

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE INJUNÇÃO 7.490
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
IMPTE.(S) : ASSOCIACAO YUDJA MIRATU DA VOLTA
GRANDE DO XINGU E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : LUIZ ALEX MONTEIRO DOS SANTOS
ADV.(A/S) : JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA
ADV.(A/S) : OLIVEIRA LIMA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE
ADVOCACIA OAB 1083/2017/PA
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (Relator): Deferi a medida cautelar nos seguintes termos:

**“II - DO CABIMENTO DO MANDADO DE
INJUNÇÃO COM PEDIDO DE LIMINAR**

21. O mandado de injunção tem lugar em face da falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, nos termos do art. 5º, LXXI, da Constituição Federal.

22. *In casu*, as impetrantes alegam ausência de norma que dê “amparo à eficácia limitada dos arts. 176, §1º, e 231, §§ 3º e 6º, da Constituição Federal” (e-doc. 01, p. 2), a seguir transcritos:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União,

garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

(...)

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.
Regulamento

§ 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.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

(grifo nosso)

23. A omissão que interessa neste momento diz respeito:
a) às condições específicas para desenvolvimento de pesquisa e lavra de recursos minerais, bem como para o aproveitamento

dos potenciais de energia hidráulica em terras indígenas (art. 176, § 1º, CF); e **b**) ao modo de participação dos indígenas nos resultados da lavra e do aproveitamento dos recursos hídricos (art. 231, § 3º, CF).

24. Tais matérias são de competência legislativa privativa da União, à vista do art. 22, incisos IV, XII e XIV, da Constituição Federal, e as propostas legislativas podem ser apresentadas tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo, **justificando-se, assim, a legitimidade passiva indicada.**

25. No que diz respeito à legitimidade ativa, destaco que figuram como impetrantes sete associações privadas, quais sejam: Associação Yudjá Miratu da Volta Grande do Xingu, Associação Indígena Juruna Unidos da Volta Grande do Xingu, Associação Indígena Korina Juruna da Aldeia Paquiçamba, Associação Indígena Arara Unidos da Volta Grande do Xingu, Associação Resistência Indígena Arara do Maia, Associação Bebô Xikrin do Bacajá - ABEX e a Associação Indígena Berê Xikrin da TI Bacajá.

26. De acordo com os atos constitutivos acostados aos autos, verifico que todas as associações comprovaram **regular existência jurídica** e, conforme seus atos constitutivos, têm, dentre seus objetivos, o de **defender os interesses de seus associados (moradores de aldeias localizadas em terras indígenas¹ na região de influência da UHBM)** (e-docs. 03-09), **o que justifica a legitimidade ativa.**

27. À vista do disposto no item anterior e do art. 61² da Lei

¹ Aldeia Indígena Miratu na Terra Indígena Paquiçamba, na Volta Grande do Xingu; Comunidade Indígena Juruna da Aldeia Furo Seco, Terra Indígena Paquiçamba; Aldeia Pakissamba, Terra Indígena Paquiçamba; Povo Arara da aldeia Guary-Duan; Aldeia Terrã Wangã; Povo Xikrin da Trincheira Bacajá, localizada nos municípios de Anapu, São Félix do Xingu, Senador José Porfírio e Altamira no Estado Pará e Indígenas da Xikrin da TI Trincheira Bacaja, das aldeias kranh, prindjan, kabakrô e Piudjam.

² **Art. 61.** São extensivos aos interesses do Patrimônio Indígena os privilégios da Fazenda Pública, quanto à impenhorabilidade de bens, rendas e serviços, ações especiais, prazos processuais, juros e **custas**.

nº 6.001/73, **concedo o benefício da justiça gratuita** às impetrantes e passo à análise do pedido liminar.

28. O deferimento de qualquer pedido liminar depende da comprovação da **probabilidade do direito** (*fumus boni iuris*) e do **perigo da demora**, isto é, da demonstração de que a regular tramitação processual implica danos irreparáveis ou de difícil reparação.

29. A ausência de qualquer um desses requisitos já é suficiente para impedir o deferimento da liminar.

30. Em sede de liminar, baseadas no suprimento da omissão que pretendem que seja declarada (art. 176, §1º, art. 231, §§ 3º e 6º, CF), as impetrantes requerem que seja repassado às comunidades indígenas afetadas com o funcionamento da Hidrelétrica de Belo Monte, “o **equivalente a 50% (cinquenta por cento) do valor total devido aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, a título de compensação financeira pela exploração dos recursos hídricos**, incluindo-se os potenciais energéticos, na forma do art. 11, “b”, § 1º, do Decreto-Lei n.º 227/67” (e-doc. 01, p. 39).

31. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que “[a] falta de norma regulamentadora (CF/88, art. 5º, LXXI) é pressuposto de admissibilidade do mandado de injunção. A existência de regulamentação ordinária impede o conhecimento do writ” (STF - MI: 7367 DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Data de Julgamento: 01.03.2023, Tribunal Pleno).

32. Portanto, dois são os requisitos para concessão da ordem injuncional: **(i)** a existência de norma constitucional de eficácia limitada que prescreva direitos, liberdades

constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; e **(ii)** a omissão na edição da norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos, liberdades e prerrogativas citados.

III - DAS TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS PELOS INDÍGENAS

33. A Constituição Federal (art. 231) reconhece o direito originário dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, das quais têm posse permanente e usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

34. Enquadram-se no conceito de “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.

35. De acordo com a Constituição, as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas são bens da União (art. 20, XI, CF), mas tais povos têm direito à posse permanente e ao usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (art. 231, § 2º, CF).

36. O usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos não impede, contudo, o aproveitamento de recursos hídricos e de potenciais energéticos nem a pesquisa e a lavra de riquezas minerais, desde que haja oitiva das comunidades afetadas e autorização do Congresso Nacional (art. 231, §3º, CF). **Os resultados de tais atividades devem ser repartidos com os indígenas na forma de lei ordinária** (art. 231, §3º, CF).

37. Por serem bens públicos da União e de posse e

usufruto exclusivos dos povos indígenas, em face dessas terras não podem ser alegados quaisquer direitos de ocupação, domínio e posse ou mesmo de exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (art. 231, §6º, CF).

38. Conforme assentado no Tema 1031 - RG (RE 1017365), o usufruto exclusivo “significa a impossibilidade de concessão de qualquer forma de direito real ou pessoal sobre essas riquezas a terceiros externos à comunidade indígena em favor da qual se configure a ocupação tradicional, ou mesmo a realização de atos negociais com os índios que lhes retire da condição de usufrutuários exclusivos da terra” (trecho do voto do Min. Rel. Edson Fachin, RE 1017365, Tribunal Pleno, julgado em 27.09.2023, DJe-s/n DIVULG 14.02.2024 PUBLIC 15.02.2024).

39. São inválidos, portanto, títulos particulares incidentes sobre terras indígenas. Tal usufruto exclusivo somente poderá ser relativizado em caso de relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade do título direito à indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

40. De outro giro, o aproveitamento de recursos hídricos e de potenciais energéticos, bem como a pesquisa e a lavra de riquezas minerais, juridicamente admitidos na forma do art. 231, §3º, CF, dependem da observância das condições específicas legalmente fixadas quando ocorrerem em terras indígenas (art. 176, *caput* e § 1º³, CF).

³ Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, **na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

41. A lei complementar exigida pelo art. 231, § 6º, CF, portanto, não se confunde com a tratada no art. 176, § 1º, CF.

42. A distinção decorre do fato de que o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, e a pesquisa e a lavra de recursos minerais serem atividades que não são obstadas pelo usufruto exclusivo indígena, desde que haja oitiva das comunidades afetadas e autorização do Congresso Nacional (art. 231, §3º, CF). Nesses casos, a Constituição também assegura a participação nos resultados da lavra (art. 231, §3º).

43. Por outro lado, a lei complementar tratada no art. 231, §6º, CF refere-se aos casos em que não índios poderão ocupar e ter posse de parte de terra indígena exclusivamente nas situações legalmente classificadas de como de relevante interesse público da União. Desta omissão legislativa não se tratará no presente feito.

IV - DA PARTICIPAÇÃO DOS INDÍGENAS NOS RESULTADOS

44. A questão central destes autos, especialmente em sede de liminar, é o direito, ou não, de as impetrantes perceberem participação nos resultados do empreendimento hidrelétrico de Belo Monte.

45. Acerca da participação nos resultados (art. 231, §3º), em que pese a literalidade do texto constitucional restringir-se à participação dos resultados da lavra, a interpretação que mais se coaduna com a proteção integral dos direitos e garantia da dignidade aos povos indígenas é a que também assegura o direito à participação nos resultados do aproveitamento dos recursos hídricos e dos potenciais energéticos, inclusive à vista do caráter amplo do art. 176, § 1º, CF.

46. Realço que Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), norma internacional vigente em território brasileiro, estabelece, em seu artigo 15, que os direitos dos povos indígenas deverão ser especialmente protegidos, garantindo-se, sempre que possível, a **participação nos benefícios** decorrentes da exploração de recursos de suas terras e **indenização equitativa por qualquer dano** que possam sofrer em razão das atividades, *verbis*:

Artigo 15

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da **utilização, administração e conservação** dos recursos mencionados.

2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. **Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.**

(grifo nosso)

47. No mesmo sentido, o artigo 32⁴ da **Declaração das**

⁴ Artigo 32

1. Os povos indígenas têm o direito de determinar e de elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou

Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas trata da necessidade de se garantir aos povos indígenas oportunidade para **manifestação sobre a utilização/exploração de recursos hídricos e minerais em suas terras**, bem como de se **assegurar mecanismos eficazes para a reparação justa e equitativa em razão dos danos advindos**.

48. O direito dos povos indígenas sobre seus territórios tradicionais, o dever de proteção a esse direito e o estabelecimento de mecanismos de reparação por danos decorrentes da exploração de recursos presentes nas terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas resultam de um conjunto de normas nacionais e internacionais que devem ser interpretadas com vistas a garantir a dignidade e o melhor nível de preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. No mesmo sentido é a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

116. A jurisprudência desta Corte reconheceu reiteradamente **o direito de propriedade dos povos indígenas sobre seus territórios tradicionais e o dever de proteção que emana do artigo 21 da Convenção Americana, à luz das normas da Convenção 169 da OIT e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, bem como os direitos reconhecidos pelos Estados em suas leis internas ou em outros instrumentos e decisões internacionais, constituindo, desse modo, um corpus juris**

a utilização de suas terras ou territórios e outros recursos.

2. Os Estados **celebrarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados**, por meio de suas próprias instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre e informado **antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo**.

3. Os Estados estabelecerão mecanismos eficazes para a reparação justa e equitativa dessas atividades, e serão adotadas medidas apropriadas para mitigar suas consequências nocivas nos planos ambiental, econômico, social, cultural ou espiritual. (grifo nosso)

que define as obrigações dos Estados Partes na Convenção Americana, em relação à proteção dos direitos de propriedade indígena. Portanto, ao analisar o conteúdo e alcance do artigo 21 da Convenção no presente caso, a Corte levará em conta, à luz das regras gerais de interpretação estabelecidas em seu artigo 29.b, e como fez anteriormente, a referida inter-relação especial da propriedade coletiva das terras para os povos indígenas, bem como as alegadas gestões que o Estado realizou para tornar plenamente efetivos esses direitos. (Corte IDH⁵, 2022, p. 125, grifo nosso)

49. Registro que quando do julgamento do RE 1379751 ED-Terceiros-AgR, esta Corte, mesmo diante das irregularidades decorrentes do Decreto Legislativo 778, de 13 de julho de 2005⁶, manteve o licenciamento ambiental do empreendimento de Belo Monte, mas assentou que as “populações indígenas devem ser compensadas pelos impactos sofridos pela implantação e operação da UH Belo Monte, devendo o Juízo de origem determinar as medidas necessárias para reparação, inclusive econômica, [e para] a proteção das comunidades indígenas e do meio ambiente”.

50. Destaco que, no RE 1379751, desde a primeira decisão⁷ proferida pelo Min. Rel. Alexandre de Moraes até as ressalvas

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos n. 36: Jurisprudência sobre o Brasil**. San José, C.R. : Corte IDH, 2022.

⁶ O Decreto Legislativo 778, de 13 de julho de 2005, autorizou o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará, antes da necessária oitiva às comunidades afetadas.

⁷ “Destaco, ainda, que não se sustenta o argumento do IBAMA, igualmente sustentado pela UNIÃO, de que o empreendimento não se localiza em terras indígenas, pois, **conforme muito bem destacado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, mostra-se inegável que, embora o empreendimento em si não esteja totalmente localizado em áreas indígenas, os seus impactos – os quais abrangem área muito superior à do próprio empreendimento – indiscutivelmente abrangeram terras indígenas**” (RE 1379751, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Julgamento: 01.09.2022, Publicação: 02.09.2022, grifo nosso)

[acolhidas] do voto do Min. Cristiano Zanin⁸ quando do julgamento do RE 1379751 ED-Terceiros-AgR, foram consideradas a apreciação de fatos e provas e a conclusão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região no sentido de que, **mesmo que a UH Belo Monte não esteja totalmente localizada em áreas indígenas, os seus impactos alcançam área muito superior à do próprio empreendimento.**

51. À vista das normas jurídicas citadas - Constituição Federal e legislação internacional - e de tudo o quanto já foi decidido pelo STF no RE 1379751, não restam dúvidas de que os povos indígenas são titulares do direito à participação nos resultados da exploração de recursos hídricos e da lavra de minerais que ocorram ou repercutam diretamente em suas terras.

V - DOS CONTORNOS DA OMISSÃO LEGISLATIVA

52. No que diz respeito à compensação financeira em razão da exploração de recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, e minerais e dos resultados da lavra,

⁸ Em decisão monocrática (doc. eletrônico 334), o Ministro Relator negou seguimento aos recursos sob os seguintes fundamentos, bem sumarizados por ocasião do julgamento dos embargos de declaração opostos pelo IBAMA e pela UNIÃO (doc. eletrônico 359):

(...)

(g) “embora o empreendimento em si não esteja totalmente localizado em áreas indígenas, os seus impactos – os quais abrangem área muito superior à do próprio empreendimento – indiscutivelmente abrangeram terras indígenas”;

(h) “uma interpretação sistemática e finalística do art. 231, § 3º, da Constituição Federal não impõe como requisito que o empreendimento propriamente dito esteja situado em terras indígenas, mas apenas que estas terras venham a ser efetivamente por ele afetadas”;

(...)

Assim sendo, peço vênia ao Ministro Relator Alexandre de Moraes para **acompanhá-lo com ressalvas**, apenas por entender que o dispositivo do acórdão deve ser no sentido de dar parcial provimento aos agravos internos, para conhecer parcialmente dos recursos extraordinários a fim de dar-lhes parcial provimento para o fim de afastar a invalidação dos atos de licenciamento que autorizam o funcionamento da UHE Belo Monte, **determinando-se em seu lugar a compensação das populações indígenas pelos impactos sofridos pela implantação e operação da Usina, nos termos do voto e do complemento ao voto do Relator.** (Trecho do Voto do Min. Cristiano Zanin no julgamento do RE 1379751 ED-terceiros-AgR, Rel. Min. LEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 21.02.2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23.04.2024 PUBLIC 24.04.2024, grifo nosso)

realço a existência de normas jurídicas que disciplinam aquela que é concedida aos Estados, Municípios e Distrito Federal, quais sejam: **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967** (art. 11, § 1º, Código de Minas).

53. Não há, contudo, qualquer norma jurídica que discipline as condições específicas para aproveitamento dos potenciais energéticos de recursos hídricos, bem como para o desenvolvimento de pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas nem que estabeleça o modo de participação dos indígenas em virtude de tais atividades.

54. Está em tramitação, no Senado Federal, o Projeto de Lei nº 1331/2022⁹, que dispõe sobre a pesquisa e a lavra de recursos minerais em terras indígenas homologadas ou em processo de demarcação. Na referida propositura, é sugerido que “A lavra de recursos minerais enseja o pagamento periódico de 2% a 4%, do faturamento bruto da comercialização do produto mineral a título de participação nos resultados, às comunidades indígenas afetadas, com base em critérios previstos em regulamento”. Também nessa Casa Legislativa tramita o Projeto de Lei nº 6050/2023¹⁰ que dispõe sobre atividades econômicas em terras indígenas.

55. Na Câmara dos Deputados, tramitam propostas legislativas que tratam da matéria, a exemplo do Projeto de Lei nº 2303/2023¹¹, do Projeto de Lei nº 1654/2023¹² e do Projeto de

⁹ Senado Federal. **Projeto de Lei nº 1331/2022** [Dispõe sobre a pesquisa e a lavra de recursos minerais em terras indígenas homologadas ou em processo de demarcação]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9160990&ts=1684234234674&disposition=inline> Acesso em 05 fev 2025.

¹⁰ Senado Federal. **Projeto de Lei nº 6050/2023** [Dispõe sobre atividades econômicas em terras indígenas] Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9528852&ts=1730183965966&disposition=inline> Acesso em 05 fev 2025.

¹¹ Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2303/2023** [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 usufruto de terras indígenas] Disponível em:

Lei nº 1570/2023¹³.

56. Esta Corte tem entendimento firme no sentido de que a omissão legislativa não é superada pela mera propositura de projeto de lei, sendo necessárias a aprovação e publicação da norma regulamentadora, sob pena de *inertia deliberandi* (nesse sentido: ADPF 1013, ADO 27¹⁴, ADO 44¹⁵ e ADI 3682¹⁶). Nesse

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2359527> Acesso em 05 fev 2025.

¹² Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1654/2023** [Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição Federal para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos, 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=2355092> Acesso em 05 fev 2025.

¹³ Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1570/2023** [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/prop_mostrarintegra?codteor=2280822&filename=Avulso%20PL%201570/2023 Acesso em 05 fev 2025.

¹⁴ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO DE GARANTIA DAS EXECUÇÕES TRABALHISTAS PREVISTAS NO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 45/2004. PROJETO DE LEI EM TRAMITAÇÃO HÁ DEZESSEIS ANOS. CONFIGURAÇÃO DA INERTIA DELIBERANDI. PRECEDENTES. INSTITUIÇÃO DO FUNDO DE GARANTIA DAS EXECUÇÕES TRABALHISTAS COMO GARANTIA DA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO JULGADA PROCEDENTE. (ADO 27, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 03.07.2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25.08.2023 PUBLIC 28.08.2023, grifo nosso)

¹⁵ **Trecho voto Ministro Gilmar Mendes, Relator, na ADO 44:** "(...) registro que a existência de projeto de lei em tramitação visando à regulamentação da matéria não é suficiente para desqualificar o interesse processual de agir em ação direta de inconstitucionalidade por omissão. O fato de haver projeto de lei em trâmite não descaracteriza a situação de omissão legislativa inconstitucional".

¹⁶ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL NO 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. **Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios.** Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição. 2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. **A inertia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.** 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. 4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias

contexto, a despeito dos projetos de lei acima destacados, o que se verifica é que, de fato, **há uma omissão legislativa no que diz respeito:**

a) ao estabelecimento das **condições específicas** para desenvolvimento de pesquisa e lavra de recursos minerais, bem como para o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica em terras indígenas (art. 176, § 1º, CF); e

b) ao **modo de participação dos indígenas nos resultados** da lavra e do aproveitamento dos recursos hídricos/potenciais energéticos (art. 231, § 3º, CF).

VI - DA COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS PARA DEFERIMENTO DE CAUTELAR

57. **Relativamente ao caso concreto**, além da demonstração da titularidade dos povos indígenas do direito à participação nos resultados da lavra e da exploração de recursos hídricos e dos potenciais energéticos, considero ter sido **comprovada a inviabilidade do exercício do direito de participação nos resultados da exploração dos potenciais hidrelétricos da Usina Hidrelétrica de Belo Monte** - em virtude da omissão legislativa - por meio da decisão proferida, em 22.03.2024, nos autos da Ação Civil Pública nº 1000037-33.2024.4.01.3903 que negou a concessão de tutela de urgência nos seguintes termos:

No caso em apreço, não vislumbro a probabilidade

ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios. (ADI 3682, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09.05.2007, DJe-096 DIVULG 05.09.2007 PUBLIC 06.09.2007 DJ 06.09.2007 PP-00037 EMENT VOL-02288-02 PP-00277 RTJ VOL-00202-02 PP-00583, grifo nosso).

do direito.

Não há controvérsia nos autos sobre a existência de lacuna legislativa. A própria autora afirma que “O que no caso das comunidades indígenas é bem pior, considerando que sequer existe lei regulamentando a matéria, exigindo-se o uso da analogia” (ID 1981726686, pág. 106). Em reforço, tanto não há lei que se constata a existência de projetos de lei tramitando tanto na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº 2.023, de 2023) quanto no Senado (Projeto de Lei nº 169, de 2016) com o escopo de regular a matéria.

Visto isso, não identifico fundamento apto a autorizar o Judiciário a fixar esse encargo em face dos réus, mormente porque, para além da certeza e previsibilidade quanto à fixação da obrigação, **a edição de lei é fundamental para fixar critérios e parâmetros de quantificação da compensação financeira, o que se dá, no bojo do processo legislativo, à luz de informações e debates nas Casas Legislativas sobre os mais variados fatores** (sociais, econômicos, especificidades técnicas do setor elétrico, o nível de interferência de empreendimentos em terras indígenas, dentre outros) que são preponderantes para a modulação da política pública.

Bem por esse motivo, não atende ao requisito processual da probabilidade do direito a adoção dos critérios utilizados para compensação paga aos entes federados, visto que se trata de mecanismo de financiamento formulado em outras bases. Portanto, não se mostra viável, em sede de tutela antecipada, realizar tal equiparação, ainda que seja para destinar aos autores um valor menor (50%). (autos da ACPCiv n. 1000037-33.2024.4.01.3903, id. 2099127170)

(e-doc. 01, p. 32, grifo nosso)

58. Em juízo de cognição sumária, reputo demonstrada a probabilidade do direito ante à demonstração da titularidade dos povos indígenas **do direito** à participação nos resultados da lavra e da exploração de recursos hídricos/potenciais energéticos, bem como a **impossibilidade de exercê-lo** em virtude da **omissão legislativa**, conforme demonstrado por meio da decisão proferida nos autos da ACP nº 1000037-33.2024.4.01.3903 (e-doc. 01, p. 32).

59. No que tange ao perigo e consumação de dano, as impetrantes destacam que “Belo Monte destruiu um ecossistema e as vidas de indígenas, ribeirinhos e pescadores” (e-doc. 01, p. 41). Acrescentam:

“(…) a situação atual das comunidades indígenas representadas pelas Impetrantes é alarmante. A construção da UHBM não apenas impôs um novo modo de vida incompatível com as tradições e recursos dos silvícolas, mas também intensificou os prejuízos sociais, culturais e ambientais enfrentados por essas comunidades, que carecem de qualquer suporte efetivo para sua subsistência e preservação de sua identidade.

(e-doc. 01, p. 41, grifo nosso)

60. Quanto a esse requisito, rememoro que, a despeito da Usina Hidrelétrica de Belo Monte encontrar-se em operação desde novembro de 2015, seus impactos sobre as populações indígenas da região não foram amenizados com o passar do tempo, havendo, ao contrário, agravamento da situação, especialmente no que diz respeito à pressão sobre os recursos naturais e suas consequências no modo de viver indígena.

61. Acerca dos atuais impactos da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, especialmente na região da Volta Grande do Xingu, Guimarães¹⁷ (2024) destaca que a baixa vazão do rio impede a reprodução de peixes e inviabiliza o modo de vida de indígenas e ribeirinhos, além de prejudicar a navegação, *verbis*:

Os habitantes do Xingu chamam de piracema – termo habitualmente usado para designar os movimentos migratórios dos peixes para reprodução – os locais propícios para a desova, onde os filhotes se desenvolvem até terem tamanho para seguir para o corpo principal do rio.

“É preciso uma vazão de 10 mil a 15 mil metros cúbicos por segundo [m³/s] para desencadear o metabolismo hormonal que inicia a migração dos peixes para a piracema do Zé Maria”, exemplifica a bióloga Janice Muriel-Cunha, da Universidade Federal do Pará (UFPA) e do Mati. “Isso não está mais acontecendo.” Segundo ela, as piracemas enchem fora de sincronia com o período fisiológico de reprodução, tarde demais para os peixes.

O mesmo se dá em várias das áreas monitoradas, e peixes como o pacu e o curimatá, os favoritos por ali, foram ficando raros – sinal de que o ciclo reprodutivo foi interrompido. Os tracajás, que faziam parte da alimentação e cultura das comunidades indígenas, também estão ameaçados.

“Nosso rio quase não tem mais pesca”, resume Raimundo Silva. A alimentação dos ribeirinhos mudou

¹⁷ GUIMARÃES, Maria. **Piracemas secas**. In: Revista Pesquisa FAPESP n. 346. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. São Paulo: Dezembro de 2024. P. 58-61. Disponível em: https://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2024/11/058-061_belo-monte-xingu_346.pdf Acesso em 06 fev 2025.

completamente, é preciso ir ao supermercado e comprar frango, mortadela e comida enlatada. “Somos obrigados a causar dano aumentando a roça, e quando tiramos árvores frutíferas, isso afasta a caça que come os frutos”, completa.

Uma atividade econômica tradicional da região era a pesca de peixes ornamentais. “O leito do rio é formado por rochas que abrigam uma variedade de peixes únicos, como os acaris-zebra”, conta Muriel-Cunha, da UFPA, referindo-se à espécie *Hypancistrus zebra*, ameaçada de extinção. Essa pesca foi drasticamente reduzida.

A navegação também está prejudicada, sem passagem para as lanchas conhecidas como voadeiras. As rabetas – barcos pequenos com uma hélice pequena na ponta de uma haste longa, que pode ser ajustada para ficar rente à superfície – ainda podem ser usadas em certas situações, mas se torna cada vez mais comum o recurso às pequenas canoas movidas a remo.

[...]

O volume total de água previsto no plano de operação da usina não existe na estação seca, situação agravada pelas estiagens extremas de 2023 e deste ano.

[...]

Os habitantes da VGX afirmam que os projetos de sustentabilidade não foram cumpridos. **Orcylene Reis monitora a qualidade da água dos poços instalados em algumas comunidades e diz que ela não é potável.** “A água tem contaminação por amônia.” Segundo ela, os poços são pouco profundos – e alguns deles já secaram. Não há solução possível, uma vez que a usina está feita; a busca é por minimizar os danos.

[...]

“Estudos já têm mostrado as grandes emissões de carbono e metano vindas das usinas com reservatórios.” **Para ele, os danos ambientais e sociais das barragens são permanentes e criam uma situação insustentável na pesca e na sociedade.**

As consequências existem mesmo fora da zona de impacto direto, como mostrou estudo coordenado por Moran em uma comunidade ribeirinha, publicado em julho na revista científica Energy Research & Social Science. **Os moradores relatam a perda dos predadores de topo, como os grandes bagres, e a deterioração da qualidade da água, que em consequência da turbidez se torna inadequada para lavar roupa ou para consumo.** (Guimarães, 2024, grifo nosso)

62. Tal situação é reforçada pelos relatos de indígenas e de membros de comunidades tradicionais da região em audiovisual denominado **“Os impactos de Belo Monte na vida de indígenas e ribeirinhos”**¹⁸, produzido pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

63. De acordo com André Sawakuchi, professor titular do Instituto de Geociências (IGc) da Universidade de São Paulo, o “projeto da hidrelétrica já previa a redução da vazão da Volta Grande, mas os impactos se mostraram mais graves do que o estimado” (USP¹⁹, 2025). Demais disso:

¹⁸ FAPESP. **Os impactos de belo monte na vida de indígenas e ribeirinhos**. Revista Pesquisa FAPESP. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. São Paulo: 20 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/os-impactos-de-belo-monte-na-vida-de-indigenas-e-ribeirinhos/> Acesso em 06 fev 2025.

¹⁹ USP. **Conflito hídrico ameaça vida de povos originários na Volta Grande do Xingu**. Jornal da USP. Disponível em: <https://jornal.usp.br/diversidade/conflito-hidrico-ameaca-vida-de-povos-originarios-na-volta-grande-do-xingu/> Acesso em 06 fev 2025.

Desde o início da operação de Belo Monte, em 2016, e especialmente a partir de 2019, quando o empreendimento alcançou seu funcionamento pleno, as comunidades que vivem ao longo do Rio Xingu têm enfrentado um cenário de escassez de água sem precedentes. A vazão da água na Volta Grande do Xingu foi reduzida em até 80%, o que tem prejudicado a pesca, fonte principal de alimento e renda para indígenas e ribeirinhos da região. A situação foi agravada por estiagens extremas, que afetam o ecossistema e a subsistência local (USP, 2025, grifo nosso).

64. Tais produções científicas reforçam as alegações das impetrantes de que a situação atual das comunidades indígenas da região é marcada por graves prejuízos sociais, culturais e ambientais, sem qualquer implementação de mecanismo de compensação, aproximando-se mais de um “desenvolvimento a qualquer custo” do que do desenvolvimento sustentável exigido pela Constituição Federal.

65. Vale registrar que, conforme divulgado no último 17 de fevereiro, o IBAMA, à vista das repercussões negativas do funcionamento da barragem sobre a reprodução dos peixes na região, determinou que a Norte Energia S.A reduzisse a vazão de água na UHBM com vistas a evitar novas “perda de desovas e alevinos nas piracemas no rio Xingu”. Veja-se:

O Ibama (<https://www1.folha.uol.com.br/folha-topicos/ibama/>) determinou que a Norte Energia reduza a vazão de água na hidrelétrica de Belo Monte

(<https://www1.folha.uol.com.br/folha-topicos/belo-monte/>), o que resultará na redução de geração de energia, obrigando o governo a utilizar a sobra de usinas do Sudeste no momento em que se prevê recordes de temperatura

(<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2025/02/atividades-ao-ar-livre-e-aulas-de-educacao-fisica-podem-ser-suspensas-norio-caso-calor-aumente.shtml>) — e consumo — na região.

(...)

No documento, obtido pelo Painel S.A., **o Ibama afirma que a retomada abrupta do nível da água e o rebaixamento do nível durante o período do defeso** (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/01/governo-lula-prepara-medidas-contrafraudes-nosegurodefeso.shtml>), **que se estende de 15/11/2024 a 15/03/2025, pode ocasionar novos eventos de perda de desovas e alevinos nas piracemas no rio Xingu.**

Isso gera "um efeito deletério na reprodução de peixes da região, com consequências socioambientais relacionadas à pesca e segurança alimentar das populações que ali habitam", diz o ofício.

"Desta forma, **determino que a Norte Energia mantenha o nível da água atual até o final do período de defeso e, além disso, evite o rebaixamento abrupto da vazão após esse período**", escreveu a diretora. (Folha de São Paulo²⁰, 2025, grifo nosso)

²⁰ Folha de São Paulo. **À espera de onda de calor, Belo Monte reduz geração por ordem do Ibama.** Painel S.A. 17 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2025/02/a-espera-de-onda-de-calor-belo-monte-reduz-geracao-por-ordem-do-ibama.shtml> Acesso em 17 fev 2025.

66. Destaco também que, conforme Estudo “**Dinâmicas da violência e da criminalidade na Região Norte do Brasil²¹**” do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2024), a construção da UHE de Belo Monte não deixa de refletir no crescimento da violência e da criminalidade, do tráfico de drogas e da exploração sexual de crianças e mulheres no Estado do Pará. Veja-se:

4.2 Dinâmicas da violência no interior do estado

O interior do estado apresenta dinâmicas de violência decorrentes principalmente de conflitos agrários. Não obstante, a presença de facções dentro e fora de prisões em municípios do interior também incrementa as taxas de homicídios nesses locais. Nesse sentido, a cidade de **Altamira** foi o berço do Comando Classe A (CCA) em 2012, o qual depois se expandiu para prisões da **RM de Belém e cidades do entorno (Itaituba, Marabá, Tucuruí e Parauapebas)**. Em 2019, 58 presos foram mortos pelo CCA no Centro de Recuperação Regional de Altamira, como reação ao avanço do CV na região. Seu fortalecimento esteve associado aos desdobramentos da construção da UHE de Belo Monte, com as remoções forçadas e a criação de assentamentos precários. A desmobilização das obras de Belo Monte, a partir de 2015, piorou ainda mais as condições de vida e emprego na região, atraindo novos trabalhadores para a economia criminal ali estabelecida.

(Ipea, 2024, p. 181-184, grifo nosso)

²¹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Dinâmicas da violência e da criminalidade na Região Norte do Brasil**. Organizadora: Maria Paula Gomes dos Santos – Brasília: Ipea, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14009> Acesso em: 03 mar 2025.

67. **À vista de todo esse contexto, entendo também demonstrado o perigo de dano**, na medida em que sem o estabelecimento de condições dignas para o aproveitamento de potenciais energéticos em terras indígenas e sem o disciplinamento do modo de participação dos indígenas nos resultados da UHBM, **a situação das populações representadas pelas impetrantes tendem a agravar-se continuamente em virtude da operação do empreendimento**, sem qualquer contraprestação pelos impactos sanitários, sociais e ambientais decorrentes de seu funcionamento.

VII - DO SUPRIMENTO DE LACUNAS PELO PODER JUDICIÁRIO

68. Por essa razão, em adesão à corrente concretista geral, considero que, não havendo norma regulamentadora dos arts. 176, §1º, e 231, § 3º, da Constituição Federal, cabe a esta Corte suprir a lacuna legislativa, assegurando às impetrantes o direito alegado, **até que a norma constitucional venha a ser regulamentada mediante processo legislativo propriamente dito.**

69. A mora deliberativa é indiscutível, decorridos quase **trinta e sete anos** da promulgação da Constituição. **Nesse largo período, enquanto riquezas foram legal ou ilegalmente exploradas em seus territórios, sobraram aos indígenas negação de direitos, pobreza, violência, drogadição e alcoolismo.**

70. De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe²² (CEPAL), conflitos relativos a terras e exploração de recursos naturais têm sido habituais na América

²² CEPAL. **Síntese - Os Povos Indígenas na América Latina: avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos.** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Fevereiro, 2015. Santiago, Chile. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/674dfaa2-fe61-484a-a61f-390330e9174a/content> Acesso em 06 fev 2025.

Latina. Em virtude disso, destaca que **é preciso fortalecer as figuras jurídicas que reconhecem os direitos territoriais dos povos indígenas**, *verbis*:

A legislação relativa à posse da terra, mineração e extração de recursos renováveis e não renováveis, assim como a legislação florestal e ambiental, não pode promover medidas contrárias aos direitos territoriais dos povos indígenas, nem ser priorizada em função do chamado interesse geral. É fundamental que haja uma harmonização dos diferentes marcos regulatórios nacionais no menor tempo possível, respeitando os direitos territoriais dos povos indígenas e priorizando a aplicação do princípio pro homine do direito internacional.

(...)

É preciso **estabelecer mecanismos de participação** razoáveis nos benefícios a favor dos povos afetados por projetos extrativos e de desenvolvimento, **realizar estudos de impacto e estabelecer medidas de mitigação e compensação**, com a participação plena e efetiva dos povos indígenas.

- É necessário promover o diálogo e as mesas de negociação dos povos indígenas e Estados até sua institucionalização como um mecanismo regular e que se convertam em uma prática permanente.

- É preciso realizar um trabalho sistemático de documentação, mapeamento e acompanhamento de processos de consulta existentes e de conflitos, principalmente em torno de projetos extrativos. Este trabalho deve incluir a coleta e análise de boas práticas por parte de instituições e organismos que tenham

legitimidade e sejam considerados objetivos na região, mas também por parte dos atores governamentais com responsabilidade direta na proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas.

(...)

Os Estados devem promover modelos sustentáveis de desenvolvimento econômico e gestão territorial no âmbito do bem viver.

(CEPAL, 2014, p. 54-63, grifo nosso)

71. À vista da necessidade de garantia da **dignidade** aos povos indígenas e do necessário e efetivo reconhecimento desses povos como **parte da Nação e sujeitos relevantes em nossa história**, entendo que o contexto autoriza a concessão de liminar para disciplinar as condições específicas do art. 176, § 1º, CF e o modo de participação dos indígenas nos resultados da exploração dos potenciais energéticos pelo empreendimento hidrelétrico de Belo Monte, nos termos a seguir delineados.

72. O art. 176, §1º, CF estabelece que o aproveitamento dos potenciais hidráulicos e a pesquisa e a lavra de recursos minerais somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, cabendo à lei estabelecer as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

73. O suprimento de tal lacuna pelo Poder Judiciário não implica, por si só, a autorização para exploração de potenciais hidráulicos ou para a mineração em terras indígenas. A autorização é sempre da União, por meio do poder competente, precedida de autorização do Congresso Nacional, com total participação dos povos indígenas.

74. Assim, enquanto, pendente a omissão legislativa relativa à regulamentação do art. 176, § 1º, CF, reputo ser necessária a observância das exigências abaixo estabelecidas:

- a) Toda intervenção em área indígena ou que tenha repercussão sobre o modo de viver indígena, especialmente sobre os bens naturais por eles utilizados, **deve ser precedida de estudos acerca dos impactos** em suas atividades produtivas, bem-estar, alimentação, reprodução física e cultural, usos, costumes e tradições, a fim de que seja possível avaliar a pertinência ou a extensão da autorização eventualmente a ser concedida pelo Congresso Nacional;
- b) Os **impactos** causados pela exploração dos potenciais energéticos de recursos hídricos **devem ser compensados de forma justa**;
- c) **Nenhum empreendimento econômico poderá implicar acesso acentuadamente desigual aos recursos naturais em detrimento dos povos indígenas.** Por acesso acentuadamente desigual considera-se aquele que:
 - c.1) comprometa a vida e a integridade dos povos indígenas;
 - c.2) inviabilize os costumes, o modo de viver e o modo de reprodução físico e cultural indígenas, provocando seu extermínio cultural ou físico.
- d) O Poder Executivo Federal deverá restringir as áreas que serão objeto de pesquisa, lavra e aproveitamento dos potenciais de energia, **à vista do grau de isolamento das comunidades**

indígenas, do “recente contato” e das particularidades regionais e culturais;

- e) **É imperativa a aplicação dos princípios da prevenção e do poluidor-pagador, além de prever a recuperação do meio ambiente.**

VII.A) DOS PARÂMETROS NACIONAIS E INTERNACIONAIS PARA O SUPRIMENTO DAS LACUNAS

75. As impetrantes requerem, em sede de liminar, que seja determinada a aplicação da regra constante no art. 11, “b”, § 1º, do Decreto-Lei nº 227/67²³ para que seja repassado às comunidades indígenas afetadas com a implementação da UHBM o equivalente a 50% (cinquenta por cento) do valor total devido aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, a título de compensação financeira pela exploração dos recursos hídricos.

76. Quanto à participação nos resultados da exploração de potenciais hidráulicos e da lavra de minerais, observo que a legislação atualmente vigente regulou a compensação financeira pela utilização de recursos hídricos e a compensação financeira pela exploração mineral **tendo como destinatários entes públicos.**

²³ Art. 11. Serão respeitados na aplicação dos regimes de Autorização, Licenciamento e Concessão: (Redação dada pela Lei nº 6.403, de 1976)

(...)

b) o direito à participação do proprietário do solo nos resultados da lavra.

^{1º} A participação de que trata a alínea b do caput deste artigo será de cinquenta por cento do valor total devido aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, a título de compensação financeira pela exploração de recursos minerais, conforme previsto no caput do art. 6º da Lei nº 7.990, de 29/12/89 e no art. 2º da Lei nº 8.001, de 13/03/90. (Incluído pela Lei nº 8.901, de 1994)

77. Na forma do art. 11, § 1º, do Código de Minas, é assegurado o **“direito à participação do proprietário do solo nos resultados da lavra”**, no montante correspondente a **50%** (cinquenta por cento) **do valor total devido aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União** a título de compensação financeira pela exploração de recursos minerais (art. 6º²⁴ da Lei nº 7.990/1989).

78. As alíquotas que são utilizadas para cálculo da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) são especificadas no Anexo da Lei nº 8.001/1990 que também estabelece, em seu art. 2º, os fatos geradores e a forma de distribuição da compensação, *verbis*:

Art. 2º As alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) serão aquelas constantes do Anexo desta Lei, observado o limite de 4% (quatro por cento), e incidirão: (Redação dada pela Lei nº 13 540, de 2017)

I - na venda, sobre a receita bruta da venda, deduzidos os tributos incidentes sobre sua comercialização; (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

II - no consumo, sobre a receita bruta calculada, considerado o preço corrente do bem mineral, ou de seu similar, no mercado local, regional, nacional ou internacional, conforme o caso, ou o valor de referência,

²⁴ Art. 6º A exploração de recursos minerais ensejará o recolhimento da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), nos termos do § 1º art. 20 da Constituição Federal, por ocasião: (Redação dada pela Lei nº 13.540, de 2017) (Vigência) (Vide Lei nº 8.001, de 1990)

I - da primeira saída por venda de bem mineral; (Incluído pela Lei nº 13.540, de 2017) (Vigência)

II - do ato de arrematação, nos casos de bem mineral adquirido em hasta pública; (Incluído pela Lei nº 13.540, de 2017) (Vigência)

III - do ato da primeira aquisição de bem mineral extraído sob o regime de permissão de lavra garimpeira; e (Incluído pela Lei nº 13.540, de 2017) (Vigência)

IV - do consumo de bem mineral. (Incluído pela Lei nº 13.540, de 2017) (Vigência)

definido a partir do valor do produto final obtido após a conclusão do respectivo processo de beneficiamento; (Vide Lei nº 13.540, de 2017)

III - nas exportações, sobre a receita calculada, considerada como base de cálculo, no mínimo, o preço parâmetro definido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 19-A da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e na legislação complementar, ou, na hipótese de inexistência do preço parâmetro, será considerado o valor de referência, observado o disposto nos §§ 10 e 14 deste artigo; (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

IV - na hipótese de bem mineral adquirido em hasta pública, **sobre o valor de arrematação**; ou (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

V - na hipótese de extração sob o regime de permissão de lavra garimpeira, sobre o **valor da primeira aquisição do bem mineral**. (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

§ 1º (Redação dada pela Lei nº 13 540, de 2017)

§ 2º A distribuição da compensação financeira referida no caput deste artigo será feita de acordo com os seguintes percentuais e critérios: (Redação dada pela Lei nº 13 540, de 2017)

I - 7% (sete por cento) para a entidade reguladora do setor de mineração; (Redação dada pela Lei nº 13 540, de 2017)

II - 1% (um por cento) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), instituído pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991,

destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral; (Redação dada pela Lei nº 13 540, de 2017)

II-A (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13 540, de 2017)

III - 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) para o Centro de Tecnologia Mineral (Cetem), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, criado pela Lei nº 7.677, de 21 de outubro de 1988, para a realização de pesquisas, estudos e projetos de tratamento, beneficiamento e industrialização de bens minerais; (Redação dada pela Lei nº 13 540, de 2017)

IV - 0,2% (dois décimos por cento) para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para atividades de proteção ambiental em regiões impactadas pela mineração; (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

V - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção; (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

VI - 60% (sessenta por cento) para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção; (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

VII - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Municípios, quando a produção ocorrer em seus territórios, mas essa parcela for superior ao que for distribuído referente à parcela de que trata o inciso VI deste parágrafo, ou quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios, caso seus territórios sejam: (Redação dada pela Lei nº 14.514, de 2022) (Produção de efeito) (Regulamento)

a) cortados pelas infraestruturas utilizadas para o

transporte ferroviário ou dutoviário de substâncias minerais; (Redação dada pela Lei nº 14.514, de 2022)

b) afetados pelas operações portuárias e de embarque e desembarque de substâncias minerais; (Redação dada pela Lei nº 14.514, de 2022)

c) onde se localizem as pilhas de estéril, as barragens de rejeitos e as instalações de beneficiamento de substâncias minerais, bem como as demais instalações previstas no plano de aproveitamento econômico; e (Redação dada pela Lei nº 14.514, de 2022)

d) (VETADO). (Incluída pela Lei nº 13 540, de 2017)

(grifo nosso)

79. Há, portanto, **uma série de bases de cálculo** - que variam de acordo com a “operação” - e **alíquotas** - que variam de acordo com a substância mineral - que compõem o valor total da CFEM que, posteriormente, será distribuída de acordo com os percentuais estabelecidos no art. 2º da Lei nº 8.001/1990.

80. Metade (50%) do valor destinado aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, a título de CFEM, é pago aos proprietários das terras em que for exercida a mineração, a título de participação nos resultados.

81. Relativamente aos recursos hídricos, não há previsão semelhante sobre a repartição dos resultados do aproveitamento com “proprietários”, na medida em que a perenidade e navegabilidade são condições essenciais para que a água seja considerada bem público, de acordo com o Código de Águas²⁵.

²⁵ Art. 1º As águas públicas podem ser de uso comum ou dominicais.

82. Assim, a legislação vigente restringe-se a estabelecer que a CFURH (Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos) devida aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão do aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica, corresponderá ao produto da energia de origem hidráulica efetivamente verificada, medida em megawatt hora, pela Tarifa Atualizada de Referência fixada, pela ANEEL, excluídos os tributos e empréstimos compulsórios (art. 3º, Lei nº 7.990/1998).

83. A forma de distribuição mensal do valor total pago a

Art. 2º São águas públicas de uso comum:

- a) os mares territoriais, nos mesmos incluídos os golfos, baías, enseadas e portos;
- b) as correntes, canais, lagos e lagoas navegáveis ou fluviáveis;
- c) as correntes de que se façam estas águas;
- d) as fontes e reservatórios públicos;
- e) as nascentes quando forem de tal modo consideráveis que, por si só, constituam o "*caput fluminis*";
- f) os braços de quaisquer correntes públicas, desde que os mesmos influam na navegabilidade ou fluviabilidade.

§ 1º Uma corrente navegável ou fluviável se diz feita por outra quando se torna navegável logo depois de receber essa outra.

§ 2º As correntes de que se fazem os lagos e lagoas navegáveis ou fluviáveis serão determinadas pelo exame de peritos.

§ 3º Não se compreendem na letra *b* deste artigo, os lagos ou lagoas situadas em um só prédio particular e por ele exclusivamente cercado, quando não sejam alimentados por alguma corrente de uso comum.

Art. 3º A perenidade das águas é condição essencial para que elas se possam considerar públicas, nos termos do artigo precedente.

Parágrafo único. Entretanto para os efeitos deste Código ainda serão consideradas perenes as águas que secarem em algum estio forte.

Art. 4º Uma corrente considerada pública, nos termos da letra *b* do art. 2º, não perde este caráter porque em algum ou alguns de seus trechos deixe de ser navegável ou fluviável.

Art. 5º Ainda se consideram públicas, de uso comum todas as águas situadas nas zonas periodicamente assoladas pelas secas, nos termos e de acordo com a legislação especial sobre a matéria.

Art. 6º São públicas dominicais todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não forem do domínio público de uso comum, ou não forem comuns.

CAPÍTULO II

ÁGUAS COMUNS

Art. 7º São comuns as correntes não navegáveis ou fluviáveis e de que essas não se façam.

CAPÍTULO III

ÁGUAS PARTICULARES

Art. 8º São particulares as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, **quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns.**

título de CFURH é estabelecida no art. 17²⁶ da Lei nº 9.648/1998 c/c art. 1^{o27} da Lei nº 8.001/1990.

84. É consabido que o estabelecimento de metodologia de cálculo relativo à participação dos indígenas nos resultados da exploração/aproveitamento dos potenciais energéticos depende, em regra, da análise de critérios sociais, econômicos, especificidades técnicas do setor elétrico, dos impactos dos empreendimentos no meio ambiente, nas terras e no modo de

²⁶ Art. 17. A compensação financeira pela utilização de recursos hídricos de que trata a Lei no 7.990, de 28 de dezembro de 1989, será de 7% (sete por cento) sobre o valor da energia elétrica produzida, a ser paga por titular de concessão ou autorização para exploração de potencial hidráulico aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em cujos territórios se localizarem instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios, e a órgãos da administração direta da União. (Redação dada pela Lei nº 134.360, de 2016)

§ 1º Da compensação financeira de que trata o caput: (Incluído pela Lei nº 9.984, de 2000)

I - 6,25% (seis inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do valor da energia produzida serão distribuídos entre os Estados, Municípios e órgãos da administração direta da União, nos termos do art. 1º da Lei no 8.001, de 13 de março de 1990, com a redação dada por esta Lei; (Redação dada pela Lei nº 134.360, de 2016)

II – setenta e cinco centésimos por cento do valor da energia produzida serão destinados ao Ministério do Meio Ambiente, para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, nos termos do art. 22 da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do disposto nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 9.984, de 2000) (Vide Decreto nº 7.402, de 2010)

§ 2º A parcela a que se refere o inciso II do § 1º constitui pagamento pelo uso de recursos hídricos e será aplicada nos termos do art. 22 da Lei no 9.433, de 1997. (Incluído pela Lei nº 9.984, de 2000)

²⁷ Art. 1º A distribuição mensal da compensação financeira de que trata o inciso I do § 1º do art. 17 da Lei no 9.648, de 27 de maio de 1998, com a redação alterada por esta Lei, será feita da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 9.984, de 2000)

I - 25% (vinte e cinco por cento) aos Estados; (Redação dada pela Lei nº 13.661, de 2018)

II - 65% (sessenta e cinco por cento) aos Municípios; (Redação dada pela Lei nº 13.661, de 2018)

III - 3% (três por cento) ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; (Redação dada pela Lei nº 14.600, de 2023)

IV - três por cento ao Ministério de Minas e Energia; (Redação dada pela Lei nº 9.993, de 2000)

V – quatro por cento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991. (Redação dada pela Lei nº 9.993, de 2000) (Regulamenta)

§ 1º Na distribuição da compensação financeira, o Distrito Federal receberá o montante correspondente às parcelas de Estado e de Município.

(...)

(grifo nosso)

viver indígenas.

85. Esse amplo levantamento de informações e análise de suas repercussões cabe, precipuamente, aos Poderes Executivo e Legislativo, planejadores/formuladores de políticas públicas em virtude de suas funções típicas.

86. Contudo, diante de omissão legislativa que, desde a promulgação da Constituição Federal, inviabiliza o exercício de direitos fundamentais indígenas e interfere em sua posse tradicional²⁸, **cabe, quando provocado, a intervenção do Poder Judiciário por opção do legislador constituinte ao criar o mandado de injunção.**

87. Além dos parâmetros legais acima mencionados, pertinente resumir algumas experiências internacionais a fim de subsidiar o arbitramento judicial.

88. **Na Austrália**, o pagamento de indenização por danos causados às terras indígenas ou a indígenas, em virtude de exploração mineral em suas terras, tem suas **condições estabelecidas em acordos firmados entre empresas requerentes e os indígenas**, considerando, especialmente, o valor do mineral envolvido, a privação do uso da terra e a privação do uso de benfeitorias na terra (tradução livre da Seção 44A do ACT 1976 - *Aboriginal Land Rights - Northern Territory*²⁹).

89. **No Canadá**, o *“Indian Act”*³⁰ estabelece igualmente

²⁸ A posse tradicional indígena é distinta da posse civil, consistindo na ocupação das terras habitadas em caráter permanente pelos indígenas, nas utilizadas para suas atividades produtivas, nas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e nas necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, nos termos do §1º do artigo 231 do texto constitucional (RE 1017365, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 27.09.2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 14.02.2024 PUBLIC 15.02.2024)

²⁹ AustLII. **Aboriginal land rights (Northern Territory) ACT 1976**. Disponível em: https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/consol_act/alrta1976444/ Acesso em 07 fev 2025.

³⁰ Governo do Canadá. **Indian Act**. Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-5/FullText.html> Acesso em 07 fev 2025.

regulamentos sobre o plano territorial e político. Em relação ao plano territorial, esta lei determina que as reservas são colocadas à disposição dos ‘índios’, sem, entretanto, deixar de ser território federal”. Assim, “o governo é livre para decidir quando e como dispor dos recursos naturais e do subsolo” (Vitenti³¹, 2017), conforme se depreende dos arts. 53, 57 e 58 da referida norma³². Assegura-se, em contrapartida, que dos rendimentos obtidos com a exploração de recursos naturais seja destinada a uma parcela aos indígenas, numa espécie de distribuição de lucros (*distribution of proceeds*³³).

90. Na Nova Zelândia, a mineração em terras dos Maori é

³¹ VITENTI, Livia Dias Pinto. **Legislação indigenista canadense e poder tutelar: o caso atikamekw**. Anuário Antropológico [Online], v.42 n.1 | 2017, posto online no dia 08 junho 2018. Disponível em: <http://journals.openedition.org/aa/1689> Acesso em 07 fev 2025.

³² Management of Reserves and Surrendered and Designated Lands

Marginal note: Transactions re surrendered and designated lands

53 (1) **The Minister or a person appointed by the Minister for the purpose may**, in accordance with this Act and the terms of the absolute surrender or designation, as the case **may be**,

(a) manage or **sell absolutely surrendered lands**; or

(b) manage, **lease or carry out any other transaction** affecting designated lands.

(...)

Regulations

57 The Governor in Council may make regulations

(a) **authorizing the Minister to grant licences to cut timber on surrendered lands, or, with the consent of the council of the band, on reserve lands**;

(b) imposing terms, conditions and restrictions with respect to the exercise of rights conferred by licences granted under paragraph (a);

(c) **providing for the disposition of surrendered mines and minerals underlying lands in a reserve**;

(d) prescribing the punishment, not exceeding one hundred dollars or imprisonment for a term not exceeding three months or both, that may be imposed on summary conviction for contravention of any regulation made under this section; and

(e) providing for the seizure and forfeiture of any timber or minerals taken in contravention of any regulation made under this section.

³³ 58 (1) Where land in a reserve is uncultivated or unused, the Minister may, with the consent of the council of the band,

(a) improve or cultivate that land and employ persons therefor, and authorize and direct the expenditure of such amount of the capital funds of the band as he considers necessary for that improvement or cultivation including the purchase of such stock, machinery or material or for the employment of such labour as the Minister considers necessary;

(b) **where the land is in the lawful possession of any individual, grant a lease of that land for agricultural or grazing purposes or for any purpose that is for the benefit of the person in possession of the land; and**

(c) where the land is not in the lawful possession of any individual, grant for the benefit of the band a lease of that land for agricultural or grazing purposes.

Distribution of proceeds

(2) **Out of the proceeds derived from the improvement or cultivation of lands pursuant to paragraph (1)(b), a reasonable rent shall be paid to the individual in lawful possession of the lands or any part thereof and the remainder of the proceeds shall be placed to the credit of the band**, but if improvements are made on the lands occupied by an individual, the Minister may deduct the value of the improvements from the rent payable to the individual under this subsection.

objeto de acordo entre o titular da licença e os Maori, devendo abranger, dentre outros aspectos, a compensação por perdas ou danos sofridos, o reembolso de todos os custos e despesas razoáveis do proprietário em virtude das negociações, além da compensação pela perda de renda, privacidade e comodidades (*Crown Minerals Act 1991*, artigos 76³⁴ e 80³⁵).

91. Tais considerações se fazem importantes para evidenciar que **não existe uma receita pronta, que possa ser importada ao território nacional**, acerca da melhor forma de reparar - com justiça - os indígenas pelos impactos sofridos em virtude da exploração de recursos naturais presentes em suas

³⁴ **76 Compensation for owners and occupiers**

(1) Where a person is authorised to prospect, explore, or mine on or in land by a permit granted under this Act and by an access arrangement in respect of that land, the owner and occupier of the land are entitled to compensation from the permit holder for injurious affection and all other loss or damage suffered, or likely to be suffered, by them as a result of the grant of the permit or the exercise of the rights conferred by this Act, or by the permit, or by an access arrangement; and such compensation shall include all of the following:

(a) reimbursement of all reasonable costs and expenses incurred by the owner or occupier in respect of negotiations with the permit holder and all reasonable legal and valuation fees in respect of the determination of an access arrangement:

(b) reimbursement for loss of income:

(c) a sum by way of solatium for loss of privacy and amenities:

(d) reimbursement of all reasonable costs incurred in ensuring compliance with, and monitoring of, the access arrangement.

³⁵ **80 Access arrangements in respect of Maori land**

(1) Except where the land is owned by a single owner in severalty or is vested in trust in a body corporate or a trustee (other than the Māori Trustee), any arrangement for the purposes of [section 50](#) or [section 60](#) with any person having a freehold interest in Maori land or any claim for compensation under [section 76](#) shall be entered into or made by the Māori Trustee on behalf of that person.

(2) If any Maori land is owned by a single owner in severalty or is vested in trust in a body corporate or a trustee (other than the Māori Trustee), the owner or the body corporate or the trustee, as the case may be, may appoint the Māori Trustee as his, her, or its agent to act in respect of any arrangement for the purposes of [section 50](#) or [section 60](#) or any claim for compensation under [section 76](#); and in any such case the Māori Trustee, if he or she accepts the appointment, shall have all the powers and discretions of the person appointing him or her in respect of such an arrangement.

(3) Any compensation agreed upon in any case where the Māori Trustee is acting for the person entitled to it shall be paid to the Māori Trustee; and, subject to subsection (4), the Māori Trustee shall distribute the compensation money, after making any proper deductions, to the persons entitled to it.

(4) If he or she thinks fit to do so, the Māori Trustee may apply to the Maori Land Court to determine to whom, and in what proportions, any compensation money paid to him or her under this section should, according to what the court considers just and equitable in the circumstances, be distributed; and the compensation money shall be distributed in accordance with any order made by the court in that behalf.

(5) Any action or decision of the Māori Trustee under this section shall be binding on all persons whom he or she represents, and anything done or omitted to be done by the Māori Trustee in the exercise of his or her rights and powers under this section shall not be actionable at the suit of any person.

terras e dos necessários à manutenção de seu modo de viver.

92. O estabelecimento de metodologia de cálculo relativo à participação dos indígenas nos resultados da exploração/aproveitamento dos potenciais hidráulicos necessariamente perpassa: **a)** pela análise de critérios sociais, econômicos, especificidades técnicas do setor elétrico relativos ao Brasil; **b)** pela aferição dos impactos dos empreendimentos no meio ambiente, nas terras e no modo de viver indígenas, ouvidos tais povos, conforme Convenção 169 da OIT; e **c)** pela necessidade de observância da proteção jurídica concedida a esses povos pelas normas nacionais e internacionais.

93. Esta Corte tem precedentes no uso da **analogia** no deslinde de mandados de injunção, dentre os quais destaco: **aposentadoria especial de servidor público portador de deficiência** e aplicação analógica da Lei nº 8.213/1991 (MI 6641); exercício do **direito de greve por servidores públicos** e aplicação analógica da Lei nº 7783/1989 (MI 708); e enquadramento da **homofobia e transfobia como crimes de racismo** e, conseqüente, aplicação analógica da Lei nº 7.716/89 (MI 4733).

VII.B) DA APLICAÇÃO DOS PARÂMETROS AO CASO CONCRETO

94. A Usina Hidrelétrica de Belo Monte desde 2015 desvia águas de rio importante para o modo de viver indígena e, como amplamente demonstrado nesta decisão, permanece a impactar, sob múltiplos aspectos, seu estilo de vida. Remarco que se cuida de conclusão assentada em precedente específico do STF (RE 1379751 ED-terceiros-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

95. Em razão da existência em lei da Compensação

Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos (CFURH), considero, num juízo de cognição sumária, ser viável a aplicação **adaptada** de percentual incidente sobre a UHBM para pagamento da participação dos indígenas nos resultados da exploração dos potenciais hidráulicos, de acordo com as seguintes especificações:

- a) Visto que as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, em regime de posse permanente e usufruto exclusivo, são de propriedade da União, **100% do valor repassado à União, na forma do art. 17, § 1º, I da Lei nº 9648/20, a título de Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos (CFURH) deve ser repassado aos indígenas, como participação nos resultados do empreendimento;**
- b) Em se cuidando de posse coletiva, é necessário um regime de utilização de recursos pautado na deliberação coletiva e com ampla transparência, inclusive nas prestações de contas com dados abertos na internet, a fim de que não gere distorções e disputas individuais;
- c) O valor a ser repassado aos indígenas pelos impactos decorrentes da exploração do potencial energético dos recursos hídricos será aplicado em favor das comunidades/territórios indígenas diretamente afetados pela UHBM,

devidamente identificados pelo Ministério dos Povos Indígenas (MPI), pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e pelo Ministério das Minas e Energia (MME), com participação dos indígenas, mediante as seguintes possibilidades de uso:

c.1) incremento especial do Bolsa-Família no território afetado;

c.2) projetos de produção sustentável que gerem benefícios diretos para toda a coletividade;

c.3) melhoria da infraestrutura educacional e sanitária nos territórios indígenas;

c.4) segurança dos territórios;

c.5) projetos de reflorestamento em terras indígenas.

d) Além do previsto no item anterior, percentual dos recursos será destinado a Fundo Nacional exclusivo para a demarcação de terras indígenas, nos termos de regulação específica. Enquanto não houver tal marco regulatório, os recursos serão repassados integralmente aos povos indígenas diretamente atingidos pelo empreendimento;

e) O modo de distribuição e repasse aos

indígenas deve ser estabelecido, conjuntamente, pelas entidades impetrantes e Ministérios envolvidos, à vista do grau de impacto em cada comunidade, sendo obrigatória a participação do Ministério Público Federal como fiscal da lei;

- f) O percentual a que se refere a alínea “a” é considerado patamar mínimo para o fim de estabelecimento da participação dos indígenas nos resultados. Assim, é admitida a formalização de acordo entre povos indígenas, União, Estados e Municípios e empresa responsável pela exploração do potencial energético da UHBM para pagamento em valor superior, sendo necessária a participação do Ministério Público Federal, como fiscal da lei, e dos órgãos do Poder Executivo envolvidos.

96. O cumprimento de tais exigências deve ser formalmente documentado perante os órgãos públicos envolvidos, bem como publicizado, inclusive em sítios eletrônicos, observada a Lei de Acesso à Informação.

**VII.C) DA CONCESSÃO DE EFICÁCIA *ERGA OMNES*:
INDÍGENAS E PAGAMENTO DE PARTICIPAÇÃO NOS
RESULTADOS DA EXPLORAÇÃO DO POTENCIAL
ENERGÉTICO DE RECURSOS HÍDRICOS**

97. Nos termos do art. 9º da Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016, a decisão em sede de mandado de injunção terá eficácia subjetiva limitada às partes e produzirá efeitos até o advento da norma regulamentadora. **Contudo, é possível que seja conferida eficácia *ultra partes* ou *erga omnes* à decisão, quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração (§ 1º).**

98. Estamos diante da hipótese de inerência, pois à luz do princípio da isonomia o raciocínio expendido quanto ao caso da UHBM vale para todos os demais em que haja ou venha a haver a exploração de potenciais energéticos em terras indígenas, assim como nos casos de impactos diretos sobre elas (a exemplo da UHBM).

99. Ademais, problemas sanitários, sociais e ambientais, a exemplo dos existentes na região de influência da Hidrelétrica de Belo Monte, tendem a se repetir em contextos semelhantes.

100. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE³⁶ (2024), no Censo Demográfico de 2022 foram identificadas 8.568 localidades indígenas no território brasileiro, das quais 6.130 (71,55%) estão localizadas em Terras Indígenas declaradas, homologadas, regularizadas ou encaminhadas como Reservas Indígenas na data de referência do Censo. A distribuição é a seguinte:

A **Região Norte**, que possui o maior quantitativo de pessoas indígenas entre as Grandes Regiões – 753 780 pessoas indígenas (44,47%), abriga também a maior parcela das localidades indígenas identificadas, com 5 158

³⁶ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022 : localidades indígenas : resultados do universo**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102157> Acesso em 10 mar 2025.

(60,20%) das localidades do país. Em seguida, estão a **Região Nordeste**, com 1 764 (20,59%), a **Região Centro-Oeste**, com 1 102 localidades (12,86%), seguida do **Sul** com 308 (3,59%) localidades e o Sudeste com 236 (2,75%).

(...)

Entre as Unidades da Federação, **o Amazonas possui o maior quantitativo de localidades (2 571)**, reunindo 30,00% das localidades de todo o país. **Em segundo lugar, está o Mato Grosso**, com 924 (10,78%) localidades, **seguido do Pará**, com 869 (10,14%) localidades e **do Maranhão**, com 750 (8,75%).

(IBGE, 2024, grifo nosso)

101. À vista desse contexto, é evidente que empreendimentos voltados para o aproveitamento dos potenciais energéticos de recursos hídricos em terras indígenas (ou recursos minerais³⁷) geram impactos onde quer que se instalem, seja no Rio Xingu ou não. **Não se trata de situação restrita ao empreendimento, ao rio e aos povos indígenas em questão, representados pelas impetrantes.**

102. **Esse cenário autoriza a concessão de eficácia *ultra partes* ou *erga omnes* à decisão**, visto que a omissão quanto ao estabelecimento de condições para o aproveitamento dos potenciais energéticos de recursos hídricos em terras indígenas, bem como quanto ao modo de participação dos indígenas nos resultados dessa atividade inviabiliza a justa compensação dos povos indígenas pelos impactos de tal aproveitamento, onde

³⁷ Esta decisão não alcança o cumprimento da Constituição Federal quanto à possível lavra legal de minerais com a participação dos povos indígenas na deliberação e nos resultados. Contudo, sublinho que a ausência de regulamentação dos artigos 176, § 1º, e 231 da Carta Magna favorece o garimpo ilegal, o “narcogarimpo” e a crescente atuação de organizações criminosas, sobretudo na Amazônia. Tais organizações criminosas, vinculadas ou não a poderes locais, operam o financiamento, a logística e a lavagem de dinheiro no garimpo ilegal, pressionando os territórios indígenas permanentemente. Com as práticas atualmente verificadas, os povos indígenas ficam com pesados ônus, sem benefícios, mesmo que alguns se associem ao garimpo ilegal. **Tema que também aguarda deliberação legislativa há quase 37 anos, desde a promulgação da Constituição, em 1988.**

quer que se encontrem no território nacional.

103. Portanto, enquanto não sanada a omissão legislativa referente à regulamentação dos arts. 176, § 1º, e art. 231, §3º, da Constituição Federal, para todos os casos em que a União, por meio do Poder Executivo e do Congresso Nacional, autorizar o aproveitamento dos potenciais energéticos dos recursos hídricos em terras indígenas (ou com impactos diretos sobre elas) devem ser aplicados os itens 74 (condições específicas), 95 e 96 (participação nos resultados) desta decisão.

104. Friso que as regras dispostas no item anterior (item 103) não implicam, por si só, liberação de todo e qualquer aproveitamento do potencial energético de recursos hídricos em terras indígenas. Tal autorização cabe à União, observada a Convenção 169 da OIT. Estabelece-se tão somente o regime jurídico aplicável enquanto pendente a omissão legislativa.

VIII - PRAZO PARA PURGAR A MORA LEGISLATIVA

105. Considerando que a omissão legislativa em comento (regulamentação dos arts. 176, § 1º, e art. 231, §§ 3º e 6º da Constituição Federal) **perdura há quase 37 anos**, fixo o **prazo de 24 (vinte e quatro) meses** para que seja purgada a mora legislativa, pela União, haja vista o amplo debate que a matéria exige.

106. Reitero que a omissão legislativa não é superada pela mera propositura de projeto de lei, sendo necessárias a aprovação e publicação da norma regulamentadora, sob pena de *inertia deliberandi* (nesse sentido: ADI 3682, ADO 27, ADPF 1013 e ADO 44).

IX - DISPOSITIVO

107. Por todo o exposto, em juízo de cognição sumária:

- a) **reconheço a omissão legislativa** em relação à regulamentação dos arts. 176, §1º, e 231, §§ 3º e 6º, da Constituição Federal;
- b) **Concedo o prazo de 24 (vinte e quatro) meses**, contados da data de publicação desta decisão, para que a União, por meio do Congresso Nacional, purgue a mora legislativa discutida nestes autos;
- c) Enquanto não suprida a omissão legislativa tratada nestes autos, determino que a **participação dos indígenas nos resultados da Usina Hidrelétrica de Belo Monte** deve se dar na forma dos **itens 95 e 96** desta decisão;
- d) **Estabeleço a eficácia erga omnes**. Empreendimentos voltados para o aproveitamento dos potenciais energéticos de recursos hídricos em terras indígenas geram impactos onde quer se instalem. Não se trata de situação restrita à UHBM, ao rio em questão e aos povos indígenas representados pelas impetrantes. Assim, enquanto pendente a regulamentação tratada nestes autos, as **condições específicas** para eventual novo aproveitamento dos potenciais energéticos de recursos hídricos em terras indígenas e a **forma de pagamento da participação dos indígenas nos resultados** de tal atividade devem observar os **itens 74 e 103 desta decisão**;

108. Realço, mais uma vez, que esta decisão **não determina** novas explorações de potenciais energéticos em terras indígenas. Estas, se vierem a ocorrer, dependerão do cumprimento de todos os requisitos constitucionais e legais, notadamente a Convenção 169 da OIT. **O escopo desta decisão judicial limita-se a suprir lacunas e omissões em face da Constituição Federal**, fixando as condições de participação dos povos indígenas em atividades atingindo suas terras, de modo a que eles deixem de ser apenas vítimas e passem à condição de beneficiários. Friso que não cabe ao STF substituir a vontade dos povos indígenas, que podem e devem ser protegidos em todas as suas opções - inclusive a de se recusarem à participação nos resultados das atividades apontadas na Constituição Federal.

109. Notifique-se as autoridades impetradas para que prestem informações no prazo de 10 (dez) dias, bem como **dê-se ciência ao órgão de representação judicial da União**, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, para que, querendo, ingresse no feito.

110. Cite-se a NORTE ENERGIA S/A (NESA), consórcio que detém a concessão da Usina Hidrelétrica Belo Monte, para, querendo, manifestar-se, nestes autos, no prazo de 15 (quinze) dias;

111. Intime-se a Fundação Nacional do Índio - FUNAI, na forma do art. 2º da Resolução nº 454/2022 - CNJ³⁸;

³⁸ **Art. 1º** Estabelecer diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso ao Judiciário de pessoas e povos indígenas.

(...)

Art. 3º Para garantir o pleno exercício dos direitos dos povos indígenas, compete aos órgãos do Poder Judiciário:

(...)

112. Intime-se a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), para, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestar-se sobre a energia elétrica produzida pelo empreendimento hidrelétrico de Belo Monte e suas repercussões em relação à Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH);

113. Intime-se o Estado do Pará e os Municípios de Altamira/PA, Vitória do Xingu/PA e Município de Brasil Novo/PA³⁹, para, querendo, manifestar-se, nestes autos, no prazo de 15 (quinze) dias;

114. Após, ouça-se o Ministério Público (art. 7º da Lei nº 13.300/2016)."

Ante o exposto, voto pelo referendo da medida cautelar.

É como voto.

VII – promover a intimação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Ministério Público Federal nas demandas envolvendo direitos de pessoas ou comunidades indígenas, assim como intimar a União, a depender da matéria, para que manifestem eventual interesse de intervirem na causa; e

³⁹ Entes recebedores de parcela da Compensação Financeira pelo Uso dos Recursos Hídricos (CFURH) relativa ao empreendimento hidrelétrico de Belo Monte, conforme Relatório Anual (2024) da Norte Energia S/A. Disponível em: <https://www.norteenergiasa.com.br/media/gallery/docs/relatorio-da-administracao-2024.pdf> Acesso em 10 mar 2025.