



**A TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE À LUZ DO PROJETO DE
LEI Nº 191/2020**

**THE CONSTITUTIONAL GUARANTEE OF THE ENVIRONMENT UNDER THE
BILL 191/2020**

Jean Lucas Savaris Zanol¹
João Carlos Valentim Veiga Junior²

RESUMO

A Carta Constitucional de 1988 elencou vários aspectos de extremo valor social, com o intuito de garantir e efetivar a melhor aplicação possível de igualdade de direitos à sociedade. Em seu artigo 231, foram reconhecidos direitos aos povos indígenas, a exemplo de sua organização, costumes, línguas e terras, ao mesmo tempo em que se fixou à União o dever de resguardá-los. O presente artigo discorre sobre o Projeto de Lei nº 191/2020, que visa permitir a lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos, bem como o aproveitamento de recursos hídricos para a geração de energia elétrica em terras indígenas pela União. Em tese, essa permissividade conflitaria com a tutela constitucional do meio ambiente e dos povos indígenas. Trata-se de uma pesquisa exploratório-descritiva com abordagem qualitativa, fazendo o uso de metodologia empregada, bibliográfica e documental – posto que se utiliza de obras doutrinárias e artigos científicos, além de instrumentos legais diversos, como a Constituição Federal, o Estatuto do Índio de 1973, o Decreto-Lei nº 1.775 de 1996 e a Convenção nº 169 de 1989, com viés primordialmente qualitativo. Ao final, conclui-se que as alterações pretendidas pela PL 191/2020 conflitam com a tutela do meio ambiente estabelecida pela Constituição Federal de 1988, que têm por intuito garantir a proteção, não somente a terra, mas a cultura e diversidade dos povos indígenas.

Palavras-Chave: Projeto de Lei nº 191/2020. Terras indígenas. Lavra de recursos minerais. Exploração de recursos hídricos. Desenvolvimento sustentável.

¹Graduando em Direito pela Universidade do Contestado, Campus de Concórdia. Santa Catarina. Brasil. E-mail: jean_lucaas_zanol@hotmail.com

²Doutorando em Ciências Ambientais pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Mestre e graduado em Direito pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL). Professor no curso de graduação em Direito da Universidade do Contestado - campus Concórdia. Santa Catarina. Brasil. E-mail: joao.veiga@unc.br

ABSTRACT

The 1988 Constitutional Charter listed several aspects of extreme social value, to guarantee and implement the best possible application of equal rights to society. In article 231, rights to indigenous peoples were recognized, such as their organization, customs, languages, and lands, while the Union was obliged to safeguard them. This article discusses Bill 191/2020, which aims to allow mining of mineral and hydrocarbon resources, as well as the use of water resources for the generation of electricity in indigenous lands by the Union. In theory, this permissiveness would conflict with the constitutional protection of the environment and indigenous peoples. This is an exploratory-descriptive research with a qualitative approach, making use of employed, bibliographic and documentary methodology - since it uses doctrinal works and scientific articles, in addition to various legal instruments, such as the Federal Constitution, the Statute of the Indian 1973, Decree-Law No. 1,775 of 1996 and Convention No. 169 of 1989 - with primarily qualitative bias. In the end, it is concluded that the changes intended by PL 191/2020 conflict with the protection of the environment established by the Federal Constitution of 1988, which aim to guarantee protection, not only the land, but the culture and diversity of indigenous peoples.

Keywords: Bill 191/2020. Indigenous lands. Mining of natural resources. Hydric resources exploitation. Sustainable development.

1 INTRODUÇÃO

A invasão, ocupação e exploração do solo brasileiro foram e são determinantes para as transformações que os povos indígenas originários vêm sofrendo durante cinco séculos. Um longo processo de devastação física e cultural eliminou grupos inteiros e inúmeras etnias indígenas, especialmente através do rompimento histórico entre índios e a terra.

Por esse motivo foram criadas leis, decretos e convenções que tendem a proteger e garantir os direitos indígenas sobre suas terras, garantindo a estes os direitos à autodeterminação, consentimento livre prévio e informado, reparação pelo furto de suas propriedades, proteção de suas culturas e direito à comunicação, dentre outros. Exemplo de norma que visa garantir tais direitos é o Estatuto do Índio, criado em 1973, que serviu de base para o legislador dispor sobre estes direitos na Constituição Federal de 1988, considerada por estudiosos um marco na conquista e garantia de direitos dos povos indígenas no Brasil.

Este artigo tem por intuito discorrer sobre a tutela do meio ambiente à luz do Projeto de Lei (PL) nº 191/2020, que consiste na regulamentação dos artigos 176, § 1º, e 231, § 3º, ambos da Constituição Federal de 1988, com o escopo de estabelecer

condições para a pesquisa e lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos, bem como o acesso para o aproveitamento de recursos hídricos para a geração de energia elétrica no âmbito das terras indígenas.

O PL 191/2020, foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 6 de fevereiro de 2020 e encontra-se, no momento, tramitando no Congresso, que desde então conta com uma comissão especial criada para analisar a matéria.

O projeto supracitado tem por intuito alterar a legislação vigente permitindo a atividade de mineração em terras indígenas, que hoje seriam exclusividade dos povos indígenas.

Trata-se de um trabalho pautado por metodologia exploratório-descritiva, adotando-se a abordagem qualitativa. O procedimento tem cunho bibliográfico e documental, analisando doutrina, jurisprudência, artigos científicos e legislação específica, incluindo convenções e declarações mundiais sobre o tema.

Primeiramente será apresentada a abordagem legislativa sobre o tema, discorrendo sobre os direitos dos povos indígenas, suas terras e riquezas, ao mesmo tempo em que analisa se o referido Projeto de Lei observa tais normas.

Em segundo momento, discorre-se sobre o Projeto de Lei nº 191/2020, expondo suas intenções e condições, assim como requisitos e alterações que seu aceite geraria no âmbito jurídico e ambiental.

Ao final, será possível concluir se as alterações pretendidas por meio do Projeto de Lei nº 191/2020 conflitam com a tutela ao meio ambiente estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

2 A TUTELA DE POVOS INDÍGENAS NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NO DIREITO INTERNO

Como mencionado na seção introdutória, os povos indígenas são os originários das terras da América, pois em 21 de abril de 1500 quando os portugueses encontraram essas terras, esses povos e nações aqui já habitavam (DODGE, 2018).

Desde o início, o Brasil manteve com os índios relação de reconhecimento de seus direitos às terras de ocupação tradicional, seja como Colônia de Portugal, como Reino Unido a Portugal e Algarves, como Império do Brasil, como República dos

Estados Unidos do Brasil, e agora como República Federativa do Brasil (DODGE, 2018).

A Constituição de 1934 agregou mais segurança jurídica a estes direitos, seguida por todas as demais Constituições, sendo que a de 1988 foi notória ao ter ampliado os direitos individuais, criando um capítulo inteiro aos direitos dos índios e reafirmando o direito às suas terras no artigo 231 (DODGE, 2018).

É sobre esse prisma que, mais recentemente, buscou-se – a partir da instituição de direitos específicos a esses povos – resguardá-los. Concomitantemente a isso, em nível internacional surge a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais, a qual foi promulgada pelo Brasil pelo Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004 (ANTUNES, 2020) que em momento algum foi mencionada no PL191/2020.

Em seu artigo 6º (1) (a), a Convenção nº 169 estabelece que os governos ao aplicar as medidas nela previstas deverão:

Art 6º. 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) Consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente (BRASIL, 2004).

Sendo assim, como explica Antunes (2020), o próprio Projeto de Lei deveria ter a sua elaboração precedida de consulta apropriada aos povos indígenas, por meio de suas instituições representativas³.

A Constituição Federal de 1988 também normatiza alguns direitos dos povos indígenas, e dentre eles está o disposto no parágrafo 2º do artigo 231, sobre as terras:

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. [...]

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (BRASIL, 1988).

³Ressalta-se que a Corte Constitucional da Colômbia na Sentença C-175 2009 declarou a inaplicabilidade da Lei 11.522/2007 (Estatuto do Desenvolvimento Rural), por falta de consulta prévia aos povos indígenas. Tais observações fazem pensar que o Executivo desconhece jurisprudências internacionais sobre a aplicação da C169 (ANTUNES, 2020).

Como também pode ser observado, na Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, o Estatuto do Índio, que prevê em seu artigo 2º, inciso IX:

Art. 2º Cumpre à União, aos Estados e aos Municípios, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua competência, para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos: [...]

IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição, a posse permanente das terras que habitam, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes; [...] (BRASIL, 1973).

Tanto a CF, quanto o Estatuto do Índio preveem o direito de usufruto exclusivo das riquezas naturais contidas em sua terra. Se aprovado, o usufruto poderá ser restringido, de forma que as comunidades afetadas passam a ser indenizadas (BRASIL, 2020). A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos povos indígenas também é bem específica quanto ao direito dos indígenas sobre suas terras e riquezas, quando em seu artigo 26 expõe:

Artigo 26 1. Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra forma utilizado ou adquirido. 2. Os povos indígenas têm o direito de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou de outra forma tradicional de ocupação ou de utilização, assim como aqueles que de outra forma tenham adquirido. 3. Os Estados assegurarão reconhecimento e proteção jurídicos a essas terras, territórios e recursos. Tal reconhecimento respeitará adequadamente os costumes, as tradições e os regimes de posse da terra dos povos indígenas a que se refiram (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 14).

A declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos povos indígenas, foi discutida e elaborada formalmente por mais de vinte anos no âmbito das Nações Unidas. Em 2006, o texto passou por ajustes no Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e foi finalmente adotado, em 13 de setembro de 2007 por sua Assembleia Geral (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007). Têm por intuito garantir perante as Nações Unidas os direitos dos povos indígenas, expondo claramente o direito de possuir, utilizar, desenvolver e controlar não só as terras, mas como territórios e recursos provenientes das mesmas, cabendo a União defender e garantir tais direitos, indo de encontro ao PL 191/2020.

Vale ressaltar que Atualmente, antes mesmo de qualquer regulamentação de uma lei para a realização da atividade minerária em terras indígenas, diversos interesses já recaem sobre essas terras, o que pode prejudicar sobremaneira a aplicabilidade de uma lei futura e os direitos dos povos indígenas. Segundo dados do ISA (2005), existem 1.835 requerimentos de pesquisa mineral incidentes em terras indígenas, protocolados antes da aprovação da Constituição Federal, sendo que, após 5 de outubro de 1988, surgiram mais 2.792, perfazendo um total de 4.627 requerimentos (CURI, 2007). Ou seja, há muito tempo a mineração em terras indígenas vem sendo alvo de tentativas de exploração, o que já prejudica de certa forma seus direitos.

Duprat, explica o tratamento dado aos territórios indígenas e o papel do judiciário:

Os territórios indígenas, no tratamento que lhes foi dado pelo novo texto constitucional, são concebidos como espaços indispensáveis ao exercício de direitos identitários desses grupos étnicos. As noções de etnia/cultura/território são, em larga medida, indissociáveis. Resulta inequívoca, portanto, a diferença substancial entre a propriedade privada – espaço excludente e marcado pela nota da individualidade – e o território indígena – espaço de acolhimento, em que o indivíduo encontra-se referido aos que o cercam. A prática judiciária, no entanto, tende a equiparar ambos os institutos, conferindo-lhes, de resto, tratamento processual idêntico (DUPRAT, 2006).

Diante do exposto, nota-se que os povos indígenas possuem um amparo jurídico muito extenso e satisfatório, tanto para seus direitos inerentes, quanto para com a preservação e proteção de suas terras.

3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O PRINCÍPIO DO MEIO AMBIENTE SÃO OU ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

O desenvolvimento sustentável é um conceito elaborado para fazer referência ao meio ambiente e à conservação dos recursos naturais. De acordo com Sirvinskas (2018), o desenvolvimento sustentável é conceito surgido em meados dos anos 1970 que procura conciliar a proteção ambiental e o desenvolvimento socioeconômico.

Contudo, segundo Reis, Fadigas e Carvalho (2012, p. 19-20):

Os valores que sustentam o paradigma de desenvolvimento ainda vigente na sociedade atual dão exagerada ênfase no crescimento econômico, o que frequentemente implica a exploração descontrolada dos recursos naturais no uso de tecnologias de larga escala e no consumo desenfreado, os resultados apresentam fortes aspectos ecologicamente predatórios, socialmente perversos e politicamente injustos. Esses valores têm gerado grandes desastres ecológicos, disparidades e desintegração social, falta de perspectivas futuras e marginalização de regiões e indivíduos, terrorismo, guerras localizadas, fortalecimento do tráfico de drogas e armas, violência urbana e outros fatores de desagregação humana e degradação ambiental.

Vale ressaltar que os recursos minerais são tidos como não renováveis, seja naturalmente ou através da intervenção humana (CABRAL JUNIOR et al, 2008); são, assim, esgotáveis, por isso é necessário que se adotem medidas para garantir que tais recursos não desapareçam. Como explica Rodrigues (2019, p. 118):

Da simples leitura do [art. 225, § 2º da Constituição Federal⁴] [...], podemos extrair alguns aspectos que o legislador constituinte quis deixar claro: reconhece-se a legalidade da atividade minerária, bem como sua importância para a economia do país; reconhece-se que a atividade minerária é impactante do meio ambiente, uma vez que impõe ao responsável o dever jurídico de recuperação do meio ambiente degradado; reconhece-se que o recurso mineral é um bem não renovável, motivo pelo qual a recuperação da área degradada se dará com uma solução in natura, porém reparatória, e não restauradora, da área degradada; é condição, para empreender a mineração, que já exista um plano de recuperação da área degradada e que tal plano seja aprovado pelo órgão ambiental competente previamente ao início da atividade; ao reconhecer que a atividade é degradante do meio ambiente, sem no entanto mensurar o alcance desse impacto, fica em aberto, para cada caso concreto, a possibilidade de exigir-se EIA/RIMA no processo de licenciamento de atividades de mineração, que é regulamentada de forma específica pela Resolução CONAMA n. 10/90.

A importância dessa preocupação em garantir que as gerações futuras possam usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, tem relação ao fato de este ter uma ligação com o direito à Vida previsto na Constituição Federal de 1988, como explana Fiorillo (2016, p. 66):

Fica evidente que a definição jurídica de meio ambiente está circunscrita à tutela da vida em todas as suas formas, ou seja, o direito ambiental se ocupa da defesa jurídica da vida no plano constitucional. O direito à vida em todas as suas formas, estabelecido pelo art. 225 da Constituição Federal, deve ser ecologicamente equilibrado, ou seja, restou assegurado o direito à vida relacionado com o meio, com o recinto, com o espaço em que se vive. O meio ambiente ecologicamente equilibrado envolve para a pessoa humana —

⁴ Art. 225 [...] § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei (BRASIL, 1988).

principal destinatário do direito constitucional —, sem dúvida alguma, um conjunto de condições morais, psicológicas, culturais e mesmo materiais que vincula uma ou mais pessoas, na clara explicação de Houaiss, o que nos autoriza a concluir que a definição jurídica, no plano constitucional, de meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito à tutela da pessoa humana, assim como de outras formas de organismos, como o local onde se vive.

Sendo assim, não restam dúvidas de que se devem pensar em medidas cabíveis, relacionadas ao desenvolvimento sustentável, visando garantir que as futuras gerações não amarguem um meio ambiente desequilibrado e sofram com a falta de condições, sejam elas materiais, morais ou culturais. O que se faz pensar que não seja necessária a exploração das áreas indígenas, vide o fato do grande acervo patrimonial e cultural destas.

4 A PROPOSTA DO PODER EXECUTIVO PARA A EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS (PL 191/2020)

O projeto de lei 191/2020 foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional com o intuito de regulamentar sobre o parágrafo 1º do artigo 176 e o parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Federal de 1988, os quais tratam sobre a hipótese de a União ter acesso ao aproveitamento de recursos hídricos, incluindo os potenciais energéticos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas.

O artigo 176 da CF dispõe que as jazidas de lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta do solo, pertencendo assim à União, e declara em seu parágrafo 1º que só é permitida a exploração de tais áreas quando essas forem autorizadas pela União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa estabelecida sob as normas brasileiras e que tenham administração no Brasil, enquanto o artigo 231, parágrafo 3º relata que para o aproveitamento de recursos e riquezas nas áreas indígenas, além da concessão ou autorização do Congresso Nacional, é necessário a oitiva das comunidades afetadas e a participação dos resultados da lavra, conforme a lei (BRASIL, 1988).

4.1 DAS CONDIÇÕES POSTAS NO PROJETO DE LEI

O PL 191 possui cinco condições específicas exigidas pela lei para a lavra de recursos minerais, hidrocarbonetos e o aproveitamento de recursos hídricos, os quais são: 1. A realização de estudos técnicos prévios; 2. A oitiva das comunidades afetadas; 3. A autorização do Congresso Nacional; 4. A participação das comunidades afetadas nos resultados das atividades determinadas no Caput; e 5. A indenização das comunidades atingidas pela restrição da terra (BRASIL, 2020).

O estudo técnico prévio – ETP que é um dos requisitos para a concessão da lavra de recursos e afins está prevista no artigo 4º do PL 191, o qual dispõe que deve ser feito preferencialmente na fase de planejamento setorial com o intuito de avaliar o potencial da terra indígena, complementado pelo artigo 5º que trata sobre a solicitação à Funai para a interlocução das terras afetadas, com o intuito de: 1. Explicar e divulgar às comunidades indígenas afetadas a finalidade do estudo técnico prévio; e 2. Viabilizar o ingresso nas terras indígenas para a realização do estudo técnico prévio.

Art. 4º O estudo técnico prévio será realizado preferencialmente na fase de planejamento setorial e objetiva avaliar o potencial da terra indígena para a realização das atividades de que trata esta Lei, nos termos do disposto em regulamento.

Art. 5º O órgão ou entidade responsável pela realização do estudo técnico prévio solicitará à Funai a interlocução com as comunidades indígenas afetadas.

§ 1º A interlocução de que trata o caput tem os seguintes objetivos:

I - Explicar e divulgar às comunidades indígenas afetadas a finalidade do estudo técnico prévio; e

II- Viabilizar o ingresso nas terras indígenas para a realização do estudo técnico prévio (BRASIL, 2020).

O artigo 9º também do projeto de lei, estabelece que após a conclusão do ETP, o Poder Executivo Federal estabelecerá quais áreas serão adequadas para a realização do disposto no próprio projeto de lei:

Art. 9º Concluído o estudo técnico prévio, o Poder Executivo federal estabelecerá quais áreas são adequadas para a pesquisa e a lavra de recursos minerais, hidrocarbonetos e o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica (BRASIL, 2020).

A oitiva de testemunhas será realizada pelo órgão ou entidade responsável pela realização da ETP e está prevista no artigo 10 do PL 191, que tem por intuito, segundo

o artigo, divulgar e explicar os objetivos do empreendimento como condição prévia à autorização do Congresso Nacional.

Art. 10. O órgão ou entidade responsável pela realização do estudo técnico prévio promoverá, às suas expensas e com o apoio técnico e supervisão da Funai, o procedimento de oitiva das comunidades indígenas afetadas, identificadas no mapeamento técnico indigenista, para explicar e divulgar os objetivos do empreendimento, como condição prévia à autorização do Congresso Nacional (BRASIL, 2020).

Sendo assim, a oitiva não é uma consulta como trata o artigo 6º da Convenção 169 da OIT, visto que esta estabelece a oitiva com o intuito de buscar um acordo entre a comunidade indígena e o proponente do projeto, para a obtenção de um consentimento.

Vale ressaltar que em função de o projeto tratar de bens do subsolo pertencentes à União, não se fala em consentimento, porém, assim mesmo, a simples divulgação e explicação dos objetivos da PL não preenchem os requisitos previstos na Convenção 169 da OIT (BRASIL 2004), nem do parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) visto que o verbo “ouvir” não pode ser interpretado formalmente como uma exigência protocolar, ou seja, os indígenas devem escutar os interessados e emitir uma opinião informada para o Congresso Nacional (ANTUNES, 2020).

Vale enfatizar que o artigo 6º da Convenção 169 da OIT, promulgado pelo Brasil, pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, prevê que a consulta prévia livre e informada será realizada de boa-fé, e não é apenas um ato ou momento, mas sim um processo.

Compete exclusivamente ao Congresso Nacional, conforme previsto no artigo 49, inciso XVI da Constituição Federal, a autorização em terras indígenas, a lavra de riquezas minerais e o aproveitamento de recursos hídricos.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...]
XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; [...] (BRASIL, 1988).

Compete ao Presidente da República encaminhar ao Congresso Nacional o pedido de autorização para atividades no projeto tratadas, o qual pode ser

encaminhado com manifestação contrária das comunidades afetadas, desde que motivadas (SOUZA, 2020).

A instrução com o pedido de autorização presidencial deve conter seis diretrizes, as quais são: 1. Informações técnicas sobre as terras que em que se pretende realizar as atividades; 2. Definições dos limites da área de interesse da atividade; 3. Descrição das atividades a serem desenvolvidas; 4. Estudo técnico prévio; 5. Relatório específico com o resultado da oitiva das comunidades indígenas afetadas; e 6. Manifestação do Conselho de Defesa Nacional, em caso de as terras indígenas estarem situadas em área indispensável à segurança do território nacional ou em faixa de fronteira (ANTUNES, 2020).

Vale dar ênfase ao fato de não haver uma obrigação de encaminhamento de qualquer manifestação das comunidades afetadas, violando o direito de ampla defesa das comunidades indígenas que devem ter manifestações em contrário examinadas pelo Congresso Nacional para fins deliberativos de autorização (ANTUNES, 2020).

A participação nos resultados da lavra é requisito constitucional, explícito no artigo 231, parágrafo 3º da Constituição Federal, a qual a PL cita em seu artigo 18⁵, pondo os valores a serem pagos para determinadas hipóteses de aproveitamento, que são de sete décimos por cento do valor da energia elétrica produzida em caso de aproveitamento de energia hidráulica, cinco décimos por cento em caso de aproveitamento de lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos, e de cinquenta por cento do valor da compensação financeira em caso de aproveitamento dos demais recursos minerais, indo de acordo com a legislação específica para cada um (BRASIL, 2020).

⁵ Art. 18. A lavra de recursos minerais e o aproveitamento de potenciais de energia hidráulica em terras indígenas ensejam, a partir da operação comercial dos empreendimentos, o pagamento, a título de participação nos resultados, às comunidades indígenas afetadas, dos seguintes valores:

I - na hipótese de aproveitamento de potenciais de energia hidráulica, sete décimos por cento do valor da energia elétrica produzida, a serem pagos pelo titular da concessão ou da autorização para exploração de potencial hidráulico, excluídos tributos e encargos, com base na tarifa atualizada de referência, nos termos do § 2º do art. 3º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989;

II - na hipótese de lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, entre cinco décimos por cento e um por cento da produção de petróleo ou gás natural, a critério da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, nos termos do disposto no art. 52 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e

III - na hipótese de lavra dos demais recursos minerais, cinquenta por cento do valor da compensação financeira pela exploração de recursos minerais, nos termos do disposto no art. 11, caput, alínea b e § 1º, do Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 2020).

A PL aplica conforme estabelecido em lei, os percentuais que devem ser repassados às comunidades afetadas para cada forma de exploração de recursos e riquezas (BRASIL, 2020).

Diferentemente da participação dos resultados da lavra, a indenização pela restrição do usufruto não possui percentuais estipulados pelo PL 191, e esta deve ser aplicada por regulamento, considerando o grau de restrição da terra indígena ocupada pelo empreendimento (ANTUNES, 2020).

Tal indenização só é devida às comunidades que forem afetadas por atividades de pesquisa mineral, incluídas as atividades exploratórias de hidrocarbonetos, para a instalação dos empreendimentos para aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica e para a instalação de transmissão, distribuição e dutovias não associadas às atividades previstas nas terras de domínio das comunidades indígenas, como se aduz do artigo 28 do PL 191/2020:

Art. 28. A indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas será devida, nos termos do disposto em regulamento, exclusivamente às comunidades indígenas afetadas, em decorrência de:

- I - atividades de pesquisa mineral, incluídas as atividades exploratórias de hidrocarbonetos;
- II - instalação dos empreendimentos para aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica; e
- III - instalação de sistemas de transmissão, distribuição e dutovias não associadas às atividades previstas no inciso I do caput do art. 1º (BRASIL, 2020).

O PL 191 criou a figura do conselho curador que é entidade de natureza privada, composta apenas e exclusivamente por indígenas, responsáveis pela gestão dos recursos financeiros advindos do pagamento da indenização pelo usufruto das terras e pela participação dos resultados das lavras (BRASIL, 2020).

Art. 21. Os conselhos curadores, entidades de natureza privada, são responsáveis pela gestão e pela governança dos recursos financeiros relativos ao pagamento da participação nos resultados e da indenização pela restrição do usufruto de que trata este Capítulo.

Art. 22. Os conselhos curadores observarão as seguintes diretrizes:

- I - repartição justa dos recursos;
- II - autonomia da vontade;
- III - respeito aos modos tradicionais de organização;
- IV - aferição da legitimidade das associações representativas das comunidades indígenas afetadas, conforme critérios mínimos de governança;
- e

V - eficiência do processo de tomada de decisão (BRASIL,2020).

O conselho curador, além das competências relacionadas ao destino dos recursos financeiros já mencionados, poderá exercer a defesa judicial e extrajudicial das comunidades indígenas com relação às questões previstas no artigo 23 do PL 191 (BRASIL 2020).

O conselho curador será composto no mínimo por três indígenas, assegurando de que todas as comunidades indígenas afetadas tenham um representante entre estes. A indicação de tais membros deverá ser feita respeitando os costumes e os processos de tomada de decisão de cada povo afetado, sem interferências externas.

O PL 191/2020 ainda prevê alterações em outros textos legais, além da regulamentação do parágrafo 1º do artigo 176 e do parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Federal de 1988.

No Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973), o PL propõe alterações no artigo 22-A ao admitir as atividades de agricultura, pecuária, extrativismo e turismo, pelos índios em suas terras, respeitada a legislação vigente, além da revogação do seu artigo 44, extinguindo o exercício exclusivo pelos indígenas, da garimpagem, faiscação e cata em suas terras. O Projeto de Lei, se aprovado, extinguirá a proibição de lavra garimpeira em terras indígenas, ao revogar a alínea “a” do artigo 23 da Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989.

O que a PL propõe:

Art. 43. A Lei nº 6.001, de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:
Art. 22A. É permitido o exercício de atividades econômicas pelos índios em suas terras, tais como agricultura, pecuária, extrativismo e turismo, respeitada a legislação específica (BRASIL, 2020).

O que a PL quer revogar:

“Art. 44. As riquezas do solo, nas áreas indígenas, somente pelos silvícolas podem ser exploradas, cabendo-lhes com exclusividade o exercício da garimpagem, faiscação e cata das áreas referidas” (BRASIL, 1973).

Sendo assim, o PL 191/2020 pretende revogar o artigo 44 do Estatuto do Índio (Lei 6.001 Dez 1973), o qual defende que somente os próprios indígenas possuem o direito de garimpo, faiscação e cata em suas terras, e ainda propõe que estes tenham

o direito ao exercício de atividades econômicas nas mesmas, tais como agricultura, pecuária, extrativismo e turismo.

O artigo 44 do PL 191/2020, propõe alteração do artigo 1º da Lei nº 11.460/2007 que cuida do plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação que é, evidentemente matéria divergente do disposto no Caput do mesmo Projeto de Lei.

Como é:

“Art. 1º Ficam vedados a pesquisa e o cultivo de organismos geneticamente modificados nas terras indígenas e áreas de unidades de conservação, exceto nas Áreas de Proteção Ambiental” (BRASIL, 2007).

Como a PL propõe:

Art. 44. O art. 1º da Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 1º É vedado o cultivo de organismos geneticamente modificados em áreas de unidades de conservação, exceto nas Áreas de Proteção Ambiental (NR) (BRASIL, 2020).

Com essa modificação pretendida pelo PL 191/2020, tornar-se-ia legal o cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas, visto que a parte da Lei que não permite tal cultivo seria revogada, ficando então o cultivo de tais organismos proibidos somente em áreas de unidade de conservação. Vale ressaltar que a mudança pretendida é divergente do disposto no Caput do projeto de Lei, violando assim, o artigo 7º, inciso 2º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

- I - Excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;
- II - A lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;
- III - O âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;
- IV - O mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa (BRASIL, 1998).

O Projeto de Lei 191/2020 em seu primeiro artigo do texto, cita apenas o aproveitamento de recursos hídricos, incluindo os potenciais energéticos e a pesquisa

e lavra de riquezas minerais em terras indígenas, mas não cita o cultivo de organismos geneticamente modificados nessas áreas, não podendo assim por força de lei alterar o disposto no artigo 1º da Lei 11.460/2007.

Curi, fazendo menção aos projetos que visam a lavra das riquezas em terras indígenas coloca que a Mineração, como qualquer outra atividade econômica no país está inserida em um contexto neoliberal que confunde crescimento econômico com desenvolvimento. E ainda, que a noção de progresso, pautada em uma perspectiva quantitativa, mede o desenvolvimento de um país através de sua renda per capita, desconsiderando para tanto os valores sociais, ambientais e culturais fundamentais (CURI, 2007).

5 CONCLUSÃO

No que tange à legislação sobre o tema indígena vale ressaltar que é ampla, coerente e satisfatória, não só a nível nacional, mas também global, pois se encontram inúmeros artigos, leis, tratados, decretos, convenções e documentos que visam a garantia dos direitos dos povos indígenas sobre suas culturas, terras, crenças e demais direitos e garantias. Afinal, os povos indígenas sofrem com a usurpação de suas terras e riquezas desde que os portugueses pisaram pela primeira vez nessas terras no ano de 1500, fazendo com que durante todos esses anos as autoridades globais busquem a integração dos povos indígenas na sociedade, visando diminuir a discriminação e a preservação da cultura e das riquezas que cada uma possui.

Pode-se observar através do texto que a importância da preservação das terras indígenas não está somente ligada à cultura, à integração, ou até mesmo à economia, mas sim com o desenvolvimento sustentável, visando garantir que as gerações futuras não venham a sofrer com a falta de recursos relacionada aos abusos cometidos por essa geração.

Quanto ao que se refere ao Projeto de Lei 191/2020, apesar de se tratar sobre um assunto que vale a observância do Congresso Nacional, ele peca quanto aos requisitos essenciais para alcançar seu objetivo principal, que é o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas, principalmente no que se refere a participação das comunidades da forma correta como demandam as normas coletivas mundiais e nacionais sobre o tema.

Também vale ressaltar que as terras indígenas, as quais o PL pretende aplicar suas medidas de aproveitamento de recursos, não são somente ricas economicamente, mas sim cultural e historicamente. Por isso demandam do Legislativo uma atenção superior e ampla sobre o assunto que acarretará uma enorme mudança com relação aos índios e o País.

Para tanto, espera-se que, para a aceitação e aplicação do PL 191/2020, haja de certa forma uma correção quanto aos seus equívocos jurídicos e estes sejam sanados para que os direitos dos povos indígenas sobre suas terras e riquezas sejam respeitados, observando o papel importante deles na história do nosso País, assim como para o futuro do mesmo.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Eliane A. F.; CARVALHO, Claudio Elias; REIS, Lineu Belico dos. **Energia, recursos naturais e a prática do desenvolvimento**. 2. ed. rev. e atual. Barueri: Manole, 2012. 1 E-book

ANTUNES, Paulo de Bessa. **A proposta do poder executivo para exploração de recursos naturais em terras indígenas**. São Paulo: Ed. GEN Jurídico, 2020. Disponível em: <https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/811048345/a-proposta-do-poder-executivo-para-exploracao-de-recursos-naturais-em-terras-indigenas>. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.775, de 08 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.051, de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm#textoimpressao. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1998/leicomplementar-95-26-fevereiro-1998-363948-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007.** Dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação; acrescenta dispositivos à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e à Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005; revoga dispositivo da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11460.htm. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.** Estatuto do Índio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.085, de 21 de dezembro de 1982.** Modifica dispostos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 – Código de Mineração, com as alterações posteriores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7085.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 191/2020.** Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>. Acesso em: 18 maio 2020.

CURI, Melissa Volpato. Aspectos legais da mineração em terras indígenas. **Revista de Estudos e Pesquisas**, FUNAI, Brasília, v.4, n.2, p.221-252, dez. 2007. Disponível em: http://funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Revista-Estudos-e-Pesquisas/revista_estudos_pesquisas_v4_n2/Artigo_6_Melissa_Volpato_Aspectos_Leais_da_mineracao.pdf

DODGE, Raquel Elias Ferreira. Prefácio: Os índios e seus direitos originários à terra no Brasil. In: ALCÂNTARA, Gustavo K.; TINÔCO, Livia N.; MAIA, Luciano M. **Índios, direitos originários e territorialidade**. Brasília: ANPR, 2018. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/indiospdf.pdf. Acesso em: 16 jul. 2020.

DUPRAT, Deborah. **O papel do Judiciário**. Março de 2006. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/O_papel_do_Judici%C3%A1rio. Acesso em: 18 maio 2020.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Princípios do direito processual ambiental**. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016. 1 E-book.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. (Adotada pela Assembléia Geral da ONU, em 13 de setembro de 2007). Disponível em: http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/LEGISLACAO_INDIGENISTA/Legislacao-Fundamental/ONU-13-09-2007.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. (Aprovada na terceira sessão plenária, realizada em 15 de junho de 2016). Disponível em: https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf. Acesso em 18 maio 2020.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SILVA, Elizângela Cardozo de Araújo. Povos indígenas e o Direito à terra na realidade brasileira. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 133, p. 480-500, set./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.155>.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SOUZA, Josias de. Projeto autoriza mineração, pecuária e hidrelétricas em reservas indígenas. **UOL**, São Paulo, 11 jan. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/josias-de-souza/2020/01/11/projeto-autoriza-mineracao-pecuaria-e-hidreletricas-em-terra-indigena.htm>. Acesso em: 16 jul. 2020.

Artigo recebido em: 19/10/2020

Artigo aceito em: 23/12/2020

Artigo publicado em: 08/10/2021