



4979438



00135.224338/2025-96



CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

RECOMENDAÇÃO Nº 07, DE 24 DE JUNHO DE 2025

Recomenda à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal a não aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 717, de 2024.

O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS – CNDH exercício das atribuições previstas no art. 4º da Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, e dando cumprimento à deliberação *ad referendum* da sua 91ª Reunião Plenária,

CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1988 garantiu em seu art. 231 que “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” ao tempo em que impôs à União o dever de “demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”;

CONSIDERANDO que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dispôs no art. 67, que a “União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição;

CONSIDERANDO que passados 36 anos desde a promulgação da Carta da República de 1988 o Estado brasileiro ainda hoje se encontra indiscutivelmente em mora com os povos indígenas do país no que tange a demarcação e proteção das suas terras de ocupação tradicional;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal (STF), em setembro de 2023, no Tema 1031 de repercussão geral, definiu que o marco temporal é inconstitucional, e que não se aplica em prejuízo dos povos indígenas o renitente esbulho, bem como, que não há impedimento para reestudo de terras já demarcadas, nos termos do art. 231 da Constituição;

CONSIDERANDO que a Suprema Corte estabeleceu no Item 4 da Ementa do acórdão do RE 1.017.365 (Tema 1031) que os direitos fundamentais dos povos indígenas se constituem em cláusulas pétreas, imunes a maiorias eventuais;

CONSIDERANDO que o Decreto 1.775, de 8 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências, por mais de uma vez foi considerado pelo STF plenamente em consonância com a Constituição Federal de 1988 – vide o julgado no Mandado de Segurança nº 24.045, de Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 28/4/2005;

CONSIDERANDO ainda, que a Corte Constitucional brasileira reafirmou recentemente o referido entendimento, agora em julgamento dotado de repercussão geral, no RE 1017365, ao dispor a seguinte tese no Tema 1031: “IX - O laudo antropológico realizado nos termos do Decreto nº 1.775/1996 é um dos elementos fundamentais para a demonstração da tradicionalidade da ocupação de comunidade indígena determinada, de acordo com seus usos, costumes e tradições, na forma do

instrumento normativo citado”;

CONSIDERANDO a aprovação da Lei 14.701/2023 e sua promulgação em 27 de dezembro de 2023, a qual estabelece como critério para demarcação das terras indígenas a aplicação do marco temporal, após o julgamento do Tema 1031, e cria mecanismos que embaraçam injustificadamente a demarcação de terras indígenas;

CONSIDERANDO que a lei é posterior ao julgamento do Tema 1031 de repercussão geral, e que a jurisprudência da Suprema Corte (ADI 5.105, voto do rel. min. Luiz Fux, j. 1º-10-2015, P, DJE de 16-3-2016) reconhece que inexistindo fundamento idôneo para a mudança radical de entendimento, ela nasce com presunção *iuris tantum* de inconstitucionalidade;

CONSIDERANDO que os direitos dos povos indígenas, ao menos desde 1988 são reconhecidos como atos meramente declaratórios – mais que adquiridos –, o que foi de fato firmado pelo STF em um conjunto de julgados, toda e qualquer lei posterior a 1988 sobre eles não possui efeito retroativo (MS 32262, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 24-09-2013);

CONSIDERANDO o PDL 717 de 2024 tem como fundamento jurídico e justificativa política a vigência da Lei 14.701/2023;

CONSIDERANDO, que, o PDL viola o princípio da separação de poderes expressamente dispostos nos artigos 2º e 84, inciso IV, ‘b’ na Constituição Federal;

CONSIDERANDO, que, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição de 1988, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” e que os Decretos Presidenciais Homologatórios das terras indígenas Toldo Imbu e Morro dos Cavalos são protegidos pelo art. 5º, XXXVI da Constituição;

CONSIDERANDO, que, nos termos do art. 22, inciso XIV, da Constituição Federal, a responsabilidade sobre demarcação de Terras Indígenas é de competência exclusiva da União;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, só cabe PDL sobre Ato Normativo do Poder Executivo que exorbite do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa e que já há jurisprudência pacificada pelo STF de que não cabe PDL neste tema, que possui determinação materialmente administrativa, com ato normativo de efeitos concretos (ADI 1937, rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 20-06-2007, DJ 31-08-2007 e ADI 834 MC, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 11-02-1993, DJ 02-04-1993);

CONSIDERANDO, que no entendimento da Suprema Corte, não há previsão constitucional que possibilite ao Legislativo sustar atos do Executivo que julgue contrários à legalidade (ADI 5290, rel. Min. Carmem Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 20-11-2019, DJe-270 06-12-2019);

CONSIDERANDO que houve violação à consulta livre, prévia e informada às comunidades indígenas afetadas (art. 6º e 7º da Convenção 169 da OIT);

CONSIDERANDO, portanto, que o PDL 717/2024, vista sustar os efeitos dos Decretos Presidenciais Homologatórios das terras indígenas Toldo Imbu e Morro dos Cavalos e que uma vez aprovado representará em mais uma afronta aos direitos constitucionais dos povos indígenas e da população brasileira;

CONSIDERANDO que o PDL 717/2024 ao sustar os efeitos do art. 2º do Decreto 1.775/1996, têm o potencial de acirrar ainda mais a conflito nas terras indígenas, visto que o principal ato normativo que regula a execução da política indigenista oficial, vigente há quase 30 anos, perderá seus efeitos, vulnerabilizando ainda mais o cumprimento do art. 231 da CF e, conseqüentemente, os povos indígenas do Brasil;

CONSIDERANDO que a vigência da Lei 14.701/2023, e por arrastamento o PDL 717, caso aprovado, além de afrontar a decisão da Suprema Corte no Tema 1031 de repercussão geral, tem contribuído com o acirrado o conflito no campo e desencadeado um cenário de violências em face de povos e comunidades indígenas;

CONSIDERANDO sobretudo, que em 25.10.24, por meio da Resolução nº 1, publicada no

Diário Oficial da União no dia 04.12.2024 , o CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA – CNPI, sopesando a “gravidade do crescente e generalizado cenário de violações aos direitos fundamentais dos povos indígenas em distintos âmbitos dos poderes do Estado, e nos próprios territórios indígenas”, recomendou ao Supremo Tribunal Federal “que declare imediatamente a inconstitucionalidade da Lei 14.701/2023 com base na Constituição Federal e em sua própria decisão tomada em setembro de 2023 por ocasião do julgamento do RE 1.017.365 (Tema 1031), com caráter de Repercussão Geral”, bem como aos Parlamentares brasileiros, Deputados Federais e Senadores da República, “que paralisem o ataque aos direitos sagrados e constitucionais dos Povos Indígenas do Brasil e avancem na aprovação de proposições legislativas que contribuam para a efetivação dos direitos fundamentais desses povos”;

CONSIDERANDO que se encontra pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal os embargos de declaração no RE 1017365 (Tema 1031) e as ações de controle de constitucionalidade que versam sobre a Lei 14.701/2023, ADC 87, ADIs 7582, 7583 e 7586;

CONSIDERANDO que nos autos destes mesmos processos supracitados, houve manifestação com detalhado posicionamento técnico e jurídico da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) que apontou para a inconstitucionalidade do PDL 717/2024;

CONSIDERANDO, ainda, que em pronunciamento a Relatora Especial das Nações Unidas sobre a situação das pessoas defensoras de direitos humanos, Mary Lawlor, exortou o Supremo Tribunal Federal a se pronunciar rapidamente sobre a Lei Federal 14.701, por reconhecer ser tratar de “um grande obstáculo à demarcação de terras indígenas”^[1];

CONSIDERANDO que ante o aumento de conflitos territoriais contra povos indígenas a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ONU Direitos Humanos) na América do Sul, em 17.10.2024, em pronunciamento conjunto, expressaram “profunda preocupação com o aumento da violência contra os povos indígenas no Brasil, em meio aos seus esforços para defender os direitos territoriais, particularmente nos estados da Bahia, Paraná e Mato Grosso do Sul” relacionando-os à mora na demarcação das terras indígenas, agravada com a promulgação e vigência da Lei 14.701/23^[2];

CONSIDERANDO que secretário-geral da ONU António Guterres declarou no dia 21.04.2025, durante a abertura da 24ª Sessão do Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas (UNPFII), que “os direitos individuais e coletivos dos povos indígenas são inegociáveis. Nem hoje, nem nunca”^[3];

CONSIDERANDO, também, que na Revisão Periódica Universal (RPU) do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) o Estado brasileiro aceitou soberanamente dentre outras as seguintes recomendações de: abster-se de aprovar legislação que enfraqueça a proteção legal de terras indígenas e quilombolas, reservas ambientais e outras áreas ambientalmente protegidas (Finlândia), a retirar as sete propostas legislativas processadas dentro do Congresso Nacional brasileiro que arriscam causar danos irreversíveis ao ecossistema brasileiro e às pessoas pertencentes a povos indígenas (Romênia) e a Garantir o direito à terra e aos recursos naturais de povos indígenas, não aprovando os projetos de lei 2159/2021, 510/2021, 2633/2020, 490/2007 e 191/2020 atualmente tramitando no Congresso Nacional (Dinamarca);

CONSIDERANDO que o Brasil é signatário da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica), e Protocolo de San Salvador, da OEA;

CONSIDERANDO que o Conselho de Direitos Humanos da ONU é o órgão responsável por promover e proteger os direitos humanos em todo o mundo e exerce seu mandato, adotando dentre outras medidas, as Resoluções sobre temas relevantes, estabelecendo através delas normas e princípios a serem seguidos pelos Estados-membros;

CONSIDERANDO que as resoluções do Conselho de Direitos Humanos da ONU são importantes instrumentos, pois são a manifestação do posicionamento da comunidade internacional e devem influenciar políticas e práticas em seus territórios pelos Estados-membros, e que estão dentre

seus objetivos o repúdio às violações de direitos humanos, e a adoção de medidas que visam protegê-los;

CONSIDERANDO que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou a Recomendação nº 123/2022, que dispõe sobre a necessidade de observar os tratados e convenções internacionais de direitos humanos, bem como o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos por todos os órgãos do Poder Judiciário;

CONSIDERANDO a competência do Conselho Nacional dos Direitos Humanos para promover medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, inclusive os previsto em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades, fiscalizando a política nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação, recebendo representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos e apurar as respectivas responsabilidades, bem como expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, fixando prazo razoável para o seu atendimento ou para justificar a impossibilidade de fazê-lo, nos termos do art. 4º, incisos I, II, III e IV, da Lei nº 12.986/14;

CONSIDERANDO que a presente recomendação do CNDH reafirma a necessidade premente de observância dos direitos humanos dos povos indígenas alinhando o Brasil aos compromissos internacionais mencionados acima;

CONSIDERANDO, por fim e por todos esses motivos que o PDL 717/2024 carrega vícios de inconstitucionalidade, riscos de potenciais prejuízos irreversíveis aos povos indígenas e à política indigenista oficial, obstrução ao cumprimento do art. 231 da Constituição Federal de 1988, imposição de observância de Lei inconstitucional, grave ônus a FUNAI, torna o procedimento demarcatório ainda mais moroso do que já é, cria exigências extravagantes em relação aos antropólogos e aos demais profissionais responsáveis pelos RCID (Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação), e conflita com o Direito Convencional e Constitucional garantista dos indígenas, a gosto do latifúndio, da mineração, do agronegócio e suas teias nacionais e internacionais, é que o CNDH;

RECOMENDA,

Ao Congresso Nacional por meio da Câmara de Deputados e do Senado Federal :

1. Enquanto casa revisora, a não aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 717, de 2024, de autoria do Senador Esperidião Amin, que susta o art. 2º do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências, o Decreto nº 12.289, de 4 de dezembro de 2024, que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Toldo Imbu, localizada no Município de Abelardo Luz, Estado de Santa Catarina, e o Decreto nº 12.290, de 4 de dezembro de 2024, que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Morro dos Cavalos, localizada no Município de Palhoça, Estado de Santa Catarina.

Na expectativa de que essa recomendação seja acolhida com a urgência e a atenção que a matéria exige, o CNDH coloca-se à disposição para colaborar em conjunto com as instituições de Estado em busca da eficácia e efetividade da dignidade da pessoa humana, dos direitos fundamentais dos povos indígenas e daqueles que vivem em estado de vulnerabilidade social, ambiental e econômica.

CHARLENE DA SILVA BORGES
Presidenta
Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH

[1] <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2024-04/2024-04-19-brazil-stm-portuguese-pr-eom-sr-hrd.pdf>

^[2] https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2024/252.asp&utm_content=country-bra&utm_term=class-dc

^[3] <https://cimi.org.br/2025/04/direitos-povos-indigenas-inegociaveis-antonio-guterres-forum-permanente-onu/>



Documento assinado eletronicamente por **Charlene da Silva Borges, Presidente**, em 24/06/2025, às 17:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no **§ 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020**.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4979438** e o código CRC **B1542C1D**.

Referência: Processo nº 00135.224338/2025-96

SEI nº 4979438

Setor Comercial Sul, Edifício Parque Cidade Corporate, Quadra 9, Lote C, Torre A, 9ª Andar, Asa Sul - Telefone: (61) 2027-3907

CEP 70308-200 Brasília/DF - <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndh>