



Nota técnica

Agravamento de riscos socioambientais e violações aos direitos indígenas pelo Projeto de Lei Complementar 17/2020 de autoria do Governo de Mato Grosso

Tramita na Assembleia Legislativa estadual [o Projeto de Lei Complementar nº 17/2020](#) que *“Altera dispositivos da Lei Complementar nº592, de 26 de Maio de 2017, que dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental – PRA, disciplina o Cadastro Ambiental Rural- CAR, a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais e o Licenciamento Ambiental das Atividades poluidoras ou utilizadoras de Recursos naturais no âmbito do Estado de Mato Grosso; bem como dispositivo da Lei Complementar nº233, de 21 de Dezembro de 2005, que dispõe sobre a Política Florestal do Estado e dá outras providências”*.

As mudanças propostas pelo Projeto de Lei Complementar nº17/2020

- Modifica os procedimentos de análise e validação do Cadastro Ambiental Rural em Mato Grosso, eliminando possíveis detecções de sobreposição com as Terras Indígenas em estudo, delimitada e declaradas e passando a somente considerar as Terras Indígenas homologadas, acompanhando a Instrução Normativa 9/2020 da Funai;
- Cria a possibilidade de justificativa para aceite de sobreposição do CAR sobre Terras Indígenas homologadas;
- Modifica o conceito de perímetro urbano para passar a incluir as áreas de zona de expansão urbana, desobrigando a inscrição do imóvel no CAR e o registro da área de Reserva Legal;
- Implementa a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC) e a Licença Ambiental Simplificada (LAS)

Os riscos do Projeto de Lei Complementar nº17/2020

Com as mudanças propostas, o PLC nº17/2020 traz no seu conteúdo (1) violações diretas aos direitos constitucionais dos povos indígenas, (2) riscos de forte aumento de conflitos fundiários, além de (3) possibilidades de flexibilização do licenciamento ambiental.

Violações diretas aos direitos constitucionais dos povos indígenas

O Projeto de Lei apresentado pelo Executivo mato-grossense no dia 15/04 viola os direitos dos povos indígenas aos seus territórios tradicionais ao restringir a proteção ambiental no estado



apenas às terras indígenas que alcançaram a homologação, além de desrespeitar o direito à consulta e consentimento livre, prévio e informado, uma vez que o projeto não foi discutido com populações indígenas --apesar de atingir profunda e diretamente seus direitos, territórios e vidas.

Com o referido PL, fica inserida na Lei complementar nº 592 a definição de terra indígena homologada (art. 2º, XXV) tão-somente para restringir os mecanismos de proteção apenas às terras indígenas que atingiram esse status no longo processo demarcatório.

O mesmo PL pretende limitar o impedimento automático de inscrição no SIMCAR daqueles imóveis rurais totalmente sobrepostos às terras indígenas somente quando essas terras estiverem homologadas (alteração do art. 11, parágrafo 1º), abrindo uma brecha ao admitir que a validação pode, ainda assim, ser realizada quando houver apresentação de justificativa. Além disso, a identificação eletrônica dos perímetros de imóveis sobrepostos parcialmente a terras indígenas fica restrita também apenas às terras indígenas homologadas (art. 11, caput). Mesmo a análise dos casos de sobreposição, da mesma forma, passaria somente a estar garantida às terras indígenas homologadas (art. 22, parágrafo único).

Desse modo, o PL nº17/2020 pretende deixar completamente descobertas desses mecanismos mínimos de proteção fundiária todas as demais terras em processo de demarcação, inclusive as terras interditadas em razão da presença de povos indígenas isolados (ver o mapa 1). Em decorrência disso, imóveis rurais sobrepostos às terras indígenas ficarão com caminho livre para a uma regularização fundiária maculada de nulidade, por ferir as garantias constitucionalmente reconhecidas aos povos indígenas dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Além dessas terras que serão imediatamente afetadas, há de se ressaltar que esse PL implica numa severa desproteção dos direitos dos povos indígenas sobre os territórios que ainda que reivindicam regularização, restringindo radicalmente os ditames constitucionais.

Ao versar sobre matéria indígena, o artigo 231 da Constituição Federal assegura o uso exclusivo dos territórios de ocupação tradicional pelos indígenas, define que essas terras são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre as mesmas, imprescritíveis e, ainda, estabelece com clareza que quaisquer atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas são nulos e extintos, sem efeitos jurídicos.

Em dissonância com a Constituição Federal, ao restringir mecanismos de proteção fundiária apenas às terras indígenas homologadas, o PLC 17/2020 é omissivo ao desconsiderar as terras indígenas nas demais fases de regularização, deturpando o próprio conceito de terras indígenas: territórios tradicionalmente ocupados por povos que detêm direitos originários e usufruto exclusivo sobre eles, cabendo ao Estado reconhecê-los. Por garantir que os direitos dos indígenas sobre seus territórios são originários, fica determinado que a morosidade do Estado em proceder à regularização fundiária dessas terras a partir de seus trâmites administrativos de demarcação não tira dos indígenas seu direito sobre elas. Há, inclusive, o resguardo supraconstitucional desses direitos originários por instrumentos como a Declaração das Nações Unidas sobre o direito dos Povos Indígenas e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho.



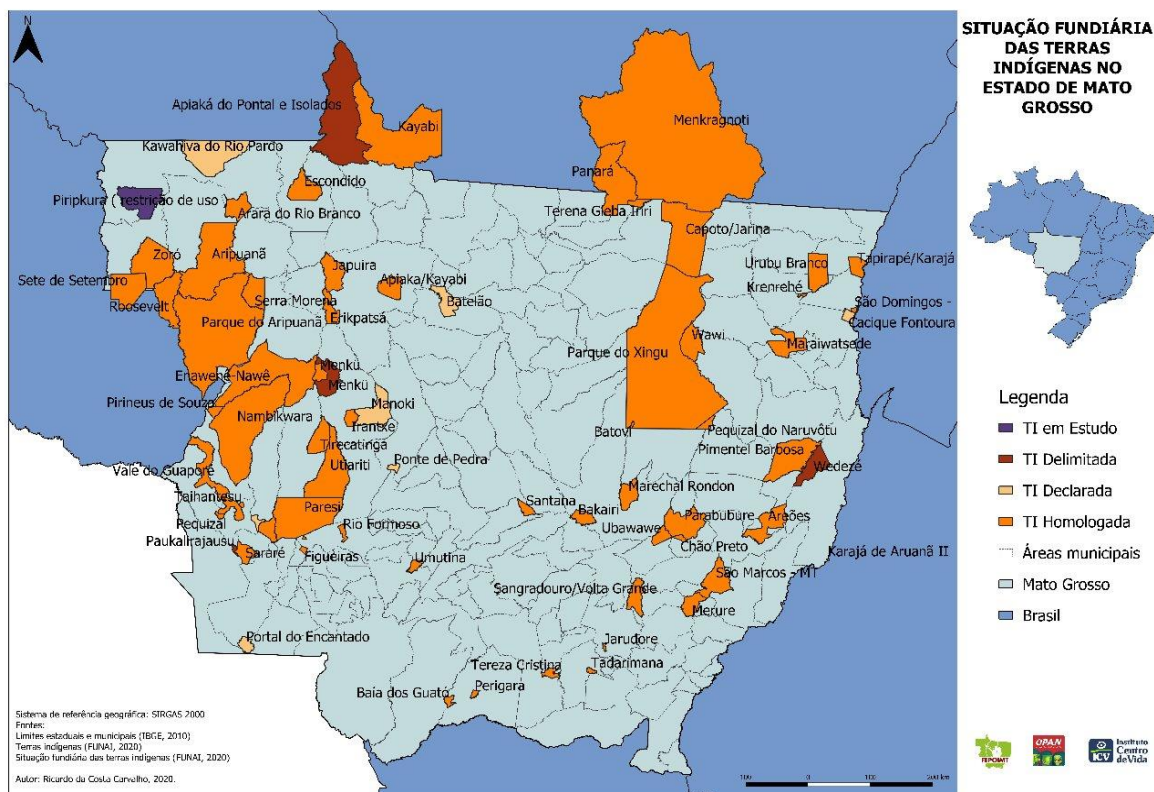
Como consequência, os territórios indígenas em Mato Grosso que já tiveram ou que vierem a ter: i) área interdita em razão de presença de isolados; ii) estudos multidisciplinares que fundamentam a identificação e a delimitação da terra indígena; iii) delimitação de perímetro publicada em Diário Oficial; iv) declaração em Portaria editada pelo Ministro da Justiça; e até mesmo v) demarcação física realizada; todos ficarão desconsiderados pela proposta do governo estadual para a validação do CAR, deixando os povos indígenas das terras nessas situações à mercê de cadastramentos sobrepostos, e ainda mais expostos à invasões e espoliações de seus territórios e dos recursos neles existentes, dos quais os indígenas dependem para sua reprodução física e cultural.

Além disso, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) já julgou que a proteção jurídica das terras indígenas não está relacionada com a fase do processo de demarcação. “O reconhecimento do direito à posse permanente dos silvícolas independe da conclusão do procedimento administrativo de demarcação na medida em que a tutela dos índios decorre, desde sempre, diretamente do texto constitucional.”¹. E, em 2019, enfrentou novamente esta questão, considerando-a inconstitucional ao lembrar que “a demarcação e a titulação de territórios têm caráter meramente declaratório e não constitutivo, pelo que o reconhecimento dos direitos respectivos, inclusive a aplicação de regimes ambientais diferenciados, não pode depender de formalidades que nem a própria Constituição determinou, sob pena de violação da isonomia e da razoabilidade”². Portanto, o referido PLC cria séria insegurança jurídica ao desrespeitar a Constituição, as leis e a jurisprudência consolidada sobre o tema.

De acordo com dados fornecidos pela Funai em 2018, existem hoje em Mato Grosso 116 territórios indígenas em todas as fases de regularização, incluindo as 29 terras reivindicadas, ou seja, aquelas requeridas pelos indígenas, mas que ainda não tiveram os estudos de reconhecimento iniciados (ver Mapa nº1 e Tabela nº1).

¹ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ACO n.º 312/BA. Relator para Acórdão: Ministro Luiz Fux. DJe: 21.03.2013.

² Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADC n.º 42. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe: 13.08.2019.



Mapa nº1: Terras Indígenas de Mato Grosso segundo o estatuto no processo de regularização

Tabela nº1: Estatuto das Terras Indígenas de Mato Grosso

Estatuto	Nº	Nomes	Área (ha)
Terras reivindicadas	29	Aldeia Guajajara, Aldeia Kudorojare (Sangradouro), Aquisição Kanela do Araguaia, Arara do Rio Guariba, Aripuanã (Reestudo), Aykatensu, Bakairi (Reestudo), Batovi (Reestudo), Chiquitano de Baía Grande, Cidade de Pedra, Estivadinho e Figueiras (Reestudo), Lagoa dos Brincos (Reestudo), Maraiwatsede (Reestudo), Marechal Rondon (Reestudo), Merure (Reestudo), Parque Indígena do Xingu (Reestudo), Pirineus de Souza (Reestudo), Pykabara/Kayapó e Guarani-Kaiowá, Rio Formoso (Reestudo), São Marcos (Reestudo), Tadarimana (Reestudo), Tapayuna, Terra do Moia Mala ou do Jaguari, Trumai/Kurapeat, Urubu Branco (Reestudo), Utiariti (Reestudo), Vila Nova Barbecho, Xerente Agapito do Araguaia, Zoró (Reestudo).	Essas áreas não dispõem de perímetro oficialmente. A demanda foi formalizada junto à Funai e aguarda a constituição de um GT para que os estudos comecem a ser realizados.
Terras em estudo	15	Areões, Enawenê-Nawê, Eterãirebere, Hu'uhi, Isou`pá, Kapôt Nhinore, Lago Grande, Norotsurã, Piripkura, Rio Arraias, Roro-Walu (Jatobá/Ikpeng), Sangradouro/Volta Grande, Tapirape/Karaja, Tereza Cristina e Wawi.	242.500 ha corresponde m apenas a TI Piripikura que se

			encontra com restrição de uso devido presença de índios de recente contato; as outras 14 não dispõem de perímetro oficialmente porque os resumos dos RCID não foram publicados no DOU.
Terras delimitadas	4	Apiaká do Pontal e Isolados, Menkü, Paukalirajausu e Wedezé.	1.283.003
Terras declaradas	8	Batelão, Cacique Fontoura, Estação Parecis, Kawahiva do Rio Pardo, Manoki, Ponte de Pedra, Portal do Encantado, Uirapuru.	895.633,49
Terras homologadas	2	Baía dos Guató e Pequizal do Naruvôtu.	47.095,46
Terras regularizadas³	58	Apiaka/Kayabi, Arara do Rio Branco, Areões, Aripuanã, Bakairi, Batovi, Capoto/Jarina, Chão Preto, Enawenê-Nawê, Erikpatsá, Escondido, Estivadinho, Figueiras, Irantxe, Japuira, Jarudore, Juininha, Karajá de Aruana II, Kayabi, Krenrehé, Lagoa dos Brincos, Marãiwatsédé, Marechal Rondon, Menkragnoti, Menkü, Merure, Nambikwara, Panará, Parabubure, Paresi, Parque Aripuana, Parque Indígena do Xingu, Pequizal, Perigara, Pimentel Barbosa, Pirineus de Souza, Rio Formoso, Roosevelt, Sangradouro/Volta Grande, Santana, São Domingos, Sao Marcos, Sararé, Serra Morena, Sete de Setembro, Tadarimana, Taihantesu, Tapirape/Karaja, Terena Gleba Iriri, Tereza Cristina, Tirecatinga, Ubawawe, Umutina, Urubu Branco, Utiariti, Vale do Guaporé, Wawi e Zoró.	19.200.446,60
Total	116		21.668.679

O PL apresentado busca alinhamento com a Instrução Normativa 09/2020 da FUNAI, publicada no dia 16 de abril, que “disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados”. A IN estabelece, entre outras medidas, que o órgão indigenista oficial não emitirá Declaração de Reconhecimento de Limites

³ Nos mapas dessa nota técnica, terras homologadas e regularizadas foram denominadas como homologadas para simplificar a leitura.



para imóveis incidentes em “I - Terra indígena homologada ou regularizada (com os limites da demarcação homologados por decreto da Presidência da República); II - Reservas indígenas; e III - Terras indígenas dominiais havidas por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil, de propriedade de comunidade indígena”. A normativa, portanto, também se omite ao ignorar as terras indígenas em outras fases no processo administrativo. E é clara em demonstrar um objetivo contrário à própria missão institucional da FUNAI, que é proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil, ao mencionar, neste regramento, que “não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas”.

Os calendários de publicação da IN da Funai e de apresentação do PL mato-grossense não deixam dúvidas sobre a articulação entre as duas propostas e configuram um ataque coordenado aos direitos indígenas.

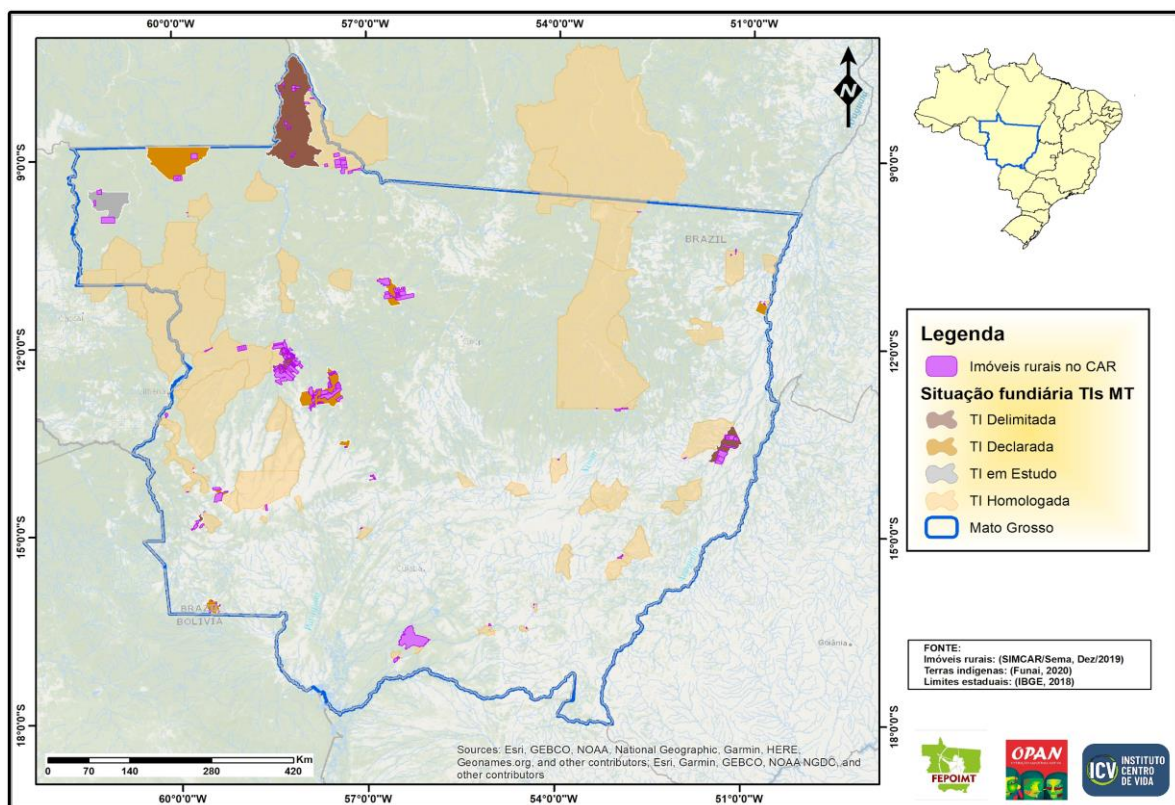
Risco de forte aumento de conflitos fundiários existentes

A resultante desse projeto seria um aumento de conflitos agrários, violências, invasões às terras indígenas, expondo sobremaneira os povos indígenas em situação de agravamento de vulnerabilidade pela pandemia do Covid-19, e também acarretaria uma generalizada insegurança jurídica com relação à situação fundiária. Infelizmente, a simples existência do Projeto de Lei tende a criar especulação fundiária, danos ambientais e avanços de ocupações ilegais de terra.

A análise dos Cadastros Ambientais Rurais (CAR) declarados no Sistema Mato-Grossense de Cadastro Ambiental Rural (SIMCAR) permite um retrato das disputas fundiárias existentes. São hoje cerca de 398 mil hectares inscritos como propriedades ou posses rurais incidindo em terras indígenas no SIMCAR (Mapa 2), dos quais 285 mil hectares, ou seja 70% são cadastros completamente sobrepostos a essas áreas. Apesar de os territórios indígenas não homologados corresponderem apenas a pouco mais de 11% da área total de territórios indígenas de Mato Grosso, eles concentram 82,4% da área de imóveis rurais sobrepostos. Olhando para o tamanho dos 267 imóveis declarados no CAR em terras indígenas, vale destacar que a maioria (63%) é de grandes propriedades, maiores que 400 hectares, enquanto 37% têm menos que 400 hectares, podendo ser caracterizados como pequenas propriedades. É importante lembrar também que o CAR pode ser emitido para posses, consolidando invasões em terras indígenas.

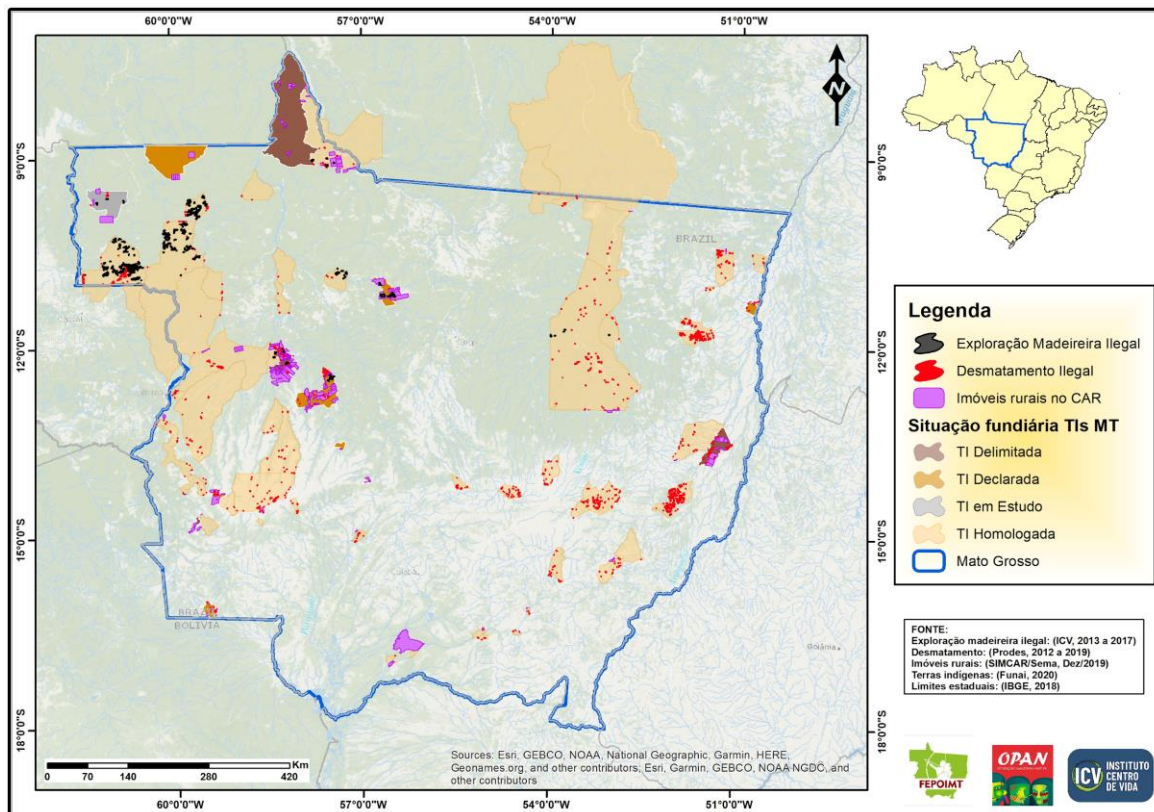
Tabela nº2: Imóveis rurais sobrepostos às Terras Indígenas de Mato Grosso

	Terras indígenas		Imóveis rurais sobrepostos SIMCAR	
	Nº de TIs	Área (ha)	Nº de imóveis	Área (ha)
TIs Homologadas ou Regularizadas	60	19.207.950	60	70.105
TIs Delimitadas, Declaradas ou Em estudo	13	2.425.195	207	327.784
Total	73	21.633.145	267	397.889



Mapa n°2: Cadastros Ambientais Rurais em Terras indígenas de Mato Grosso

As terras indígenas em questão também são alvos de ilegalidades. Assim, conforme explicitado pelo mapa n°3, desmatamento ilegal e extração ilegal de madeira já são infrações que acontecem com frequência nas áreas em processo de demarcação. Entre 2012 e 2019, o Prodes identificou 33.583 hectares de desmatamento ilegal. Já entre 2013 e 2017, foram 55.924 hectares de exploração florestal ilegal nos territórios indígenas.



Mapa n°3: Desmatamento ilegal e exploração florestal ilegal em Terras Indígenas de Mato Grosso

Possibilidades de flexibilização do licenciamento ambiental

Ainda, o Projeto de Lei, no seu artigo 6º, visa implementar Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC) e a Licença Ambiental Simplificada (LAS), que espelham o controverso PL 3729/2004 que tramita no Congresso Nacional e colocam em risco a proteção ambiental. Ressaltamos que o artigo 225 da Constituição Federal estabelece o direito ao meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações como um direito fundamental difuso, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como direito humano de terceira geração. O mesmo artigo estabelece o poder-dever do Estado de assegurar a efetividade desse direito em seu §1º. Acrescenta-se que esse direito difuso é, inclusive, necessário para garantir o direito à vida, portanto, trata-se de cláusula pétrea protegida pelo artigo 60 § 4º IV de nossa Constituição. Ademais, extrai-se do artigo 225 os princípios da prevenção e da precaução, sendo o licenciamento ambiental um dos mecanismos preventivos mais importantes do ordenamento jurídico brasileiro.

As Resoluções 01 e 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) atualmente regulamentam o licenciamento ambiental no país a partir de um procedimento ambiental trifásico. Este inclui a Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). A LP é uma etapa fundamental do licenciamento ambiental. Ao estabelecer um regime de licenciamento simplificado, na LAS, e suprimindo fases, o PL arrisca eliminar na prática a análise



de questões essenciais do licenciamento trifásico, especialmente a análise de alternativas locacionais na LP. Além disso, o momento entre as fases é de reavaliação importante para se verificar se condicionantes foram cumpridas e se houve mudança de contexto que exija o cumprimento de medidas adicionais. Caso exista previsão dessa licença, a lei deve estabelecer critérios claros que a limitem para casos de baixo impacto amplamente comprovado. Não é apenas o tamanho do empreendimento que deve ser levado em conta para considerar que há baixo impacto, mas também a fragilidade do ecossistema e potenciais impactos individuais, cumulativos e sinérgicos e os impactos a comunidades próximas ao local, em especial comunidades tradicionais e indígenas.

Ainda mais problemática é a LAC, que trata de licenciamento autodeclaratório, no qual o órgão ambiental apenas avalia os documentos providenciados pelo empreendedor sem verificação *in loco*. Cria, assim, ampla discricionariedade ao empreendedor e gera graves riscos em casos de má fé. Vale mencionar exemplos como na Bahia, o primeiro estado a prever a LAC, quando foram fiscalizados os empreendimentos com este tipo de licença entre 2012 e 2018, e 89% das LACs apresentaram irregularidades. Ademais, dados revelados em audiência pública em 2019 demonstraram que as LACs geram a desconsideração dos entornos, fraudes e localização inadequada⁴. Além disso, tanto a LAC quando a LAS reduzem totalmente a participação popular na emissão de licenças. Assim, a criação desses procedimentos simplificados fragiliza o instrumento do licenciamento ambiental, e, portanto, subverte o disposto na Constituição, além de violar também o princípio da proibição ao retrocesso socioambiental.

As possíveis consequências do PLC nº17/2020 para a captação internacional de Mato Grosso

Além de constituir uma flagrante violação aos direitos dos povos indígenas e de acirrar os conflitos fundiários, o PLC nº17/2020 configura um descumprimento dos compromissos internacionais firmados no âmbito da estratégia Produzir Conservar e Incluir (PCI) e do Programa Redd+ for Early Movers (REM). Esse descumprimento pode ameaçar o fluxo de recursos atuais.

Anunciada em 2015 na COP de Paris, a PCI consiste em uma estratégia de desenvolvimento agrícola de baixo carbono com uma série de metas que o estado de Mato Grosso se comprometeu em respeitar até 2030. A estratégia permitiu ao estado consolidar as suas políticas de redução do desmatamento, estabelecer um planejamento estratégico para o crescimento da produção de commodities sem novos desmatamentos e com o respeito às populações em situação de vulnerabilidade e captar recursos internacionais para a implementação de ações de preservação, produção sustentável e inclusão. Foi a partir desse planejamento estratégico e com um profundo envolvimento das populações indígenas que foi definido o programa REM que garantiu ao estado de Mato Grosso um apoio internacional inicial de 44 milhões de euros. Outras captações e apoios como a renegociação da dívida estadual pelo

⁴ Joana Nery Giglio, Licença por Adesão e Compromisso: a experiência da Bahia, 2019. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/audiencias-publicas/25-06-19-joana-ner-y-giglio>



Banco Mundial ou o investimento de recursos por fundos de investimento como o Fundo Althelia, Nama Facility ou o Fundo Andgreen também foram atrelados a esses compromissos socioambientais.

Finalmente, além das violações diretas e dos riscos que o PLC nº17/2020 traz, a sua tramitação durante a pandemia do novo coronavírus restringe aberta e consideravelmente o acompanhamento da sociedade civil e impede a participação das populações diretamente atingidas pelo texto.