acumulavam um grande passivo ambiental, nos últimos 23 anos o desmatamento consolidado representa somente 8,9% do total acumulado.
- A relação entre supressão de vegetação nativa e regeneração das florestas nas Terras Indígenas na Mata Atlântica se inverteu a partir de 1991. É nesse período que foram homologadas mais de um quarto das TIs no bioma.

Gráfico 9 – Relação entre Recuperação para Vegetação Secundária e Supressão de Vegetação em Terras Indígenas na Mata Atlântica (1987-2021)[2]




- 50% das Terras Indígenas do bioma Mata Atlântica tiveram ganho positivo na relação entre regeneração para vegetação secundária e supressão total.

**Pampa**

- Cerca de 83% das TIs no Pampa foram homologadas ou reservadas até 2007. Até 1988, ano da promulgação da Constituição, havia somente duas Terras no bioma. Ao mesmo tempo, 92% do desmatamento em TIs nesse bioma aconteceu até o ano 2000.
- As Terras Indígenas no Pampa possuem, proporcionalmente, maior área desmatada: elas já perderam 62,5% de sua vegetação original. Dessa área, 72,5% ocorreu até 2004. Desde então, a média anual de desmatamento em TIs no bioma foi de apenas 13,8 de hectares.
- A área recuperada para vegetação secundária em Terras Indígenas no Pampa foi 41% maior que a perda total acumulada entre 1986 e 2023.

[2] Em proporção ao total das classes mapeadas.

**Pantanal**

- Depois da Amazônia, o Pantanal é o bioma com menor desmatamento acumulado em Terras Indígenas - 4,71% de sua vegetação original. As Terras Indígenas são em média 4,5 vezes mais preservadas do que as áreas fora delas.
- A Terra Indígena Kadiwéu é responsável sozinha por 67% do desmatamento total em TIs no bioma Pantanal.
- A situação da recuperação do passivo ambiental nas Terras Indígenas no bioma Pantanal é bastante crítica e é agravada pela persistência de pressões e ameaças antigas, como a permanência de invasores em áreas já homologadas
- Ao longo de 38 anos houve um aumento de 85% na área antropizada total em Terras Indígenas no bioma, fruto de um recuo de 6,3% na área de vegetação original nesses territórios.
- No geral, as taxas de recuperação para vegetação secundária não tem conseguido superar a supressão, tanto da vegetação primária como secundária.
- É só a partir do início dos anos 2000 que a soma de toda vegetação suprimida passa a ser menor que a recuperação.

## Desmatamento nas Terras Indígenas na Amazônia e Cerrado

Relatório publicado pelo Instituto Socioambiental em janeiro indica que as Terras Indígenas no Cerrado e na Amazônia seguem sendo as maiores barreiras contra o desmatamento. Abaixo estão listadas as principais descobertas do estudo:

- Na Amazônia, as Terras Indígenas são responsáveis pela preservação de mais de 97,4 milhões de hectares de floresta, ou 25,41% da área da Amazônia Brasileira, e somam 91% da extensão territorial de todas as TIs identificadas no país.
- As Terras Indígenas na Amazônia são as mais preservadas do país: perderam apenas 1,74% da vegetação original. Fora delas, a área do Bioma Amazônia está 27,26% desmatada. Isso significa que as Terras Indígenas estão 16 vezes mais preservadas do que as áreas fora delas.
- As dez TIs no bioma Amazônia com maior área desmatada em 2024 foram responsáveis por acumular 60% do total desmatado nas 240 Terras Indígenas consideradas na análise.

Gráfico 1 – Desmatamento anual em TIs no bioma Amazônia (2008 - 2024)

Fonte: Inpe/Prodes

- É possível observar a eficiência das medidas de controle do desmatamento nas Terras Indígenas - desintrusão dos territórios; fiscalização e monitoramento; etc. - empregadas durante a gestão atual do governo federal, após aumento descontrolado do desmatamento promovido pelas últimas gestões.
- O avanço do garimpo ilegal sobre o território é um dos principais agentes de degradação e desmatamento da TI com maior desmatamento em 2024 - houve aumento de 520% do desmatamento na Terra Indígena Sararé (MT). Apenas em 2024, aproximadamente 4% da vegetação original da TI foi perdida.
- No Cerrado, As Terras Indígenas protegem cerca 8,3 milhões de hectares, ou o equivalente a 11,7 milhões de campos de futebol. Juntas, as TIs nos dois biomas – Amazônia e Cerrado – são responsáveis por proteger uma área equivalente a 12,4% do território nacional, maior que a área do estado de Mato Grosso, que possui pouco mais de 90 milhões de hectares.
- Apenas 5,89% da vegetação original das Terras Indígenas foram desmatadas no Cerrado, ao passo que a área fora delas perdeu 54,4% de sua vegetação.
- Dez áreas foram responsáveis por 94% dos 10.149,33 hectares de vegetação perdidos nesses territórios. As TIs Porquinhos dos Canela-Apãnjekra e Wedezé tiveram 7.405,38 hectares desmatados, ou seja, 73% do total.
- Quase 80% de toda a perda de vegetação nativa em TIs no Cerrado se deu em áreas que ainda não tiveram seu processo de demarcação concluído, ressaltando a importância da regularização para a proteção plena desses territórios.

## A importância das Terras Indígenas na Amazônia para o regime de chuvas no Brasil e a atividade agropecuária

Para além da proteção e recuperação florestal, as Terras Indígenas são essenciais para o regime das chuvas no país. Análise realizada pelo Instituto Serrapilheira em 2024 aponta que:

- A chuva proveniente da reciclagem da água nessas áreas formam rios voadores - fenômeno já bastante conhecido no campo científico - que, a partir da quantificação do novo estudo, regulam as chuvas de 18 estados do País e do Distrito Federal.
- 80% das chuvas necessárias para as atividades agropecuárias do país são influenciadas pelas Terras Indígenas na Amazônia.
- A agricultura e a pecuária são as atividades econômicas que mais consomem água no país.
- Em 2021, os estados mais favorecidos pela chuva gerada pelas Terras Indígenas na Amazônia registraram uma renda econômica no setor agropecuário de R$ 338 bilhões, o que representou aproximadamente 57% da renda agropecuária do país.

## A importância das TIs na Amazônia para barrar as mudanças climáticas

A floresta em pé nas Terras Indígenas na Amazônia tem um importante papel na regulação do clima mundial, a partir do armazenamento de CO2 e outros gases do efeito estufa (GEE). Uma floresta protegida tem a tendência de remover da atmosfera mais GEE do que emitir, sendo um "sumidouro de carbono". O estudo da WRI[3] sobre a dinâmica do carbono em Terras Indígenas na Amazônia analisa a importância das Terras Indígenas para a diminuição de emissão de GEE na Amazônia.

- Segundo o estudo, de 2001 a 2021 as florestas em TIs no Brasil emitiram 55 Mt CO2e por ano e removeram da atmosfera 227 Mt CO2e por ano, com um saldo de remoção de 172 Mt CO2e por ano. Já as florestas fora de TIs no Brasil emitiram 1061 Mt CO2e por ano e removeram 686 Mt CO2e por ano no mesmo período, com um saldo anual negativo de 375 Mt CO2e por ano.
- O saldo negativo na retirada de GEE da atmosfera nas florestas fora de Terras Indígenas acontece pela degradação florestal causada pelo desmatamento, motivado principalmente pelo agronegócio e por obras de infraestrutura,

[3] Florestas em terras indígenas estão entre os últimos sumidouros de carbono da Amazônia. 11 Jan 2023. Por Peter Veit, David Gibbs e Katie Reytar, acessado em https://www.wribrasil.org.br/noticias/florestas-em-terras-indigenas-estao-entre-os-ultimos-sumidouros-de-carbono-da-amazonia

principalmente estradas[4]. Quando comparamos, na Amazônia, o desmatamento dentro e fora de Terras Indígenas, fica evidente a importância dessas áreas para a regulação climática: as áreas fora de TIs estão cerca de 16 vezes mais desmatadas que dentro delas. Ou seja, fora de Terras Indígenas, a Amazônia já perdeu mais de 27% da vegetação original, enquanto nas TIs o desmatamento é de apenas 1,74%.

[4] A Nota Técnica do Instituto Socioambiental "Queimadas em Terras Indígenas", publicada em novembro de 2024, afirma que "A expansão das rodovias está intrinsecamente ligada ao desmatamento e ao aumento das queimadas na Amazônia. Em 2024, a área do entorno de 40 quilômetros da BR-163 acumulou 8.086 focos de calor, 180% a mais que em 2023. A região ficou marcada pelo "Dia do Fogo" de 2019 que, de acordo com a análise contida nesta Nota Técnica, "nunca acabou". A presença de rodovias próximas a Terras Indígenas também aumenta a vulnerabilidade desses territórios." A Nota Técnica pode ser acessada em https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/c3d00078_2.pdf

## Nota Metodológica

Para análise do desmatamento nos Biomas no Brasil foi utilizada a camada matricial do mapeamento realizado pelo Prodes e disponibilizado pelo Inpe na plataforma Terra Brasilis[5]. Para as análises, consideramos como desmatamento o incremento e o resíduo anual de supressão de vegetação nativa.

Todas as informações foram convertidas para o formato vetorial e cruzadas através de ferramentas de geoprocessamento com a base espacial de Terras Indígenas compilada pelo ISA, compatível com escala 1:100.000 para a Amazônia Legal e 1:250.000 para o restante do Brasil, com última atualização em novembro de 2024.

As informações de plotagem para essa base são fruto do monitoramento diário dos Diários Oficiais, bem como de outras publicações oficiais. Para o recorte dos biomas foi utilizado a última revisão dos limites realizada em 2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em escala 1:250.000. Para os cálculos de desmatamento em cada unidade geográfica foi utilizada a projeção cartográfica Sinusoidal -54.

As análises dos dados do Prodes foram complementadas com informações produzidas pelo projeto MapBiomas sobre Desmatamento e Vegetação Secundária[6]. Privilegiou-se exibir as informações em proporções quanto às classes mapeadas pelo projeto: antrópico, vegetação primária, vegetação secundária, recuperação para vegetação secundária, supressão de vegetação primária, supressão de vegetação secundária, outras transições.

O cálculo para recuperação para vegetação secundária não leva em conta os dois últimos anos da série total dos dados (1986-2023), pois a metodologia do MapBiomas utiliza uma abordagem contínua e anual para mapear e monitorar a cobertura e o uso da terra. Para confirmar que uma área está em regeneração, é necessário observar sua dinâmica por alguns anos. A recuperação para vegetação secundária só é mapeada até 2021 porque a detecção dessa classe depende de filtros temporais, que exigem um período de observação mais longo para garantir a precisão.

Para o cálculo do saldo de recuperação para vegetação secundária foi considerada a soma das duas classes de supressão de vegetação e a diferença percentual entre elas.

$$\text{Saldo (\%)} = \left( \frac{\text{Área Recuperada} - \text{Área Suprimida}}{\text{Área Suprimida}} \right) \times 100$$

[5] Downloads. Terra Brasilis. Disponível em: <https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/downloads/>
[6] Para uma descrição do método consultar: <https://brasil.mapbiomas.org/metodo-desmatamento/> acessado em: 10/01/2025.

## Referências

Desmatamento em Terras Indígenas na Amazônia e Cerrado - Prodes 2024. Instituto Socioambiental, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/desmatamento-em-terras-indigenas-na-amazonia-e-cerrado-prodes-2024>

Florestas em terras indígenas estão entre os últimos sumidouros de carbono da Amazônia. WRI Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/florestas-em-terras-indigenas-estao-entre-os-ultimos-sumidouros-de-carbono-da-amazonia>

Nota Técnica: Manutenção das Terras Indígenas é fundamental para a segurança hídrica e alimentar em grande parte do Brasil. Instituto Serrapilheira, 2024. Disponível em: <https://serrapilheira.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/2024/12/Nota-tecnica_TIs_Amazonia_2024_2_12.pdf>