

CONFLITOS TERRITORIAIS E A PROTEÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS: A LEI Nº 14.701, DE 2023

**TERRITORIAL CONFLICTS AND THE PROTECTION OF INDIGENOUS LANDS:
LAW NO. 14.701, DE 2023**

Daiane Borowicc

Mestranda em Direito, pela Universidade de Caxias do Sul. Bacharela em Direito, pela Universidade de Caxias do Sul. Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-7865-1048>. CV: <http://lattes.cnpq.br/4971256115566239>. E-mail: dborowicc@ucs.br

Cleide Calgaro

Pós-Doutora em Filosofia e em Direito, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutora em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Doutora em Filosofia, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutora em Direito, pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1840-9598>. CV: <http://lattes.cnpq.br/8547639191475261>. E-mail: ccalgaro@ucs.br

RESUMO

Considerando os intensos conflitos territoriais e as disputas jurídicas sobre a demarcação de terras indígenas no Brasil, objetiva-se analisar os impactos da Lei nº 14.701, de 2023, sobre a proteção dos direitos dos povos indígenas e a segurança jurídica dos processos de demarcação. Para tanto, procede-se a uma pesquisa qualitativa baseada em revisão bibliográfica e documental, abrangendo legislações pertinentes, publicações acadêmicas e análises de organizações indigenistas. Desse modo, observa-se que a nova lei, ao mesmo tempo em que regulamenta a demarcação, também estabelece mecanismos que podem dificultar a efetivação desses direitos, como a possibilidade de contestação contínua dos processos e a flexibilização de diretrizes de consulta prévia às comunidades afetadas. Além disso, sua tramitação ocorreu em um cenário de embates políticos e jurídicos, especialmente após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) contrária ao marco temporal. O que permite concluir que, apesar de avanços na regulamentação, a Lei nº 14.701, de 2023, gera insegurança para os povos indígenas, podendo

comprometer a preservação de seus territórios e aumentar os desafios para a efetivação de seus direitos constitucionais.

Palavras-Chave: Terras Indígenas. Demarcação. Lei nº 14.701, de 2023. Marco Temporal. Direitos Indígenas. Socioambientalismo.

ABSTRACT

Considering the intense territorial conflicts and legal disputes over the demarcation of indigenous lands in Brazil, this study aims to analyze the impacts of Law nº 14.701, de 2023, on the protection of indigenous rights and the legal security of demarcation processes. To this end, a qualitative research approach is adopted, based on a bibliographic and documentary review, covering relevant legislation, academic publications, and analyses from indigenous organizations. Thus, it is observed that the new law, while regulating the demarcation process, also establishes mechanisms that may hinder the enforcement of these rights, such as the possibility of continuous contestation of processes and the flexibilization of prior consultation guidelines for affected communities. Additionally, its approval occurred in a context of political and legal disputes, especially following the Supreme Federal Court (STF) ruling against the time frame thesis. This allows us to conclude that, despite advances in regulation, Law nº 14.701, de 2023, generates legal uncertainty for indigenous peoples, potentially compromising the preservation of their territories and increasing the challenges to the enforcement of their constitutional rights.

Keywords: Indigenous Lands. Demarcation. Law nº 14.701, de 2023. Time Frame Thesis. Indigenous Rights. Socio-Environmentalism.

INTRODUÇÃO

A questão da demarcação das terras indígenas no Brasil sempre esteve envolta em disputas jurídicas e políticas, sendo objeto de diversas normativas ao longo da história. A Lei nº 14.701, de 2023, que regulamenta o artigo 231 da Constituição Federal, foi criada para disciplinar o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão dessas terras. No entanto, sua tramitação gerou intensos debates, especialmente devido à rejeição da tese do marco temporal pelo Supremo Tribunal Federal (STF) antes da sanção da lei (Rolim et al., 2024). Essa tese defendia que os povos indígenas só teriam direito à demarcação das terras que ocupavam fisicamente na data da promulgação da Constituição de 1988, ignorando processos de expulsão e deslocamento forçado. A decisão do STF contrária ao marco temporal,

contudo, não impediu que o Congresso Nacional aprovasse a lei, gerando novas disputas sobre a constitucionalidade de seus dispositivos.

O histórico da proteção territorial indígena no Brasil demonstra uma trajetória de avanços e de retrocessos. Durante a colonização, os povos indígenas foram submetidos a processos de expropriação de suas terras e de assimilação forçada à sociedade colonial (Silva et al., 2024). Somente com a Constituição Federal de 1988, os indígenas conquistaram o reconhecimento formal de seus direitos originários sobre os territórios tradicionalmente ocupados, estabelecendo-se a responsabilidade da União pela demarcação e proteção dessas áreas (Brasil, 1988). Apesar disso, a efetivação desses direitos sempre enfrentou resistências, especialmente por parte de setores ligados ao agronegócio e à exploração de recursos naturais, que pressionam por mudanças na legislação para facilitar o acesso a terras indígenas para fins econômicos (Portela; Menezes Júnior; Silva, 2024).

A Lei nº 14.701, de 2023, surge nesse contexto de embates entre a proteção dos direitos indígenas e os interesses do agronegócio. Embora traga diretrizes para a demarcação, a norma também estabelece critérios que podem dificultar ou inviabilizar o reconhecimento de determinadas áreas como terras indígenas, especialmente ao permitir a contestação contínua dos processos administrativos (Rolim et al., 2024). Além disso, a rejeição de dispositivos que garantiam a consulta prévia às comunidades indígenas para empreendimentos em seus territórios compromete a aplicação da Convenção nº 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário (Silva et al., 2024). Essas mudanças levantam questionamentos sobre os impactos da nova legislação na proteção dos povos indígenas e na segurança jurídica dos processos de demarcação.

Diante desse cenário, o objetivo geral dessa pesquisa é analisar as disposições da Lei nº 14.701, de 2023, sobre a proteção e a demarcação das terras indígenas no Brasil. Os objetivos específicos serão: Examinar a evolução das legislações que tratam da posse e do usufruto das terras indígenas, comparando a Lei nº 6.001, de 1973 (Estatuto do Índio), a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 14.701, de 2023, e identificar os principais pontos de controvérsia na aprovação do PL nº 2.903, de 2023, especialmente no que tange à tese do marco temporal e à consulta prévia às comunidades indígenas.

Assim, o problema de pesquisa é como a Lei nº 14.701, de 2023, influencia a proteção e a demarcação das terras indígenas no Brasil, e quais são seus impactos sobre os direitos territoriais dos povos indígenas?

Na questão metodológica, a pesquisa adotará uma abordagem qualitativa e será baseada em uma revisão bibliográfica e documental. Serão analisadas as legislações: Lei nº 6.001, de 1973 (Estatuto do Índio), Constituição Federal de 1988 (artigo 231), Lei nº 14.701, de 2023, e PL nº 2.903, 2023. Também serão consideradas publicações acadêmicas, relatórios de órgãos governamentais, notas técnicas do Ministério dos Povos Indígenas e análises de organizações indigenistas,

como o Conselho Indigenista Missionário (CIMI). A pesquisa fará uso de análise comparativa para examinar as convergências e as divergências entre as diferentes normativas, bem como análise crítica do discurso legislativo e político para compreender as motivações por trás das mudanças na legislação.

I. O RECONHECIMENTO LEGAL DAS TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL

A proteção das terras indígenas no Brasil é um tema central na legislação que trata dos direitos dos povos originários. A Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, conhecida como Estatuto do Índio, estabelece normas fundamentais para garantir a posse e o usufruto exclusivo dessas terras pelos povos indígenas (De Souza Netto; Reis; De Cássia Santos, 2024).

O artigo 17 da referida Lei define as terras indígenas como aquelas ocupadas tradicionalmente pelos povos indígenas, incluindo áreas reservadas e terras de domínio de comunidades indígenas. Essa definição reforça a importância de assegurar a permanência dessas populações em seus territórios ancestrais, evitando qualquer forma de esbulho ou de exploração indevida.

Art. 17. Reputam-se terras indígenas:

I - as terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas, a que se referem os artigos 4º, IV, e 198, da Constituição; (Regulamento) (Vide Decreto nº 22, de 1991) (Vide Decreto nº 1.775, de 1996)

II - as áreas reservadas de que trata o Capítulo III deste Título;

III - as terras de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas (Brasil, 1973).

Além disso, o artigo 18 determina que as terras indígenas são inalienáveis e não podem ser objeto de arrendamento ou qualquer ato que restrinja o pleno exercício da posse direta pelos povos indígenas. Isso significa que essas áreas não podem ser vendidas, cedidas ou transferidas, garantindo sua preservação para as gerações futuras.

Art. 18. As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas.

§ 1º Nessas áreas, é vedada a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extra-tiva (Brasil, 1973).

Os artigos 22 a 25 estabelecem que as terras ocupadas pelos indígenas são inalienáveis e protegidas pela União, garantindo sua preservação e impedindo

qualquer apropriação indevida. Além disso, o direito à posse independe da demarcação formal, sendo reconhecido com base na ocupação histórica. A Lei também assegura o uso de recursos naturais, incluindo caça, pesca e aproveitamento econômico sustentável, respeitando os costumes e as tradições dos povos indígenas. Para garantir essa proteção, o Estado pode intervir por meio das Forças Armadas e da Polícia Federal, reforçando a importância da segurança jurídica e territorial desses povos. Dessa forma, o Estatuto do Índio reafirma o compromisso com a preservação cultural e a autonomia das comunidades indígenas no Brasil.

Art. 22. Cabe aos índios ou silvícolas a posse permanente das terras que habitam e o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes.

Parágrafo único. As terras ocupadas pelos índios, nos termos deste artigo, serão bens inalienáveis da União (artigo 4º, IV, e 198, da Constituição Federal).

Art. 23. Considera-se posse do índio ou silvícola a ocupação efetiva da terra que, de acordo com os usos, costumes e tradições tribais, detém e onde habita ou exerce atividade indispensável à sua subsistência ou economicamente útil.

Art. 24. O usufruto assegurado aos índios ou silvícolas compreende o direito à posse, uso e percepção das riquezas naturais e de todas as utilidades existentes nas terras ocupadas, bem assim ao produto da exploração econômica de tais riquezas naturais e utilidades.

§ 1º Incluem-se, no usufruto, que se estende aos acessórios e seus acréscidos, o uso dos mananciais e das águas dos trechos das vias fluviais compreendidos nas terras ocupadas.

§ 2º É garantido ao índio o exclusivo exercício da caça e pesca nas áreas por ele ocupadas, devendo ser executadas por forma suasória as medidas de polícia que em relação a ele eventualmente tiverem de ser aplicadas.

Art. 25. O reconhecimento do direito dos índios e grupos tribais à posse permanente das terras por eles habitadas, nos termos do artigo 198, da Constituição Federal, independará de sua demarcação, e será assegurado pelo órgão federal de assistência aos silvícolas, atendendo à situação atual e ao consenso histórico sobre a antiguidade da ocupação, sem prejuízo das medidas cabíveis que, na omissão ou erro do referido órgão, tomar qualquer dos Poderes da República (Brasil, 1973).

Outro ponto relevante é o artigo 34, que autoriza o órgão federal de assistência ao índio solicitar o apoio das Forças Armadas e da Polícia Federal para garantir a proteção dessas terras. Essa previsão legal reforça o compromisso de o Estado coibir invasões e outros crimes que possam comprometer a integridade territorial das comunidades indígenas.

A Lei nº 6.001, de 1973, e a Constituição Federal de 1988 possuem uma relação complementar na proteção dos direitos dos povos indígenas no Brasil. Enquanto o Estatuto do Índio estabelece diretrizes específicas sobre a posse, usufruto e proteção das terras indígenas, a Constituição reforça e amplia esses direitos ao reconhecê-los de forma mais explícita e garantir sua inviolabilidade (De Souza Netto; Reis; De Cássia Santos, 2024).

A Constituição de 1988, em seu artigo 231, reconhece aos povos indígenas sua organização social, costumes, línguas e tradições, bem como os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Esse dispositivo constitucional fortalece o que já havia sido previsto na Lei nº 6.001, de 1973, ao assegurar que as terras indígenas são bens da União, inalienáveis, indisponíveis e imprescritíveis, protegendo-as contra invasões e exploração indevida (Silveira, 2018).

Além disso, a Constituição determina que a demarcação dessas terras deva ser realizada pelo Estado, garantindo sua proteção jurídica e territorial, um ponto já tratado no Estatuto do Índio, mas que passou a ter um respaldo constitucional ainda mais sólido. Dessa forma, a relação entre as duas normativas se dá na continuidade e na evolução da proteção dos direitos indígenas, com a Constituição de 1988 consolidando princípios e assegurando mecanismos legais mais robustos para sua aplicação.

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.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 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.

§ 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.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso

Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco (Brasil, 1988).

Diversos projetos de lei estão em tramitação, trazendo tanto avanços quanto desafios para os povos originários. Além disso, o Congresso está definindo as prioridades orçamentárias de 2024 e abriu o prazo para o recebimento de Emendas Parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2024.

Entre as proposições em andamento, destaca-se o Projeto de Lei nº 2.156, de 2023, conhecido como “Disque Parente”, que visa criar um serviço telefônico de denúncias voltado às comunidades indígenas, a ser gerenciado pela Funai. Já o Projeto de Lei nº 2.935, de 2022, busca regulamentar categorias profissionais como professor, intérprete e tradutor de Língua Indígena, promovendo a valorização da diversidade linguística no Brasil. Outro projeto relevante é o PL nº 2.326, de 2022, que propõe conceder porte de arma de fogo a servidores da Funai que atuam em campo, visando fortalecer a segurança em atividades de fiscalização e demarcação de terras indígenas (Brasil, 2023).

Também em tramitação, o Projeto de Lei nº 4.347, de 2021, pretende regulamentar a participação dos indígenas na gestão ambiental e territorial de suas terras. O PL nº 4.426, de 2023, propõe a transformação de cargos efetivos vagos na Funai para cargos comissionados de nível superior, com o objetivo de fortalecer a Administração Pública. Já o Projeto de Lei nº 5.384, de 2020, que atualiza a Lei de Cotas (Lei nº 12.711, de 2012), foi sancionado em novembro de 2023, garantindo a inclusão de indígenas, quilombolas e outros grupos em instituições federais de ensino. Além disso, o PL nº 2.935, de 2022, propõe a valorização da língua indígena, criando categorias de professor, intérprete e tradutor para garantir a transmissão das culturas tradicionais (Brasil, 2023).

De outro modo, algumas propostas ameaçam os direitos dos povos indígenas, como o Projeto de Lei nº 2.903, de 2023 (antigo PL 490), que trata da demarcação de terras indígenas e facilita a exploração econômica desses territórios, desrespeitando a autodeterminação dos povos originários. Apesar de o Marco Temporal ter sido declarado inconstitucional pelo STF, o projeto ainda contém dispositivos que podem afetar negativamente os indígenas. Há ainda a PEC nº 48, de 2023, que tenta estabelecer um marco temporal para a demarcação de terras, e a PEC nº 59, de 2023, que propõe transferir a competência para demarcações ao Congresso Nacional, retirando essa atribuição do Poder Executivo (Brasil, 2023).

Além das pautas legislativas, o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 (PL nº 029 do CN, de 2023) segue em discussão, com o prazo para apresentação de emendas se encerrando em 23 de novembro de 2023. Para a Comissão da Amazônia e Povos Tradicionais, o prazo final foi 20 de novembro (Brasil, 2023). Pelo objetivo deste trabalho, qual seja, focar na questão do território indígena, os próximos tópicos abordarão, com mais profundidade, o Projeto de Lei nº 2.903, de 2023.

2. PROJETO DE LEI Nº 2.903, DE 2023

O contexto que levou à aprovação do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, pelo Senado Federal reflete um embate político e jurídico entre o Legislativo e o Supremo Tribunal Federal (STF), com implicações diretas sobre os direitos dos povos indígenas no Brasil.

Em 27 de setembro de 2023, o Senado aprovou, de forma acelerada e sem modificações, o PL nº 2.903, de 2023, que consolida a tese do marco temporal como critério para a demarcação de terras indígenas. A votação ocorreu tanto na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), onde foi aprovado por 16 votos a 10, quanto no Plenário, onde recebeu 43 votos favoráveis e 21 contrários. A aprovação ocorreu no mesmo dia em que o STF finalizou o julgamento de repercussão geral sobre a mesma questão, rejeitando a tese do marco temporal por ampla maioria, 9 votos a 2 (Conselho Indigenista Missionário, 2023).

O confronto entre os poderes ficou evidente, já que a aprovação do PL no Senado ocorreu poucos dias após a decisão do STF de considerar a tese do marco temporal inconstitucional. A rápida tramitação do projeto no Congresso demonstra uma tentativa de impor uma legislação que contraria o entendimento da Suprema Corte, evidenciando a influência da bancada ruralista e do setor agropecuário na formulação da política indigenista do país (Conselho Indigenista Missionário, 2023).

A aprovação do PL nº 2.903, de 2023, não se deu de forma isolada. Nos últimos anos, o Congresso Nacional tem sistematicamente buscado inviabilizar a demarcação de terras indígenas por meio de diferentes proposições legislativas. O PL nº 490, de 2007, que tramitou na Câmara dos Deputados e serviu de base para o PL nº 2.903, é um exemplo desse movimento.

O PL nº 490, de 2007, elaborado pela bancada ruralista, propõe mudanças significativas no processo de demarcação de terras indígenas, alterando o Estatuto do Índio e regulamentando o artigo 231 da Constituição Federal. Entre suas principais medidas, o projeto estabelece que a demarcação de terras indígenas seja realizada por meio de leis, retirando a competência do Poder Executivo e dificultando o reconhecimento de novos territórios. Além disso, impõe o marco temporal de 5 de outubro de 1988 como critério para definir as terras tradicionalmente ocupadas, desconsiderando a violenta expulsão de comunidades indígenas de seus territórios antes dessa data. Para serem consideradas tradicionalmente ocupadas, as terras também precisariam atender a critérios como habitação permanente, uso produtivo e necessidade de preservação ambiental, restringindo o reconhecimento de territórios essenciais para a sobrevivência e cultura dos povos indígenas. O projeto, amplamente criticado por movimentos indígenas e especialistas, representa uma ameaça aos direitos originários, à diversidade cultural e à proteção socioambiental. Após sua aprovação na Câmara dos Deputados, seguiu

para o Senado, onde tramitou sob o número PL nº 2.903, de 2023, gerando intensos debates e protestos (Conselho Indigenista Missionário, 2023).

A tese do marco temporal determina que os povos indígenas somente teriam direito às terras que estavam sob sua posse em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal, ou se comprovassem que estavam disputando a terra por meio de ações judiciais ou conflitos na época. Essa abordagem desconsidera os inúmeros casos de expulsão e de violência que marcaram a história dos povos indígenas no Brasil, ignorando crimes documentados em relatórios, como o Relatório Figueiredo e a Comissão Nacional da Verdade (De Souza Netto; Reis; De Cássia Santos, 2024). Em suma, o PL nº 2.903, de 2023, visa:

- alterar os parâmetros para demarcação das terras indígenas, criando normativas que não estão previstas na Constituição Federal;
- desferir para as terras indígenas o mesmo estatuto jurídico da propriedade privada, sem levar em conta a distinção entre posse civil e posse indígena, consolidada na Carta Magna da República Federativa do Brasil;
- restringir o direito ao usufruto exclusivo dos povos indígenas aos seus territórios, direito já consolidado pela Lei Maior da Nação;
- desobrigar o Estado Brasileiro de observar o direito dos povos indígenas a consulta livre, prévia e informada, como premissa da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, tratado internacional do qual o Brasil é signatário;
- flexibilizar a política de não contato, já estabelecida pelo Estado Brasileiro, em relação aos povos indígenas que vivem em isolamento voluntário;
- legitimar a prática de apropriação das terras indígenas, prevenindo o pagamento de indenizações aos invasores, até mesmo em situações nas quais o usurpador não possua título de propriedade;
- estabelecer a possibilidade de retomada de terras indígenas pela União caso sobrevenha “alteração dos traços culturais da comunidade”, a revelar a clara intenção de promover ideário assimilacionista, já rechaçado pela Carta Magna;
- alterar o artigo 1º da Lei nº 11.460/2007¹, autorizando o culti-

¹ A Lei nº 11.460, de 2007, dispõe sobre a supressão de vegetação em áreas protegidas, alterando normas ambientais para reforçar a proteção do meio ambiente, especialmente em áreas indígenas, unidades de conservação e florestas nativas. A principal mudança introduzida por essa lei foi a proibição do corte e da exploração econômica de espécies nativas da flora em terras indígenas e em unidades de conservação de proteção integral. Além disso, a norma estabelece restrições ao desmatamento em áreas de preservação permanente e reforça o dever de o Poder Público garantir a preservação desses espaços. Dessa forma, a Lei fortalece a proteção ambiental e os direitos territoriais dos povos indígenas, alinhando-se ao princípio constitucional da sustentabilidade e da defesa do meio ambiente.

vo de transgênicos em terras indígenas, o que poderá ocasionar a contaminação das espécies e sementes nativas, infringindo os usos, costumes e tradições dos povos indígenas (Brasil, 2023b, p.1)

O contexto que levou à aprovação do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, pelo Senado Federal reflete um embate político e jurídico entre o Legislativo e o Supremo Tribunal Federal, com implicações diretas sobre os direitos dos povos indígenas no Brasil.

Quadro I – Linha do Tempo do PL nº 2.903, de 2023

Data	Evento
2/6/2023	O Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, originado na Câmara dos Deputados, é autuado e segue para publicação.
3/6/2023	O projeto é encaminhado para a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e, posteriormente, para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) . Em reunião extraordinária, a CRA aprova o relatório da senadora
24/8/2023	Soraya Thronicke por 13 votos a 3, sendo favorável ao projeto e contrário às emendas apresentadas.
28/9/2023	O projeto é discutido e votado em sessões deliberativas do Senado. A CCJ aprova o parecer favorável do relator senador Marcos Rogério com 16 votos a 10. No Plenário, é aprovado por 43 votos a 21 , com rejeição de todas as emendas. A matéria é encaminhada para sanção presidencial .
26/10/2023	O PL nº 2903, de 2023, é sancionado pela Presidência da República , transformando-se na Lei nº 14.701, de 2023 , publicada no Diário Oficial da União (DOU) em edição extra.
1/3/2024	O veto parcial ao projeto é rejeitado pelo Congresso Nacional , levando à promulgação da Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023 , conforme o disposto no artigo 66, § 7º, da Constituição Federal .

Fonte: Autoras, 2025

O confronto entre os poderes ficou evidente, já que a aprovação do PL no Senado ocorreu poucos dias após a decisão de o STF considerar a tese do marco temporal inconstitucional. A rápida tramitação do projeto no Congresso demonstra uma tentativa de impor uma legislação que contraria o entendimento da Suprema Corte, evidenciando a influência da bancada ruralista e do setor agropecuário

na formulação da política indigenista do país (De Souza Netto; Reis; De Cássia Santos, 2024).

Essa proposta, criticada por especialistas e movimentos indígenas, ignora o histórico de violência, expulsões forçadas e esbulho territorial sofrido por diversas comunidades antes dessa data. Além disso, compromete os processos de demarcação em curso e ameaça terras já demarcadas (De Souza Netto; Reis; De Cássia Santos, 2024).

O PL nº 2.903, de 2023, também introduz disposições que limitam o usufruto exclusivo dos indígenas sobre suas terras, permitindo que essas áreas sejam utilizadas para projetos econômicos sem a devida consulta prévia às comunidades afetadas. Essa prática vai de encontro à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, que garante o direito dos povos indígenas à consulta livre, prévia e informada sobre qualquer medida que possa afetá-los (Brasil, 2023).

A consulta é prévia exatamente porque é de boa-fé e tendente a chegar a um acordo. Isso significa que, antes de iniciado o processo decisório, as partes se colocam em um diálogo que permita, por meio de revisão de suas posições iniciais, se chegar à melhor decisão. Desse modo, a consulta traz em si, ontologicamente, a possibilidade de revisão do projeto inicial ou mesmo de sua não realização. Aquilo que se apresenta como já decidido não ensina, logicamente, consulta, pela sua impossibilidade de gerar qualquer reflexo na decisão. A Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986, que “dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental”, diz, em seu art. 5º, I, que o estudo de impacto ambiental deve “contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto”. Esse é um norte bastante adequado também para a consulta, inclusive naqueles casos em que se exige prévia autorização do Congresso Nacional. A Convenção 169 não deixa dúvidas quanto a esse ponto: a consulta antecede quaisquer medidas administrativas e legislativas com potencialidade de afetar diretamente povos indígenas e tribais (Brasil, 2023, p. 1).

Outro ponto crítico do Projeto de Lei é a tentativa de equiparar as terras indígenas ao regime jurídico da propriedade privada, o que possibilitaria a sua exploração por terceiros e a indenização de invasores em caso de desintrusão. Isso contraria diretamente o artigo 231 da Constituição Federal, que estabelece que as terras indígenas são bens da União e que os atos que tenham por objeto sua ocupação, domínio ou posse por não indígenas são nulos e extintos (Brasil, 1988). Além disso, a proposta prevê a expropriação de terras indígenas caso haja “altera-

ção dos traços culturais” das comunidades, o que ignora a dinâmica cultural e os processos de adaptação dos povos indígenas ao longo do tempo (Brasil, 2023b).

As consequências dessas medidas vão além da ameaça direta aos direitos indígenas e têm impactos ambientais severos. Segundo um estudo do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), caso o PL nº 2.903, de 2023, seja aprovado, há risco de aumento significativo do desmatamento nas terras indígenas, o que contribuiria para a degradação ambiental e a intensificação das mudanças climáticas (Ipam, 2023). As terras indígenas desempenham um papel fundamental na preservação da biodiversidade e na manutenção do equilíbrio climático, já que representam algumas das áreas mais protegidas contra o desmatamento na Amazônia.

Recentemente, no entanto, a Lei nº 14.701, de 2023, foi sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, trazendo alterações significativas no reconhecimento e na demarcação de terras indígenas (Agência Câmara, 2023), a qual será abordada no tópico a seguir.

3. LEI Nº 14.701, DE 20 DE OUTUBRO DE 2023

A Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023, sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, trata do reconhecimento, da demarcação, do uso e da gestão de terras indígenas no Brasil. Essa legislação surge em um contexto de intensos debates sobre os direitos dos povos originários, a proteção ambiental e a segurança jurídica de territórios tradicionalmente ocupados. Com vetos parciais, a nova lei rejeita a tese do marco temporal e reforça o direito originário dos povos indígenas às suas terras, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 (Rolim *et al.*, 2024; Manaf; De Faria, 2024; Starck; De Cademartori, 2024).

A tese do marco temporal, rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Poder Executivo, estabelecia que os indígenas só teriam direito às terras que estivessem sob sua posse na data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, salvo casos em que houvesse comprovação de esbulho renitente. O veto a esse dispositivo foi justificado por seu conflito com os direitos constitucionais dos povos indígenas, que reconhecem a ocupação tradicional como critério fundamental para a demarcação das terras (Rolim *et al.*, 2024; Manaf; De Faria, 2024; Starck; De Cademartori, 2024).

Outro ponto de destaque da Lei foi a tentativa de permitir a contestação da demarcação de terras indígenas a qualquer tempo e por qualquer interessado. Esse dispositivo também foi vetado, sob a justificativa de que geraria insegurança jurídica e poderia tornar o processo de demarcação ainda mais demorado. O governo argumentou que a proposta colocaria em risco a efetividade da proteção territorial indígena, além de aumentar conflitos fundiários (Rolim *et al.*, 2024; Manaf; De Faria, 2024; Starck; De Cademartori, 2024).

Além disso, foram vetadas disposições que impediam a ampliação de terras indígenas já demarcadas e outras que exigiam a adequação dos processos administrativos de demarcação conforme a nova legislação. O argumento para o veto foi a necessidade de garantir a segurança jurídica dos atos administrativos e respeitar direitos adquiridos (Rolim *et al.*, 2024; Manaf; De Faria, 2024; Starck; De Cademartori, 2024).

A Lei também previa a possibilidade de exploração econômica das terras indígenas, permitindo que as próprias comunidades indígenas desenvolvessem atividades produtivas e estabelecessem parcerias com terceiros. No entanto, dispositivos que permitiam a instalação de bases militares, exploração energética e expansão da malha viária sem consulta prévia às comunidades indígenas foram vetados, pois violavam a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (Rolim *et al.*, 2024; Manaf; De Faria, 2024; Starck; De Cademartori, 2024).

Com o que foi abordado, percebe-se que a legislação brasileira referente aos direitos territoriais indígenas passou por diversas transformações ao longo do tempo, buscando garantir a posse e a proteção dessas áreas ante os interesses externos. Três importantes normativas se destacam nesse contexto: a Lei nº 14.701, de 2023; a Lei nº 6.001, de 1973; e a Constituição Federal de 1988. Enquanto o Estatuto do Índio estabeleceu bases fundamentais para a posse indígena, a Constituição de 1988 consolidou a garantia desses direitos ao reconhecer os territórios indígenas como bens inalienáveis e imprescritíveis. Mais recentemente, a Lei nº 14.701, de 2023, surgiu como uma tentativa de regulamentar o artigo 231 da Constituição, trazendo novas diretrizes para a demarcação, uso e gestão dessas terras. No entanto, algumas de suas disposições geraram polêmicas, especialmente no que diz respeito ao marco temporal e à consulta das comunidades indígenas em decisões estratégicas. No Quadro 2, é feita uma análise comparativa entre essas três normativas, destacando suas convergências e divergências.

Quadro 2 – Comparativo: Lei nº 14.701, de 2023; Lei nº 6.001, de 1973; e Constituição Federal de 1988

Aspecto	Lei nº 14.701, de 2023	Lei nº 6.001, de 1973 (Estatuto do Índio)	Constituição Federal de 1988
Reconhecimento das Terras Indígenas	Regulamenta o art. 231 da CF para dispor sobre terras indígenas.	Garante posse permanente aos indígenas sobre as terras que habitam.	Reconhece direitos originários dos indígenas sobre suas terras.

Demarcação das Terras Indígenas	Prevê participação dos entes federativos e processo público.	Determina que a demarcação deva ser feita pelo Estado.	Compete à União demarcar e proteger as terras indígenas.
Direitos sobre as Terras Indígenas	Impõe inalienabilidade e indisponibilidade dos direitos indígenas.	Terras são inalienáveis e usufruto é exclusivo dos indígenas.	Direitos são imprescritíveis, inalienáveis e indisponíveis.
Uso e Gestão das Terras	Comunidades indígenas podem decidir sobre o uso das terras.	Reconhece o direito dos indígenas ao uso dos recursos naturais.	Indígenas têm usufruto exclusivo dos recursos naturais.
Exploração Econômica	Admite atividades econômicas geridas por indígenas, com parceria de terceiros.	Proíbe arrendamento e restrição da posse direta pelos indígenas.	Exploração de recursos só pode ocorrer com aprovação do Congresso e participação dos indígenas.
Segurança Jurídica	Prevê ampla divulgação de atos administrativos da demarcação.	Reafirma direitos originários e proteção legal das terras.	Demarcação é um direito constitucionalmente protegido.
Marco Temporal	Originalmente previa marco temporal, mas foi vetado.	Não trata de marco temporal.	Rejeita marco temporal e assegura direito à terra ocupada historicamente.
Intervenção do Estado	Garante proteção territorial, mas permite intervenção militar e expansão de infraestrutura (vetada).	Demarcação deve ser assegurada pelo Estado, sem intervenção externa.	Intervenção só pode ocorrer em casos excepcionais, com retorno garantido.
Consulta às Comunidades Indígenas	Consulta às comunidades foi vetada em casos estratégicos.	Prevê proteção do território e reconhecimento da ocupação histórica.	Consulta obrigatória para exploração de recursos hídricos e minerais.

Fonte: Autoras, 2025

No que se refere ao reconhecimento das terras indígenas, todas as legislações analisadas reafirmam a necessidade de garantir a posse desses territórios aos povos indígenas. A Constituição Federal de 1988 reforça os direitos originários dos indígenas sobre suas terras, enquanto o Estatuto do Índio (1973) já previa a posse permanente dos territórios ocupados. A Lei nº 14.701, de 2023, por sua vez, surge como um desdobramento do artigo 231 da Constituição, buscando regulamentar de forma mais detalhada a demarcação e o uso dessas áreas.

Quanto à demarcação das terras indígenas, a Constituição atribui essa responsabilidade à União, enquanto o Estatuto do Índio estabelece que o Estado deva assegurar a posse dessas terras. A Lei nº 14.701, de 2023, traz um diferencial ao prever a participação de entes federativos e tornar o processo mais transparente, ainda que tenha vetado a obrigatoriedade de consulta às comunidades indígenas em certos casos.

Sobre os direitos das terras indígenas, todas as normas analisadas convergem no sentido de garantir a inalienabilidade, imprescritibilidade e indisponibilidade desses territórios. No entanto, enquanto a Constituição e o Estatuto do Índio reforçam o usufruto exclusivo dos indígenas sobre as riquezas naturais, a Lei nº 14.701, de 2023, permite atividades econômicas geridas pelas comunidades, com a possibilidade de parcerias com terceiros, o que pode gerar implicações para a autonomia indígena.

Em relação ao uso e à gestão das terras, a Constituição e o Estatuto do Índio garantem o direito dos povos indígenas ao usufruto exclusivo dos recursos naturais, enquanto a Lei nº 14.701, de 2023, inova ao permitir que as comunidades decidam sobre o uso de seus territórios, abrindo espaço para novas formas de exploração econômica. Entretanto, essa flexibilidade pode levar a disputas jurídicas e conflitos de interesse entre indígenas e setores externos.

No aspecto da segurança jurídica, a Lei nº 14.701, de 2023, busca ampliar a transparência nos processos de demarcação, prevendo a divulgação pública de todos os atos administrativos. Já o Estatuto do Índio e a Constituição reforçam a proteção legal das terras indígenas, garantindo sua inalienabilidade e assegurando que a demarcação deve ser feita pelo Estado como um direito fundamental.

Um dos pontos mais controversos é o marco temporal, tese segundo a qual os indígenas só teriam direito às terras que estivessem ocupando em 5 de outubro de 1988. A Constituição de 1988 rejeita essa ideia e assegura o direito a terra independentemente dessa data. O Estatuto do Índio não trata dessa questão, enquanto a Lei nº 14.701, de 2023, originalmente previa o marco temporal, mas essa parte do texto foi vetada pelo Executivo, alinhando-se ao entendimento do Supremo Tribunal Federal.

No que tange à intervenção do Estado, há diferenças significativas entre as normativas. O Estatuto do Índio reforça que a demarcação deve ser feita sem interferência externa, enquanto a Constituição permite intervenção apenas em

casos excepcionais, como catástrofes ou ameaças à soberania nacional. Já a Lei nº 14.701, de 2023, abre precedentes para a intervenção do Estado, permitindo a instalação de infraestrutura e presença militar sem necessidade de consulta às comunidades indígenas, mas esse ponto foi vetado.

A consulta às comunidades indígenas é um elemento central na proteção dos direitos territoriais. A Constituição Federal determina que os indígenas devam ser ouvidos em casos de exploração de recursos naturais em suas terras. O Estatuto do Índio reforça a importância da proteção territorial, mas não detalha procedimentos de consulta. Já a Lei nº 14.701, de 2023, apesar de garantir a transparência do processo demarcatório, teve vetado o artigo que obrigava a consulta em casos de instalação de bases militares ou grandes obras de infraestrutura, o que gerou críticas por parte de organizações indigenistas.

CONCLUSÃO

A comparação entre a Lei nº 14.701, de 2023, o Estatuto do Índio e a Constituição Federal evidencia que, apesar dos avanços na proteção dos territórios indígenas ao longo dos anos, ainda há desafios na implementação dessas normativas. Enquanto a Constituição de 1988 consolidou os direitos indígenas e garantiu mecanismos legais para sua aplicação, a Lei nº 14.701, de 2023, buscou regulamentar esses direitos, mas gerou polêmicas ao flexibilizar certos pontos, como a exploração econômica e a consulta às comunidades indígenas. O Estatuto do Índio, por sua vez, permanece como uma referência importante, mas carece de atualizações para alinhar-se às diretrizes constitucionais. O debate sobre essas leis demonstra que a luta dos povos indígenas pelo reconhecimento e pela proteção de seus territórios ainda enfrenta desafios políticos e jurídicos, sendo fundamental acompanhar as decisões do Congresso Nacional sobre os vetos presidenciais à Lei nº 14.701, de 2023, e as implicações dessas mudanças para o futuro dos povos originários no Brasil.

A proteção dos direitos territoriais indígenas é uma questão central para a justiça social e ambiental no Brasil. A tentativa de fragilizar esses direitos por meio de propostas como o PL nº 2.903, de 2023, representa um retrocesso não apenas para os povos indígenas, mas também para toda a sociedade, uma vez que compromete a conservação ambiental e a segurança climática do país. Dessa forma, é fundamental que as políticas públicas e as decisões legislativas sejam orientadas pelo respeito à Constituição, aos tratados internacionais e à dignidade dos povos indígenas, garantindo sua autodeterminação e a integridade de seus territórios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023. **Regulamenta o artigo 231 da Constituição Federal para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre o Estatuto do Índio**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 dez. 1973.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre o Estatuto do Índio**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 dez. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 8 fev. 2025.

BRASIL. Pautas relacionadas aos direitos dos povos indígenas avançam no Congresso Nacional. **Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai)**, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/pautas-relacionadas-aos-direitos-dos-povos-indigenas-avancam-no-congresso-nacional>. Acesso em: 8 fev. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2903, de 2023. Dispõe sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157888>

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). **PL 2903/2023: senadores afrontam STF e aprovam proposição contrária aos direitos originários**. CIMI, 27 set. 2023. Disponível em: <https://cimi.org.br/2023/09/pl-2903-2023-aprovado-senadores/>. Acesso em: 8 fev. 2025.

DE SOUZA NETTO, José Laurindo; REIS, Clayton; DE CÁSSIA SANTOS, Edna. As terras indígenas e o marco temporal sob julgamento no STF. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, v. 12, n. 00, p. e0422-e0422, 2024.

MANAF, Marcos Aurelio; DE FARIA, Guilherme Muniz. Demarcação de terras, o direito originário dos povos indígenas brasileiros e as divergências normativas da lei 14.701/2023 à luz da repercussão geral—RE 1017365 (tema 1031/STF). **Transições**, v. 5, n. 2, p. 116-145, 2024.

PORTELA, Roberto Campos; MENEZES, Eumar Evangelista de; SILVA, Sandro Dutra e. Marco temporal: o projeto político do agronegócio ea ameaça aos direitos dos povos indígenas. **Serviço Social & Sociedade**, v. 147, n. 3, p. e-6628418, 2024.

ROLIM, Adriano Augusto et al. Ressonâncias do tempo: reflexões e análises dos votos do stf no re 1017365 e a tramitação da lei Nº 14.701/2023. **Revista de Direito & Desenvolvimento da UniCatólica**, v. 7, n. 1, p. 49-60, 2024.

SILVA, Alzira Cristina Correia et al. Os direitos dos povos indígenas no brasil e a evolução jurídica sobre a demarcação de suas terras. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 12, n. 3, p. 1-17, 2024.

SILVEIRA, Brunna Grasiella Matias. **Os fundamentos do direito originário às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios à luz da força normativa da Constituição Federal de 1988**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2.

STARCK, Gilberto; DE CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk. Lei do marco temporal: uma análise da convencionalidade. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 12, n. 2, p. 160–178-160–178, 2024.

Recebido em: 12/02/2025

Aprovado em: 31/03/2025