19/12/2025 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S)	: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA
ADV.(A/S)	: RICARDO BARAVIERA SOBRINHO
ADV.(A/S)	: INGRID GOMES MARTINS
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S)	: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S)	: FÁBIO KONDER COMPARATO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE.	: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
AM. CURIAE.	: WWF - BRASIL
ADV.(A/S)	: DANIELA MALHEIROS JEREZ
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 57D6-CA74-8D02-362E e senha 2F70-7738-8341-2C64

	SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: ANA CLÁUDIA CIFALI
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S)	: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
AM. CURIAE.	: COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S)	: CRISTIANE SOARES DE SOARES
ADV.(A/S)	: MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA
ADV.(A/S)	: EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA
ADV.(A/S)	: CAROLINA RIBEIRO SANTANA
ADV.(A/S)	: LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S)	: LEONARDO LIMA GÜNTHER
ADV.(A/S)	: GABRIELA ARAUJO PIRES
ADV.(A/S)	: JULIA ANDRADE FEREZIN
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINE SILVA MAGNONI
ADV.(A/S)	: LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: CAROLINE LEAL MACHADO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S)	: MAURICIO GUETTA
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	: LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ADV.(A/S)	: CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 57D6-CA74-8D02-362E e senha 2F70-7738-8341-2C64

AM. CURIAE.	: CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S)	: ALUISIO LADEIRA AZANHA
AM. CURIAE.	: POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S)	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S)	: ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: CECILIA PAIVA SOUSA
ADV.(A/S)	: PATRICIA OLIVEIRA GOMES
ADV.(A/S)	: PÉRICLES MARTINS MOREIRA
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S)	: ADELAR CUPSINSKI

Ementa. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÕES DIRETAS DE CONSTITUCIONALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE. MARCO TEMPORAL. HOMOLOGAÇÃO DO PRODUTO DA COMISSÃO ESPECIAL. PROCEDÊNCIA EM PARTE DOS PEDIDOS. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. PEDIDOS PARCIALMENTE PROCEDENTES. AGRAVOS PREJUDICADOS.

I. CASO EM EXAME

1.Ações diretas em que se discute a (in)constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 14.701/2023, por ferir direitos fundamentais dos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 57D6-CA74-8D02-362E e senha 2F70-7738-8341-2C64

povos indígenas, especialmente os previstos no art. 231, da CF/1988.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há três questões em discussão: (i) analisar se o produto da Comissão Especial deve ser homologado e considerado como parte integrante do julgamento; (ii) saber se os dispositivos da Lei nº 14.701/2023 são constitucionais e se a referida Lei conflita com o que restou decidido no Tema 1031, de Repercussão Geral; e (iii) verificar que há omissão inconstitucional relativamente ao art. 67 do ADCT.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O produto da Comissão Especial que resultou de consenso mínimo dos participantes deve ser homologado, tomando em consideração como uma interpretação possível na exegese constitucional do conflito subjacente, com consideração por esta Corte no presente julgamento, bem ainda envio ao Parlamento federal para que sejam adotadas as providências que entender cabíveis.

4. Deve-se reconhecer a procedência em parte dos pedidos da ADC 87, ADI 7.582, 7.583 7.584 e 7.586, declarando a inconstitucionalidade: a) da expressão "na data da promulgação da Constituição Federal", do caput do art. 4º, bem ainda dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei 14.701/2023; b) com redução de texto, da interpretação que exija o registro em "áudio e vídeo". Tal expressão deve ser compreendida como alternativa, ou seja, "áudio ou vídeo". A novel exigência não pode ser oponível aos laudos antropológicos que tenham sido finalizados, documentados e entregues à Funai até a entrada em vigor da Lei 14.701/2023; c) sem redução de texto, das expressões "desde o início do procedimento" e "desde o início do processo administrativo demarcatório", dispostas nos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023, às quais se deve dar interpretação conforme à Constituição no sentido da abertura da fase instrutória (quando o processo administrativo é aberto pela Funai e inicia-se a 1ª etapa, ou seja, o início da fase de "Identificação e delimitação"), até que sobrevenha alteração legislativa da Lei 14.701/2023; d) dos §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei 14.701/2023, considerando-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 57D6-CA74-8D02-362E e senha 2F70-7738-8341-2C64

ocupantes não indígenas até que sejam declarados os limites da demarcação pelo Ministro da Justiça (portaria de declaração); e) do art. 10 da Lei 14.701/2023; f) do art. 13 da Lei 14.701/2023, mantendo-se o que decidido no item VIII do tema 1.031 da RG, assegurando ao particular que tiver sido alcançado pelo redimensionamento da delimitação anterior, em qualquer circunstância, o direito à indenização na forma do item V do tema 1.031 da RG; g) sem redução de texto, do art. 14 da Lei 14.701/2023, estabelecendo interpretação conforme à Constituição no sentido de que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos devem ser adequados à Lei 14.701/2023, ressalvados os atos administrativos praticados anteriormente à sua vigência; h) sem redução de texto, dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei 14.701/2023, procedendo à interpretação conforme à Constituição, aplicando a norma unicamente quando o ato de transferência do domínio indígena não guarde correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena, ainda que sob forma substitutiva, compensatória ou complementar daquela tradicionalidade, a exemplo das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973; das terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973, situações nas quais serão aplicáveis ao regime do art. 231 da CF; i) do parágrafo único do art. 20 da Lei 14.701/2023, bem ainda procedendo à interpretação conforme à Constituição ao art. 20, caput, e ao art. 22 da Lei 14.701/2023, para assentar a necessidade de haver expressa motivação, com base no postulado da proporcionalidade, da presença, no ato administrativo, de fundamentos fáticos que amparem a interferência estatal no uso e gozo da posse coletiva indígena e assegurado o direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas envolvidas; j) do art. 23, caput e seu § 1º, bem ainda da expressão "nos horários e

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 57D6-CA74-8D02-362E e senha 2F70-7738-8341-2C64

condições estipulados pelo órgão federal gestor", constante do § 2º do art. 23, possibilitando que ocorra o trânsito de visitantes e pesquisadores em áreas indígenas nas seguintes hipóteses: (a) por particulares, desde que autorizados pela comunidade indígena; (b) por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos; (c) pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos; (d) por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; (e) por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos de passagem ou (f) para desenvolvimento de turismo em terras indígenas, desde que: (f.1) seja organizado pela própria comunidade indígena, devendo ser permitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros; e (f.2) respeitada a autodeterminação dos indígenas; k) sem redução de texto, dos arts. 26 e 27 da Lei 14.701/2023, mediante interpretação conforme à Constituição, no sentido de que se sobressaem constitucionais e convencionais desde que condicionados à circunstância de que os resultados de tais atividades sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena; l) da expressão "em 5 de outubro de 1988", presente nas alterações procedidas no art. 2º, IX, da Lei 4.132/1962 e no art. 2º, IX, da Lei 6.001/1973, pelos arts. 31 e 32 da Lei 14.701/2023.

5. Declarou-se a omissão inconstitucional relativamente ao art. 67 do ADCT, conferindo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias aos Poderes Públicos para que cumpram todas as determinações contidas na integralidade das disposições contidas no tópico 5 do voto do Relator, registrando, de forma expressa, que elas são transitórias, para fins de superação da omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT, e persistirão até que sobrevenha lei formal e material do Parlamento Federal.

6. Declarou-se prejudicados os agravos interpostos em face das decisões monocráticas anteriores.

IV. DISPOSITIVO E TESE

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 57D6-CA74-8D02-362E e senha 2F70-7738-8341-2C64

6. Homologação do produto da Comissão Especial. Pedidos parcialmente procedentes. Declaração de inconstitucionalidade por omissão quanto ao art. 67 do ADCT, com fixação de prazo de 180 (cento e oitenta) para o cumprimento das determinações estabelecidas pelo Relator. Agravos prejudicados.

Tese de julgamento: "**1**. Os consensos mínimos obtidos na Comissão Especial devem ser homologados, tomando em consideração como uma interpretação possível na exegese constitucional do conflito subjacente, com consideração por esta Corte no presente julgamento, bem ainda envio ao Parlamento. **2**. Os pedidos da ADC 87, ADI 7.582, 7.583 7.584 e 7.586, devem ser julgados parcialmente procedentes, na forma do item 4 acima. **3**. Existe omissão inconstitucional relativamente ao art. 67 do ADCT, ficando estabelecido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que os Poderes Públicos cumpram todas as determinações transitórias contidas na integralidade das disposições contidas no tópico 5 deste voto, até que sobrevenha lei formal e material do Parlamento Federal.".

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, arts. 5º e 231e art. 67, do ADCT.

Jurisprudência relevante citada: ACO 312 QO, rel. Min. Nelson Jobim; Pet 3.388, rel. Min Ayres Britto; RE 1.017.365/SC - rel. Min. Edson Fachin.

ACÓRDÃO:

O Tribunal, por maioria, 1) homologou o produto da Comissão Especial, tomando em consideração como uma interpretação possível na exegese constitucional do conflito subjacente, com consideração por esta Corte no presente julgamento, bem ainda envio ao Parlamento federal para que sejam adotadas as providências que entender cabíveis; e 2) julgou procedente em parte os pedidos formulados na ADC 87 e nas ADIs 7.582, 7.583 e 7.586, declarando a inconstitucionalidade: a) da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 57D6-CA74-8D02-362E e senha 2F70-7738-8341-2C64

expressão "na data da promulgação da Constituição Federal", do caput do art. 4º, bem ainda dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei 14.701/2023; b) com redução de texto, da interpretação que exija o registro em "áudio e vídeo". Tal expressão deve ser compreendida como alternativa, ou seja, "áudio ou vídeo". A novel exigência não pode ser oponível aos laudos antropológicos que tenham sido finalizados, documentados e entregues à Funai até a entrada em vigor da Lei 14.701/2023; c) sem redução de texto, das expressões "desde o início do procedimento" e "desde o início do processo administrativo demarcatório", dispostas nos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023, às quais se deve dar interpretação conforme à Constituição no sentido da abertura da fase instrutória (quando o processo administrativo é aberto pela Funai e inicia-se a 1ª etapa, ou seja, o início da fase de "Identificação e delimitação"), até que sobrevenha alteração legislativa da Lei 14.701/2023; d) dos §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei 14.701/2023, considerando-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes não indígenas até que sejam declarados os limites da demarcação pelo Ministro da Justiça (portaria de declaração); e) do art. 10 da Lei 14.701/2023; f) do art. 13 da Lei 14.701/2023, mantendo-se o que decidido no item VIII do tema 1.031 da RG, assegurando ao particular que tiver sido alcançado pelo redimensionamento da delimitação anterior, em qualquer circunstância, o direito à indenização na forma do item V do tema 1.031 da RG; g) sem redução de texto, do art. 14 da Lei 14.701/2023, estabelecendo interpretação conforme à Constituição no sentido de que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos devem ser adequados à Lei 14.701/2023, ressalvados os atos administrativos praticados anteriormente à sua vigência; h) sem redução de texto, dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei 14.701/2023, procedendo à interpretação conforme à Constituição, aplicando a norma unicamente quando o ato de transferência do domínio indígena não guarde correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena, ainda que sob forma substitutiva, compensatória ou complementar daquela tradicionalidade, a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 57D6-CA74-8D02-362E e senha 2F70-7738-8341-2C64

exemplo das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973; das terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973, situações nas quais serão aplicáveis ao regime do art. 231 da CF; i) do parágrafo único do art. 20 da Lei 14.701/2023, bem ainda procedendo à interpretação conforme à Constituição ao art. 20, caput, e ao art. 22 da Lei 14.701/2023, para assentar a necessidade de haver expressa motivação, com base no postulado da proporcionalidade, da presença, no ato administrativo, de fundamentos fáticos que amparem a interferência estatal no uso e gozo da posse coletiva indígena e assegurado o direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas envolvidas; j) do art. 23, caput e seu § 1º, bem ainda da expressão "nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor", constante do § 2º do art. 23, possibilitando que ocorra o trânsito de visitantes e pesquisadores em áreas indígenas nas seguintes hipóteses: (a) por particulares, desde que autorizados pela comunidade indígena; (b) por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos; (c) pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos; (d) por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; (e) por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos de passagem ou (f) para desenvolvimento de turismo em terras indígenas, desde que: (f.1) seja organizado pela própria comunidade indígena, devendo ser permitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros; e (f.2) respeitada a autodeterminação dos indígenas; k) sem redução de texto, dos arts. 26 e 27 da Lei 14.701/2023, mediante interpretação conforme à Constituição, no sentido de que se sobressaem constitucionais e convencionais desde que condicionados à circunstância de que os resultados de tais atividades

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 57D6-CA74-8D02-362E e senha 2F70-7738-8341-2C64

sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena; l) da expressão "em 5 de outubro de 1988", presente nas alterações procedidas no art. 2º, IX, da Lei 4.132/1962 e no art. 2º, IX, da Lei 6.001/1973, pelos arts. 31 e 32 da Lei 14.701/2023; 3) declarou a inconstitucionalidade por omissão quanto ao art. 67 do ADCT, conferindo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias aos Poderes Públicos para que cumpram todas as determinações contidas na integralidade das disposições contidas no tópico 5 do voto do Relator, registrando, de forma expressa, que elas são transitórias, para fins de superação da omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT, e persistirão até que sobrevenha lei formal e material do Parlamento Federal; e 4) declarou prejudicados os agravos interpostos em face das decisões monocráticas anteriores. Tudo nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), vencidos parcialmente os Ministros Edson Fachin (Presidente) e Cármen Lúcia. Os Ministros Flávio Dino, Cristiano Zanin, Dias Toffoli, André Mendonça e Nunes Marques acompanharam o Relator com as ressalvas constantes dos respectivos votos.

Publique-se.
Brasília, 19 de dezembro de 2025.

Ministro GILMAR MENDES
Relator
Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 57D6-CA74-8D02-362E e senha 2F70-7738-8341-2C64

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S)	: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA
ADV.(A/S)	: RICARDO BARAVIERA SOBRINHO
ADV.(A/S)	: INGRID GOMES MARTINS
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S)	: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S)	: FÁBIO KONDER COMPARATO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE.	: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
AM. CURIAE.	: WWF - BRASIL
ADV.(A/S)	: DANIELA MALHEIROS JEREZ
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9084-BF90-99E2-371D e senha 586B-18D0-BBE5-58BC

	SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: ANA CLÁUDIA CIFALI
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S)	: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
AM. CURIAE.	: COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S)	: CRISTIANE SOARES DE SOARES
ADV.(A/S)	: MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA
ADV.(A/S)	: EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA
ADV.(A/S)	: CAROLINA RIBEIRO SANTANA
ADV.(A/S)	: LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S)	: LEONARDO LIMA GÜNTHER
ADV.(A/S)	: GABRIELA ARAUJO PIRES
ADV.(A/S)	: JULIA ANDRADE FEREZIN
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINE SILVA MAGNONI
ADV.(A/S)	: LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: CAROLINE LEAL MACHADO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S)	: MAURICIO GUETTA
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	: LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ADV.(A/S)	: CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9084-BF90-99E2-371D e senha 586B-18D0-BBE5-58BC

AM. CURIAE.	: CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S)	: ALUISIO LADEIRA AZANHA
AM. CURIAE.	: POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S)	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S)	: ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: CECILIA PAIVA SOUSA
ADV.(A/S)	: PATRICIA OLIVEIRA GOMES
ADV.(A/S)	: PÉRICLES MARTINS MOREIRA
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S)	: ADELAR CUPSINSKI

RELATÓRIO

ADC 87, ADI 7.582, ADI 7.583, ADI 7.586

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):

Trata-se de ações de controle concentrado de constitucionalidade que

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9084-BF90-99E2-371D e senha 586B-18D0-BBE5-58BC

discutem a conformidade da Lei 14.701/2023 – que versa sobre o reconhecimento, a demarcação o uso e a gestão de terras indígenas – com a Constituição.

1 - RELATÓRIO DA ADC 87

Cuida-se de ação declaratória de constitucionalidade ajuizada pelos partidos Progressistas, Republicanos e Partido Liberal, em que se postula o reconhecimento da constitucionalidade da Lei 14.701/2023, em sua integralidade, em especial quanto aos dispositivos vetados pela Presidência, sob a alegação de ofensa à "*adequada exegese constitucional*", conforme realizado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do **RE 1.017.365/SC** (Tema nº 1.031).

Pedem, ao final, "*a declaração de plena constitucionalidade da integralidade da Lei nº 14.701, republicada em 28.12.2023, com o texto resultado da derrubada dos vetos presidenciais em sessão conjunta realizada em 14.12.2023, tudo com base nos arts. 1º, 2º, 5º, caput, e 231, da CF.*" (eDOC 28)

Distribuída em 28.12.2023, a **ADC 87** houve a distribuição por prevenção das demais ações diretas ora apreciadas em conjunto.

Em 22 de abril de 2024 proferi decisão conjunta nas ações (ADC 87, ADI 7.582, ADI 7.583, ADI 7.586 e ADO 86), deferindo parcialmente a medida cautelar requerida nas **ADIs 7.582, 7.583 e 7.586,** determinando, *ad referendum* do Pleno, a suspensão, na forma do art. 21 da Lei 9.868/1999, de todos os processos judiciais que discutam, **no âmbito dos demais órgãos do Poder Judiciário**, a constitucionalidade da Lei 14.701/2023, até que o Supremo Tribunal Federal se manifeste definitivamente sobre a matéria ou até eventual decisão desta Corte em sentido contrário. Apreciei, ainda, os pedidos de ingresso no feito, na qualidade de *amicus curiae*, exame ao qual procedo à luz do parâmetro da representatividade adequada (**RE 817.338 AgR**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 24.6.2019). Determinei, também, de modo concomitante com a intimação para manifestação sobre a utilização dos meios consensuais de solução de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9084-BF90-99E2-371D e senha 586B-18D0-BBE5-58BC

litígios, a intimação, no prazo de 30 (trinta) dias, das duas casas do Congresso Nacional para a prestação de informações (Lei 9.868/1999, arts. 6º e 11) (eDOC 118).

Decorridos os prazos de manifestação, proferi decisão admitindo outras entidades como *amici curiae* e determinando a criação de Comissão Especial, como método autocompositivo, nos autos de todas as 5(cinco) ações de controle de constitucionalidade, indicando o procedimento a ser adotado (eDOC 248).

Agravo interno interposto pela ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB e a ASSOCIAÇÃO JUÍZES PARA A DEMOCRACIA – AJD, requerendo a reconsideração da decisão que concedeu a medida cautelar. Em síntese, sustentou a (i) impossibilidade de autocomposição sobre direitos indisponíveis; (ii) ausência de decisão sobre a competência da relatoria; (iii) não referendo da liminar; (iv) a pendência de apreciação dos embargos de declaração; e (v) a inadequação do papel atribuído à Procuradoria-Geral da República (eDOC 282).

Após a realização da primeira reunião da Comissão Especial de autocomposição, ocorrida em 5 de agosto de 2024 (eDOC 372), despachei nomeando para assessoramento técnico da Comissão Especial, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), na forma do art. 8º da Lei 13.140/2015 (eDOC 448).

Com a realização de mais duas reuniões da Comissão Especial de autocomposição (eDOC 458 e eDOC 489), determinei, em 19 de setembro de 2024, a oitiva de *experts* (eDOC 498).

Termo da quarta reunião da Comissão Especial de autocomposição. (eDOC 508)

Com a saída da ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS – APIB da mesa de negociação, determinei que o Ministério dos Povos Indígenas indicasse 5 (cinco) representantes indígenas, sendo 1 (um) de cada região do país para participarem da Comissão Especial na condição de membros (eDOC 556).

Agravo interno interposto pela ARTICULAÇÃO DOS POVOS

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9084-BF90-99E2-371D e senha 586B-18D0-BBE5-58BC

INDÍGENAS DO BRASIL – APIB, em face da decisão de 02/10/2024, especificamente quanto ao tópico que determinou que o Ministério dos Povos Indígenas indicasse 5 (cinco) representantes indígenas para ocuparem esses assentos na conciliação, sendo 1 (um) de cada região do país (eDOC 575).

Após a realização de outras seis reuniões da Comissão Especial, proferi decisão prorrogando o prazo de duração dos trabalhos da Comissão Especial para 28.2.2025 (eDOC 598).

Com a continuidade dos trabalhos da Comissão Especial e a realização de mais seis reuniões, proferi decisão publicizando uma minuta de projeto que compatibilizava, na maior medida possível, as diferentes posições e preocupações externadas durante as reuniões, destinada: (i) ao debate sobre a proposta, em especial para saneamento de dúvidas de interpretação e sugestões de aprimoramento e, primordialmente, (ii) à identificação dos pontos de consenso em torno de alguma proposta (eDOC 644).

Posteriormente à realização da décima sétima reunião da Comissão Especial de autocomposição (eDOC 645), acolhi pedido da União para suspender a Comissão Especial, para fins de formação de consenso entre os membros da Comissão Especial e para internalização da proposta do Gabinete juntada aos autos (eDOC 663).

Em 25 de março de 2025, proferi decisão remarcando a data de início dos trabalhos da Comissão Especial (eDOC 714).

Com a realização de outras duas reuniões da Comissão Especial, prorroguei o prazo de duração dos trabalhos da Comissão Especial para 25.6.2025 (eDOC 744).

Após a vigésima terceira reunião da Comissão Especial de autocomposição, (eDOC 773), determinei a intimação dos órgãos/entidades que indicaram membros da Comissão Especial e os *amicus curiae* para se manifestarem sobre o "Plano Transitório para regularização das Terras Indígenas em litígio judicial" apresentado pela União no eDOC 774-780 (eDOC 782).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9084-BF90-99E2-371D e senha 586B-18D0-BBE5-58BC

Na sequência, deferi o ingresso de outras entidades como *amici curiae*, e determinei a abertura de vistas à Procuradoria-Geral da República sobre o mérito das ações e, ainda, a intimação de todos os intervenientes que ainda não tenham se pronunciado sobre o produto da Comissão Especial para manifestação (eDOC 830).

Parecer da Procuradoria-Geral da República sobre o mérito das ações, no seguinte sentido: i) que os pedidos formulados nas ações sejam julgados parcialmente procedentes, nos termos da fundamentação apresentada nesta manifestação; (ii) não se opõe ao conteúdo da proposta apresentada pela Comissão Especial de Autocomposição; e (iii) sugere que conflitos fundiários de maior repercussão entre indígenas e não indígenas, em que a decisão possa tensionar o ambiente, sejam abertas mesas de conciliação específicas no Supremo Tribunal Federal.

Registro, por fim, que em razão da tramitação em conjunto das ações, os eventos processuais mais importantes estão descritos na ADC 87.

2 - RELATÓRIO DA ADI N° 7.582

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB), pelo PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE e pela REDE SUSTENTABILIDADE em face da Lei nº 14.701/2023, que *"regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973."*.

Em síntese, requer: a) a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 14.701/2023, a saber: artigo 4º, caput, incisos I, II, III e IV e §§1º, 2º, 3º, 4º e 7º; artigo 5º, caput e parágrafo único; artigo 6º; artigo 9º, caput e §§1º e 2º; artigo 10; artigo 11, caput e parágrafo único; artigo 13; artigo 14; artigo 15; artigo 18, caput e §1º; artigo 20, caput e parágrafo único;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9084-BF90-99E2-371D e senha 586B-18D0-BBE5-58BC

artigo 21; artigo 22; artigo 23, caput, §§1º e 2º; artigo 24, §3º; artigo 25; artigo 26, caput, §1º e incisos I, II, III e IV; artigo 27, caput e parágrafo único; artigo 31 e redação dada ao inciso IX do caput do artigo 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1963; artigo 32 e redação dada ao inciso IX do caput do artigo 2º da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973; e b) seja dada interpretação conforme a constituição de 1988 aos artigos 231 e 232 - que os direitos territoriais dos povos indígenas são direitos fundamentais e portanto cláusulas pétreas. Em sede cautelar, os requerentes postulam a concessão de tutela de urgência (CPC, art. 300) para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados.

Embargos de declaração opostos conjuntamente pela ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB e ASSOCIAÇÃO JUÍZES PARA A DEMOCRACIA – AJD. Requereram: (i) o esclarecimento quanto à reunião da ADO 86, que "não tem por objeto a Lei 14.701/2023, e se está no âmbito consensual a definição do "relevante interesse público da União"; (ii) a suspensão da eficácia da Lei 14.701/2023 ou, ao menos, dos seguintes dispositivos: artigos 4º, 31 e 32; art. 9º; artigos 11 e 23; e art. 13; e (iii) o estabelecimento da "presença, no espaço da busca de solução conciliatória para diploma legal adequado à disciplina constitucional do artigo 231, de associações representativas de povos indígenas nas cinco regiões geográficas do país." (eDOC 92).

3 - RELATÓRIO DA ADI Nº 7.583

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, PT, pelo Partido Comunista do Brasil - PCdoB e pelo Partido Verde - PV, em face da Lei nº 14.701/2023, de 20 de outubro de 2023, "*cujos vetos do Presidente da República no Projeto de Lei nº 2.903, de 2023 (PL nº 490, de 2007, na Câmara dos Deputados), foram rejeitadas pelo Congresso Nacional: Artigo 4º, caput, incisos I, II, III e IV e §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 7º; Artigo 5º, caput; Artigo 6º; Artigo 9º, caput e*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9084-BF90-99E2-371D e senha 586B-18D0-BBE5-58BC

seus §§ 1º e 2º; Artigo 10; Artigo 11, caput e seu parágrafo único; Artigo 13; Artigo 14; Artigo 15; Artigo 18, caput e seu § 1º; parágrafo único do Art. 20; Artigo 21; Artigo 22; Artigo 23, caput e seus §§ 1º e 2º; Artigo 24 e seu § 3º; Artigo 25; Artigo 26, caput, seu § 1º e seus incisos I, II, III e IV; Artigo 27, caput e seu parágrafo único; Artigo 31, com a redação dada ao inciso IX do caput do Artigo 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1963; Artigo 32, com a redação dada ao inciso IX do caput do Artigo 2º da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973; publicados no Diário Oficial da União do dia 28 de dezembro de 2023".

Em sede cautelar, requereu a concessão da medida, "considerada a excepcional urgência, nos termos previstos no caput e § 3º do art. 10 da Lei nº 9868/99, "sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado", para suspender a eficácia dos seguintes dispositivos da Lei nº 14.701/2023, cuja promulgação pelo Presidente do Senado Federal publicada no DOU de 28/12/2023, considerando os termos requeridos em cada tópico desta petição."

Quanto aos vícios de inconstitucionalidade alegados pelo requerente, utilizou como fundamentação as razões adotadas pelo Presidente da República, emsua Mensagem nº 536, de 20 de outubro de2023: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-536-23.htm.

4 - RELATÓRIO DA ADI 7.586

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT, em face da Lei nº 14.701/2023, *"para que seja declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos legais inscritos no art. 4º, caput, incisos I, II, III e IV do caput e § 1º, § 2º, § 3º, § 4º e §7º; art. 5º, caput; art. 6; art. 9, caput e §§1ª e 2ª; art. 10; art. 11; art. 13; art. 14; art. 15; art.18, caput e §1º e §2º; art. 20, Parágrafo único; Art. 21; Art. 22; Art. 23; art. 24, §3º; Art. 25; art.*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9084-BF90-99E2-371D e senha 586B-18D0-BBE5-58BC

26, § 1º e § 2º; Art. 27; Art. 29; Art. 31 e Art. 32 todos da Lei nº 14.701/2023; que ainda derrogou as leis n. 4.132/62 e a n. 6.001/73, em razão de inconteste vícios formais e materiais que violam os dispositivos Artigo 1º, inciso III; Artigo 3º, incisos I e IV; Artigo 5º, incisos X, XI, XXII, XXXVI, LIV e LV, LXXVIII e §§ 1º, 2º e 3º; Artigo 225, Artigo 37, caput; Artigo 231 e o Artigo 232, todos da Constituição da República Federativa do Brasil, além do Artigo 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, como também Tratados Internacionais de Direitos Humanos assinalados pelo Estado Brasileiro."

Em sede cautelar, requereu a concessão da medida para "*nos termos do §3º do art. 10 da Lei nº 9.868/1999, para, até o julgamento definitivo desta Ação Direta suspender a vigência do art. 4º, caput, incisos I, II, III e IV do caput e § 1º, § 2º, § 3º, § 4º e §7º; art. 5º, caput; art. 6; art. 9, caput e §§1ª e 2ª; art. 10; art. 11; art. 13; art. 14; art. 15; art.18, caput e §1º e §2º; art. 20, Parágrafo único; Art. 21; Art. 22; Art. 23; art. 24, §3º; Art. 25; art. 26, § 1º e § 2º; Art. 27; Art. 29; Art. 31 e Art. 32 todos da Lei nº 14.701/2023; que ainda derrogou as leis n. 4.132/62 e a n. 6.001/73*." Solicitou também informações prévias ao Congresso Nacional (art. 10, caput, da Lei nº 9.868/1999), e, em seguida, sejam citados o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, para que apresentem manifestação (art. 10, §3º, da Lei nº 9.868/1999).

São os seguintes os vícios de inconstitucionalidade alegados pelo requerente: (i) i**nconstitucionalidades formais:** a incompatibilidade com a Constituição, "especificamente na violação do que foi expresso no §6º do art. 231 da Constituição Federal, em que ao se reconhecer as prerrogativas imprescindíveis aos povos originários, assevera-se que a regulamentação do mencionado artigo, in totum, deve ser realizado por intermédio de lei complementar."; (ii) **inconstitucionalidades materiais:** (ii.i) Marco Temporal propriamente dito; (ii.ii) Produção de provas e o procedimento de demarcação de terras; (ii.iii) presunção de boa-fé a todas as benfeitorias, ensejando indenizações aos ocupantes ainda que já declarada a ilegalidade da ocupação; (ii.iv) indenizações pela desocupação das terras indígenas" (ii.v) proibição de ampliar terras indígenas já demarcadas; (ii.vi) adequação dos processos administrativos de demarcação ainda não concluídos às

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9084-BF90-99E2-371D e senha 586B-18D0-BBE5-58BC

novas regras e nulidade e da demarcação que não atenda a essas regras; (ii.vii) regime jurídico da propriedade privada; (ii.viii) possibilidade de instalação de bases militares; (ii.ix) administração de terras indígenas por órgão federal;(ii.x) contratos de cooperação para atividades econômicas com não indígenas; (ii.xi) renúncia fiscal da União; (ii.xii) impactos econômicos: imposição de obstáculos a acordos de livre comércio e afastamento de investimentos para a economia verde.

Por fim, **deixo de fazer a leitura do relatório da ADO 86, por ter excluído, ao longo do meu voto, a referida ação da análise conjunta**.

É o relatório.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9084-BF90-99E2-371D e senha 586B-18D0-BBE5-58BC

10/12/2025 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S)	: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA
ADV.(A/S)	: RICARDO BARAVIERA SOBRINHO
ADV.(A/S)	: INGRID GOMES MARTINS
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S)	: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S)	: FÁBIO KONDER COMPARATO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE.	: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Edson Fachin, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 55EA-C31F-A9EF-4922 e senha F097-2253-7D0F-63AA

AM. CURIAE.	:WWF - BRASIL
ADV.(A/S)	:DANIELA MALHEIROS JEREZ
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S)	:RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
AM. CURIAE.	:COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S)	:CRISTIANE SOARES DE SOARES
ADV.(A/S)	:MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA
ADV.(A/S)	:EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA
ADV.(A/S)	:CAROLINA RIBEIRO SANTANA
ADV.(A/S)	:LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	:COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S)	:LEONARDO LIMA GÜNTHER
ADV.(A/S)	:GABRIELA ARAUJO PIRES
ADV.(A/S)	:JULIA ANDRADE FEREZIN
ADV.(A/S)	:ANA CAROLINE SILVA MAGNONI
ADV.(A/S)	:LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ
ADV.(A/S)	:MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	:JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	:CAROLINE LEAL MACHADO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S)	:MAURICIO GUETTA
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	:SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
ADV.(A/S)	:PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	:VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	:NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:LUCAS E SILVA BATISTA PILAU

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Edson Fachin, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 55EA-C31F-A9EF-4922 e senha F097-2253-7D0F-63AA

ADV.(A/S)	:CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO
AM. CURIAE.	:CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S)	:ALUISIO LADEIRA AZANHA
AM. CURIAE.	:POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S)	:PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	:RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	:CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S)	:PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	:RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	:CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S)	:CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S)	:ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA
ADV.(A/S)	:MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	:CECILIA PAIVA SOUSA
ADV.(A/S)	:PATRICIA OLIVEIRA GOMES
ADV.(A/S)	:PÉRICLES MARTINS MOREIRA
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S)	:ADELAR CUPSINSKI

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Muito obrigado a Vossa Excelência, Ministro Gilmar, que sintetizou o relatório, referindo-se à ADC 87, conectada às outras três ações que também venho de apregoar: ADIs 7.582, 7.583 e 7586.

Passemos às sustentações orais, não sem antes a Presidência expressar, digo em sentido pessoal, mas creio que expresso a percepção do Colegiado, um elogio ao eminente Ministro-Relator, o Ministro Gilmar Mendes, pela condução da instrução do processo e por ter indicado o

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Edson Fachin, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 55EA-C31F-A9EF-4922 e senha F097-2253-7D0F-63AA

feito à pauta.

Receba Vossa Excelência os nossos sinceros e genuínos cumprimentos.

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Edson Fachin, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 55EA-C31F-A9EF-4922 e senha F097-2253-7D0F-63AA

10/12/2025 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Presidente, queria fazer uma pergunta objetiva e sumária. Existem 638 ou 98 processos de demarcação na Funai?

O SENHOR ANDRÉ RUFINO DO VALE (PROCURADOR FEDERAL) - Ministro, essa é uma informação que precisaríamos levantar até porque processos são atos que acontecem diariamente.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Eu apreciaria ter esse número.

O SENHOR ANDRÉ RUFINO DO VALE (PROCURADOR FEDERAL) - Uma questão importante que essa Corte precisará se debruçar é sobre os arts. 5º e 6º.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Mas a pergunta não foi essa, Doutor. O senhor tem o número de processos de demarcação tramitando no dia de hoje na Funai?

O SENHOR ANDRÉ RUFINO DO VALE (PROCURADOR FEDERAL) - Precisaria ser consultado.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Se o senhor puder informar nos autos, o Ministro Flávio Dino e a Corte agradecem.

O SENHOR ANDRÉ RUFINO DO VALE (PROCURADOR FEDERAL) - Será informado com a urgência necessária. Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Muito obrigado, Presidente. Obrigado ao senhor.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Muito obrigado. Ministro-Relator.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Senhor Presidente, obrigado pela pergunta feita pelo Ministro Flávio Dino. De fato, é como quem busca o Santo Graal saber qual o número de processos, é uma operação espírita.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9914-6AFF-F7A3-5B5E e senha 351B-C732-8A7F-3944

Essa pergunta campeou todo o nosso debate, mas não se consegue saber com precisão. Isso provoca uma série de inseguranças, porque, como sabemos hoje, a partir da publicação de uma portaria de que determinada área está sendo estudada ou coisa assim, isso já é gravado quase como uma hipoteca. Significa que as pessoas já não podem mais obter, por exemplo, financiamento para plantar e coisas desse gênero. Isso precisa ser devidamente organizado, precisa de norma de organização e procedimento no interesse dos indígenas e no interesse da sociedade como um todo.

Só para deixar claro, há vários fantasmas andando nesta Corte e fora dela. Na cidade de nascimento...

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Palmeira dos Índios, a que Vossa Excelência alude.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Isso. Haveria um projeto de demarcação que leva dois terços do município. É um modelo que, obviamente, provoca conflito, insurreição e resistência.

Em suma, é esse o esforço que se tem feito para encontrar regras razoáveis em torno dessa temática. É importante, de fato, daí o meu agradecimento ao Ministro Flávio Dino. Andamos mais de 25 sessões atrás dessa questão e não encontramos resposta.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Muito bem. Fica suspenso o julgamento.

Pois não, Doutora Isadora.

A SENHORA ISADORA MARIA CARTAXO DE ARRUDA (ADVOGADA DA UNIÃO) - Ministro, obrigada.

Senhor Relator, se me permite complementar, temos, sem prejuízo de complementação nos autos com mais vagar, uma informação para antecipar. São 156 processos, na verdade; o número de 60 seria de requerimentos em geral. Em relação a terras indígenas, aproximadamente 156.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Requerimentos em geral sobre?

A SENHORA ISADORA MARIA CARTAXO DE ARRUDA

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9914-6AFF-F7A3-5B5E e senha 351B-C732-8A7F-3944

(ADVOGADA DA UNIÃO) - Sobre qualquer tipo de demarcação, qualquer coisa ainda muito preliminar.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Mas não na Funai?

A SENHORA ISADORA MARIA CARTAXO DE ARRUDA (ADVOGADA DA UNIÃO) - Na Funai, mas muito preliminar, não como processo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Seiscentos seriam números referentes a possíveis demarcações.

A SENHORA ISADORA MARIA CARTAXO DE ARRUDA (ADVOGADA DA UNIÃO) - São quaisquer tipos de requerimentos protocolados perante a Funai. Em relação a demarcação mesmo, 156, sem prejuízo, Excelências, de complementação em dados mais detalhados com base nas áreas técnicas.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Obrigado.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Muito bem, todo detalhamento é bem-vindo.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9914-6AFF-F7A3-5B5E e senha 351B-C732-8A7F-3944

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S) : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S) : MAURÍCIO SERPA FRANÇA (24060/MS)
ADV.(A/S) : RICARDO BARAVIERA SOBRINHO (487530/SP)
ADV.(A/S) : INGRID GOMES MARTINS (63140/DF)
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : MAURÍCIO SERPA FRANÇA (24060/MS) E OUTRO(A/S)
REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S) : RAPHAEL SODRE CITTADINO (5742-A/AP, 53229/DF, 435368/SP)
ADV.(A/S) : BRUNA DE FREITAS DO AMARAL (69296/DF)
ADV.(A/S) : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA (53809/DF, 235405/RJ)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S) : GABRIELLE TATITH PEREIRA (30252/DF)
ADV.(A/S) : MATEUS FERNANDES VILELA LIMA (36455/DF)
ADV.(A/S) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA (40645/BA, 31546/DF)
ADV.(A/S) : ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S) : JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA (47467/DF, 9946/RN)
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S) : DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA (65698/DF)
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S) : FÁBIO KONDER COMPARATO (11118/SP) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S) : JULIANA DE PAULA BATISTA (60748/DF)
AM. CURIAE. : LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S) : SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO (14711/DF)
AM. CURIAE. : GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO (186473/SP)
AM. CURIAE. : WWF - BRASIL
ADV.(A/S) : DANIELA MALHEIROS JEREZ (416000/SP)
AM. CURIAE. : INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR (62863/DF, 19029/MS)
AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S) : ANA CLÁUDIA CIFALI (80390/RS)
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 90D0-134C-FB8C-746B e senha DAD1-822F-9EEF-2E62

ADV.(A/S) : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES (62866/DF, 22286/MS, 321174/SP)
AM. CURIAE. : COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S) : CRISTIANE SOARES DE SOARES (8859/AM)
ADV.(A/S) : MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA (18249/MA)
ADV.(A/S) : EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA (8356/AM)
ADV.(A/S) : CAROLINA RIBEIRO SANTANA (66511/DF)
ADV.(A/S) : LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA (65829/DF)
AM. CURIAE. : COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S) : LEONARDO LIMA GÜNTHER (81833/RS)
ADV.(A/S) : GABRIELA ARAUJO PIRES (40514/PE)
ADV.(A/S) : JULIA ANDRADE FEREZIN (60890/SC)
ADV.(A/S) : ANA CAROLINE SILVA MAGNONI (121775/PR)
ADV.(A/S) : LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ (422601/SP)
ADV.(A/S) : MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE (2371/RR)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
ADV.(A/S) : JULIA MELLO NEIVA (223763/SP)
ADV.(A/S) : CAROLINE LEAL MACHADO (77472/RS)
AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S) : MAURICIO GUETTA (61111/DF)
AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S) : SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO (14711/DF)
ADV.(A/S) : PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (164056/SP)
ADV.(A/S) : VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA (313405/SP)
ADV.(A/S) : NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO (56785/DF)
ADV.(A/S) : LUCAS E SILVA BATISTA PILAU (96747/RS)
ADV.(A/S) : CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO (174848/SP)
AM. CURIAE. : CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S) : ALUISIO LADEIRA AZANHA (56705/DF)
AM. CURIAE. : POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S) : PALOMA GOMES (38995/DF)
ADV.(A/S) : RAFAEL MODESTO DOS SANTOS (43179/DF)
AM. CURIAE. : CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S) : PALOMA GOMES (38995/DF)
ADV.(A/S) : RAFAEL MODESTO DOS SANTOS (43179/DF)
AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (77370/DF, 075208/RJ)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S) : ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA (10320/BA)
ADV.(A/S) : MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA (19807/CE)
ADV.(A/S) : CECILIA PAIVA SOUSA (36528/CE)
ADV.(A/S) : PATRICIA OLIVEIRA GOMES (20594/CE)
ADV.(A/S) : PÉRICLES MARTINS MOREIRA (39162/CE)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 90D0-134C-FB8C-746B e senha DAD1-822F-9EEF-2E62

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. : FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S) : ADELAR CUPSINSKI (40422/DF)

Decisão: Após a leitura do relatório e o início das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, o Dr. Ricardo Terena; pelo requerente Rede Sustentabilidade, a Dra. Maíra de Oliveira Carneiro; pelo requerente Partido Socialismo e Liberdade - P-SOL, o Dr. Dinamam Tuxá; pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Isadora Maria Belem Rocha Cartaxo de Arruda, Secretária-Geral de Contencioso; pela Câmara dos Deputados, o Dr. Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva, Advogado da Câmara dos Deputados; pelo Senado Federal, a Dra. Gabrielle Tatith Pereira, Advogada-Geral do Senado Federal; pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União – DPU, o Dr. Leonardo Cardoso de Magalhães, Defensor Público-Geral Federal; e, pelo *amicus curiae* Centro de Trabalho Indigenista, o Dr. Aluisio Ladeira Azanha. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 10.12.2025.

Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 90D0-134C-FB8C-746B e senha DAD1-822F-9EEF-2E62

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S) : ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S) : MAURÍCIO SERPA FRANÇA (24060/MS)
ADV.(A/S) : RICARDO BARAVIERA SOBRINHO (487530/SP)
ADV.(A/S) : INGRID GOMES MARTINS (63140/DF)
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : MAURÍCIO SERPA FRANÇA (24060/MS) E OUTRO(A/S)
REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S) : RAPHAEL SODRE CITTADINO (5742-A/AP, 53229/DF, 435368/SP)
ADV.(A/S) : BRUNA DE FREITAS DO AMARAL (69296/DF)
ADV.(A/S) : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA (53809/DF, 235405/RJ)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S) : GABRIELLE TATITH PEREIRA (30252/DF)
ADV.(A/S) : MATEUS FERNANDES VILELA LIMA (36455/DF)
ADV.(A/S) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA (40645/BA, 31546/DF)
ADV.(A/S) : ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S) : JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA (47467/DF, 9946/RN)
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S) : DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA (65698/DF)
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S) : FÁBIO KONDER COMPARATO (11118/SP) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S) : JULIANA DE PAULA BATISTA (60748/DF)
AM. CURIAE. : LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S) : SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO (14711/DF)
AM. CURIAE. : GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S) : ANGELA MOURA BARBARULO (186473/SP)
AM. CURIAE. : WWF - BRASIL
ADV.(A/S) : DANIELA MALHEIROS JEREZ (416000/SP)
AM. CURIAE. : INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR (62863/DF, 19029/MS)
AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S) : ANA CLÁUDIA CIFALI (80390/RS)
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A57F-0229-9866-BB13 e senha E3AB-6AA2-AD2B-3527

ADV.(A/S) : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES (62866/DF, 22286/MS, 321174/SP)
AM. CURIAE. : COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S) : CRISTIANE SOARES DE SOARES (8859/AM)
ADV.(A/S) : MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA (18249/MA)
ADV.(A/S) : EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA (8356/AM)
ADV.(A/S) : CAROLINA RIBEIRO SANTANA (66511/DF)
ADV.(A/S) : LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA (65829/DF)
AM. CURIAE. : COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S) : LEONARDO LIMA GÜNTHER (81833/RS)
ADV.(A/S) : GABRIELA ARAUJO PIRES (40514/PE)
ADV.(A/S) : JULIA ANDRADE FEREZIN (60890/SC)
ADV.(A/S) : ANA CAROLINE SILVA MAGNONI (121775/PR)
ADV.(A/S) : LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ (422601/SP)
ADV.(A/S) : MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE (2371/RR)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
ADV.(A/S) : JULIA MELLO NEIVA (223763/SP)
ADV.(A/S) : CAROLINE LEAL MACHADO (77472/RS)
AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S) : MAURICIO GUETTA (61111/DF)
AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S) : SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO (14711/DF)
ADV.(A/S) : PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (164056/SP)
ADV.(A/S) : VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA (313405/SP)
ADV.(A/S) : NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO (56785/DF)
ADV.(A/S) : LUCAS E SILVA BATISTA PILAU (96747/RS)
ADV.(A/S) : CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO (174848/SP)
AM. CURIAE. : CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S) : ALUISIO LADEIRA AZANHA (56705/DF)
AM. CURIAE. : POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S) : PALOMA GOMES (38995/DF)
ADV.(A/S) : RAFAEL MODESTO DOS SANTOS (43179/DF)
AM. CURIAE. : CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S) : PALOMA GOMES (38995/DF)
ADV.(A/S) : RAFAEL MODESTO DOS SANTOS (43179/DF)
AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (77370/DF, 075208/RJ)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S) : ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA (10320/BA)
ADV.(A/S) : MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA (19807/CE)
ADV.(A/S) : CECILIA PAIVA SOUSA (36528/CE)
ADV.(A/S) : PATRICIA OLIVEIRA GOMES (20594/CE)
ADV.(A/S) : PÉRICLES MARTINS MOREIRA (39162/CE)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A57F-0229-9866-BB13 e senha E3AB-6AA2-AD2B-3527

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. : FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S) : ADELAR CUPSINSKI (40422/DF)

Decisão: Após a leitura do relatório e o início das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, o Dr. Ricardo Terena; pelo requerente Rede Sustentabilidade, a Dra. Maíra de Oliveira Carneiro; pelo requerente Partido Socialismo e Liberdade – P-SOL, o Dr. Dinamam Tuxá; pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Isadora Maria Belem Rocha Cartaxo de Arruda, Secretária-Geral de Contencioso; pela Câmara dos Deputados, o Dr. Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva, Advogado da Câmara dos Deputados; pelo Senado Federal, a Dra. Gabrielle Tatith Pereira, Advogada-Geral do Senado Federal; pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União – DPU, o Dr. Leonardo Cardoso de Magalhães, Defensor Público-Geral Federal; e, pelo *amicus curiae* Centro de Trabalho Indigenista, o Dr. Aluisio Ladeira Azanha. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 10.12.2025.

Decisão: Após a finalização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo *amicus curiae* Greenpeace Brasil, a Dra. Angela Moura Barbarulo; pelo *amicus curiae* WWF – Brasil, o Dr. Junior Nicácio Wapichana; pelo *amicus curiae* Instituto Alana, a Dra. Ayrumã Tuxá; pelo *amicus curiae* Associação Civil Alternativa Terrazul, o Dr. Adriano de Oliveira Silva; pelo *amicus curiae* Associação de Direitos Humanos em Rede - Conectas Direitos Humanos, o Dr. Gabriel de Carvalho Sampaio; pelo *amicus curiae* Povo Indígena Xokleng, da Terra Indígena Ibirama La-Klãnõ, o Dr. Rafael Modesto dos Santos; pelo *amicus curiae* Conselho Indigenista Missionário – CIMI, a Dra. Paloma Gomes; pelo *amicus curiae* Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH, a Dra. Lara Estevão Lourenço; e, pelo *amicus curiae* Associação das Comunidades Indígenas Tapeba -ACITA, o Dr. Péricles Martins Moreira. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 11.12.2025.

Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A57F-0229-9866-BB13 e senha E3AB-6AA2-AD2B-3527

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S)	: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA
ADV.(A/S)	: RICARDO BARAVIERA SOBRINHO
ADV.(A/S)	: INGRID GOMES MARTINS
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S)	: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S)	: FÁBIO KONDER COMPARATO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE.	: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
AM. CURIAE.	: WWF - BRASIL
ADV.(A/S)	: DANIELA MALHEIROS JEREZ
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

	SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: ANA CLÁUDIA CIFALI
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S)	: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
AM. CURIAE.	: COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S)	: CRISTIANE SOARES DE SOARES
ADV.(A/S)	: MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA
ADV.(A/S)	: EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA
ADV.(A/S)	: CAROLINA RIBEIRO SANTANA
ADV.(A/S)	: LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S)	: LEONARDO LIMA GÜNTHER
ADV.(A/S)	: GABRIELA ARAUJO PIRES
ADV.(A/S)	: JULIA ANDRADE FEREZIN
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINE SILVA MAGNONI
ADV.(A/S)	: LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: CAROLINE LEAL MACHADO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S)	: MAURICIO GUETTA
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	: LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ADV.(A/S)	: CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

AM. CURIAE.	: CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S)	: ALUISIO LADEIRA AZANHA
AM. CURIAE.	: POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S)	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S)	: ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: CECILIA PAIVA SOUSA
ADV.(A/S)	: PATRICIA OLIVEIRA GOMES
ADV.(A/S)	: PÉRICLES MARTINS MOREIRA
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S)	: ADELAR CUPSINSKI

V O T O - C O N J U N T O

NA

ADC 87, ADI 7.582, ADI 7.583 e ADI 7.586

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Senhora Ministra e Senhores Ministros, considero este julgamento de extrema urgência e importância para os cidadãos brasileiros, não só pela densidade apta a abalar o pacto federativo e a convivência harmônica e pacífica entre

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

concidadãos, mas também em decorrência da instabilidade social, econômica e político-jurídica que o tema suscita, ocasionando lamentáveis mortes e conflitos no campo.

Nesta oportunidade, saliento que existe proposta de solução encetada na Comissão Especial, por meio de técnicas autocompositivas, no âmbito desta Corte.

Este voto perpassará pela: (1) análise conjunta das ações de controle de constitucionalidade apregoadas e decididas conjuntamente, sob o ângulo da natureza dúplice ou ambivalente, além da causa de pedir aberta e análise da omissão inconstitucional sobre o art. 67 do ADCT; (2) jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e do STF, mais notadamente no tema 1.031 de repercussão geral; na sequência, discorrerá sobre o (3) trabalho da Comissão Especial instituída nestas ações de controle concentrado de constitucionalidade; (4) análise de mérito das questões debatidas em todas as ações de controle concentrado de constitucionalidade ora apreciadas (ADC 87, ADI 7.582, ADI 7.583 e ADI 7.586); e (5) finalizará com o estabelecimento de determinações à União para suplantar a mora administrativa quanto ao art. 67 do ADCT.

Deixei de fora deste julgamento a ADO 86, a qual será procedida à tramitação em separado.

1) Análise conjunta das ações de controle concentrado de constitucionalidade: natureza dúplice, causa de pedir aberta e omissão inconstitucional

Principio destacando que a presente análise das ações de controle concentrado de constitucionalidade em epígrafe deve ser enfrentada à luz da importância dos temas em debate, em especial os arts. 5º e 231 da CF e art. 67 do ADCT, que perpassarão toda a extensão dos limites e conformações cognitivos da jurisdição constitucional, envolvendo ações e omissões de todos os Poderes estatais, de diversas esferas federativas.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Ultrapassados quase 37 (trinta e sete) anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e 32 (trinta e dois) anos do comando previsto no art. 67 do ADCT, até hoje persiste a omissão inconstitucional por parte da União (Funai) no sentido de finalizar os processos administrativos de demarcação.

De outro lado, o Parlamento, ao editar a Lei 14.701/2023, reconhecidamente atua comissivamente na tentativa de implementar medidas de *backlash*, esvaziando ou contrariando frontalmente algumas das orientações decididas por esta Corte no tema 1.031 da sistemática da repercussão geral (fato confessado na exordial da ADC 87, p. 12 e 20/22).

Também se insere neste contexto a falta de estrutura adequada, proporcional e necessária para a Funai dar conta do comando constitucional e realizar o processamento de inúmeros pedidos de demarcação dos territórios indígenas, alguns aguardando análise há décadas, seja por falhas gerenciais administrativas, seja por esvaziamento do quadro de servidores, o que acaba conduzindo a ilegalidades que são questionadas no Poder Judiciário, por força da inafastabilidade do controle jurisdicional de lesão ou ameaça a direitos (art. 5º, XXXV, da CF).

Também têm parcela de responsabilidade os atos descoordenados – e algumas vezes conflitantes entre si – de autoridades públicas de diversas Unidades Federativas, que se sobrepõem e fragilizam a atuação sistêmica frente ao conflito no campo que atinge inúmeros concidadãos.

O Estado brasileiro precisa compreender e enfrentar o fenômeno da conflituosidade no campo em sua complexidade e parar de atuar pontual e insuficientemente, tendo em vista que, enquanto não for trazida a segurança jurídica necessária para a paz no campo, continuarão a advir mortes, conflitos e sonhos perdidos, sugando a vida das pessoas envolvidas no litígio para tentar resolver um problema gestado pela própria União, que não agiu a tempo e modo oportunos.

Tivesse o Poder Executivo Federal agido e cumprido o mandamento constitucional do art. 67 do ADCT, os conflitos há muito teriam se encerrado, ao menos no nível de complexidade e profundidade

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

atualmente identificados.

A espiral do conflito, segundo identificado na Comissão Especial nesta Corte, tem atingido níveis perigosos para uma animosidade que parece não ter fim, a não ser com as demarcações sendo realizadas seguindo os trâmites constitucionais e legais; os proprietários participando e podendo exercer a ampla defesa no processo de demarcação; em caso de demarcação, aqueles serem indenizados pela terra nua e/ou pelas benfeitorias, caso preenchidos certos requisitos; além da promoção de medidas de autossustentabilidade das comunidades indígenas para que adquiram as condições materiais para viver dignamente, de acordo com sua autodeterminação e sem depender do Poder Público.

Do que se vislumbra, está-se diante de atos comissivos e omissivos dos Poderes Públicos, envolvendo tanto o Poder Legislativo quanto Executivo federais, além dos demais Poderes das Unidades Federativas estatuais, distrital e municipais, incluindo o Poder Judiciário, razão pela qual, diante da natureza dúplice das ações de controle concentrado de constitucionalidade e teoria da causa de pedir aberta, serão analisados e enfrentados todos os temas, ora submetidos ao *judicial review*, sob a ótica do controle de constitucionalidade por ação e por omissão.

Destaque-se que, existindo três ações diretas de inconstitucionalidade em que se questiona o mesmo dispositivo legal, estas serão julgadas em conjunto, abarcando uma ação declaratória de constitucionalidade, a qual busca o reconhecimento da higidez da medida legislativa implementada pelo Poder Legislativo federal.

O art. 24 da Lei 9.868/1999 aponta para a natureza dúplice ou ambivalente da ação direta de inconstitucionalidade ou da ação declaratória de constitucionalidade, estabelecendo que, proclamada a constitucionalidade, julgar-se-á improcedente a ação direta ou procedente eventual ação declaratória; e, proclamada a inconstitucionalidade, julgar-se-á procedente a ação direta ou improcedente eventual ação declaratória.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Outrossim, a distinção entre direitos de defesa e direitos a prestação não se faz sem algumas incompreensões que precisam ser esclarecidas. É possível extrair direitos a prestação de direitos de defesa e direitos de defesa dos direitos a prestação. O último caso pode ser exemplificado com a proibição de medidas legislativas contrárias a direitos a prestação proclamados pelo Constituinte. Vale referir, também, que direitos essencialmente de defesa apresentam aspectos, ainda que subsidiários, de direito a prestação.

Exemplificativamente, o direito à vida traz como consectário o direito a que o Estado proteja a vida contra ofensas de terceiros, não se exaurindo na pretensão a que o Estado não suprima esse bem dos seus súditos.

Nessa perspectiva, os direitos fundamentais correspondem à exigência de uma ação negativa (em especial, de respeito ao espaço de liberdade do indivíduo) ou positiva de outrem, e, ainda, correspondem a competências – em que não se cogita de exigir comportamento ativo ou omissivo de outrem, mas do poder de modificar-lhe as posições jurídicas, tal como tenho defendido em posição doutrinária:

> "A dimensão objetiva resulta do significado dos direitos fundamentais como princípios básicos da ordem constitucional. Os direitos fundamentais participam da essência do Estado de Direito democrático, operando como limite do poder e como diretriz para a sua ação. As constituições democráticas assumem um sistema de valores que os direi tos fundamentais revelam e positivam. Esse fenômeno faz com que os direitos fundamentais influam sobre todo o ordenamento jurídico, servindo de norte para a ação de todos os poderes constituídos.
>
> Os direitos fundamentais, assim, transcendem a perspectiva da garantia de posições individuais, para alcançar a estatura de normas que filtram os valores básicos da sociedade política, expandindo-os para todo o direito positivo. Formam, pois, a base do ordenamento jurídico de um Estado

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

democrático.

Essa dimensão objetiva produz consequências apreciáveis.

Ela faz com que o direito fundamental não seja considerado exclusivamente sob perspectiva individualista, mas, igualmente, que o bem por ele tutelado seja visto como um valor em si, a ser preservado e fomentado.

A perspectiva objetiva, nesse sentido, legitima até restrições aos direitos subjetivos individuais, limitando o conteúdo e o alcance dos direitos fundamentais em favor dos seus próprios titulares ou de outros bens constitucionalmente valiosos.

Importante consequência da dimensão objetiva dos direitos fundamentais está em ensejar um dever de proteção pelo Estado dos direitos fundamentais contra agressões dos próprios Poderes Públicos, provindas de particulares ou de outros Estados.

Esse dever de proteção mostra-se associado sobretudo, mas não exclusivamente, aos direitos à vida, à liberdade e à integridade física (incluindo o direito à saúde). O Estado deve adotar medidas – até mesmo de ordem penal – que protejam efetivamente os direitos fundamentais.

Sob esse enfoque, os direitos de defesa apresentam um aspecto de direito a prestação positiva, na medida em que a dimensão objetiva dos direitos fundamentais cobra a adoção de providências, quer materiais, quer jurídicas, de resguardo dos bens protegidos. Isso corrobora a assertiva de que a dimensão objetiva interfere na dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, neste caso atribuindo-lhe reforço de efetividade.

Observe-se que esse mesmo propósito de reforço de posições jurídicas fundamentais pode exigir a elaboração de regulamentações restritivas de liberdades. É conhecida a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> decisão do Tribunal Constitucional alemão que, a respeito do direito à vida, afirmou" (MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 20ª ed. Saraiva Jur: São Paulo, 2025, p. 110/111).

O tema encontra boa sede de estudo na consideração dos direitos fundamentais sob a dimensão objetiva, tal como, *in casu*, no que diz respeito à Lei 14.701/2023, de forma que a análise dos arts. 5º e 231 da CF, sem olvidar o art. 67 do ADCT, possibilita o enfrentamento da dimensão de prestação e de defesa, tanto das comunidades indígenas quanto dos proprietários envolvidos na área objeto de demarcação, atingindo todas as esferas de Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para os primeiros, a ausência de demarcação de seus territórios, na forma do art. 231 da CF e do art. 67 do ADCT, ou a delimitação de áreas reservadas (mediante obrigações sequenciais, na linha da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, conforme se verá no tópico 2 deste voto), acaba aniquilando a própria existência da comunidade indígena, que exerce uma relação de simbiose existencial com o próprio território e o meio ambiente natural que lhe circunda, integrando-a à própria personalidade. O não reconhecimento do seu território pela União e a demora em resolver o impasse, além de inconstitucional, causa sérios problemas existenciais que afetam a dignidade da comunidade como seu próprio reconhecimento intrínseco (identidade cultural daquela comunidade) e extrínseco (relação com a sociedade e os Poderes Públicos), trazendo problemas de toda ordem, inclusive suicídios, conforme vários relatos recebidos durante as visitas de indígenas em meu Gabinete.

Para os segundos (não indígenas afetados pela área de demarcação), a mora administrativa, seja por não ter finalizado as demarcações no tempo previsto no art. 67 do ADCT, seja por lhes conceder

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

pseudoparticipação no procedimento demarcatório apenas quando os estudos multidisciplinares já tenham sido concluídos, traduz incertezas jurídicas, perdas financeiras e vidas paralisadas, refletindo na necessidade de recrudescimento do direito de defesa no que diz respeito às demarcações que ultrapassem o marco constitucional do art. 67 do ADCT, traduzindo uma presunção relativa de validade dos títulos produzidos e legitimados pelo próprio Estado brasileiro, em uma cadeia registral ou possessória que merece proteção constitucional, na forma do art. 5º, XXII, da CF (*"é garantido o direito de propriedade")*.

No que diz respeito à ação declaratória de constitucionalidade, tive a oportunidade de registrar em sede doutrinária:

> "A Lei n. 9.868/99 trata, em capítulo destacado, da admissibilidade e do procedimento da ação declaratória de constitucionalidade, instituída pela EC n. 3/93 (Cap. III). Tendo em vista o caráter "dúplice" ou "ambivalente" das ações diretas e das ações declaratórias, as regras de admissibilidade e de procedimento aplicáveis à ADI são, na sua essência, extensíveis à ADC.
>
> A petição inicial não está vinculada a qualquer prazo. Porém, os seus requisitos são disciplinados pelo art. 14 da Lei n. 9.868/99.
>
> O primeiro requisito indispensável à petição inicial é a indicação do dispositivo ou dispositivos sobre os quais versa a ação, bem como dos fundamentos jurídicos do pedido, em relação a cada um deles (art. 14, I).
>
> O segundo requisito indispensável à petição inicial presente na lei é a formulação, pelo legitimado, do pedido com suas especificações (art. 14, II). A determinação em questão é fundamental, haja vista que com ela se consagra de forma expressa, entre nós, o princípio do pedido.
>
> Tal princípio é essencial para a jurisdição constitucional,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> uma vez que dele depende, em determinada medida, a qualificação do órgão decisório como um tribunal. A forma judicial constitui característica peculiar que permite distinguir a atuação da jurisdição constitucional de outras atividades, de cunho meramente político". (MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 20ª ed. Saraiva Jur: São Paulo, 2025, p. 1.276).

Por isso, compreendi, naquele contexto presente no início da distribuição de todas as ações de controle concentrado de constitucionalidade, suspender as ações que, na forma do art. 21 da Lei 9.868/1999, discutissem, **no âmbito dos demais órgãos do Poder Judiciário,** a constitucionalidade da Lei 14.701/2023, até que o Supremo Tribunal Federal se manifestasse definitivamente sobre a matéria ou até eventual decisão desta Corte em sentido contrário.

A existência de controvérsia judicial relevante pelo Poder Judiciário diz respeito ao conflito de algumas diretrizes desta Corte, no tema 1.031 da sistemática da repercussão geral, com a escolha legislativa, espelhada na Lei 14.701/2023, reforçada pela inação administrativa em resolver o conflito no campo, trazendo incertezas jurídicas refletidas em inúmeros processos judiciais em andamento no Poder Judiciário, mais notadamente após a entrada em vigor daquela legislação.

No que diz respeito à técnica da causa de pedir aberta, historicamente, o STF abandonou o entendimento clássico da teoria estadunidense do controle difuso, ao interpretar que, uma vez suscitada a inconstitucionalidade de "lei federal" (em sentido amplo), a questão deveria ser apreciada sob outros fundamentos, em razão da tarefa institucional de guardião da Constituição, desde que o raciocínio jurídico seja diretamente ligado ao debate subjacente, permitindo que a análise de mérito envolva a verificação da compatibilidade entre ato normativo questionado e a Constituição, ainda que sob prisma diverso daquele alegado pelos interessados. Consequentemente, com base naquela teoria,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

em sede de controle concentrado, é possível analisar ótica não invocada diretamente pelos requerentes e intervenientes, mas diretamente correlacionada.

Seguindo tal entendimento, citem-se alguns julgados:

> "AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. CAUSA DE PEDIR ABERTA. ATO LEGISLATIVO QUE INOBSERVOU CRITÉRIOS DE RAZOABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. **I – O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento de que a causa de pedir é aberta nas ações diretas de inconstitucionalidade**. II – A razoabilidade do conteúdo normativo impugnado é fundamento para a aferição da constitucionalidade de ato legislativo. III – Não aplicação do disposto no § 11 do art. 85 do CPC por tratar-se, na origem, de controle concentrado de constitucionalidade. IV – Agravo interno desprovido." (RE 1.221.924 AgR, Rel. Min. Nunes Marques, Segunda Turma, DJe 24.5.2021; grifo nosso);

> "Direito administrativo e outras matérias de direito público. Embargos de declaração no recurso extraordinário. Alegada omissão quanto à extrapolação dos limites da causa de pedir e à possibilidade de regulamentação de multa ambiental por ato do Executivo. Inexistência de omissão. Pretensão de rediscussão do mérito da decisão. Rejeição aos embargos de declaração. I. Caso em exame 1. Trata-se de embargos de declaração opostos contra acórdão que rejeitou os argumentos do embargante quanto à suposta ofensa à competência legislativa municipal e ao princípio da legalidade, mantendo a decisão do tribunal de origem por entender que a norma municipal contrariava normas federais sobre logística reversa e incorria em vícios formais ao delegar competências normativas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

e administrativas de forma inconstitucional. II. Questão em discussão 2. Há duas questões em discussão: (i) saber se o acórdão embargado incorreu em omissão ao deixar de examinar a alegação de que a decisão do Tribunal de Justiça extrapolou os limites da causa de pedir ao declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º e 5º da lei municipal, que não teriam sido objeto de impugnação específica; e (ii) saber se houve omissão quanto à tese de que a fixação do valor de multa ambiental por ato do Poder Executivo seria legítima quando a infração e a espécie da sanção já estiverem previstas em lei, conforme precedentes desta Suprema Corte e do Superior Tribunal de Justiça. III. Razões de decidir 3. A decisão embargada não incorreu em qualquer omissão, obscuridade ou contradição, tendo enfrentado adequadamente os fundamentos relevantes para o deslinde da controvérsia. **A aplicação da técnica da causa de pedir aberta, própria do controle concentrado de constitucionalidade, autoriza o exame de dispositivos legais sob parâmetros constitucionais diversos dos indicados pelo autor da ação, razão pela qual não há falar em extrapolação dos limites da lide**. 4. Também não se verifica omissão quanto à constitucionalidade da delegação ao Poder Executivo da fixação do valor da multa ambiental. A decisão embargada reconheceu que a norma municipal transferiu integralmente ao Executivo atribuição típica do Legislativo, em violação ao princípio da reserva legal. A jurisprudência citada pelo embargante não legitima delegação genérica e ilimitada da fixação da sanção sem critérios legais pré-estabelecidos, razão pela qual a tese não foi acolhida. IV. Dispositivo e tese 5. Embargos de declaração rejeitados. Dispositivos relevantes citados: Lei municipal 17.467/2020, arts. 2º e 5º. Jurisprudência relevante citada: RE 778.371, ARE 1.510.313 AgR". (RE 1.472.953 ED, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 2.9.2025; grifo nosso).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Portanto, considero estar relacionada diretamente ao cotejo de todas as ações de controle concentrado também a discussão sobre os contornos dos direitos emanados do art. 67 do ADCT e os efeitos que daí decorrem, levando em conta a mora incontroversa da União para finalizar todos os procedimentos demarcatórios até 5.10.1993 (cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988), atuando omissiva, reiterada e inconstitucionalmente, a despeito do comando do art. 67 do ADCT ter sido considerado por esta Corte como prazo programático, tal como se percebe das ementas dos seguintes arestos:

> "MANDADO DE SEGURANÇA - DILAÇÃO PROBATÓRIA. Estando a causa de pedir do mandado de segurança direcionada à definição de fatos considerada dilação probatória, forçoso é concluir pela impropriedade da medida. TERRAS INDÍGENAS - DEMARCAÇÃO. **O prazo previsto no artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não é peremptório. Sinalizou simplesmente visão prognóstica sobre o término dos trabalhos de demarcação e, portanto, a realização destes em tempo razoável.**" (MS 24.566, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 28.5.2004; grifo nosso);

> "RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO. INEXISTÊNCIA. DECRETO 1.775/1996. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO. **I - Esta Corte possui entendimento no sentido de que o marco temporal previsto no art. 67 do ADCT não é decadencial, mas que se trata de um prazo programático para conclusão de demarcações de terras indígenas dentro de um**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> **período razoável. Precedentes**. II – O processo administrativo visando à demarcação de terras indígenas é regulamentado por legislação própria - Lei 6.001/1973 e Decreto 1.775/1996 - cujas regras já foram declaradas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Precedentes. III – Não há qualquer ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois conforme se verifica nos autos, a recorrente teve oportunidade de se manifestar no processo administrativo e apresentar suas razões, que foram devidamente refutadas pela FUNAI. IV – Recurso a que se nega provimento." (RMS 26.212, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 19.5.2011; grifo nosso).

Apesar de o art. 67 do ADCT ter sido considerado como norma cujo prazo não deve ser peremptório para a União, insuficiente a configurar situação de decadência voltada ao impedimento de realização de novas demarcações após o descumprimento do lustro, mas que deveria ser compreendido dentro da razoabilidade, não se pode dizer que, ultrapassados quase 32 (trinta e dois) anos do transcurso daquele prazo constitucional, ainda persista essa acomodação exegética de permanência do quadro de omissão inconstitucional sem qualquer consequência fático-jurídica.

Há, de certo modo, um incômodo com o referido dispositivo, por dois motivos em especial: (*i*) a dificuldade em conceituar a consequência jurídica após o transcurso do referido interstício; (*ii*) a perplexidade que ronda o tema e a situação fática periclitante das pessoas envolvidas em conflitos territoriais no campo, ante a ausência de cumprimento do prazo, passados quase de 37 (trinta e sete) anos da promulgação da Constituição Federal e 32 (trinta e dois) anos daquele marco prescrito no art. 67 do ADCT.

No que diz respeito à omissão inconstitucional, dispõe o § 2º do art. 103 da CF:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> "§ 2º. Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias".

O Constituinte de 1988 emprestou significado ímpar ao controle de constitucionalidade da omissão com a instituição dos processos de mandado de injunção e da ação direta da inconstitucionalidade por omissão. Como essas inovações não foram precedidas de estudos criteriosos e de reflexões mais aprofundadas, afigura-se compreensível o clima de insegurança e perplexidade que elas acabaram por suscitar nos primeiros tempos.

A jurisprudência da Corte Constitucional alemã identificou, muito cedo, que configura omissão inconstitucional não só o inadimplemento absoluto de um dever de legislar (omissão total), mas também a execução falha, defeituosa ou incompleta desse mesmo dever (omissão parcial). Assentou, igualmente, que a lacuna inconstitucional poderia decorrer de uma mudança nas relações fáticas, configurando para o legislador imediato dever de adequação.

É, todavia, salutar o esforço que se vem desenvolvendo, no Brasil, para definir o significado, o conteúdo e a natureza desses institutos. Todos os que, tópica ou sistematicamente, já se depararam com uma ou outra questão atinente à omissão inconstitucional hão de ter percebido que a problemática é de transcendental importância não apenas para a realização de diferenciadas e legítimas pretensões individuais; ela é fundamental sobretudo para a concretização da Constituição como um todo, isto é, para a realização do próprio Estado de Direito democrático, fundado na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho, da iniciativa privada, e no pluralismo político, tal como estabelecido no art. 1º da Carta Magna. Assinale-se, outrossim, que o estudo da omissão inconstitucional é indissociável do estudo sobre

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

a força normativa da Constituição.

Historicamente, percebe-se a necessidade do desenvolvimento de uma "*teoria da omissão inconstitucional*". Colhe-se que seu estudo sistemático constituía, até muito pouco tempo, monopólio da dogmática constitucional alemã, havendo relevantes aperfeiçoamentos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Sobre o tema, tive oportunidade de assentar em sede doutrinária:

> "A inconstitucionalidade por ação é aquela que resulta da incompatibilidade de um ato normativo com a Constituição. A garantia jurisdicional da Constituição constitui elemento do sistema de medidas técnicas cujo objetivo é assegurar o exercício regular das funções estatais, as quais possuem caráter jurídico inerente: consistem em atos jurídicos.
>
> São eles atos de criação de normas jurídicas ou atos de execução de Direito já criado, ou seja, de normas jurídicas já estatuídas.
>
> A ideia de controle de constitucionalidade advém do fato de a Constituição apresentar-se como a base indispensável das demais normas jurídicas, que, na lição de Kelsen, 'regem a conduta recíproca dos membros da coletividade estatal, assim como das que determinam os órgãos necessários para aplicá-las e impô-las, e a maneira como devem proceder, isto é, em suma, o fundamento da ordem estatal'.
>
> Se do afazer legislativo resulta uma norma contrária ou incongruente com o texto constitucional, seja no plano da regularidade do processo legislativo, seja no plano do direito material regulado, o ordenamento jurídico oferece mecanismos de proteção à regularidade e estabilidade da Constituição.
>
> [...]
>
> Tem-se omissão absoluta ou total quando o legislador não empreende a providência legislativa reclamada. Já a omissão parcial ocorre quando um ato normativo atende apenas parcialmente ou de modo insuficiente a vontade constitucional.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

[...]

É possível que a problemática atinente à inconstitucionalidade por omissão constitua um dos mais tormentosos e, ao mesmo tempo, um dos mais fascinantes temas do direito constitucional moderno. Ela envolve não só a questão concernente à concretização da Constituição pelo legislador e à eficácia das normas constitucionais. A ADO desafia também a argúcia do jurista na solução do problema sob uma perspectiva estrita do processo constitucional. Quando se pode afirmar a caracterização de uma lacuna inconstitucional? Quais as possibilidades de colmatação dessa lacuna? Qual a eficácia do pronunciamento da Corte Constitucional que afirma a inconstitucionalidade por omissão do legislador? Quais as consequências jurídicas da sentença que afirma a inconstitucionalidade por omissão?

Observe-se que o reconhecimento da inconstitucionalidade por omissão configura fenômeno relativamente recente também na dogmática jurídica alemã.

Em 1911, ressaltava Kelsen que a configuração de um dever do Estado de editar determinada lei afigurava-se inadmissível. Anteriormente, reconhecera Georg Jellinek que a impossibilidade de formular pretensão em face do legislador constituía *communis opinio.* Sob o império da Constituição de Weimar (1919) negava-se, igualmente, a possibilidade de se formular qualquer pretensão contra o legislador. Esse entendimento assentava-se, de um lado, na ideia de uma irrestrita liberdade legislativa e, de outro, na convicção de que o legislador somente atuava no interesse da coletividade.

[...]

A identificação da omissão inconstitucional do legislador, no juízo de constitucionalidade, tornava imperioso o desenvolvimento de novas técnicas de decisão, que se afigurassem adequadas a eliminar do ordenamento jurídico essa peculiar forma de afronta à Constituição, sem violentar a própria sistemática constitucional consagrada na Lei

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> Fundamental. A Corte Constitucional recusou, de plano, a possibilidade de substituir-se ao legislador na colmatação das lacunas eventualmente identificadas, entendendo que a tarefa de concretização da Constituição foi confiada, primordialmente, ao legislador. Assim, tanto o princípio da divisão de Poderes, quanto o postulado da democracia obstavam a que os Tribunais se arrogassem ao direito de suprir lacunas eventualmente identificadas.
>
> Essa orientação fez com que o Tribunal desenvolvesse, como técnica de decisão aplicável aos casos de lacuna inconstitucional, a declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade (*Unvereinbarerklärung*). Trata-se de decisão de caráter mandamental, que obriga o legislador a suprimir, com a possível presteza, o estado de inconstitucionalidade decorrente da omissão. Essa forma de decisão, construída pela jurisprudência, foi incorporada à lei que disciplina o processo perante a Corte Constitucional". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 20ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 1.134/1.135, 1.280/1.281).

Especificamente sobre a omissão de providência de índole administrativa, apontei na mesma obra:

> "Embora as omissões de providências de índole administrativa não se afigurem adequadas, em princípio, para afetar, primariamente, a efetividade de uma norma constitucional, até porque, como resulta da própria estrutura constitucional, essa tarefa foi confiada, primordialmente, ao legislador, não se pode negar que o constituinte contemplou eventual omissão das autoridades administrativas como objeto dessa modalidade de controle direto de inconstitucionalidade.
>
> É possível que a omissão de ato ou providência administrativa mais relevante, nesse âmbito, se refira ao

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

exercício do poder regulamentar. Não raras vezes fixa a lei prazo para edição de ato regulamentar, fixando uma *conditio* para a sua execução. Nesse caso, cumpre ao Executivo diligenciar a regulamentação no prazo estabelecido ou, se julgá-lo exíguo, postular na Justiça contra a violação do seu direito-função. A sua omissão não tem o condão de paralisar a eficácia do comando legal, devendo ser entendido que, decorrido o lapso de tempo estabelecido pelo legislador para a regulamentação da lei, esta será eficaz em tudo que não depender do regulamento.

Todavia, a omissão do regulamento pode assumir relevância para o controle abstrato da omissão inconstitucional, se, no caso dos chamados regulamentos autorizados, a lei não contiver os elementos mínimos que assegurem a sua plena aplicabilidade. Nessas hipóteses, a ação direta terá por objeto a omissão do poder regulamentar.

3.3.2 Omissão de medidas ou atos administrativos

Finalmente, cumpre indagar se a omissão na prática de atos administrativos propriamente ditos – de índole não normativa – poderia ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

A exegese literal do disposto no art. 103, § 2º, da CF parece sugerir resposta afirmativa, uma vez que ali se refere a 'medidas', 'providências necessárias' e a 'órgãos administrativos'.

Por força do próprio princípio do Estado de Direito e de um dos seus postulados básicos – o princípio da legalidade da Administração –, é difícil imaginar ato administrativo indispensável, primariamente, para tornar efetiva norma constitucional. Até mesmo as medidas estatais de índole organizatória, que, na moderna dogmática dos Direitos Fundamentais, são abrangidas pela ampla designação de 'direito à organização e ao processo' (*Recht auf Organisation und auf Verfahren*), pressupõem a existência de lei autorizadora.

De qualquer forma, não há como deixar de admitir que,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

a despeito da existência de lei, a omissão das autoridades na adoção de diferentes providências administrativas pode dificultar ou impedir a concretização da vontade constitucional.

Alguns exemplos poderiam ser mencionados: 1) a organização do Poder Judiciário, sem a qual não se pode assegurar a própria garantia da proteção judiciária (art. 5º, XXXV); 2) a organização dos serviços de defensoria pública, imprescindível para assegurar o direito à assistência jurídica dos necessitados (art. 5º, LXXIV, c/c o art. 134); 3) a organização e estruturação dos serviços de assistência social (art. 203); e 4) a organização e estruturação do sistema de ensino (arts. 205 e s.).

No direito comparado, tem-se o clássico exemplo do caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, da Suprema Corte americana, de 1955, quando se reiterou a inconstitucionalidade da discriminação racial nas escolas públicas e determinou-se que as leis federais, estaduais e municipais fossem ajustadas a essa orientação. Confiou-se a execução do julgado aos tribunais de distrito que deveriam guiar-se por princípios de equidade, tradicionalmente caracterizados 'pela flexibilidade prática na determinação de remédios e pela facilidade de ajustar e conciliar as necessidades públicas e privadas'. Todavia, esses tribunais deveriam exigir das autoridades escolares 'um pronto e razoável' início da execução, competindo-lhes verificar a necessidade de que se outorgasse um prazo adicional para a conclusão das reformas exigidas.

Essa jurisprudência teve continuidade em outras decisões que exigiam ou determinavam a concretização de reformas em presídios e instituições psiquiátricas.

Na ADI 19, da relatoria do Ministro Aldir Passarinho, asseverou o Supremo Tribunal Federal que a ação direta por omissão 'não é de ser proposta para que seja praticado determinado ato administrativo em caráter concreto, mas sim visa a que seja expedido ato normativo que se torne necessário para o cumprimento de preceito constitucional que, sem ele,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> não poderia ser aplicado'.
>
> De modo a corroborar a possibilidade de que o STF, no controle da omissão inconstitucional, determine a tomada de providência de índole administrativa, menciona-se a decisão tomada na ADPF 635-MC-ED/RJ, em fevereiro de 2022. Naquela oportunidade, ao reconhecer a omissão do Poder Público no combate à letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, a Corte determinou àquele estado federado que elaborasse e encaminhasse 'no prazo máximo de 90 (noventa) dias, plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão de recursos necessários para a sua implementação'.
>
> **Não se pode, portanto, excluir de plano a possibilidade de que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão tenha por objeto a organização de determinado serviço ou a adoção de determinada providência de índole administrativa**". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 20ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 1.291/1.293; grifo nosso).

Nesse contexto, embora exista, de fato, indiscutível abertura semântica na temática, passados mais de 35 (trinta e cinco) anos da promulgação da Constituição Federal, parece-me que já transcorreu lapso suficiente para amadurecimento definitivo da questão, de modo que não há mais como remediar a solução desse problema, cabendo, dessa forma, ao Poder Executivo o devido equacionamento da matéria e finalização dos procedimentos demarcatórios em prazo razoável, porém peremptório.

Reitere-se que *"não há como deixar de admitir que, a despeito da existência de lei* [Lei 6.001/1973 e demais atos normativos infralegais*], a omissão das autoridades na adoção de diferentes providências administrativas pode dificultar ou impedir a concretização da vontade constitucional"*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

consistente no cumprimento do disposto no art. 67 do ADCT, na forma do art. 231 da CF de 1988.

Nem se diga que o fato de tramitarem/terem tramitado projetos de lei no âmbito do Congresso Nacional ou mesmo a existência de um cabedal normativo infralegal no Poder Executivo Federal (Decreto 1.775/1996, Portaria MJ nº 14/1996, Portaria MJ nº 2.498/11; Instrução Normativa Funai nº 2/2012; Portaria nº 682/2008 PRES - Funai, entre outras) impediria o reconhecimento da mora inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT.

Sobre os supostos motivos dessa mora administrativa, colhe-se a seguinte informação do sítio eletrônico oficial da Funai:

> "A Constituição Federal fortaleceu a atuação da Funai no que diz respeito à demarcação de terras. Atualmente, os territórios indígenas no Brasil abrangem cerca de 105 milhões de hectares, o que representa mais de 13% do território nacional. Ao longo dos últimos anos, no entanto, a Funai passou por um processo de sucateamento, com déficit de servidores e baixo investimento na infraestrutura, além da falta de vontade política para avançar nos processos de demarcação. Isso resultou em uma paralisação de seis anos.
>
> Este cenário mudou a partir de 2023, quando os processos foram retomados. Desde então, 13 terras indígenas foram homologadas, 8 terras tiveram os limites declarados e os estudos de identificação que estavam paralisados foram retomados e outros iniciados. Com a retomada dos processos de demarcação, a Funai conta atualmente com 149 estudos multidisciplinares de identificação e delimitação. **Além disso, a autarquia indigenista possui mais de 530 registros de reivindicação fundiária indígena, dos quais, 120 envolvem a revisão de limites e pelo menos 60 a constituição de reservas indígenas**.
>
> [...]

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> Mesmo com os consideráveis avanços, a Funai ainda enfrenta uma série de desafios para o desempenho pleno de suas atribuições. O déficit de servidores é um dos gargalos que precisam ser sanados. Para isso, a autarquia indigenista aderiu ao Concurso Público Nacional Unificado (CPNU) com 502 vagas para diversos cargos, com uma reserva de 30% para os povos indígenas pela primeira vez na história da instituição. Além disso, a Funai já solicitou a abertura de outras 700 vagas para preencher os cargos que precisam ser recompostos em razão da aposentadoria de mais de 500 servidores". (Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2024/funai-completa-57-anos-com-avancos-na-politica-indigenista-e-consolida-protecao-aos-povos-indigenas. Acesso em: 17.9.2025; grifo nosso).

A Funai, em seu sítio eletrônico, divulga alguns dados no "*Painel de Terras indígenas no Brasi*l", segundo os quais, até o momento da elaboração deste voto, estão em estudo 158 (cento e cinquenta e oito) pedidos de demarcação, somados a 6 (seis) processos que envolvem portarias de interdição, alcançando 164 (cento e sessenta e quatro) pedidos de demarcação de terras indígenas, acrescentando-se a 67 (sessenta e sete) territórios já declarados ainda sem homologação presidencial, totalizando 231 (duzentos e trinta e um) processos administrativos em curso, ou seja, sem decreto presidencial homologatório (Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/geoprocessamento-e-mapas/painel-terras-indigenas. Acesso em: 17.9.2025).

Considero importante enfatizar que persistem inúmeros pedidos de demarcação realizados por indígenas, que nem sequer foram analisados e divulgados pela Funai, porquanto não ultrapassaram a fase de estudos prévios; isto é, por inação da própria autarquia indigenista, não é possível saber exatamente o quantitativo de pedidos ainda pendentes de análise inicial, haja vista que aquele órgão não

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

divulga esse quantitativo, mas apenas uma estimativa de "*530 registros de reivindicação fundiária indígena, dos quais, 120 envolvem a revisão de limites e pelo menos 60 a constituição de reservas indígenas*".

É importante notar que a omissão inconstitucional somente se configura caso a inação administrativa impeça o exercício de um direito constitucionalmente assegurado.

Na situação descrita em todas as ações, essa inação inconstitucional da Funai, seja pela inexistência de finalização daqueles procedimentos já iniciados, seja pela falta de análise dos registros de reivindicação fundiária (que nem sequer foram autuados - como procedimento administrativo), perfaz o preenchimento desse requisito, uma vez que há extrapolamento de tempo razoável para a atuação institucional. O não atendimento do comando previsto no art. 67 do ADCT – norma originária, porquanto promulgada há mais de 35 (trinta e cinco) anos, segundo a qual os procedimentos demarcatórios deveriam ser finalizados no tempo definido (cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988) – ocasiona incertezas fáticas e insegurança jurídica a todos os envolvidos no conflito fundiário (indígenas e não indígenas).

Assim, incontestável a omissão da União no cumprimento do art. 67 do ADCT, no que se refere à conclusão da "*demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição*".

Desse modo, o quadro de inúmeros pedidos de análise demarcatória ainda pendentes de homologação presidencial ou regularização cartorária (**sendo 158 em estudo, 37 delimitados e 67 declarados, isso sem contar aqueles que ainda não ultrapassaram a fase de estudo inicial, cerca de 530**), aliado à insegurança jurídica que o tema suscita com prolongamento no tempo da indefinição de inúmeras histórias de vida, sem que exista qualquer determinação cogente e peremptória à União, traduz-se em esvaziamento da norma do art. 67 do ADCT.

Tenho que a análise sob a perspectiva da omissão inconstitucional do art. 67 do ADCT parece-me ser a forma adequada para impingir a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

adoção de medidas administrativas de viés marcadamente estrutural e determinante de qualquer governo que se proponha a resolver os conflitos sociais subjacentes ao processo administrativo demarcatório, como o direito de primeira e segunda dimensões, por demandarem medidas que, ao fim e ao cabo, visam a conferir concretude às normas protetivas do art. 5º, incisos XXII e LV, e art. 231 da CF, além do art. 67 do ADCT, bem ainda àquelas relacionadas à atribuição investigativo-penal de delitos praticados contra as comunidades indígenas nas disputas de terras indígenas, abarcando crimes que violem tratados internacionais sobre o tema (art. 109, XI, da CF).

Acerca da fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e omissão, o STF já acolheu a referida possibilidade, em diversos julgados, citando-se exemplificativamente:

> "Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI n.° 875/DF, ADI n.° 1.987/DF, ADI n.° 2.727/DF e ADI n.° 3.243/DF). **Fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão**. Fundo de Participação dos Estados - FPE (art. 161, inciso II, da Constituição). Lei Complementar n° 62/1989. Omissão inconstitucional de caráter parcial. Descumprimento do mandamento constitucional constante do art. 161, II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos. Ações julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar n.º 62/1989, assegurada a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012." (ADI 875, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 30.4.2010; grifo nosso).

É indiscutível que o tema merece melhor tratamento no âmbito do

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Poder Executivo Federal, integrando a agenda internacional como prioridade absoluta (agenda 2030) e merecendo análise por esta Corte, ainda que não tenha sido enfrentado pelas partes sob ângulo, com base na teoria da causa de pedir aberta.

Sob tais influxos interpretativos, serão analisadas todas as ações de controle de constitucionalidade ora em exame.

Além disso, por força do art. 12-H da Lei 9.868/1999, no que se refere à mora na atuação administrativa, serão adotadas, ao final deste voto, medidas voltadas a implementar o mandamento constitucional do art. 67 do ADCT. *Ex vi* o art. 12-H da Lei 9.868/1999:

> "Art. 12-H. Declarada a inconstitucionalidade por omissão, com observância do disposto no art. 22, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias.
>
> § 1º. Em caso de omissão imputável a órgão administrativo, as providências deverão ser adotadas no prazo de 30 (trinta) dias, ou em prazo razoável a ser estipulado excepcionalmente pelo Tribunal, tendo em vista as circunstâncias específicas do caso e o interesse público envolvido.
>
> § 2º. Aplica-se à decisão da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, no que couber, o disposto no Capítulo IV desta Lei".

Portanto, conheço integralmente de todas as ações. Reputo que estão presentes todos os requisitos para analisar a constitucionalidade do diploma normativo, além da atuação dos Poderes Públicos diante dos conflitos no campo e da mora administrativa demarcatória.

2) Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao Direito dos Povos Indígenas, bem ainda do STF, mais

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

notadamente no tema 1.031 da repercussão geral

2.1) Corte Interamericana de Direitos Humanos

Casos envolvendo direitos dos povos indígenas são recorrentes na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e constituem um dos principais temas discutidos por este Tribunal ao longo dos últimos 20 anos.

O primeiro caso abordado pela CIDH sobre a matéria foi *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua*, julgado em 2001. Naquela ocasião, a CIDH estabeleceu as bases dos direitos territoriais das comunidades tradicionais. Desde então, a CIDH reconheceu a existência de um direito à propriedade coletiva por parte dos povos indígenas sobre seus territórios ancestrais, com fundamento no artigo 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. (Caso da *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*. Sentença de 31 de agosto de 2001. Mérito, Reparações e Custas. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_por.pdf. Aceso em: 10.9.2025).

Em 2005, a Corte Interamericana julgou o caso *Yakye Axa vs. Paraguai*, no qual aprofundou suas considerações sobre o referido direito, afirmando que:

> "146. [...] Así, por ejemplo, los Estados deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida. La propiedad sobre la tierra garantiza que los miembros de las comunidades indígenas conserven su patrimonio cultural".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> *Tradução livre*: "146. [...] Assim, por exemplo, os Estados devem levar em conta que os direitos territoriais indígenas abrangem um conceito mais amplo e diferente, relacionado ao direito coletivo à sobrevivência como povo organizado, ao controle de seu habitat como condição necessária para a reprodução de sua cultura, para seu próprio desenvolvimento e para realizar seus planos de vida. A propriedade da terra garante que os membros das comunidades indígenas preservem seu patrimônio cultural." (CIDH. Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentença de 17 de junho de 2005. Serie C Nº. 125, par. 146; Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_por.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

Naquela ocasião, a CIDH definiu o alcance das obrigações estatais sobre a matéria, bem como as hipóteses que autorizavam eventual restrição dos direitos territoriais.

Outro importante marco da jurisprudência interamericana foi o desenvolvimento do direito à consulta prévia, a partir do julgamento do caso *Saramaka vs. Suriname*, em 2007. Naquela oportunidade, a CIDH reconheceu o dever do Estado de consultar os povos indígenas a respeito de todos os projetos e medidas que eventualmente afetassem seu território. (CIDH. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname.* Sentença de 28 de novembro de 2007. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_por.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

O direito à consulta prévia foi sendo aperfeiçoado ao longo dos anos. Recentemente, a CIDH estabeleceu que tal direito está relacionado ao direito da comunidade de obter acesso à informação, com fundamento no art. 13 do Pacto de San José, como assentado no caso *Comunidad Maya*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Q'eqchi Agua Caliente vs. Guatemala (2023). (Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_488_esp.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

A CIDH também tem realizado importante aproximação dos direitos dos povos indígenas em relação aos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, como visto no caso *Comunidad Nostra Tierra "Lhaka Honhat" vs. Argentina*, no qual a CIDH declarou a violação dos direitos à água, à alimentação e ao meio ambiente saudável por parte do Estado argentino. (CIDH. *Caso Comunidades Indígenas Miembros De La Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Fundo, reparação e custas. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

a) ***Sistema de obrigações sequenciais para destinação de terras a serem ocupadas pelos indígenas***

A longa jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre o direito à propriedade coletiva dos povos indígenas tem como principal fundamento o reconhecimento das pretensões jurídicas sobre o território tradicional, o que implica uma série de obrigações estatais – geralmente materializadas sob a forma de medidas de reparação – orientadas a garantir que as comunidades indígenas possam usar e gozar livre e plenamente das terras sobre as quais detêm a posse tradicional.

Disso decorre a obrigação primária de o Estado adotar todas as medidas ao seu alcance para delimitar, demarcar e outorgar o território tradicional à comunidade indígena. Nesse sentido, afirmou a CIDH no caso *Povos Kuna de Madungandi vs. Panamá*:

> "119. Con respecto a lo anterior, la Corte ha interpretado el artículo 21 de la Convención estableciendo que el deber de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

los Estados de adoptar medidas para asegurar a los pueblos indígenas su derecho a la propiedad implica necesariamente, en atención al principio de seguridad jurídica, que el Estado debe demarcar, delimitar y titular los territorios de las comunidades indígenas y tribales208. Por tanto, el incumplimiento de dichas obligaciones constituye una violación al uso y goce de los bienes de los miembros de dichas comunidades.

120. Por otra parte, cabe señalar que los elementos de la propiedad comunal de tierras indígenas anteriormente mencionados se refieren a los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, lo cual implica la ocupación tradicional de los mismos. Asimismo, hacen referencia, en el caso de que los pueblos indígenas hayan salido de sus territorios o hayan perdido la posesión de éstos, al derecho de recuperarlos".

Tradução livre: "119. Com relação ao exposto, a Corte tem interpretado o artigo 21 da Convenção estabelecendo que o dever dos Estados de adotar medidas para assegurar aos povos indígenas o seu direito à propriedade implica necessariamente, em atenção ao princípio da segurança jurídica, que o Estado deve demarcar, delimitar e titular os territórios das comunidades indígenas e tribais. Portanto, o não cumprimento dessas obrigações constitui uma violação ao uso e gozo dos bens pelos membros dessas comunidades.

120. Por outro lado, cabe destacar que os elementos da propriedade comunal das terras indígenas mencionados anteriormente referem-se aos territórios ancestrais dos povos indígenas, o que implica a ocupação tradicional dos mesmos. Além disso, fazem referência, no caso de os povos indígenas terem saído de seus territórios ou perdido a posse destes, ao direito de recuperá-los."(CIDH. *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C Nº. 284. Par.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

119-120. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_284_esp.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

Em sua jurisprudência sobre terras indígenas, a CIDH desenvolveu o conceito de obrigações sequenciais para classificar, de forma escalonada, os deveres dos Estados em relação à restituição, demarcação e titulação das terras reivindicadas por determinada comunidade indígena. (CIDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentença de 6 de fevereiro de 2006. Serie C Nº. 142. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_142_esp.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

O primeiro passo é a identificação e delimitação do território tradicional ocupado ou pleiteado.

O segundo passo é avaliar a disponibilidade das terras, isto é, analisar se há obstáculos, como ocupação por terceiros, domínio privado, exploração de atividade econômica etc.

Nesse caso, é dever do Estado adotar as medidas cabíveis para aquisição ou desapropriação das terras e eventual desintrusão (ou saneamento). (CIDH. Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentença de 17 de junho de 2005. Serie C Nº. 125, par. 218; Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_por.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

Ou seja, equivale a "*remover cualquier tipo de obstáculo o interferencia sobre el territorio en cuestión (...). En particular, a través de garantizar el dominio pleno y efectivo (…) y de ser procedente y según lo acordado, mediante el pago de mejoras y la reubicación, con las debidas garantías, de los terceros ocupantes"* (CIDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentença de 8 de outubro de 2015. Serie C Nº. 304, par. 323. Disponível

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf. Acesso em: 10.9.2025. Em sentido semelhante, CIDH. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Serie C Nº. 400, par. 329 . Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

O terceiro passo, caso viável, é outorgar a definitividade do domínio sobre as terras requeridas pela comunidade indígena.

O entendimento da CIDH, porém, é pacífico no sentido de que a obrigação de restituir ou demarcar o território original não é absoluta, tendo em vista que há situações em que a demarcação e a titulação das terras tradicionais **não** são possíveis por diversas razões ou então a desintrusão é inviável ou demasiadamente complexa, tal como reconhecido no caso *Yakye Axa vs. Paraguai*:

> "148. Por el contrario, la restricción que se haga al derecho a la propiedad privada de particulares pudiera ser necesaria para lograr el objetivo colectivo de preservar las identidades culturales en una sociedad democrática y pluralista en el sentido de la Convención Americana; y proporcional, si se hace el pago de una justa indemnización a los perjudicados, de conformidad con el artículo 21.2 de la Convención.
>
> 149. Esto no significa que siempre que estén en conflicto los intereses territoriales particulares o estatales y los intereses territoriales de los miembros de las comunidades indígenas, prevalezcan los últimos por sobre los primeros. Cuando los Estados se vean imposibilitados, por razones concretas y justificadas, de adoptar medidas para devolver el territorio tradicional y los recursos comunales de las poblaciones indígenas, la compensación que se otorgue debe tener como orientación principal el significado que tiene la tierra para éstas (supra párrs. 131, 135 y 139)".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> *Tradução livre:* "148. Pelo contrário, a restrição que se faça ao direito à propriedade privada de particulares poderá ser necessária para alcançar o objetivo coletivo de preservar as identidades culturais em uma sociedade democrática e pluralista, nos termos da Convenção Americana; e proporcional, se for feito o pagamento de uma justa indenização aos prejudicados, de acordo com o artigo 21.2 da Convenção.
>
> 149. Isso não significa que, sempre que os interesses territoriais particulares ou estatais estiverem em conflito com os interesses territoriais dos membros das comunidades indígenas, estes últimos prevalecerão sobre os primeiros. Quando os Estados se encontrarem impossibilitados, por razões concretas e justificadas, de adotar medidas para devolver o território tradicional e os recursos comunais das populações indígenas, a compensação concedida deve ter como orientação principal o significado que a terra tem para essas populações (supra párrs. 131, 135 e 139) " (CIDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentença de 17 de junho de 2005. Serie C Nº. 125, par. 148-149. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

Em sentido semelhante, a sentença do caso *Xucuru vs. Brasil*:

> "139. Por outro lado, o Tribunal observa que a desintrusão dos territórios indígenas em determinadas circunstâncias pode implicar um trabalho complexo, atendendo a fatores como a dimensão do território, suas características geográficas, o número de terceiros instalados no território a sanear e o perfil ou características das pessoas ou grupos de pessoas a ser desalojadas, entre outros". (CIDH. *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> Reparações e Custas. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Série C Nº. 346, par. 139. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

Nessas hipóteses, a CIDH autoriza o Estado a conceder terras alternativas ou, subsidiariamente, conceder indenização pecuniária à comunidade, em conformidade com o art. 16.4 do Convênio 169 da OIT.

Ressalta-se que a concessão de terras alternativas não constitui medida à livre disposição do Estado. Trata-se de situação de caráter excepcional e subsidiário, cabível na hipótese em que a regularização do território tradicional, **por razões objetivas e fundamentadas**, não se mostre factível, conforme pontuado no caso *Xákmok Kásek vs. Paraguai*:

> "Reitera-se que o oferecimento de terras alternativas unicamente será procedente uma vez que se tenha valorado adequadamente, conforme o indicado nesta Sentença, que a expropriação não é procedente e que não tenham sido concretizadas as negociações para a compra das terras". (CIDH. *Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai* Sentença de 24 de Agosto de 2010. Mérito, Reparações e Custas. Serie C Nº. 214. par. 286. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_por.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

Em relação ao ônus estatal de demonstrar que a devolução do território tradicional é impossível, a CIDH destaca que o simples fato de as terras estarem em mãos privadas não é justificativa plausível para afastar a obrigação primária do Estado. O Tribunal propõe um exame de proporcionalidade para examinar a viabilidade de restringir o direito à propriedade dos terceiros em prol dos direitos territoriais dos povos indígenas.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Sobre o assunto, aquela Corte salientou que, quando existam conflitos de interesses nas reivindicações indígenas, a legalidade, a necessidade, a proporcionalidade e a consecução de um objetivo legítimo em uma sociedade democrática (utilidade pública e interesse social) terão de ser avaliados caso a caso, para restringir o direito de propriedade privada, por um lado, ou o direito às terras tradicionais, pelo outro. (CIDH. *Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguai.* Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de março de 2006. Série C nº 14).

A própria CIDH tem reconhecido, de plano, a substituição da obrigação de devolução do território original pela concessão de terras alternativas quando o acervo probatório já permite a conclusão de que o cumprimento da obrigação primária é inviável.

Foi essa a situação observada no recente caso *Comunidad Garifuna San Juan vs. Honduras*. Naquela ocasião, a CIDH constatou a sobreposição entre o território reivindicado pela comunidade e **parte da área urbana do município vizinho, na qual residiam famílias assentadas com títulos de propriedade adquiridos de forma legítima, razões que motivaram a própria sentença a fixar de antemão a obrigação estatal de entregar terras alternativas**. (CIDH. *Caso Comunidad Garífuna de San Juan ,y Sus Miembros vs. Honduras.* Sentença de 29 de agosto de 2023. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_496_esp.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

A substituição obrigacional também tem sido observada em sede de cumprimento de sentença. No icônico caso *Yakye Axa vs. Paraguai*, a CIDH aceitou que o Estado concedesse terras alternativas, desde que construíssem um caminho de acesso e adotassem as medidas necessárias para transferir e assentar a comunidade na nova área. (Corte IDH. C*aso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 24 de junho de 2022. Disponível em:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/yakyeaxa_24_06_22.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

De modo semelhante, no caso *Xákmok Kásek vs. Paraguai*, aquele Tribunal convalidou a opção acordada entre as partes de receber terras alternativas, embora posteriormente a comunidade tenha desistido de tal opção (CIDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia.* Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de maio de 2019. Disponível em: https://summa.cejil.org/es/entity/lzvxh8mmypn?file=1563572806664xav8z58tdi.pdf&page=1. Acesso em: 10.9.2025 e Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay.* Supervisão de cumprimento de sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 19 de abril de 2023. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/xakmok_kasek_19_04_2023.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

Enfatiza-se que a CIDH estabelece algumas condicionantes a serem observadas na hipótese de prevalecer a obrigação de entrega de terras alternativas:

> "As terras devem ser escolhidas de maneira consensual com os povos afetados, observando suas formas tradicionais de consulta e deliberação" (caso *Sawhoyamaxa vs. Paraguai*, par. 212)
>
> "As terras alternativas devem ser de igual ou melhor qualidade física e preferencialmente contíguas ao território tradicional" (cf. caso *Xucuru vs. Brasil*, par. 196; caso *Comunidad Punta de Piedra vs. Honduras*, par. 325)
>
> "As terras devem estar livres de quaisquer vícios materiais ou formais que possam prejudicar a titulação em favor da comunidade indígena" (caso *Comunidad Punta de Piedra vs. Honduras*, par. 325)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> "O Estado deverá arcar com os custos decorrentes da realocação e reassentamento, bem como com quaisquer perdas ou danos que possam ser incorridos em decorrência da concessão desses terrenos alternativos" (CIDH, *Caso Comunidad Punta de Piedra y sus miembros vs. Honduras*, Sentença de 8 de outubro de 2015. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. par. 325. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

É certo que, por força da Constituição Federal de 1988, tal titulação, no cenário brasileiro, não pode ser interpretada como sinônimo de propriedade, mas de direito real de uso e usufruto do território correspondente, na forma do § 2º art. 231 da CF, *in verbis:*

> "§ 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".

Isso significa que a titulação das terras fica em nome do Estado brasileiro – leia-se União –, enquanto a posse e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes ficam reservados à comunidade indígena que tradicionalmente ocupe (ou tenha ocupado) determinada parcela de terras do território nacional.

Tal exegese restou enfrentada por esta Corte ao apreciar o tema 1.031 da sistemática da repercussão geral, oportunidade em que assentou, nos itens X e XI, que:

> "X - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

existentes;

XI - As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis".

Igualmente, a questão da possibilidade de alocação em outra área também restou permitida, de forma excepcional e observada a proporcionalidade seguida pela jurisprudência da CIDH, no item VII do referido tema 1.031 do STF:

"VII – É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT)".

Ou seja, em uma ordem sequencial, primeiro é impositivo que se proceda à demarcação do território tradicionalmente ocupado pelas comunidades indígenas; não sendo possível resolver-se o conflito fundiário pela demarcação tradicional, com base na proporcionalidade e desde que presentes critérios objetivos e baseados na utilidade pública ou interesse social, impõe-se ao Estado brasileiro a possibilidade de proceder à reserva de áreas específicas para que se proceda ao mesmo regramento protetivo e uso daquelas tradicionalmente ocupadas, devendo ser ouvida a comunidade indígena, abrindo-se a faculdade de autocomposição entre

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

os respectivos entes federativos para a identificação e destinação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, na forma do art. 16.4 da Convenção 169 da OIT, *in litteris:*

> "4. Quando o retorno não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados prefiram receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas".

Essa previsão de destinação de áreas reservadas foi contemplada no ordenamento jurídico brasileiro no art. 17, II, da Lei 6.001/1973 e art. 3º, II, da Lei 14.701/2023, devendo ser interpretados sob os mesmos influxos da jurisprudência da CIDH e desta Corte no tema 1.031 da sistemática da repercussão geral.

b) Exploração econômica em terra indígena

Outro aspecto fundamental da jurisprudência interamericana sobre direitos dos povos indígenas diz respeito aos *standards* que regem a possibilidade de exploração de atividade econômica por terceiros em terras indígenas, tal como previsto no art. 19 da Convenção 169 da OIT. *Ex vi:*

> "Artigo 19
>
> Os programas agrários nacionais deverão garantir aos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> povos interessados condições equivalentes às desfrutadas por outros setores da população, para fins de:
>
> a) a alocação de terras para esses povos quando as terras das que dispunham sejam insuficientes para lhes garantir os elementos de uma existência normal ou para enfrentarem o seu possível crescimento numérico;
>
> b) a concessão dos meios necessários para o desenvolvimento das terras que esses povos já possuam."

Como visto, a jurisprudência da CIDH assegura o direito dos povos indígenas à propriedade coletiva sobre seus territórios tradicionais, com fundamento no artigo 21 da Convenção.

Entretanto, como preconizado no referido dispositivo e reiterado pelo Tribunal, o direito à propriedade não é absoluto e comporta restrições, desde que observados determinados requisitos. Assim sustentou a Corte IDH no caso *Saramaka vs. Suriname*:

> "127. Não obstante, a proteção do direito à propriedade conforme o artigo 21 da Convenção não é absoluta e, portanto, não permite uma interpretação tão estrita. Ainda que a Corte reconheça a interconexão entre o direito dos membros dos povos indígenas e tribais ao uso e gozo de suas terras e o direito aos recursos necessários para sua sobrevivência, estes direitos de propriedade, como muitos outros direitos reconhecidos na Convenção, estão sujeitos a certos limites e restrições. Nesse sentido, o artigo 21 da Convenção estabelece que "a lei poderá subordinar [o] uso e gozo d[os bens] ao interesse social". Por isso, a Corte afirmou em outras ocasiões que, de acordo com o artigo 21 da Convenção, o Estado poderá restringir o uso e gozo do direito à propriedade sempre que as restrições: a) tenham sido previamente estabelecidas por lei; b) sejam necessárias; c) sejam proporcionais e d) que tenham o objetivo de alcançar um

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> objetivo legítimo em uma sociedade democrática. Consoante a esta disposição, o Estado poderá restringir, sob certas condições, os direitos dos integrantes do povo Saramaka à propriedade, incluídos seus direitos sobre os recursos naturais presentes no território". (CIDH. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname.* Sentença de 28 de novembro de 2007. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_por.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

Para além dessas condicionantes (exame de proporcionalidade e vedação à negação de subsistência), a CIDH exige que qualquer atividade realizada no território tradicional seja submetida à consulta prévia dos povos que ali vivem:

> "160. É por todo o exposto que uma das garantias fundamentais para assegurar a participação dos povos e comunidades indígenas nas decisões relativas a medidas que afetem seus direitos e, em particular, seu direito à propriedade comunal é, justamente, o reconhecimento de seu direito à consulta, o qual está reconhecido na Convenção no 169 da OIT, entre outros instrumentos internacionais complementares. (CIDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C Nº. 245, par. 160. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf. Acesso em: 10.9.2025).
>
> "218. En vista de lo anterior, la Corte considera que la consulta debe ser aplicada con anterioridad a cualquier proyecto de exploración que pueda afectar el territorio tradicional de las comunidades indígenas o tribales". (CIDH. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> Costas. Sentença de 8 de outubro de 2015. Serie C Nº 304., 218 Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

É necessário distinguir a obrigação estatal de realizar consulta prévia de uma eventual obrigação de obter o consentimento da comunidade. O fato de a jurisprudência da CIDH e de o próprio texto da Convenção Interamericana reconhecerem a possibilidade de restrição do direito de propriedade já é um forte indicativo de que a obtenção de consentimento **não** é *conditio sine qua non* para a implementação de atividades econômicas no território indígena.

Ressalta-se que, no primeiro caso em que o direito à consulta prévia foi expressamente reconhecido – o caso *Saramaka vs. Suriname*, de 2007 –, a CIDH referiu-se ao dever do Estado de obter o consentimento em ocasiões específicas, sobretudo em caso de projetos de grande escala que tivessem maior impacto no território da comunidade:

> "134. Ademais, a Corte considera que, quando se trate de projetos de desenvolvimento ou de investimento de grande escala que teriam um impacto maior dentro do território Saramaka, o Estado tem a obrigação não apenas de consultar os Saramaka, mas também deve obter seu consentimento livre, prévio e informado, segundo seus costumes e tradições. A Corte considera que a diferença entre "consulta" e "consentimento" neste contexto requer maior análise.". (CIDH. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname.* Sentença de 28 de novembro de 2007. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_por.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Esse entendimento, contudo, não prosperou nos casos subsequentes. De 2007 até hoje, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) já julgou mais de uma dezena de casos envolvendo o direito à consulta prévia e não voltou a adotar ou reforçar o critério do consentimento, destacando apenas a exigência de consulta como requisito à realização de projetos econômicos em território indígena, mesmo aqueles de maior escala. (e.g. os casos *Comunidad Maya Q'eqchi Agua Caliente vs. Guatemala*, que envolveu a implementação de um amplo projeto de mineração em terra indígena ou do *caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador*, que tratou da prospecção e exploração de petróleo no território da comunidade afetada. Em ambos, a Corte IDH declarou que o Estado violou suas obrigações de consulta, mas não fez qualquer exigência quanto à suposta necessidade de obtenção de consentimento)

Prevaleceu na jurisprudência interamericana o entendimento de que a restrição do direito de propriedade dos povos indígenas em prol da emissão de concessões ou da realização de atividades econômicas em suas terras estava condicionada à observância de três garantias principais: (i) a participação efetiva, por meio de processo de consulta prévia, livre e informada, da comunidade nos projetos que se pretendem conduzir; (ii) a realização prévia de Estudo de Impacto Ambiental e (iii) o compartilhamento de benefícios. Em suma:

> "174. De acuerdo con lo que ha indicado la Corte, respecto a obras o actividades dentro del territorio indígena, el Estado, por una parte, debe observar los requisitos comunes a toda limitación al derecho de propiedad por 'razones de utilidad pública o de interés social' de acuerdo al artículo 21 de la Convención, lo que implica el pago de una indemnización. Por otra parte, debe cumplir 'con las siguientes tres garantías': en primer lugar, 'asegurar la participación efectiva' de los pueblos o comunidades, 'de conformidad con sus costumbres y tradiciones', deber que requiere que el Estado acepte y brinde información, y que implica una comunicación constante entre

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. En segundo lugar, debe 'garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro de[l] territorio a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto […] ambiental'. En tercer lugar, debe garantizar que las comunidades indígenas 'se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio'". (CIDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 420. Disponível em: https://www.saij.gob.ar/descarga-archivo?guid=rstuvwfa-llos-comp-uest-o20570013pdf&name=20570013.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

O direito à propriedade coletiva, derivado do art. 21 da Convenção, garante aos povos indígenas o direito à delimitação, à demarcação e à titulação de seu território tradicional. Esse direito, contudo, não é absoluto.

Isso significa que, (i) caso a restituição do território tradicional, por razões fundamentadas, não seja possível, o Estado poderá conceder terras alternativas ou pagamento de indenização; e (ii) o direito à propriedade coletiva pode estar sujeito a restrições, observadas as condições estabelecidas pela jurisprudência da CIDH.

Em relação ao direito ao território tradicional, a CIDH tem adotado um modelo de obrigações sequenciais, que têm início com a identificação da área reivindicada, passando pela análise da possibilidade de devolução ou desintrusão e concluindo com a titulação das terras pleiteadas ou de território alternativo.

A jurisprudência da Corte Interamericana **não** proíbe a exploração de atividade econômica em território indígena, desde que (i) seja

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

precedida de consulta prévia à comunidade afetada, (ii) sejam realizados estudos de impacto social e ambiental e (iii) a comunidade possa usufruir dos benefícios resultantes da atividade. A CIDH também exige que eventual restrição do direito de propriedade do povo indígena seja examinada sob o prisma da proporcionalidade.

Visto como a CIDH tem enfrentado os temas em debate nestas ações de controle concentrado de constitucionalidade, passa-se à análise da jurisprudência do STF ao longo do tempo.

2.2) Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Soarez Munhoz, nos autos da Ação Civil Originária 278, entendera que a posse indígena haveria de coincidir com o conceito de posse do Direito Civil, rompendo com uma antiga jurisprudência pacífica, sustentada em votos dos Ministros Victor Nunes Leal, Hermes Lima, entre outros.

Em razão disso, alguns advogados se animaram a propor ações de anulação ou de reivindicação – as chamadas desapropriações indiretas. Uma delas, a mais ousada, coube a mim contestar na condição de Procurador da República.

Tratava-se da Ação Cível Originária 362, inicialmente da relatoria do Ministro Djaci Falcão, em que se reivindicava a anulação de toda a demarcação do Parque Indígena do Xingu ou a correspondente indenização para o Estado do Mato Grosso.

Jovem Procurador, à época, fiquei preocupado com esse debate, com o conceito de posse indígena estreito firmado pelo Supremo Tribunal Federal. Quase não vislumbrava solução diante da pré-compreensão dominante naquele momento. Até que um dia, em um lampejo, ao elaborar a contestação, de mais de cento e oitenta páginas, que discutia os vários assuntos e conceitos relacionados à posse indígena, propomos um conceito dessa posse nas suas múltiplas dimensões, representando um regresso à noção de que ela envolvia a ideia de um *habitat* de valores

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

culturais.

No entanto, parecia-me que esse conceito era de difícil aceitação pela Corte naquele momento histórico. E, de fato, o que impressionou os Ministros foi a prova de que, muito provavelmente, os laudos periciais que haviam embasado a demarcação – já imune à ação rescisória – eram falsos.

Essa falsificação havia ocorrido de forma muito grave porque os vários peritos sustentavam que, na área onde hoje se situa o Parque Indígena Xingu, não havia indígenas. A tese básica consistia em afirmar que os povos originários se situavam entre o paralelo 12 e o paralelo 13, latitude sul, tendo sido levados posteriormente para o Parque Indígena Xingu.

Essa tese, acolhida inicialmente pelo Supremo Tribunal Federal, foi objeto de uma reflexão mais profunda pela Corte ao deparar-se com as demonstrações de laudos periciais falsos. Em 14 de outubro de 1993, ao julgar a Ação Cível Originária 323, de relatoria do Ministro Francisco Rezek, que tratava da área dos indígenas Krenak de Minas Gerais, o Supremo Tribunal Federal entendeu por não mais aplicar a jurisprudência firmada na Ação Cível Originária 278.

A Corte voltou a reconhecer que o conceito de posse indígena não coincidia com a posse de Direito Civil, que não podia haver essa equivalência ou essa equiparação.

O fato é que, apesar de a Ação Cível Originária 362 ter sido julgada somente em 2017, a tese ali sustentada restou amplamente aceita desde a apresentação nos autos, reverberando como nova interpretação da Corte Constitucional.

Tenho a impressão, também, de que o estudo desenvolvido naquela contestação, publicado à época pela Procuradoria-Geral da República, teve alguma influência no debate que se seguiu durante o processo constituinte. Creio que, nesse sentido, o estudo também teve seus méritos, alargando esse conceito de posse indígena.

De qualquer sorte, neste resgaste histórico, destaco que a posse dos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

indígenas abrange todo o território indígena propriamente dito, isto é, toda a área habitada para seu sustento e necessária à preservação de sua identidade cultural.

Tal peculiaridade não passou despercebida ao saudoso Ministro Victor Nunes, que, em pronunciamento lapidar, no RE 44.585, fixou o efetivo alcance da proteção constitucional à posse dos silvícolas, como se constata:

> "Aqui não se trata do direito de propriedade comum: o que se reservou foi o território dos índios. Essa área foi transformada num parque indígena sob guarda e administração do Serviço de Proteção aos índios, pois estes não têm a disponibilidade das terras.
>
> O objetivo da Constituição Federal é que ali permaneçam os traços culturais dos antigos habitantes, não só para sobrevivência dessa tribo, como para estudos dos etnólogos e para outros efeitos de natureza cultural ou intelectual.
>
> Não está em jogo, propriamente, um conceito de posse, num de domínio, no sentido civilista dos vocábulos; trata-se do *habitat* de um povo.
>
> Se os índios, na data da Constituição Federal ocupavam determinado território, porque desse território tiravam seus recursos alimentícios, embora sem terem construções ou obras permanentes que testemunhas sem posse de acordo com o nosso conceito, essa área, na qual e da qual viviam, era necessária à sua subsistência. Essa área, existente na data da Constituição Federal, é que se mandou respeitar. Se ela foi reduzida por lei posterior; se o Estado a diminuiu de dez mil hectares, amanhã a reduziria em outros dez, depois, mais dez, e poderia acabar confinando os índios a um pequeno trato, até ao terreiro da aldeia, porque ali é que a 'posse' estaria materializada nas malocas.(g.n.)
>
> Não foi isso que a Constituição quis. O que ela determinou foi que, num verdadeiro parque indígena, com todas as

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> características culturais primitivas, pudessem permanecer os índios, vivendo naquele território, porque a tanto equivale dizer que continuariam na posse do mesmo.
>
> Entendo, portanto, que, embora a demarcação desse território resultasse, originariamente, de uma lei do Estado, a Constituição Federal dispôs sobre o assunto e retirou ao Estado qualquer possibilidade de reduzir área que, na época da Constituição, era ocupada pelos índios, ocupada no sentido de utilizada por eles como seu ambiente ecológico." (voto do Min. Victor Nunes, no RE 44.585, Rel. Min. Ribeiro da Costa, Pleno, DJ 12.10.1961).

Trata-se, sem dúvida, de manifestação fulgurante do saudoso magistrado e humanista. É interessante notar que a tese, brilhantemente desenvolvida pelo eminente juiz, em 1961, veio a ser adotada, integralmente, pela Constituição de 1988, como se pode depreender da leitura de seu art. 231, § 1º, *in litteris*:

> "§ 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".

Portanto, não se pode, conceitualmente, atribuir à posse de Direito Civil a mesma dimensão da posse indígena. Enquanto aquela é caracterizada como poder de fato, que se exerce sobre uma coisa (cf. José Carlos Moreira Alves, Direito Romano, v. 1, 1978, p. 357), a ocupação efetiva da terra pelo silvícola deve ser definida tendo em vista os usos, os costumes e as tradições culturais e religiosas.

Desse modo, indagações acerca da *"imemorialidade"* da ocupação devem ser suplantadas pela verificação dos requisitos ou pressupostos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

trazidos pelo texto constitucional: tradicionalidade.

Essa tese restou reforçada no item II do tema 1.031 da sistemática da repercussão geral:

> "II - 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".

É de bom alvitre destacar que a expressão *"terras tradicionalmente ocupadas pelos índios"* não é revestida de qualquer conotação temporal, mas se refere apenas ao modo da ocupação (segundo os *"usos, costumes e tradições"* indígenas).

Por conseguinte, nos termos do art. 231, § 1º, da CF, os seguintes fatores devem ser verificados na definição de uma determinada área como terra indígena: a) fator temporal (*"habitadas em caráter permanente"*); b) fator econômico (*"utilizadas para as suas atividades produtivas"*); c) fator ecológico (*"imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar"*); d) fator cultural ou demográfico (*"necessárias a sua reprodução física e cultural")*.

Há algum tempo tenho certa perplexidade quanto à justa e adequada interpretação dessa norma, tendo em vista esses parâmetros estabelecidos. Sem dúvida nenhuma, é um tema que preocupa, dada a dimensão das áreas eventualmente demarcadas e os pressupostos que lastreiam a opção por essa demarcação, levando em conta, sempre, em dado paradigma, o do indígena isolado. A própria fórmula do texto constitucional, do § 1º do art. 231, talvez suscite uma reflexão.

Sem embargo da relevância de eventuais objeções que possam ser

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

levantadas contra a posse indígena e a eventual imprecisão de seus contornos, não se deve perder de vista que a proteção, que constitucionalmente se lhe empresta, vem da Carta Magna de 1934 (art. 129), configurando, sem dúvida, princípio já tradicional do Direito Público brasileiro (art. 154 da Carta de 1937; art. 216 da Constituição de 1946; art. 186 da Constituição de 1967, art. 198 da EC 1/ 1969).

Antes de assumir uma posição atenuadora do preceito constitucional em apreço, cumpre ao intérprete assegurar-lhe a plena força ou eficácia normativa (*normative Kraft*). Estará atuando, assim, de forma compatível com o princípio de hermenêutica constitucional que recomenda a adoção de exegese que preserve a integral eficácia da norma constitucional (Princípio da força normativa da Constituição). *(Konrad Hesse, Grudzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, 1984, p. 28).*

De resto, as razões inspiradoras do legislador constituinte não parecem assentar-se em mero sentimento de culpa, nem constituem expressão de um sentimentalismo *naïf*.

Ao revés, considerou a Constituição Federal que a preservação dos indígenas com as suas características, culturas e crenças, constituía, em verdade, imperativo de uma sociedade que se pretende aberta.

Percebe-se que o preceito constitucional traduz o próprio reconhecimento de que existem valores e concepções, diversos dos nossos, e de que nosso modelo de desenvolvimento não é único. E, sobretudo, a regra constitucional revela a crença na adequada coexistência dessas diversidades como corolário de uma sociedade pluralista e justa.

A correta aplicação da norma do § 1º do art. 231 da Constituição deverá levar em consideração as circunstâncias específicas de cada etnia. Assim, aspectos da identidade cultural de um determinado grupo indígena conduzirão à adoção de diferentes critérios para a identificação dos fatores temporal, econômico, ecológico e cultural que nortearão a demarcação de uma área como terra indígena.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Por certo, alguns grupos indígenas podem praticar suas atividades produtivas de forma mais rudimentar, necessitando de maior espaço físico para desempenhá-las, ao contrário de circunstâncias específicas de outros.

Tais considerações são suficientes para demonstrar a importância das particularidades de cada etnia, especialmente no que diz respeito à sua integração com as comunidades vizinhas, para a identificação do fato indígena e a definição da área a ser demarcada.

Não é razoável, simplesmente, fazer um resgate histórico identitário de um espaço em que se desenvolveram as culturas. É preciso que o procedimento seja devidamente ajustado, tendo em vista os três outros círculos referidos no § 1º do artigo 231.

Daí, também, a necessidade de haver um grupo técnico plural, com múltiplas visões, tendo em vista a complexidade da interpretação que o texto constitucional está a reclamar, para que haja, de fato, uma adequada garantia de proteção constitucional aos povos originários, sem prejuízo de outros valores. É fundamental essa compatibilização, essa "concordância prática", no sentido utilizado por Konrad Hesse.

Relembre-se que o Min. Nelson Jobim, na ACO 312 QO, Pleno, j. 27.2.2002 e DJ 27.10.2006, manifestou-se sobre a necessidade de observar faticamente a existência de 4 (quatro) círculos concêntricos para reconhecimento da tradicionalidade da terra indígena, quais sejam: (i) habitação permanente; (ii) utilização das terras para atividades produtivas; (iii) preservação dos recursos naturais necessários, compreendendo que "*se agregam três juízos de valor: imprescindibilidade, necessariedade e bem-estar*"; e (iv) círculo exterior da reprodução física e cultural. Eis a linha de raciocínio:

> "(B) CONCEITO DE TERRA INDÍGENA.
>
> Essa regra fornece os diversos elementos que compõem o conceito de terras indígenas no Brasil.
>
> Quatro elementos consubstanciam, em conjunto e sem

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

exclusão, o conceito constitucional de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

[...]

O primeiro CÍRCULO, a 'HABITAÇÃO PERMANENTE' .

Este é o CÍRCULO menor e com índice de objetividade maior.

Depende de uma verificação in loco e de uma análise dos costumes, ou seja, uma análise de comportamento para explicitar o caráter de permanência da habitação.

Isto significa, por exemplo, que, dependendo do tipo de cultura indígena, se terá uma habitação permanente em mais de um lugar.

Basta que aquela comunidade indígena cultive o sistema de transferência, de transposição ou de deslocamento, em determinados momentos do tempo, para voltar a um determinado lugar.

Essa situação viabiliza a existência de habitação permanente em dois, ou mais, locais distintos, exatamente em decorrência de tradições ou por influências de questões relativas a clima e atividades produtivas.

A esse elemento se agrega o segundo CÍRCULO : 'AS TERRAS UTILIZADAS PARA ... ATIVIDADES PRODUTIVAS' .

Este CIRCULO 2 depende da verificação e existência real e efetiva do CÍRCULO 1.

Aliás, há uma relação de dependência entre os diversos CÍRCULOS, os primeiros são condicionantes dos subsequntes.

A perquirição a respeito do CÍRCULO 2 depende de uma resposta positiva em relação ao CÍRCULO 1.

Mas a Constituição brasileira, no conceito de terras tradicionalmente ocupadas, não se satisfez com os dois CÍRCULOS referidos.

Ela instituiu, também, o CÍRCULO 3, que se constitui nas áreas

.....

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

'IMPRESCINDÍVEIS À PRESERVAÇÃO DOS RECURSOS AMBIENTAIS NECESSÁRIOS A SEU BEM ESTAR ....'

.....

Observe-se que, como ocorre com o CÍRCULO 2, há, por parte deste CÍRCULO 3, uma relação de dependência com os anteriores.

Só se poderá perquirir sobre o CÍRCULO 3 quando, e somente quando, já se tiver uma resposta positiva em relação aos CÍRCULOS 1 e 2.

Neste CÍRCULO 3 parte-se de uma base objetiva e constatável empiricamente - os recursos ambientais.

A essa base se agregam os elementos valorativos que definem a sua extensão.

Por último, chega-se no CÍRCULO 4:

.....

'TERRAS ... NECESSÁRIAS À ... REPRODUÇÃO FÍSICA E CULTURAL SEGUNDO ... USOS, COSTUMES E TRADIÇÕES DO GRUPO INDÍGENA'.

.....

Tal como se passa com os demais, este último CÍRCULO depende dos CÍRCULOS anteriores e sua perquirição se fará após os anteriores.

Com isso, pode-se afirmar, com absoluta tranquilidade interpretativa, que o advérbio TRADICIONALMENTE, que está na raiz do conceito de TERRAS OCUPADAS PELOS ÍNDIOS , não está relacionado, no texto da Constituição brasileira, com elemento histórico, mas sim, com a forma tradicional de ocupação.

O advérbio TRADICIONALMENTE nada tem com o conceito de posse imemorial, mas, sim, com o conceito de formas tradicionais de ocupação.

O juízo histórico, entretanto, é fundamental para a elucidação dos quatro CÍRCULOS, principalmente do CÍRCULO 3 e do CÍRCULO 4.

Este é o quadro institucional brasileiro no que diz respeito

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

ao tratamento constitucional do tema.

Verifica-se, que, com força constitucional, a posse indígena distancia-se do conceito de posse do Direito Civil. O primeiro CÍRCULO, a HABITAÇÃO PERMANENTE .

Este é o CÍRCULO menor e com índice de objetividade maior.

Depende de uma verificação in loco e de uma análise dos costumes, ou seja, uma análise de comportamento para explicitar o caráter de permanência da habitação.

Isto significa, por exemplo, que, dependendo do tipo de cultura indígena, se terá uma habitação permanente em mais de um lugar.

Basta que aquela comunidade indígena cultive o sistema de transferência, de transposição ou de deslocamento, em determinados momentos do tempo, para voltar a um determinado lugar.

Essa situação viabiliza a existência de habitação permanente em dois, ou mais, locais distintos, exatamente em decorrência de tradições ou por influências de questões relativas a clima e atividades produtivas.

A esse elemento se agrega o segundo CÍRCULO : 'AS TERRAS UTILIZADAS PARA ... ATIVIDADES PRODUTIVAS' .

Este CIRCULO 2 depende da verificação e existência real e efetiva do CÍRCULO 1.

Aliás, há uma relação de dependência entre os diversos CÍRCULOS, os primeiros são condicionantes dos subsequentes.

A perquirição a respeito do CÍRCULO 2 depende de uma resposta positiva em relação ao CÍRCULO 1.

Mas a Constituição brasileira, no conceito de terras tradicionalmente ocupadas, não se satisfez com os dois CÍRCULOS referidos.

Ela instituiu, também, o CÍRCULO 3, que se constitui nas áreas

.....

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

'IMPRESCINDÍVEIS À PRESERVAÇÃO DOS RECURSOS AMBIENTAIS NECESSÁRIOS A SEU BEM ESTAR' ....

.....

Observe-se que, como ocorre com o CÍRCULO 2, há, por parte deste CÍRCULO 3, uma relação de dependência com os anteriores.

Só se poderá perquirir sobre o CÍRCULO 3 quando, e somente quando, já se tiver uma resposta positiva em relação aos CÍRCULOS 1 e 2.

Neste CÍRCULO 3 parte-se de uma base objetiva e constatável empiricamente - os recursos ambientais.

A essa base se agregam os elementos valorativos que definem a sua extensão.

Por último, chega-se no CÍRCULO 4:

.....

'TERRAS ... NECESSÁRIAS À ... REPRODUÇÃO FÍSICA E CULTURAL SEGUNDO ... USOS, COSTUMES E TRADIÇÕES DO GRUPO INDÍGENA'.

.....

Tal como se passa com os demais, este último CÍRCULO depende dos CÍRCULOS anteriores e sua perquirição se fará após os anteriores.

Com isso, pode-se afirmar, com absoluta tranquilidade interpretativa, que o advérbio TRADICIONALMENTE, que está na raiz do conceito de TERRAS OCUPADAS PELOS ÍNDIOS , não está relacionado, no texto da Constituição brasileira, com elemento histórico, mas sim, com a forma tradicional de ocupação.

O advérbio TRADICIONALMENTE nada tem com o conceito de posse imemorial, mas, sim, com o conceito de formas tradicionais de ocupação.

O juízo histórico, entretanto, é fundamental para a elucidação dos quatro CÍRCULOS, principalmente do CÍRCULO 3 e do CÍRCULO 4.

Este é o quadro institucional brasileiro no que diz respeito

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> ao tratamento constitucional do tema.
>
> Verifica-se, que, com força constitucional, a posse indígena distancia-se do conceito de posse do Direito Civil". (ACO 312 QO, Rel. Min. Nelson Jobim, Pleno, j. 27.2.2002 e DJ 27.10.2006).

A questão de demarcação de terras indígenas restou, igualmente, debatida nesta Corte Suprema, na Pet 3.388, Rel. Min Ayres Britto, Pleno, DJe 25.9.2009, cuja ementa descreve:

> "AÇÃO POPULAR. DEMARCAÇÃO DA TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO-DEMARCATÓRIO. OBSERVÂNCIA DOS ARTS. 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BEM COMO DA LEI Nº 6.001/73 E SEUS DECRETOS REGULAMENTARES. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PORTARIA Nº 534/2005, DO MINISTRO DA JUSTIÇA, ASSIM COMO DO DECRETO PRESIDENCIAL HOMOLOGATÓRIO. RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO INDÍGENA DA ÁREA DEMARCADA, EM SUA TOTALIDADE. MODELO CONTÍNUO DE DEMARCAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. REVELAÇÃO DO REGIME CONSTITUCIONAL DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA. A DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS COMO CAPÍTULO AVANÇADO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. INCLUSÃO COMUNITÁRIA PELA VIA DA IDENTIDADE ÉTNICA. VOTO DO RELATOR QUE FAZ AGREGAR AOS RESPECTIVOS FUNDAMENTOS SALVAGUARDAS INSTITUCIONAIS DITADAS PELA SUPERLATIVA IMPORTÂNCIA HISTÓRICO-CULTURAL DA CAUSA. SALVAGUARDAS AMPLIADAS A PARTIR DE

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

VOTO-VISTA DO MINISTRO MENEZES DIREITO E DESLOCADAS PARA A PARTE DISPOSITIVA DA DECISÃO. 1. AÇÃO NÃO CONHECIDA EM PARTE. Ação não-conhecida quanto à pretensão autoral de excluir da área demarcada o que dela já fora excluída: o 6º Pelotão Especial de Fronteira, os núcleos urbanos dos Municípios de Uiramutã e Normandia, os equipamentos e instalações públicos federais e estaduais atualmente existentes, as linhas de transmissão de energia elétrica e os leitos das rodovias federais e estaduais também já existentes. Ausência de interesse jurídico. Pedidos já contemplados na Portaria nº 534/2005 do Ministro da Justiça. Quanto à sede do Município de Pacaraima, cuida-se de território encravado na 'Terra Indígena São Marcos', matéria estranha à presente demanda. Pleito, por igual, não conhecido. 2. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS PROCESSUAIS NA AÇÃO POPULAR. 2.1. Nulidade dos atos, ainda que formais, tendo por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras situadas na área indígena Raposa Serra do Sol. Pretensos titulares privados que não são partes na presente ação popular. Ação que se destina à proteção do patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe (inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição Federal), e não à defesa de interesses particulares. 2.2. Ilegitimidade passiva do Estado de Roraima, que não foi acusado de praticar ato lesivo ao tipo de bem jurídico para cuja proteção se preordena a ação popular. Impossibilidade de ingresso do Estado-membro na condição de autor, tendo em vista que a legitimidade ativa da ação popular é tão-somente do cidadão. 2.3. Ingresso do Estado de Roraima e de outros interessados, inclusive de representantes das comunidades indígenas, exclusivamente como assistentes simples. 2.4. Regular atuação do Ministério Público. 3. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO. 3.1. Processo que observou as regras do Decreto nº 1.775/96, já declaradas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 24.045, da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

relatoria do ministro Joaquim Barbosa. Os interessados tiveram a oportunidade de se habilitar no processo administrativo de demarcação das terras indígenas, como de fato assim procederam o Estado de Roraima, o Município de Normandia, os pretensos posseiros e comunidades indígenas, estas por meio de petições, cartas e prestação de informações. Observância das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. 3.2. Os dados e peças de caráter antropológico foram revelados e subscritos por profissionais de reconhecidas qualificação científica e se dotaram de todos os elementos exigidos pela Constituição e pelo Direito infraconstitucional para a demarcação de terras indígenas, não sendo obrigatória a subscrição do laudo por todos os integrantes do grupo técnico (Decretos nos 22/91 e 1.775/96). 3.3. A demarcação administrativa, homologada pelo Presidente da República, é 'ato estatal que se reveste da presunção juris tantum de legitimidade e de veracidade' (RE 183.188, da relatoria do ministro Celso de Mello), além de se revestir de natureza declaratória e força auto-executória. Não comprovação das fraudes alegadas pelo autor popular e seu originário assistente. 4. O SIGNIFICADO DO SUBSTANTIVO 'ÍNDIOS' NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O substantivo 'índios' é usado pela Constituição Federal de 1988 por um modo invariavelmente plural, para exprimir a diferenciação dos aborígenes por numerosas etnias. Propósito constitucional de retratar uma diversidade indígena tanto interétnica quanto intra-étnica. Índios em processo de aculturação permanecem índios para o fim de proteção constitucional. Proteção constitucional que não se limita aos silvícolas, estes, sim, índios ainda em primitivo estádio de habitantes da selva. 5. AS TERRAS INDÍGENAS COMO PARTE ESSENCIAL DO TERRITÓRIO BRASILEIRO. 5.1. As 'terras indígenas' versadas pela Constituição Federal de 1988 fazem parte de um território estatal-brasileiro sobre o qual incide, com exclusividade, o Direito nacional. E como tudo o mais que faz parte do domínio

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

de qualquer das pessoas federadas brasileiras, são terras que se submetem unicamente ao primeiro dos princípios regentes das relações internacionais da República Federativa do Brasil: a soberania ou 'independência nacional' (inciso I do art. 1º da CF). 5.2. Todas as 'terras indígenas' são um bem público federal (inciso XI do art. 20 da CF), o que não significa dizer que o ato em si da demarcação extinga ou amesquinhe qualquer unidade federada. Primeiro, porque as unidades federadas pós-Constituição de 1988 já nascem com seu território jungido ao regime constitucional de preexistência dos direitos originários dos índios sobre as terras por eles 'tradicionalmente ocupadas'. Segundo, porque a titularidade de bens não se confunde com o senhorio de um território político. Nenhuma terra indígena se eleva ao patamar de território político, assim como nenhuma etnia ou comunidade indígena se constitui em unidade federada. Cuida-se, cada etnia indígena, de realidade sócio-cultural, e não de natureza político-territorial. 6. NECESSÁRIA LIDERANÇA INSTITUCIONAL DA UNIÃO, SEMPRE QUE OS ESTADOS E MUNICÍPIOS ATUAREM NO PRÓPRIO INTERIOR DAS TERRAS JÁ DEMARCADAS COMO DE AFETAÇÃO INDÍGENA. A vontade objetiva da Constituição obriga a efetiva presença de todas as pessoas federadas em terras indígenas, desde que em sintonia com o modelo de ocupação por ela concebido, que é de centralidade da União. Modelo de ocupação que tanto preserva a identidade de cada etnia quanto sua abertura para um relacionamento de mútuo proveito com outras etnias indígenas e grupamentos de não-índios. A atuação complementar de Estados e Municípios em terras já demarcadas como indígenas há de se fazer, contudo, em regime de concerto com a União e sob a liderança desta. Papel de centralidade institucional desempenhado pela União, que não pode deixar de ser imediatamente coadjuvado pelos próprios índios, suas comunidades e organizações, além da protagonização de tutela e fiscalização do Ministério Público (inciso V do art. 129 e art. 232, ambos da CF). 7. AS TERRAS

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

INDÍGENAS COMO CATEGORIA JURÍDICA DISTINTA DE TERRITÓRIOS INDÍGENAS. O DESABONO CONSTITUCIONAL AOS VOCÁBULOS 'POVO', 'PAÍS', 'TERRITÓRIO', 'PÁTRIA' OU 'NAÇÃO' INDÍGENA. Somente o 'território' enquanto categoria jurídico-política é que se põe como o preciso âmbito espacial de incidência de uma dada Ordem Jurídica soberana, ou autônoma. O substantivo 'terras' é termo que assume compostura nitidamente sócio-cultural, e não política. A Constituição teve o cuidado de não falar em territórios indígenas, mas, tão-só, em 'terras indígenas'. A traduzir que os 'grupos', 'organizações', 'populações' ou 'comunidades' indígenas não constituem pessoa federada. Não formam circunscrição ou instância espacial que se orne de dimensão política. Daí não se reconhecer a qualquer das organizações sociais indígenas, ao conjunto delas, ou à sua base peculiarmente antropológica a dimensão de instância transnacional. Pelo que nenhuma das comunidades indígenas brasileiras detém estatura normativa para comparecer perante a Ordem Jurídica Internacional como 'Nação', 'País', 'Pátria', 'território nacional' ou 'povo' independente. Sendo de fácil percepção que todas as vezes em que a Constituição de 1988 tratou de 'nacionalidade' e dos demais vocábulos aspeados (País, Pátria, território nacional e povo) foi para se referir ao Brasil por inteiro. 8. A DEMARCAÇÃO COMO COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO DA UNIÃO. Somente à União, por atos situados na esfera de atuação do Poder Executivo, compete instaurar, sequenciar e concluir formalmente o processo demarcatório das terras indígenas, tanto quanto efetivá-lo materialmente, nada impedindo que o Presidente da República venha a consultar o Conselho de Defesa Nacional (inciso III do § 1º do art. 91 da CF), especialmente se as terras indígenas a demarcar coincidirem com faixa de fronteira. As competências deferidas ao Congresso Nacional, com efeito concreto ou sem densidade normativa, exaurem-se nos fazeres a que se referem o inciso XVI do art. 49

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

e o § 5º do art. 231, ambos da Constituição Federal. 9. A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS COMO CAPÍTULO AVANÇADO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. Os arts. 231 e 232 da Constituição Federal são de finalidade nitidamente fraternal ou solidária, própria de uma quadra constitucional que se volta para a efetivação de um novo tipo de igualdade: a igualdade civil-moral de minorias, tendo em vista o proto-valor da integração comunitária. Era constitucional compensatória de desvantagens historicamente acumuladas, a se viabilizar por mecanismos oficiais de ações afirmativas. No caso, os índios a desfrutar de um espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, linguística e cultural. Processo de uma aculturação que não se dilui no convívio com os não-índios, pois a aculturação de que trata a Constituição não é perda de identidade étnica, mas somatório de mundividências. Uma soma, e não uma subtração. Ganho, e não perda. Relações interétnicas de mútuo proveito, a caracterizar ganhos culturais incessantemente cumulativos. Concretização constitucional do valor da inclusão comunitária pela via da identidade étnica. 10. O FALSO ANTAGONISMO ENTRE A QUESTÃO INDÍGENA E O DESENVOLVIMENTO. Ao Poder Público de todas as dimensões federativas o que incumbe não é subestimar, e muito menos hostilizar comunidades indígenas brasileiras, mas tirar proveito delas para diversificar o potencial econômico-cultural dos seus territórios (dos entes federativos). O desenvolvimento que se fizer sem ou contra os índios, ali onde eles se encontrarem instalados por modo tradicional, à data da Constituição de 1988, desrespeita o objetivo fundamental do inciso II do art. 3º da Constituição Federal, assecuratório de um tipo de "desenvolvimento nacional" tão ecologicamente equilibrado quanto humanizado e culturalmente diversificado, de modo a incorporar a realidade indígena. 11. O CONTEÚDO POSITIVO DO ATO DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

INDÍGENAS. 11.1. O marco temporal de ocupação. A Constituição Federal trabalhou com data certa -- a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) -- como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígene; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. 11.2. O marco da tradicionalidade da ocupação. É preciso que esse estar coletivamente situado em certo espaço fundiário também ostente o caráter da perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica. A tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, a reocupação apenas não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de não-índios. Caso das 'fazendas' situadas na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, cuja ocupação não arrefeceu nos índios sua capacidade de resistência e de afirmação da sua peculiar presença em todo o complexo geográfico da 'Raposa Serra do Sol'. 11.3. O marco da concreta abrangência fundiária e da finalidade prática da ocupação tradicional. Áreas indígenas são demarcadas para servir concretamente de habitação permanente dos índios de uma determinada etnia, de par com as terras utilizadas para suas atividades produtivas, mais as 'imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar' e ainda aquelas que se revelarem 'necessárias à reprodução física e cultural' de cada qual das comunidades étnico-indígenas, 'segundo seus usos, costumes e tradições' (usos, costumes e tradições deles, indígenas, e não usos, costumes e tradições dos não-índios). Terra indígena, no imaginário coletivo aborígine, não é um simples objeto de direito, mas ganha a dimensão de verdadeiro ente ou ser que resume em si toda ancestralidade, toda coetaneidade e toda posteridade de uma etnia. Donde a proibição constitucional de se remover os índios das terras por eles tradicionalmente ocupadas, assim como o reconhecimento do direito a uma posse

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

permanente e usufruto exclusivo, de parelha com a regra de que todas essas terras 'são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis' (§ 4º do art. 231 da Constituição Federal). O que termina por fazer desse tipo tradicional de posse um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil. Donde a clara intelecção de que OS ARTIGOS 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONSTITUEM UM COMPLETO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA. 11.4. O marco do conceito fundiariamente extensivo do chamado 'princípio da proporcionalidade'. A Constituição de 1988 faz dos usos, costumes e tradições indígenas o engate lógico para a compreensão, entre outras, das semânticas da posse, da permanência, da habitação, da produção econômica e da reprodução física e cultural das etnias nativas. O próprio conceito do chamado 'princípio da proporcionalidade', quando aplicado ao tema da demarcação das terras indígenas, ganha um conteúdo peculiarmente extensivo. 12. DIREITOS 'ORIGINÁRIOS'. Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente 'reconhecidos', e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de 'originários', a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como 'nulos e extintos' (§ 6º do art. 231 da CF). 13. O MODELO PECULIARMENTE CONTÍNUO DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. O modelo de demarcação das terras indígenas é orientado pela ideia de continuidade. Demarcação por fronteiras vivas ou abertas em seu interior, para que se forme um perfil coletivo e se afirme a auto-suficiência

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

econômica de toda uma comunidade usufrutuária. Modelo bem mais serviente da ideia cultural e econômica de abertura de horizontes do que de fechamento em 'bolsões', 'ilhas', 'blocos' ou 'clusters', a evitar que se dizime o espírito pela eliminação progressiva dos elementos de uma dada cultura (etnocídio). 14. A CONCILIAÇÃO ENTRE TERRAS INDÍGENAS E A VISITA DE NÃO-ÍNDIOS, TANTO QUANTO COM A ABERTURA DE VIAS DE COMUNICAÇÃO E A MONTAGEM DE BASES FÍSICAS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS OU DE RELEVÂNCIA PÚBLICA. A exclusividade de usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nas terras indígenas é conciliável com a eventual presença de não-índios, bem assim com a instalação de equipamentos públicos, a abertura de estradas e outras vias de comunicação, a montagem ou construção de bases físicas para a prestação de serviços públicos ou de relevância pública, desde que tudo se processe sob a liderança institucional da União, controle do Ministério Público e atuação coadjuvante de entidades tanto da Administração Federal quanto representativas dos próprios indígenas. O que já impede os próprios índios e suas comunidades, por exemplo, de interditar ou bloquear estradas, cobrar pedágio pelo uso delas e inibir o regular funcionamento das repartições públicas. 15. A RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE TERRAS INDÍGENAS E MEIO AMBIENTE. Há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de 'conservação' e 'preservação' ambiental. Essa compatibilidade é que autoriza a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental. 16. A DEMARCAÇÃO NECESSARIAMENTE ENDÓGENA OU INTRAÉTNICA. Cada etnia autóctone tem para si, com exclusividade, uma porção de terra compatível com sua peculiar forma de organização social. Daí o modelo contínuo de demarcação, que é monoétnico, excluindo-se os intervalados espaços fundiários entre uma etnia e outra. Modelo intraétnico que subsiste mesmo nos casos de etnias

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

lindeiras, salvo se as prolongadas relações amistosas entre etnias aborígines venham a gerar, como no caso da Raposa Serra do Sol, uma codivisão empírica de espaços que impossibilite uma precisa fixação de fronteiras interétnicas. Sendo assim, se essa mais entranhada aproximação física ocorrer no plano dos fatos, como efetivamente se deu na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, não há como falar de demarcação intraétnica, menos ainda de espaços intervalados para legítima ocupação por não-índios, caracterização de terras estaduais devolutas, ou implantação de Municípios. 17. COMPATIBILIDADE ENTRE FAIXA DE FRONTEIRA E TERRAS INDÍGENAS. Há compatibilidade entre o usufruto de terras indígenas e faixa de fronteira. Longe de se pôr como um ponto de fragilidade estrutural das faixas de fronteira, a permanente alocação indígena nesses estratégicos espaços em muito facilita e até obriga que as instituições de Estado (Forças Armadas e Polícia Federal, principalmente) se façam também presentes com seus postos de vigilância, equipamentos, batalhões, companhias e agentes. Sem precisar de licença de quem quer que seja para fazê-lo. Mecanismos, esses, a serem aproveitados como oportunidade ímpar para conscientizar ainda mais os nossos indígenas, instruí-los (a partir dos conscritos), alertá-los contra a influência eventualmente malsã de certas organizações não-governamentais estrangeiras, mobilizá-los em defesa da soberania nacional e reforçar neles o inato sentimento de brasilidade. Missão favorecida pelo fato de serem os nossos índios as primeiras pessoas a revelar devoção pelo nosso País (eles, os índios, que em toda nossa história contribuíram decisivamente para a defesa e integridade do território nacional) e até hoje dar mostras de conhecerem o seu interior e as suas bordas mais que ninguém. '18. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E SALVAGUARDAS INSTITUCIONAIS QUE SE COMPLEMENTAM. **Voto do relator que faz agregar aos respectivos fundamentos salvaguardas institucionais** ditadas pela superlativa

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> importância histórico-cultural da causa. **Salvaguardas ampliadas a partir de voto-vista do Ministro Menezes Direito e deslocadas, por iniciativa deste, para a parte dispositiva da decisão. Técnica de decidibilidade que se adota para conferir maior teor de operacionalidade ao acórdão'"**. (Pet 3.388, Rel. Min. Carlos Britto, Pleno, DJe 24.9.2009, Republicação DJe 30.6.2010; grifo nosso).

Na ata de julgamento da citada Pet 3.388, ficou registrado o seguinte:

> "II) por maioria de votos, julgar a ação parcialmente procedente, nos termos dos fundamentos e salvaguardas institucionais constantes do voto do Relator, Ministro Carlos Ayres Britto, mas sob complemento de tais salvaguardas institucionais a partir do voto-vista do Ministro Menezes Direito e colegiadamente ajustadas em sua redação final. Vencidos os Ministros Joaquim Barbosa, que julgava totalmente improcedente a ação, e Marco Aurélio, que suscitara preliminar de nulidade do processo e, no mérito, declarava a ação popular inteiramente procedente. Declarada, então, a constitucionalidade da demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e afirmada a constitucionalidade do procedimento administrativo-demarcatório, sob as seguintes salvaguardas institucionais majoritariamente aprovadas: a) o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas (§ 2º do art. 231 da Constituição Federal) não se sobrepõe ao relevante interesse público da União, tal como ressaído da Constituição e na forma de lei complementar (§ 6º do art. 231 da CF); b) o usufruto dos índios não abrange a exploração mercantil dos recursos hídricos e dos potenciais energéticos, que sempre dependerá (tal exploração) de autorização do Congresso Nacional; c) o usufruto dos índios não alcança a pesquisa e a lavra das riquezas minerais, que sempre dependerão de autorização do Congresso Nacional, assegurando-se-lhes a participação nos resultados da lavra,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

tudo de acordo com a Constituição e a lei; d) o usufruto dos índios não compreende a garimpagem nem a faiscação, devendo-se obter, se for o caso, a permissão de lavra garimpeira; e) o usufruto dos índios não se sobrepõe aos interesses da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho igualmente estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa, ouvido o Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas, assim como à Fundação Nacional do Índio (FUNAI); f) a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito das respectivas atribuições, fica assegurada e se dará independentemente de consulta às respectivas comunidades indígenas, ou à FUNAI; g) o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação; h) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, respeitada a legislação ambiental; i) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades aborígines, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes deles, indígenas, que poderão contar com a consultoria da FUNAI, observada a legislação ambiental; j) o trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios é de ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; l) admitem-se o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios em

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

terras indígenas não ecologicamente afetadas, observados, porém, as condições estabelecidas pela FUNAI e os fundamentos desta decisão; m) o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios, respeitado o disposto na letra l , não podem ser objeto de cobrança de nenhuma tarifa ou quantia de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas; n) a cobrança de qualquer tarifa ou quantia também não é exigível pela utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou outros equipamentos e instalações públicas, ainda que não expressamente excluídos da homologação; o) as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que atente contra o pleno exercício do usufruto e da posse direta por comunidade indígena ou pelos índios (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, caput, Lei nº 6.001/1973); p) é vedada, nas terras indígenas, a qualquer pessoa estranha às etnias nativas a prática de caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativista (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, § 1º, Lei nº 6.001/1973); q) as terras sob ocupação e posse das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto nos arts. 49, XVI, e 231, § 3º, da CR/88, bem como a renda indígena (art. 43 da Lei nº 6.001/1973), gozam de imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros; **r) é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada**; s) os direitos dos índios sobre as suas terras são imprescritíveis, reputando-se todas elas como inalienáveis e indisponíveis (art. 231, § 4º, CR/88); t) é assegurada a participação dos entes federados no procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, situadas em seus territórios, observada a fase em que se encontrar o procedimento." (Pet 3.388, Plenário, ata de julgamento, DJe 31.3.2009; grifo nosso).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Ao julgar o RE 1.017.365, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 27.9.2023 e DJe 15.2.2024, situando-se no tema 1.031 da sistemática da repercussão geral, o STF fixou as seguintes teses, reinterpretando o art. 231 da CF, a saber:

> " I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;
>
> II - 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;
>
> III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;
>
> IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no § 6º do art. 231 da CF/88;
>
> V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF;

VI – Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento;

VII – É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT);

VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento;
>
> 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;
>
> X - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes;
>
> XI - As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis;
>
> XII – A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas;
>
> XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei." (RE 1.017.365, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 27.9.2023 e DJe 15.2.2024).

Está claro que o Supremo Tribunal Federal promoveu a superação de seu posicionamento anterior, agora em sede de repercussão geral e no exercício do controle difuso de constitucionalidade, afastando o marco

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

temporal em 5 de outubro de 1988 reconhecido no julgamento da Pet 3388, operando-se *overruling* (alteração do procedente anterior, mesmo que o anterior tenha sido despido de força vinculante).

Tendo como pano de fundo os influxos da jurisprudência mais recente desta Corte, bem ainda da Corte Interamericana de Direitos Humanos, estão postos os arcabouços jurídicos sobre os quais serão analisadas todas as ações de controle concentrado de constitucionalidade em tela.

3) Propostas autocompositivas como alternativa de solução pacífica do conflito e concretização do pensamento de possibilidades na jurisdição constitucional

Cumpre registrar que inauguramos na ADO 25, aperfeiçoamos na ADPF 984 e na ADI 7.191, avançamos no RE 1.366.243 (tema 1.234 da sistemática da repercussão geral) e atingimos novo patamar nestas ações de controle concentrado de constitucionalidade, consistente em uma das facetas mais formidáveis da interpretação constitucional: o pensamento do possível na pluralidade democrática e na exegese constitucional.

O Parlamento brasileiro, *lócus* constitucionalmente adequado para promover debates políticos dessa envergadura, não parece ter produzido resultado que tenha pacificado os interesses subjacentes ao tema com a edição da Lei 14.701/2023, traduzindo o conjunto destas demandas (ADC 87, ADI 7.582, ADI 7.583 e ADI 7.586) o espelho dessa desarmonia institucional, social, política e cultural.

Nestas ações de controle de constitucionalidade, existem pedidos de declaração de constitucionalidade e também de inconstitucionalidade da citada Lei 14.701/2023, demonstrando a aridez e a dificuldade de os canais institucionais tradicionais solucionarem os impasses jurídicos que subsistem desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, isso tudo após a exegese conferida por esta Corte no tema 1.031 da sistemática da repercussão geral.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Nesse sentido, designei Comissão Especial, no âmbito da qual foram conduzidas as discussões sobre as relações jurídicas estatal e social abarcando direitos humanos fundamentais dos indígenas e não indígenas das localidades onde moram, respeitando a pluralidade jurídica envolvendo suas leis, valores, costumes e perspectivas de uso do solo e das riquezas naturais e eventuais desdobramentos daí decorrentes.

Do que ressoa de todas as ações de controle de constitucionalidade persistem graves violações de direitos fundamentais pelo Estado brasileiro, envolvendo tanto os direitos dos indígenas quanto dos não indígenas, compreendendo que o tema merecia uma reengenharia da tessitura político-jurídica, mediante nova tentativa de pacificação social, por meio de consensos mínimos interpretativos, condizente com a pluralidade de regramentos que se entrecruzam, potencializando conflitos sociais latentes.

Trazendo uma leitura jurídico-filosófica da concepção pluralista acerca da ponderação de interpretações, quando se está diante de aparente conflito entre princípios comparáveis entre si, registre-se o magistério de António Manuel Hespanha, *in verbis:*

> "A técnica da ponderação parte do princípio de que existem na ordem jurídica – mesmo na de um Estado-Nação – princípios distintos, mas comparáveis entre si (comensuráveis), todos com pretensões a uma vigência máxima (ou seja, pretendendo uma sua otimização). Esses princípios devem ser objeto de um juízo de mútua ponderação (*Abwägung*, *Ausgleich*).
>
> As diferenças entre uma teoria e outra são muito pequenas, embora haja versões muito diferentes de cada uma delas. Quer a teoria da argumentação, quer as técnicas de ponderação, assumem que as regras da argumentação, quer as técnicas de ponderação, assumem que as regras da argumentação ou da ponderação são contextuais (locais, *problem oriented*, *case sensitive*). **Seja como for, isto não dispensa de critérios de valoração dos argumentos, ou de ponderação**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

dos princípios. Isto é, 'escalas de medida' da força de cada argumento, ou de cada princípio.

O que a concepção pluralista traz a mais é o facto de que estes critérios passam a ser contextuais num sentido suplementar. Já não se trata apenas de argumentar ou de ponderar argumentos ou princípios da ordem jurídica estadual, mas também os de várias ordens normativas suscetíveis de serem aplicadas ao caso. **Sendo muito provável que cada uma destas ordens jurídicas tenha lógicas específicas de avaliação dos argumentos**. O argumento do 'interesse público' é muito forte na ordem jurídica estadual, mas pode ser quase irrelevante na *lex mercatória* ou numa ordem jurídica setorial (do desporto, v.g.); a igualdade dos sexos **pode ter, em ordens jurídicas de comunidades com raízes culturais diferentes, não apenas uma hierarquia diferente, mas concretizações normativas também diferentes**. Então, a ponderação dos argumentos há de ser feita **não** com base numa decisão autoritária sobre o sentido, tomada pelo intérprete, meramente:

· assente na sua visão do mundo ou numa alegada escala objetiva de valores;

· assente numa tradição já estabelecida de concretização/interpretação;

· assente na opinião de um grupo limitado de especialistas ou de burocratas sobre o sentido da norma, com exclusão de outras sensibilidades ou práticas correntes sobre esse sentido;

· assente numa fixação obrigatória de sentido pelo legislador, por um precedente judicial ou por uma corrente judicial, por uma decisão judiciária hierarquicamente superior.

O fundamento da interpretação/concretização há de, antes, consistir num juízo sobre a capacidade que o sentido adotado tenha de promover um consenso alargado e durável (embora sempre aberto e não definitivo), abrangendo todos os grupos ou interesses afetados naquele caso concreto. Ou seja, a interpretação boa há-de ser a que capitalize a experiência alargada de concretizações passadas e que estabilize

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> duradouramente a resolução de conflitos naquele domínio, cumprindo, portanto, os objetivos do direito.
>
> Isso tem consequências imediatas na interpretação das normas jurídicas. A mais importante de todas é a de que todos os elementos de contextualização da norma a interpretar devem ser tidos em conta, e não apenas aqueles a que se referia a doutrina clássica da interpretação (elementos gramatical, histórico, sistemático, racional, teleológico). A**ssim, o sentido da norma deve ser fixado em função de elementos que permitam encontrar o seu sentido contextualmente mais estabilizador:**
>
> **· expectativas de todos os grupos de agente envolvidos quanto ao sentido em que a norma vai estabilizar as relações sociais naquele domínio;**
>
> **· experiências da prática de interpretação/concretização daquela norma;**
>
> **· tradição interpretativa ou os critérios legais de interpretação e o modo como uma e outros têm influído no sentido da criação de um consenso estabilizador;**
>
> **· dados normativos da constituição como moldura consensual formal e solene e, por isso, geradora de expectativas de estabilização no sentido para que eles apontam**". (HESPANHA, António Manuel. Pluralismo jurídico e direito democrático. São Paulo: Annablume, 2013. p. 274/276; grifo nosso).

Desse modo, a pacificação da solução conflituosa **não** se realiza com *"base numa decisão autoritária sobre o sentido, tomada pelo intérprete, meramente assente na sua visão do mundo ou numa alegada escala objetiva de valores"* ou "*assente na opinião de um grupo limitado de especialistas ou de burocratas sobre o sentido da norma, com exclusão de outras sensibilidades ou práticas correntes sobre esse sentido*" (HESPANHA, António Manuel. Pluralismo jurídico e direito democrático. São Paulo: Annablume, 2013. p. 320).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Defende o professor que, nesse caso, a interpretação deve ser permeada pelo "*juízo sobre a capacidade que o sentido adotado tenha de promover um consenso alargado e durável (embora sempre aberto e não definitivo), abrangendo todos os grupos ou interesses afetados naquele caso concreto*" (Idem, ibidem, p. 320).

Portanto, conclui Hespanha que "*o sentido da norma deve ser fixado em função de elementos que permitam encontrar o seu sentido contextualmente mais estabilizador*", contemplando: 1) "*as expectativas de todos os grupos de agente envolvidos quanto ao sentido em que a norma vai estabilizar as relações sociais naquele domínio*;" 2) "*as experiências da prática de interpretação/concretização daquela norma*"; 3) "*a tradição interpretativa ou os critérios legais de interpretação e o modo como uma e outros têm influído no sentido da criação de um consenso estabilizador*"; e 4) "*dados normativos da constituição como moldura consensual formal e solene e, por isso, geradora de expectativas de estabilização no sentido para que eles apontam*". (HESPANHA, António Manuel. *Pluralismo jurídico e direito democrático*. São Paulo: Annablume, 2013, p. 320).

Esses quatro pontos destacados pelo renomado professor foram os objetivos da Comissão Especial, que restou criada nestas ações.

Quanto ao primeiro ponto ("*as expectativas de todos os grupos de agente envolvidos quanto ao sentido em que a norma vai estabilizar as relações sociais naquele domínio*"), considero oportuno rememorar que o Min. Nelson Jobim, na ACO 312 QO, Pleno, j. 27.2.2002 e DJ 27.10.2006, manifestou-se sobre a necessidade de observar faticamente a existência de 4 (quatro) círculos concêntricos para reconhecimento da tradicionalidade da terra indígena, quais sejam: (i) habitação permanente; (ii) utilização das terras para atividades produtivas; (iii) preservação dos recursos naturais necessários, compreendendo que se agregam três juízos de valor: imprescindibilidade, necessariedade e bem-estar; e (iv) círculo exterior da reprodução física e cultural.

Em relação ao segundo ponto do jurisconsulto português ("*as experiências da prática de interpretação/concretização daquela norma*"),

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

considero indene de dúvidas que cabe ao Poder Legislativo a incumbência de conformar, em âmbito infraconstitucional, os ditames constitucionais, dentre os quais certamente se insere a própria proteção dos povos tradicionais brasileiros, sua organização social, costumes, línguas, crenças, tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 231, e seus parágrafos, da Constituição Federal).

No próprio julgamento do RE 1.017.365 (tema 1.031), diversos Ministros fizeram menção a essa salutar competência do Congresso Nacional. Nessa linha, fiz referência, em meu voto, às diversas iniciativas legislativas que tramitavam à época no Congresso Nacional acerca do tema discutido, o que qualifiquei como relevante debate a título de "*diálogo institucional que não poderá ser tido como interferência entre os Poderes*".

No particular, friso, mais uma vez, a atenção ao exíguo lapso temporal transcorrido entre o julgamento do RE 1.017.365 (tema 1.031 da sistemática da repercussão geral), concluído em 27.9.2023, e a edição da Lei 14.701/2023, de 23.10.2023, cujas partes vetadas foram promulgadas em 27.12.2023.

Entendi, em junho de 2024, que o debate, a sociedade, os Entes Federativos e demais instituições públicas e privadas estavam amadurecidos para a abertura dialógica e colaborativa, sendo aquele o momento de fomentarmos soluções eficazes, efetivas e céleres, que, ao mesmo tempo, assegurassem o destencionamento social e institucional, além de propiciarem a coesão em torno de pontos mínimos de toda a população brasileira (indígena e não indígena), na medida de suas necessidades e proporcionais às possibilidades do Estado e da sociedade, além de condizentes com a capacidade institucional do Poder Judiciário em analisar a compatibilidade constitucional e convencional da Lei 14.721/2023.

Naquela ocasião, antevi que deveria ser adotado um modelo judicial aberto e dialógico com a utilização de ferramentas processuais adequadas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

para o enfrentamento das questões fáticas imbricadas trazidas pelos interessados. Não é por outro motivo que Colin Diver defende, por exemplo, a nomeação de *experts* para auxiliar os Tribunais na fase de implementação, inclusive para fins de supervisão quanto ao grau de cumprimento da decisão (DIVER, Colin. *Judge as political powerbrokers: superintending structural change in public institutions*. *In*: *Virginia Law Review* , v. 65, p. 105, 1979).

A doutrina norte-americana também entende ser possível a indicação de monitores responsáveis pela medição dos níveis de implementação das decisões judiciais (BUCKHOLZ, Robert E. et alli . *The remedial process in institutional reform litigation*. *In: Columbia Law Review* , v. 78, n. 784, p. 828, 1978).

Na Colômbia e na Índia, as Cortes de tais países também adotaram a prática de nomeação de comissões de acompanhamento ou comissões sociojurídicas responsáveis por realizar inspeções judiciais, além de coletar informações e evidências sobre questões essenciais para a execução das decisões. (GURUSWAMY, Menaka; ASPATWAR, Bipin. *Access to justice in India: The jurisprudence (and self-perception) of the Supreme Court. In:* MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South: The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia* . New York: Cambridge University Press, 2013, p. 351).

Nessa terceira linha de estabilização acima descrita por Hespanha, (“*a tradição interpretativa ou os critérios legais de interpretação e o modo como uma e outros têm influído no sentido da criação de um consenso estabilizador*”), o enfrentamento adequado do tema impunha abordagem que contemplasse toda a complexidade histórico-social-interpretativa pela relação do Estado brasileiro com os povos tradicionais indígenas, mas circunscrevendo ao período posterior à Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988 (incluindo o Anteprojeto Afonso Arinos), passando pela promulgação da Constituição Federal de 1988, pela Convenção Americana de Direitos Humanos, pela Convenção OIT 169 “*sobre Povos Indígenas e Tribais*”, pelos julgados

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

da Corte Interamericana de Direitos Humanos e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Os pontos de partida para os debates que restaram travados na Comissão Especial foram estes: buscar consensos sobre medidas administrativas, propostas legislativas (incluindo anteprojeto de alterações legislativas a ser enviado ao Parlamento), além de procedimentos administrativo-decisórios e executivos, envolvendo o cumprimento da Constituição Federal, mais notadamente o art. 231 da CF, em sua integralidade, atingindo o quarto ponto do professor Hespanha ("*dados normativos da constituição como moldura consensual formal e solene e, por isso, geradora de expectativas de estabilização no sentido para que eles apontam*").

Evidentemente, é cediço que problemas complexos não se resolvem com soluções simplistas ou desinteligência entre as esferas de governos federal, estaduais, distritais e municipais ou entre diferentes matizes da sociedade brasileira, demandando uma reorganização jurídica, por meio de governança colaborativa (Ansell e Gash, 2008), em torno do tema, mais notadamente pelo alargamento dos debates e das soluções, cumprindo uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 ONU, mais notadamente a "*tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis*" (objetivo-meta 16.7 dos ODS).

Diante dos embates técnico-jurídicos e das relações jurídicas imbricadas entre os Entes Federativos e a população brasileira indígena e não indígena, essa ambiência dialógico-colaborativa foi trilhada, no caso dos autos, utilizando-se a junção das técnicas de mediação e de conciliação, como métodos autocompositivos que traduziam uma simbiose necessária para a condução das tratativas voltadas à solução dos conflitos.

1) A primeira etapa envolveu o esclarecimento acerca do papel dos métodos autocompositivos e seu objetivo, das regras, limites e faculdades de cada interveniente, além do registro sobre o teor dos debates, os quais

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

serão eminentemente jurídicos, deixando os debates políticos para o campo do Poder Legislativo;

2) A segunda, correspondeu ao aprofundamento dos seguintes textos jurídicos: debates da Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988 (incluindo o Anteprojeto Afonso Arinos - Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/arquivos-1/AfonsoArinos.pdf. Acesso em: 4.9.2025), passando pela promulgação da Constituição Federal de 1988, pela Convenção Americana de Direitos Humanos, pela Convenção OIT 169 "*sobre Povos Indígenas e Tribais*", pelos julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mais notadamente, a ACO 312 QO e o RE 1.017.365 (tema 1.031 da sistemática da repercussão geral);

3) E a última etapa perpassou por debates e propostas de alteração da Lei 14.721/2023 diante das questões jurídicas debatidas nas fases anteriores e da redação do art. 231 da CF, de acordo com a atual interpretação conferida pelo STF, em sede de repercussão geral (tema 1.031 da RG), e de direito comparado, incluindo quaisquer outros temas que surgiram nos debates, que fossem direta ou indiretamente interligados com os anteriores, ainda que não expressamente referidos, mas que envolvessem o rearranjo nacional dos temas em discussão em todas as ações de controle concentrado de constitucionalidade sob minha relatoria (ADC 87, ADI 7.582, ADI 7.583 e ADI 7.586).

Por sua vez, os **debates** circunscreveram-se sobre os seguintes objetivos:

> (i) *"encontrar o seu sentido contextualmente mais estabilizador"* do art. 231 da CF, da Convenção 169 da OIT e da jurisprudência do STF, contemplando: 1) "*as expectativas de todos os grupos de agente envolvidos quanto ao sentido em que a norma vai estabilizar as relações sociais naquele domínio;*" (indígenas e não

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> indígenas); 2) "*as experiências da prática de interpretação/concretização daquela[s] norma[s]*" supracitadas; 3) "*a tradição interpretativa ou os critérios legais de interpretação e o modo como uma e outros têm influído no sentido da criação de um consenso estabilizador*" envolvendo também os julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos; e 4) "*dados normativos da constituição como moldura consensual formal e solene e, por isso, geradora de expectativas de estabilização no sentido para que eles apontam*". (HESPANHA, António Manuel. *Pluralismo jurídico e direito democrático*. São Paulo: Annablume, 2013, p. 320).
>
> (ii) apresentar propostas de solução para o impasse político-jurídico em todas as ações de controle concentrado, sob minha relatoria, sem prejuízo de abarcarem outras demandas em curso nesta Corte, após aquiescência dos respectivos relatores; e
>
> (iii) propor aperfeiçoamentos legislativos para a Lei 14.701/2023, sem prejuízo de outras medidas legislativas que se fizerem necessárias, voltados à superação do impasse e novo diálogo institucional.

Compreendi que era chegado o momento, portanto, de deflagrar processo de diálogo interfederativo, intercultural e colaborativo com a sociedade, que propiciasse a construção de solução consensual para a questão das relações jurídica, social e espacial entre cidadãos brasileiros indígenas e não indígenas, de modo a buscar a coesão e a estabilidade das relações jurídicas ao longo dos anos, voltado a assegurar consensos mínimos sobre vários direitos fundamentais em jogo, no afã de promover a pacificação social e a coesão entre todas as etnias do povo brasileiro.

Enfatizo que todos os atores envolvidos na temática indígena foram chamados para tentar solucionar questões que estão há centenas de anos perpassando pelos escaninhos da Administração Pública, no âmbito de pacificação social, bem ainda da Justiça.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Participaram na condição de observadores da Comissão Especial: a Procuradoria-Geral da República (PGR); o Conselho Nacional de Justiça (CNJ); o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); e 1 (um membro) para cada entidade já admitida: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) (eDOC 19); FAMASUL - Federação de Agricultura e Pecuária do Estado do Mato Grosso do Sul (eDOC 30); FAEP - Federação de Agricultura e Pecuária do Estado do Paraná (eDOC 37); Associação Juízes para a democracia (eDOC 112); FAMATO - Federação de Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (eDOC 129); Defensoria Pública da União (eDOC 135); Sindicato Rural de Caarapó/MS (eDOC 183); Movimento de Defesa da Propriedade e Dignidade e Justiça Social (eDOC 189); Sindicato Rural de Porto Seguro (eDOC 225); Aprosoja Brasil – Associação Brasileira dos Produtores de Soja (eDOC 241); Associação de Direitos Humanos em Rede – CONECTAS Direitos Humanos (eDOC 20); Instituto Socioambiental – ISA (eDOC 27); Laboratório do Observatório do Clima - Observatório do Clima (eDOC 33); Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB (eDOC 52); Comissão Guarani Yvyrupa – CGY (eDOC 58); Centro de Trabalho Indigenista – CTI (eDOC 63); Povo Indígena XOKLENG, da Terra Indígena Ibirama La-klãnõ (eDOC 75); Conselho Indigenista Missionário – CIMI (eDOC 79); Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH (eDOC 109); e Associação das Comunidades Indígenas Tapeba – ACITA (eDOC 131).

Neste feito, ao longo do andamento processual, salientei – e agora reitero – que a via autocompositiva pressupõe espaço de diálogo para manter as negociações efetivas e factíveis, sendo imperioso existir disponibilidade e compromisso para evitar que, no final, sem maiores digressões, haja a resposta tão somente de que inexiste possibilidade de acordo, sem maiores considerações factuais.

Frise-se que o Conselho da Justiça Federal, na II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, aprovou o Enunciado 88, o qual dispõe:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> "As técnicas de autocomposição são compatíveis com o exercício da jurisdição constitucional, inclusive na fase pré-processual, podendo ser aplicadas em ações de competência da Suprema Corte". (Disponível em: https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1712. Acesso em: 6.9.2025).

Alertei também que essa controvérsia, profunda em suas origens e sistêmica em suas consequências, não seria resolvida apenas com uma decisão judicial. Pelo contrário, o próprio dissenso engendrado pelo julgamento do tema 1.031 da repercussão geral evidenciou que dilemas estruturais dessa natureza dificilmente são solucionados unicamente pela atuação jurisdicional, ainda que bem intencionada.

Nessa linha, o enfrentamento adequado do tema impunha uma abordagem que contemplasse todo o processo administrativo demarcatório, desde a fase de qualificação da reivindicação dos indígenas até a indenização dos proprietários não indígenas (passando pela judicialização), abrangendo todas as situações anteriores e posteriores ao processo demarcatório, incluindo a autossustentabilidade das comunidades indígenas após a finalização do processo administrativo.

Pontuei que era chegado o momento, portanto, de deflagrar processo de diálogo interfederativo e colaborativo com a sociedade, que propiciasse a construção de solução autocompositiva para a questão do conflito fundiário indígena.

A complexidade do tema impunha a instauração de instância de diálogos verdadeiramente interfederativa e representativa, tanto sob o ângulo das instituições públicas e privadas quanto dos interesses potencialmente colidentes entre indígenas e não indígenas. Nesse sentido, reputei pertinente designar Comissão Especial, no âmbito da qual foram conduzidas as discussões sobre os diversos temas, em uma ambiência

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

dialógica, participativa e inclusiva.

Aqui, registro que, infelizmente, esse esforço voltado à autocomposição não parece ter sido a tônica de alguns representantes indicados pelos interessados que estiveram à mesa, atuando estritamente sob o ângulo político, unicamente voltados à divulgação em redes sociais e em desrespeito à condução dos trabalhos, tentando manietar os conciliadores/mediadores em uma monopolização das falas.

Neste ponto, enfatizo que, em uma atitude de deferência à APIB, autorizei que as indicações dos 5 (cinco) representantes dos indígenas fossem realizadas por aquela entidade, tal como solicitado pela própria APIB. No entanto, tal articulação indígena e os 5 (cinco) representantes por ela indicados optaram por retirarem-se da mesa de negociações, apesar dos insistentes pedidos de permanência, atuando conforme lhes convém, na forma do art. 2º, § 2º, da Lei 13.140/2015, o que não impediu a continuidade da autocomposição, nem deslegitima a permanência dos trabalhos.

Dito de forma clara: os interesses dos indígenas não podem ser monopolizados por quem não se mostrou aberto ao diálogo, razão pela qual revoguei, em parte, a decisão do eDOC 248, (unicamente no tópico III, item 2, subitem a, alínea "v"), determinando que o Ministério dos Povos Indígenas, atualmente titulado por uma legítima representante dos povos indígenas, indicasse 5 (cinco) representantes indígenas, sendo 1 (um) de cada região do país, para participarem da Comissão Especial na condição, o que foi realizado na sequência.

Por fim, consigno que a vaga da Comissão Especial reservada à própria APIB, enquanto autora de uma das ações de controle concentrado, **não foi alterada**. A posição na mesa permaneceu disponibilizada à entidade, caso desejasse retornar à Comissão, todavia manteve-se ausente durante o restante das reuniões. O direito de participar, falar e votar foi-lhe assegurado, contudo exerceu uma escolha legítima de sua autodeterminação associativa de abster-se da participação efetiva, mas não condizente com as alegações de desrespeito ao art. 6º da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Convenção 169 da OIT.

As audiências sempre foram públicas, transmitidas simultaneamente e ao vivo por meio de *link* disponibilizado pela Secretaria Judiciária desta Corte. Todos sabiam o assunto que estava sendo ali debatido. Várias entidades associativas indígenas transmitiam as reuniões em suas comunidades a centenas de pessoas indígenas e não indígenas, em cada uma das 23 (vinte e três) audiências.

Registro que recebi, pessoalmente e também por meio dos juízes conciliadores/mediadores, inúmeros indígenas de várias etnias, por diversas ocasiões em meu gabinete, inclusive representantes da APIB, sempre os ouvindo em suas ponderações e argumentos fáticos e jurídicos.

Considero oportuno enfatizar que o direito de consulta prévia, livre e informada, nos termos do art. 6º da Convenção 169 da OIT, não contempla a possibilidade de invocar a ausência proposital como causa impeditiva da continuidade dos debates em ocasiões nas quais deliberadamente optou por não exercer aquele direito de ser ouvido, virando as costas para quem franqueava a sua participação – apesar dos convites incessantes a retornar aos debates –, nem deslegitima a atividade e o resultado da Comissão Especial.

Chega a ser contraditória a conduta de quem, v.g. questiona o plano transitório da União, por ausência de oitiva prévia das comunidades indígenas, por violação ao citado art. 6º da Convenção 169 da OIT, mas, nas oportunidades em que poderia debater sobre as regras de transição nas audiências da Comissão Especial, fez-se ausente. É a aplicação do brocardo "*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*".

Pois bem.

Durante as reuniões, foram ouvidos *experts* (eDOC 509 a eDOC 551), especialistas em antropologia [Professora Doutora Andréa Luisa Zhouri Laschefski, Presidente da Associação Brasileira de Antropologia; Professora Doutora Fernanda Antônia da Fonseca Sobral, representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Professora Doutora Mercedes Maria da Cunha Bustamante,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

representante da Academia Brasileira de Ciências; Professora Doutora Maria Manuela Ligeti Carneiro da Cunha, ex-Presidente da ABA; Professor Doutor Ruben George Oliven, ex-Presidente da ABA e representante da Academia Brasileira de Ciências; Professora Doutora Bruna Franchetto; Professor Doutor Paulo José Brando Santilli; Deputada Federal Célia Xakirabá – eDOC 618 a eDOC 627, observadores, além de inúmeros representantes das comunidades indígenas, realizando diversas sessões temáticas voltadas a compreender as nuances e as dificuldades de cada envolvido (eDOC 629 a 632).

Os discursos e debates encontram-se documentados nos autos, seja nas 23 (vinte e três) atas de audiências, que perduraram de 5.8.2024 (eDOC 372) a 23.6.2025 (eDOC 773), seja nos registros em vídeo (eDOC 509 até eDOC 551; eDOC 618 a 627; e eDOC 629 a 632).

Assento que todos que quiseram falar, no tempo e modo permitidos, tiveram oportunidade de manifestar-se, espontânea ou voluntariamente, indígenas ou não indígenas, nas vinte e três reuniões que ocorreram ao longo de 10 (dez) meses.

Entre todas as autocomposições que realizei nesta Corte, acima citadas neste voto (ADO 25, ADPF 984 e ADI 7.191, RE 1.366.243 e MS 25.463), a participação social nas reuniões da Comissão Especial nestas ações de controle concentrado de constitucionalidade atingiu níveis superlativos. Certamente, foram as reuniões em que mais houve participação, no sentido quantitativo, de pessoas físicas ou representantes de pessoas jurídicas que intervieram, assistiram às discussões ou debateram os assuntos que permeavam os temas em cada uma das 23 sessões autocompositivas.

Sendo assim, considero que a defesa dos legítimos interesses das comunidades indígenas foi assegurada na Comissão Especial, assim como da parcela da população brasileira não indígena, inexistindo qualquer conflito de constitucionalidade ou convencionalidade pela manutenção das tratativas, debates e pelo alcance do resultado do processo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

autocompositivo, a despeito da ausência deliberada da APIB e contrariedade de outras entidades representativas que haviam solicitado a intervenção na condição de *amici curiae*.

Como produto da Comissão Especial, houve consenso pela disposição normativa dos seguintes dispositivos da Lei 14.701/2023, a saber (eDOC 773):

> "Minuta de consolidação dos pontos objeto de consenso na Comissão Especial
>
> 'Art. 1º. A Lei 14.701, de 20 de outubro de 2023, passa a vigorar com as seguintes alterações:
>
> > 'Art. 1º. Esta Lei regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas, além do art. 109, inciso IX, da Constituição Federal.' (NR)
> >
> > 'Art. 2º. São princípios orientadores desta Lei:
> >
> > I - o reconhecimento da organização social, dos costumes, das línguas e das tradições indígenas;
> >
> > II - o respeito às especificidades culturais de cada comunidade indígena e aos respectivos meios de vida;
> >
> > III - a liberdade, especialmente de consciência, de crença e de exercido de qualquer trabalho, profissão ou atividade econômica;
> >
> > IV - a igualdade material;
> >
> > V - a imprescritibilidade, a inalienabilidade e a indisponibilidade dos direitos indígenas;
> >
> > VI - o direito à consulta livre, prévia, informada de boa-fé e culturalmente adequada quando houver medidas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

legislativas ou administrativas que tenham o potencial de afetar as terras, povos e comunidades indígenas;

VII - a atuação coordenada e sistemática dos Poderes Públicos com vistas a proteger os direitos dos povos indígenas e de seus integrantes e a garantir o respeito pela sua integridade física, cultural e social; e

VIII - o reconhecimento do uso e da gestão territorial e ambiental em Terras Indígenas previstos em política nacional de gestão territorial e ambiental de terras indígenas.

§ 1º. O procedimento de consulta referido no inciso VI:

I - quando tratar de medidas legislativas, observará o disposto nos regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

II - quando tratar de medidas administrativas, observará o disposto em regulamento.

§ 2º. O Estado brasileiro deve assegurar a não aproximação por terceiros aos indígenas isolados, uma vez que eventual iniciativa de contato deve partir exclusivamente desses povos, em atenção ao princípio da autodeterminação e ao direito ao isolamento.' (NR)

'Art. 5º. A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos estados e dos municípios em que se localize a área pretendida, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil, desde o início da fase instrutória do processo administrativo demarcatório.

§ 1º. O grupo indígena envolvido, representado segundo sua própria escolha, participará do procedimento em todas as suas fases.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

§ 2º. É assegurado aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, bem como permitida a indicação de profissional para os grupos multidisciplinares e fundiário, na forma do regulamento.

§ 3º. Desde a abertura da fase instrutória até a conclusão do processo de demarcação, todos aqueles previstos no *caput* deste artigo poderão ter acesso a todo o acervo documental e atos constantes no processo administrativo.

§ 4º. Para fins meramente informativos, os estados em colaboração com os municípios, notificados no início da fase instrutória, informarão, em atuação externa ao processo de demarcação, por quaisquer meios admitidos em direito, os proprietários ou possuidores inseridos nos municípios cujas áreas são objeto de estudo, de forma privada, sendo vedado o compartilhamento da informação com terceiros.

§ 5º. A ausência da comunicação prevista no § 4º não ensejará a nulidade de qualquer ato do processo de demarcação, tampouco qualquer responsabilidade estatal.

§ 6º. O procedimento demarcatório será público, desenvolver-se-á em fases e seus atos decisórios serão amplamente divulgados e disponibilizados para consulta em meio eletrônico.

§ 7º. É facultado a qualquer cidadão o acesso a todas as informações relativas à demarcação das terras indígenas, notadamente quanto aos estudos, aos laudos, às suas conclusões e fundamentação, ressalvado o sigilo referente a dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Pessoais) e Lei nº 12.257, de 18 de novembro de 2011.

§ 8º. O órgão indigenista oficial disponibilizará, em meio eletrônico, por meio de sua página, os seguintes dados, sem prejuízo de eventuais solicitações pelos canais de transparência pública:

I - lista de reivindicações fundiárias indígenas;

II - lista de procedimentos de demarcação em curso;

III - acesso aos processos de demarcação em curso, ressalvado o sigilo referente a dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais l e da Lei nº 12.257, de 18 de novembro de 2011; e

IV - Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação (RCID) de terras indígenas delimitadas.

§ 9º. No processo de demarcação, poderá ser solicitada a colaboração de membros da comunidade científica ou de outros órgãos públicos para embasar os estudos multidisciplinares e fundiários." (NR)

"Art. 7º. As associações de partes interessadas podem representar os seus associados, desde que autorizadas em assembleias gerais convocadas para esse fim, ingressando espontaneamente no processo administrativo demarcatório no estágio em que se encontrar.' (NR)

"Art. 16. São áreas indígenas reservadas as destinadas pela União à posse e à ocupação por comunidades indígenas, de forma a garantir sua subsistência digna e a preservação de sua cultura.

§ 1º. As áreas indígenas reservadas poderão ser formadas por:

I - terras devolutas da União discriminadas para essa

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

finalidade;

II - áreas públicas pertencentes à União;

III - áreas particulares desapropriadas por interesse social;

IV - compensação territorial de empreendimento;

V - arrecadação e destinação de terras públicas;

VI - aquisição pela União, a título gratuito ou oneroso, de imóvel público ou particular; ou

VII - doação para a União de imóvel de ente federativo ou de particular.

§ 2º. As reservas, os parques e as colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei nº 6.001, de 19 dezembro de 1973, serão considerados áreas indígenas reservadas nos moldes desta Lei.

§ 3º. As áreas indígenas reservadas são de propriedade da União e a sua gestão fica a cargo da comunidade indígena, sob a supervisão do órgão federal indigenista.

§ 4º. (VETADO).

§ 5º. O Órgão Indigenista Federal poderá representar administrativamente a União Federal nos processos de constituição das áreas reservadas.' (NR)

'Art. 17. Aplica-se às terras indígenas reservadas o mesmo regime jurídico de uso e gozo adotado para terras indígenas tradicionalmente ocupadas, nos moldes do Capítulo m desta Lei e da legislação própria.' (NR)

'Art. 18. São consideradas áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

como a compra e venda ou a doação à comunidade indígena.

§ 1º. Aplica-se às áreas indígenas adquiridas o regime jurídico da propriedade privada coletiva, salvo manifestação expressa da comunidade indígena em sentido contrário, inclusive para formação de reservas indígenas.

§ 2º. As terras de domínio indígena constituídas em prol das comunidades indígenas nos termos dos arts. 32 e 33 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, serão consideradas áreas indígenas adquiridas nos moldes desta Lei.

§ 3º. O disposto no *caput* e nos §§ 1 º e 2º não se aplica às terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas, nos termos do art. 231 da Constituição Federal.

§ 4º. A propriedade privada do território não afasta o regime protetivo das comunidades indígenas como usufruto coletivo desta, inclusive a título de políticas públicas.

§ 5º. As terras indígenas dominiais assim declaradas no regime anterior à Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, são consideradas terras tradicionalmente ocupadas, atraindo o regime protetivo equivalente às elencadas no art. 4º desta Lei.

§ 6º. Às áreas urbanas e rurais não coletivas adquiridas por indígenas aplica-se o regime de direito privado.' (NR)

'Art. 19. As terras de ocupação tradicional indígena

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes.

Parágrafo único. Cabe a cada comunidade indígena, por meio de suas próprias formas de tomada de decisão e solução de divergências, escolher a forma de gestão territorial e ambiental, de ocupação e de aproveitamento econômico dos territórios por elas ocupados, em conformidade com as disposições desta lei, com a política nacional de gestão territorial e ambiental de terras indígenas, além de outras políticas públicas aplicáveis, observado o protagonismo indígena.' (NR)

'Art. 23. A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas.

§ 1º. Em caso de sobreposição de unidade de conservação e de terra indígena, será adotado regime de gestão compartilhada entre a comunidade indígena e o órgão ambiental gestor da unidade de conservação.' (NR)

'Art. 24. É autorizado o ingresso de não indígenas em áreas indígenas nas seguintes hipóteses:

I - por particulares autorizados pela comunidade indígena;

II - por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos;

III - pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos;

IV - por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; ou

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

V - por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos de passagem.

§ 1º. No caso do inciso IV do *caput* deste artigo, a autorização será dada por prazo determinado e deverá conter os objetivos da pesquisa, vedado ao pesquisador agir fora dos limites autorizados.

§ 2º. No caso do inciso II do *caput* deste artigo, o ingresso deverá ser reportado à Funai e à comunidade indígena, informados seus objetivos e sua duração.

§ 3º. O ingresso, o trânsito e a permanência de não indígenas não podem ser objeto de cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas, ressalvadas as atividades econômicas regularmente exercidas. ' (NR)

'Art. 25. Ressalvadas as hipóteses previstas na legislação, é vedada a cobrança de quantias de qualquer natureza pela utilização de equipamentos e instalações públicas em terras indígenas.'

'Art. 26. É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas.

§ 1º. As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja a posse direta pela comunidade indígena.

§ 2º. É permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas em terras indígenas, desde que:

I - os resultados da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

II - a posse direta dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja contratação de não indígenas no exercício da atividade;

III - a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual; e

IV - a celebração dos contratos seja comunicada à Funai, no prazo de até 30 (trinta) dias.

§ 3º. Os litígios decorrentes da execução dos contratos previstos no § 22 serão processados e julgados pela Justiça Federal.

§ 4º. Constatada irregularidade na celebração ou na execução contratual, os órgãos de fiscalização requererão judicialmente a realização de ajustes ou o encerramento da contratação ou da cooperação com não indígenas.' (NR)

'Art. 27. É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, desde que respeitadas as condições estabelecidas no § 22 do art. 26 desta Lei, nos termos do regulamento.' (NR)

'Art. 34. É vedada qualquer forma de discriminação na concessão de financiamento público e privado em áreas indígenas, cuja contratação seja realizada pela própria comunidade ou cooperativas indígenas, em autodeterminação dos povos, sendo vedado exigir autorização da Funai ou garantia sobre a terra, que não seja o resultado da produção ou da atividade econômica.'

'Art. 35. Durante o processo judicial, qualquer indígena tem direito, em plena igualdade, às seguintes

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

garantias mínimas:

a) direito de ser assistido gratuitamente por intérprete, se não compreender o vernáculo ou não falar a língua oficial brasileira;

b) manifestar sua liberdade de criar, difundir e distribuir as suas expressões culturais tradicionais, bem como de ter acesso a elas, de modo a favorecer o seu próprio desenvolvimento.'

'Art. 36. Compete aos órgãos do Poder Judiciário:

I - viabilizar, quando necessária, a realização de perícias antropológicas, as quais devem respeitar as peculiaridades do processo intercultural;

II - garantir a intervenção indígena nos processos que afetem seus direitos, bens ou interesses, em respeito à autonomia e à organização social do respectivo povo ou comunidade, promovendo a intimação do povo ou comunidade afetada para que manifeste eventual interesse de intervir na causa;

III - promover a intimação da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (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 intervir na causa; e

IV - assegurar, quando necessária, a adequada assistência jurídica à pessoa ou comunidade indígena afetada, mediante a intimação da Defensoria Pública.

§ 1º. Em razão de inexistir o regime tutelar, o conjunto de ações destinadas à participação e ao reconhecimento da capacidade processual indígena, bem ainda ao dimensionamento adequado das atribuições dos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

órgãos e entes responsáveis por políticas indigenistas, não substituem a legitimidade direta dos indígenas, suas comunidades e organizações para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses.

§ 2º. A atuação da Funai ou do Ministério Público Federal, que devem ser intimados para intervir no feito, em causas sobre direitos indígenas, não supre a necessidade de manifestação do povo interessado.'

'Art. 37. Os indígenas isolados e de recente contato estão sujeitos a vulnerabilidades específicas, de ordem epidemiológica, territorial, demográfica, sociocultural e política, que aumentam sobremaneira o risco de vida, devendo tal condição ser considerada no âmbito do processo judicial.

Parágrafo único. A política judiciária destinada a esses povos deve atender as diretrizes e estratégias específicas e respeitar os princípios da precaução e da prevenção, de forma a zelar pelo preconizado no caput deste artigo, inclusive a autodeterminação.'

'Art. 38. Havendo indícios de que um processo judicial pode afetar povos ou terras tradicionalmente ocupadas por indígenas, a Funai deverá ser instada a informar se o caso atinge, ainda que de forma potencial, os direitos de indígenas isolados ou de recente contato, assim como se existe restrição de uso vigente no referido território.

Parágrafo único. O questionamento mencionado no caput deste artigo poderá ser igualmente feito a organizações indígenas de âmbito local, regional ou nacional.'

'Art. 39. Compete à Justiça Federal processar e julgar as demandas que envolvam quaisquer disputas sobre

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> territórios indígenas, independentemente de haver pedido de demarcação perante o órgão administrativo responsável pela demarcação.'
>
> 'Art. 40. Em se tratando de faixa de fronteira (art. 20, II, da Constituição Federal), as Forças Armadas e a Polícia Federal, quando da atuação em terras ocupadas por indígenas, adotarão, nos limites de suas competências, medidas de proteção da vida e do patrimônio do indígena e de sua comunidade, de respeito aos usos, costumes e tradições indígenas e de superação de eventuais situações de conflito ou tensão envolvendo indígenas ou grupos indígenas.'
>
> Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação". (eDOC 773).

<u>Todos</u> os interessados acima citados foram convidados a estar presentes nas reuniões da Comissão Especial nesta Corte, as quais eram públicas e transmitidas em plataforma virtual, de forma síncrona, possibilitando, a quem porventura não pudesse estar presente, que assistisse virtualmente aos debates e pudesse contribuir com sugestões, sendo assegurado o direito de fala a todos os observadores e membros da Comissão Especial, independentemente de estar participando presencialmente ou à distância.

De outro lado, insta salientar que as instituições/representantes convidadas(os) possuem legitimidade adequada para debates, deliberação e aprovação dos itens acima descritos como forma de governança colaborativa do litígio constitucional, tendo em vista que vislumbro a presença dos mesmos requisitos para admissão de *amici curiae*, quais sejam, "*além da capacidade de representação de um conjunto de pessoas, a existência de uma preocupação institucional e a capacidade de efetivamente contribuir para o debate*", extraída, *in casu*, a representatividade mais ampla em caso de concorrência de pedidos (RE 817.338 AgR, Rel.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 25.6.2019).

Assegurou-se o nivelamento das informações e empoderaram-se os envolvidos presentes a buscarem construções coletivas do problema em governança colaborativa, por meio da cocriação de soluções gestadas coletiva e democraticamente.

A atuação do Supremo Tribunal Federal nesse contexto, inequivocamente, demanda uma abertura hermenêutica da jurisdição constitucional à compreensão e conformação da realidade jurídica, econômica e social experimentada.

Hoje não há como negar a comunicação entre norma e fato (*Kommunikation zwischen Norm und Sachverhalt*), que, como ressaltado, constitui condição da própria interpretação constitucional. É que o processo de conhecimento aqui envolve a investigação integrada de elementos fáticos e jurídicos. (MARENHOLZ, Ernst Gottfried, *Verfassungsinterpretation aus praktischer Sicht, in: Verfassungsrecht zwischen Wissenschaft und Richterkunst*, Homenagem aos 70 anos de Konrad Hesse, Heidelberg, 1990, p. 53 (54)).

Nesse sentido, a prática americana do *amicus curiae brief* permite à Corte Suprema converter o processo aparentemente subjetivo de controle de constitucionalidade em um processo verdadeiramente objetivo (no sentido de um processo que interessa a todos), no qual se assegura a participação das mais diversas pessoas e entidades.

A propósito, referindo-se ao caso *Webster versus Reproductive Health Services* (....), que poderia ensejar uma revisão do entendimento estabelecido em *Roe versus Wade* (1973), sobre a possibilidade de realização de aborto, afirma Dworkin que a Corte Suprema recebeu, além do memorial apresentado pelo Governo, 77 outros memoriais (*briefs*) sobre os mais variados aspectos da controvérsia – possivelmente o número mais expressivo já registrado – por parte de 25 senadores, de 115 deputados federais, da Associação Americana de Médicos e de outros grupos médicos, de 281 historiadores, de 885 professores de Direito e de um grande grupo de organizações contra o aborto (cf. DWORKIN,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Ronald. *Freedom's Law. Cambridge- Massachussetts*. 2. ed., 1996, p. 45).

Evidente, assim, que essa fórmula procedimental constitui um excelente instrumento de qualificação da prestação jurisdicional da Corte Suprema.

Não há dúvida, outrossim, de que a participação de diferentes grupos em processos judiciais de grande significado para toda a sociedade cumpre uma função de integração extremamente relevante no Estado de Direito.

A propósito, Peter Häberle defende a necessidade de que os instrumentos de informação dos juízes constitucionais sejam ampliados, especialmente no que se refere às audiências públicas e às intervenções de eventuais interessados, assegurando-se novas formas de participação das potências públicas pluralistas enquanto intérpretes em sentido amplo da Constituição (HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional. *A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: contribuição para a Interpretação Pluralista e Procedimental da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre, 1997, p. 47-48).

Ao ter acesso a essa pluralidade de visões em permanente diálogo, a jurisdição constitucional passa a contar com os benefícios decorrentes dos subsídios técnicos, implicações político-jurídicas e elementos de repercussão socioeconômica que possam vir a ser apresentados pelos participantes dessa nova ambiência colaborativa voltada à governança judicial do conflito perante a Corte.

Essa inovação institucional, além de contribuir para a qualidade da prestação jurisdicional e com a pacificação social, verdadeiro escopo do Direito, garante novas possibilidades de legitimação dos julgamentos do Tribunal no âmbito de sua tarefa precípua de guarda da Constituição.

É certo, também, que, ao cumprir as funções de Corte Constitucional, o Tribunal não pode deixar de exercer a sua competência, especialmente no que se refere à defesa dos direitos fundamentais em face de uma decisão legislativa ou ato governamental, mas pode acolher os encaminhamentos sugeridos pelos interessados em autocomposição no

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

curso da jurisdição constitucional como uma alternativa mais viável, do ponto de vista político, social e econômico, do que adotar o caminho tradicional do julgamento heterocompositivo, que traduz a lógica de vencedores e vencidos.

Há que se reconhecer, todavia, que não existe uma ordem abstratamente preponderante de princípios constitucionais capazes de orientar o enfrentamento das colisões jurídicas entre direitos fundamentais nos conflitos fundiários envolvendo a temática indígena.

Para que se compreenda o documento que foi gerado pela Comissão Especial, considero importante esclarecer as nuances dos pontos que foram acordados em consenso: trata-se um documento que deve ser considerado por esta Corte na análise da constitucionalidade dos dispositivos questionados, assim como pelo Poder Legislativo como uma vertente do pensamento do possível diante dos imbrincados temas que estão interligados além da própria temática indígena.

Todos os membros da Comissão Especial compreenderam ser necessário reconstruir alguns pilares dos conflitos fundiários que ocasionam mortes e invasões no campo como etapa necessária para conseguir chegar a um consenso sobre as disposições normativas questionadas nas ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Esta é uma proposta de solução do litígio que me parece extremamente inovadora do ponto de vista de técnica de enfrentamento de processo estrutural na jurisdição constitucional. É certo que as sugestões ali extraídas compreendem-se no contexto de, por meio do pensamento sistêmico, adotar soluções factíveis técnica, financeira, operacional e socialmente, que sejam gestadas em um ambiente mais democrático, participativo e plural.

Foram debatidas propostas de enfrentamento direto do âmago dos problemas destacados por indígenas e não indígenas durante as reuniões, além da oitiva da sociedade civil e demais órgãos públicos e instituições privadas envolvidos no enfrentamento do conflito fundiário, seja na seara administrativa, seja na jurisdicional.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Em síntese, a discussão enfrentou problemas identificados por todos os intervenientes em 4 (quatro) eixos: (i) revisão das fases do processo de administração de demarcação, o que promoveu maior participação de estados e municípios envolvidos, além de possibilitar adequadamente o direito ao contraditório e à ampla defesa de todos os interessados indígenas e não indígenas; (ii) diminuição do acirramento dos conflitos no campo; (iii) autossustentabilidade indígena; e (iv) conformação e operacionalização das teses fixadas no tema 1.031 da sistemática da repercussão geral.

Evidentemente, a legitimidade para determinar medidas voltadas ao Poder Judiciário deve partir desse mesmo órgão, por força da Separação de Poderes (art. 2º da CF), sendo a Comissão Especial, criada nesta Corte Constitucional, integrante da lógica intrínseca da própria jurisdição constitucional como método consensual de solução de litígios. Entretanto, considero que as medidas ali destacadas e propostas são primordiais para o enfrentamento da *quaestio juris*, motivo pelo qual proponho o acolhimento das sugestões, no que se trata das determinações ao Judiciário, na forma de decisão judicial.

Evidentemente, é cediço que problemas complexos não se resolvem com soluções simplistas ou desinteligência entre as esferas de governos federal, estaduais, distrital e municipais ou entre diferentes matizes da sociedade brasileira, demandando uma reorganização jurídica, por meio de governança colaborativa (ANSELL, C.; GASH, A. *Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, v. 18, n. 4, p. 543-571), em torno do tema, mais notadamente pelo alargamento dos debates e das soluções, cumprindo uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 ONU, mais notadamente a "*tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis*" (objetivo-meta 16.7 dos ODS).

Para fins de interpretação autêntica e para que não pairem dúvidas, o documento produzido pela Comissão Especial, **obtido mediante**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

consenso de todos os participantes presentes, não equivale a concordar (naquilo coincidente) ou discordar (naquilo divergente) com a constitucionalidade dos dispositivos questionados na Lei 14.701/2023, mas traduzir o pensamento de possibilidades naquele grupo, diante das variáveis sopesadas, sobre as quais se debateu e refletiu, mediante resultado obtido em cocriação.

Todos os intervenientes indígenas e não indígenas, sociedade civil organizada além de poderes e órgãos públicos tinham um desafio gigantesco de superar entraves centenários sociais e institucionais, interna e externamente, sendo a autocomposição uma ferramenta catalisadora de boas iniciativas e divisor de águas na relação entre os participantes, o que enaltece todo o trabalho desenvolvido durante 10 (dez) meses de intensos debates entre todos os intervenientes, incluindo membros da Comissão Especial e observadores.

Considerando: i) que os termos da proposta foram firmados por participantes legítimos representativos de interesses que identificam uma coletividade difusa (indígenas e não indígenas), sendo acompanhados por vários observadores que foram convidados a participar, os quais estiveram presentes durante as tratativas, bem ainda ii) que as sugestões não violam nenhuma norma constitucional ou legal e que se construiu um resultado cocriativo de técnicas autocompositivas em governança colaborativa do conflito constitucional, as quais espelham uma nova forma de resolução de demandas da jurisdição constitucional, vislumbro que estão presentes os requisitos para considerá-los com uma interpretação possível na exegese constitucional do conflito subjacente. Além disso, envio a proposta ao Parlamento federal, a fim de que sejam adotadas as providências que entender cabíveis.

Evidentemente, na proposta da Comissão Especial desta Corte, pontuo que há dispositivos que estão dispostos de forma idêntica ao previsto na Lei 14.701/2023, significando que todos os interessados concordaram em manter o conteúdo redacional como resultado do consenso obtido após debates sobre inúmeras redações e diversas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

propostas dos intervenientes presentes, situando-se aquela proposta como o ponto de equilíbrio entre os interesses, o que demonstra o acerto parcial do Parlamento ao editar alguns dos dispositivos normativos questionados.

Antes de finalizar este tópico, faço uma menção especial aos juízes auxiliares Diego Viegas Veras e Lucas Faber de Almeida Rosa, sem olvidar a juíza auxiliar da Presidência do STF, responsável pelo Nusol, Trícia Navarro Xavier Cabral, além de todos os participantes indígenas e não indígenas, instituições intervenientes, observadores, *experts*, expositores e servidores públicos de todos os órgãos estatais envolvidos, pelo exímio trabalho desenvolvido na Comissão Especial, conduzindo essa nova arquitetura da jurisdição constitucional baseada na construção do consenso pela via da autocomposição, de forma pública, cordial e republicana.

4) Análise de mérito das ações de controle concentrado de constitucionalidade

4.1) Art. 4º, I, II, III, IV, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei 14.701/2023

Citem-se os dispositivos questionados em todas as ações de controle concentrado de constitucionalidade em relação ao art. 4º da Lei 14.701/2023, a saber:

> "Art. 4º. São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, eram, simultaneamente:
>
> I - habitadas por eles em caráter permanente;
>
> II - utilizadas para suas atividades produtivas;
>
> III - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> IV - necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.
>
> § 1º. A comprovação dos requisitos a que se refere o *caput* deste artigo será devidamente fundamentada e baseada em critérios objetivos.
>
> § 2º. A ausência da comunidade indígena em 5 de outubro de 1988 na área pretendida descaracteriza o seu enquadramento no inciso I do *caput* deste artigo, salvo o caso de renitente esbulho devidamente comprovado.
>
> § 3º. Para os fins desta Lei, considera-se renitente esbulho o efetivo conflito possessório, iniciado no passado e persistente até o marco demarcatório temporal da data de promulgação da Constituição Federal, materializado por circunstâncias de fato ou por controvérsia possessória judicializada.
>
> § 4º. A cessação da posse indígena ocorrida anteriormente a 5 de outubro de 1988, independentemente da causa, inviabiliza o reconhecimento da área como tradicionalmente ocupada, salvo o disposto no § 3º deste artigo".

É importante refletirmos sobre os argumentos dos vetos presidenciais sobre os pontos:

> "A proposição legislativa estabelece que seriam terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, eram, simultaneamente: I) habitadas por eles em caráter permanente; II) utilizadas para suas atividades produtivas; III) imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; IV) necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.
>
> Ademais, estabelece que a comprovação dos requisitos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

mencionados seria devidamente fundamentada e baseada em critérios objetivos e que a ausência da comunidade indígena em 5 de outubro de 1988 na área pretendida descaracterizaria o seu enquadramento como terras habitadas em caráter permanente, ressalvado o caso de renitente esbulho devidamente comprovado. Ainda, define como renitente esbulho o efetivo conflito possessório, iniciado no passado e persistente até o marco demarcatório temporal da data de promulgação da Constituição Federal, materializado por circunstâncias de fato ou por controvérsia possessória judicializada, situação que excepciona quanto à cessação da posse indígena ocorrida anteriormente a 5 de outubro de 1988, independentemente da causa, que inviabilizaria o reconhecimento da área como tradicionalmente ocupada.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público por introduzir a exigência de comprovação da ocupação indígena na área pretendida na data da promulgação da Constituição Federal, a saber, 5 de outubro de 1988, ou então de renitente esbulho persistente até aquela data, desconsiderando a dificuldade material de obter tal comprovação frente à dinâmica de ocupação do território brasileiro e seus impactos sobre a mobilidade e fixação populacional em diferentes áreas geográficas.

Ademais, a proposição legislativa, ao apresentar a tese do marco temporal e seus desdobramentos, incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público por usurpar direitos originários previstos no caput do art. 231 da Constituição Federal, haja vista que tal tese já foi rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida em 27 de setembro de 2023, que estabeleceu a tese de repercussão geral no Recurso Extraordinário (RE) nº 1017365, decisão essa que rejeitou a possibilidade de adotar a data da promulgação da Constituição Federal (5 de outubro de 1988) como marco

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> temporal para definir a ocupação tradicional da terra pelas comunidades indígenas". (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-536-23.htm. Acesso em: 8.9.2025).

Por sua vez, transcreva-se o art. 231 da Constituição Federal:

> "Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.
>
> § 1º. São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.
>
> § 2º. As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.
>
> § 3º. O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.
>
> § 4º. As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.
>
> § 5º. É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> 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".

Penso que, neste ponto, especificamente em relação à (in)existência de marco temporal indígena em 5 de outubro de 1988, subsiste uma relação entre poderes fortemente influenciada pela teoria dos diálogos institucionais, na medida em que a aprovação da Lei 14.701/2023 insere-se na tentativa de revisar a interpretação constitucional conferida por esta Corte no tema 1.031 da sistemática da repercussão geral.

O que legitima o exercício do *judicial review* é a especialização em questões jurídicas, pois o objeto (*Gegenstand*) e os efeitos são notadamente políticos, tal como ensina o sempre reverenciado juiz constitucional alemão Dieter Grimm:

> "Dessa forma, o que é político na jurisdição constitucional? Certamente seu objeto (*Gegenstand)*. Tribunais Constitucionais tem a tarefa de fazer valer as prescrições da Constituição - aquele Direito que se reporta à organização e ao exercício do poder político (*politischer Herrschaft*). A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> Constituição define não somente a estrutura política básica de um país, mas também dirige e limita a ação política. Decisões políticas apenas podem reivindicar validade se forem compatíveis com a Constituição. Por isso, os objetos do controle de constitucionalidade são, obrigatoriamente, ações ou omissões políticas - e via de regra ações dos órgão de cúpula do Estado, inclusive daqueles cuja legitimação deriva diretamente do povo, por meio de eleições". (GRIMM, Dieter. **Jurisdição Constitucional e Democracia:** ensaios escolhidos. São Paulo: Editora Contraconcorrente, 2023, p. 33).

Portanto, a análise do Supremo Tribunal Federal, no exercício do controle de constitucionalidade, equivale à prevalência da Constituição sobre os poderes constituídos quando estes atuam em descompasso com os limites impostos pela própria Lei Maior e pelo papel contramajoritário das Cortes Constitucionais, no caso o direito natural à própria existência dos indígenas, na medida em que a imposição de determinado limite temporal distante no tempo equivale à vulneração de seu *status* protetivo constitucional, ao exigir que a comunidade indígena comprove que estava na posse tradicional da área objetivo de reivindicação em 5 de outubro de 1988 ou que houvesse renitente esbulho "*devidamente comprovado*". Essa escolha subverte a lógica histórica para repassar uma inversão do ônus probatório, traduzindo prova quase impossível quando comparada com a inação do Estado, que não cumpriu o mandamento constitucional de finalizar todos os procedimentos demarcatórios até 5/10/1993 (5 anos após a promulgação da Constituição – art. 67 do ADCT).

O que deve prevalecer nesses diálogos institucionais entre os Poderes é que, na arena jurídica, apenas o Direito Constitucional e os Tratados Internacionais em matéria de Direitos Humanos (com caráter supralegal ou constitucional, neste último caso se aprovados com quórum de Emenda Constitucional) são decisivos para o deslinde das

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

controvérsias, ficando as questões políticas circunscritas ao objeto do controle e aos seus efeitos, que inevitavelmente alterarão as escolhas do Parlamento e do Governo, sem que ocorra a interferência indevida ou intromissão do Poder Judiciário sobre aqueles outros Poderes.

O mesmo magistrado do Tribunal Constitucional da Alemanha, acima citado, vaticina que:

> "Portanto, não pode haver quaisquer dúvidas sobre o significado político do controle de constitucionalidade. Invocando a Constituição, Tribunais Constitucionais podem tanto impedir quanto exigir o agir político. **Eis o ponto: não se trata de transgressão de fronteiras**. Um Tribunal Constitucional que se esquiva de casos políticos trai a sua missão. Não existe jurisdição constitucional apolítica". (GRIMM, Dieter. **Jurisdição Constitucional e Democracia**: ensaios escolhidos. São Paulo: Editora Contraconcorrente, 2023, p. 34; grifo nosso).

Esta Corte não pode se esquivar de sua missão constitucional, nem a sua atuação, nestas ações de controle concentrado de constitucionalidade, pode ser considerada como afronta ao Poder Legislativo!

Por isso, compreendi que o tema merecia amadurecimentos institucionais e diálogos francos, diretos e públicos, por meio de métodos autocompositivos conduzidos sob as mesmas luzes das balizas dispostas no tópico 3 deste voto, para demonstrar que, como sociedade contemporânea, não podemos ficar reféns de institutos jurídicos, na tentativa de modificar o eixo para aquilo que se busca como efeito das escolhas políticas: o que se esconde por trás da opção de um marco longínquo ou situação de fato pretérita é na verdade uma faceta de assegurar que os conflitos precisam ter um fim e as pessoas precisam de segurança jurídica para viver em paz, cumprindo um dos objetivos da nossa Carta de 1988:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> "Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
>
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
>
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
>
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
>
> IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

Nossa sociedade não pode conviver com chagas abertas séculos atrás que ainda dependem de solução nos dias de hoje, demandando espírito público, republicano e humano de todos os cidadãos brasileiros (indígenas e não indígenas) e principalmente de todos os Poderes para compreender que precisamos escolher outras salvaguardas mínimas para conduzir o debate sobre o conflito no campo, sem que haja a necessidade de fixação de marco temporal em 5 de outubro de 1988, situação de difícil comprovação para comunidades indígenas que foram historicamente desumanizadas com práticas estatais ou privadas de retirada forçada, mortes e perseguições.

Exatamente por isso, a saída encontrada por esta Corte no tema 1.031 reveste-se dessa tentativa de demonstrar que a inversão pode ser exigida de forma inversa, com maior facilidade probatória, para aqueles proprietários que serão atingidos pela atuação estatal.

Assentado o papel desta Corte Constitucional na análise da legislação ora questionada, tenho como inconstitucionais a expressão "*na data da promulgação da Constituição Federal*" no *caput* do art. 4º, e a redação dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei 14.701/2023, por conflitarem com a posição desta Corte fixada no tema 1.031 da repercussão geral e com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, exigindo a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

presença de marco temporal de 5 de outubro de 1988 ou a comprovação de renitente esbulho, caracterizado por expulsão forçada que só pode ser comprovada mediante ação judicial possessória ou conflito de fato persistente até a data da promulgação da Constituição, conforme passo a expor.

Primeiramente, eis a tese fixada no item III do tema 1.031 da RG:

> "III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 5 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;".

A CIDH tem se manifestado contrariamente quanto à adoção da tese do marco temporal em 5/10/1988, por ser contrária à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, nos seguintes termos:

> "66. No entender da CIDH, a tese do marco temporal desconsidera os inúmeros casos nos quais povos indígenas haviam sido violentamente expulsos dos territórios que ocupavam tradicionalmente e, apenas por essa razão, não o ocupavam em 1988. Nesse sentido, a Comissão considera a tese como contrária às normas e padrões internacionais e interamericanos de direitos humanos, especialmente a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas".

Em relação à impertinência de exigir a comprovação de renitente esbulho por parte dos indígenas, por absoluta desproporcionalidade fático-jurídica, assiste razão aos requerentes da ADI 7.582, oportunidade na qual apontam que:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> "Até 5 de outubro de 1988 os indígenas estavam sob a tutela da União e sequer podiam propor ações na justiça. Muitas comunidades eram - e ainda são - de recente contato e não tinham conhecimento da "metafísica dos costumes" dos não-indígenas,a fim de buscar a tutela do poder judiciário em defesa de seus direitos. Além disso, exigir "efetivo conflito possessório", persistente até 5 de outubro de 1988, materializado em "circunstâncias de fato" é desconhecer profundamente a assimetria de forças entre indígenas e aqueles que os expulsaram de suas terras, como polícias militares, fazendeiros fortemente armados e até mesmo a Força Aérea Brasileira (FAB), para nos atermos aos exemplos mais comuns".

Em relação aos debates ocorridos na Comissão Especial sobre o preenchimento dos requisitos do art. 231 da CF ser observado "simultaneamente" ou isoladamente, insta salientar que a atual disciplina normativo-constitucional já exige a presença dos requisitos cumulativamente, de sorte que resta superada qualquer inconstitucionalidade na expressão simultaneamente, considerando-a sinônimo de cumulativamente na parte final do art. 4º da Lei 14.701/2023.

As condições constitucionais do art. 231 da CF repassam pela análise e comprovação dos círculos concêntricos evidenciados pelo Min. Nelson Jobim, na ACO 312 QO acima citada, para reconhecimento da tradicionalidade da terra indígena, quais sejam: (i) habitação permanente; (ii) utilização das terras para atividades produtivas; (iii) preservação dos recursos naturais necessários, compreendendo que se agregam três juízos de valor: imprescindibilidade, necessariedade e bem-estar; e (iv) círculo exterior da reprodução física e cultural.

O Supremo Tribunal Federal, ao decidir o RE 1.017.365, fixou o seguinte entendimento nos itens III e IV do tema 1.031 da RG, a saber:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> "III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;
>
> IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no § 6º do art. 231 da CF/88".

Em sede doutrinária, tive oportunidade de registrar que:

> "A proteção jurídica que a Constituição confere aos índios (arts. 231 e 232) tem forte repercussão no direito de propriedade (pública ou privada), pois reconhece a eles direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam (competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens).
>
> (...)
>
> Assim, torna-se essencial à garantia da propriedade, nesse tema, haver adequada definição de institutos jurídicos e respeito à segurança jurídica, ao se discutirem questões como: a conceituação de terras indígenas, o respeito a um devido processo legal administrativo de demarcação, a adoção de critérios objetivos e subjetivos bem definidos e regulamentados para o reconhecimento de área indígena, a precisão do regime jurídico dos bens integrantes da área demarcada (consideradas as frequentes superposições de afetações públicas), o respeito ao princípio federativo etc.
>
> Ainda que o texto constitucional estabeleça algumas balizas gerais, a matéria envolve grande complexidade fática e jurídica e inúmeras controvérsias e dificuldades interpretativas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> (inclusive no que diz respeito às repercussões relativas à garantia da propriedade).
>
> (...)
>
> O fato de as terras indígenas virem a integrar território estadual e municipal demonstra a relevância de que também aos Estados e Municípios (na condição de unidades políticas) seja assegurado, de forma efetiva e não meramente formal ou burocrática, o exercício da garantia de ampla defesa e do contraditório em processos demarcatórios (que não se resume apenas a um simples direito de manifestação no processo, mas a uma 'pretensão à tutela jurídica', como bem anotava Pontes de Miranda).
>
> É que a demarcação de terras indígenas não pode ser vista, em termos federativos, como uma competência da União a ser exercida contra os Estados e Municípios. A afetação do território de uma unidade federada (que pode restringir a disponibilidade sobre o território ou, em última análise, sobre a propriedade e o domínio público e privado) precisa ter realmente um referencial jurídico sério, pois, a despeito de não significar a extinção ou amesquinhamento de uma unidade federada, certamente caracteriza uma repercussão direta na própria estrutura e equilíbrio da Federação.
>
> Assim, tendo em vista que toda a competência estabelecida pela Constituição tem que ser exercida em conformidade com o princípio da fidelidade à federação (*Bundestreue*) – decorrência lógica do princípio federativo –, é fundamental que os procedimentos administrativos de demarcação incluam a participação dos Estados e Municípios, em todas as suas fases" (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 293/294).

É cediço que todo o processo de ocupação territorial brasileiro, desde a chegada dos portugueses em 1500, é permeado dessa vergonhosa

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

forma de apropriação do território inicial e integralmente indígena, na maioria das vezes realizada, historicamente, por meio de violência, intimidação e mortes. **Essa realidade – dura e nefasta – não pode ser tolerada e repetida hodiernamente**.

Mas, a pretexto de promover uma reparação às comunidades tradicionais, não se pode desconsiderar o vetor de segurança jurídica presente em nossa sociedade democrática contemporânea, até para que seja preservado o direito à propriedade e à posse privadas**.**

Esse conflito entre direitos fundamentais foi, por diversas vezes, enfrentado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a qual tem assentado que:

> "144. Quando a propriedade comunal indígena e a propriedade privada particular entram em contradições reais ou aparentes, a própria Convenção Americana e a jurisprudência do Tribunal oferecem as diretrizes para definir as restrições admissíveis ao gozo e ao exercício destes direitos, a saber: a) devem estar estabelecidas por lei; b) devem ser necessárias; c) devem ser proporcionais, e d) devem ser feitas com o fim de alcançar um objetivo legítimo em uma sociedade democrática.
>
> [...]
>
> 147. Ao desconhecer o direito ancestral dos membros das comunidades indígenas sobre seus territórios, poder-se-ia estar afetando outros direitos básicos, como o direito à identidade cultural e a própria sobrevivência das comunidades indígenas e de seus membros.
>
> 148. Ao contrário, **a restrição que se faça ao direito à propriedade privada de particulares pode ser necessária para alcançar o objetivo coletivo de preservar as identidades culturais em uma sociedade democrática e pluralista no sentido da Convenção Americana; e proporcional, caso seja feito o pagamento de uma justa indenização aos prejudicados, de acordo com o artigo 21.2 da Convenção**.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

149. **Isto não significa que, sempre que estejam em conflito os interesses territoriais particulares ou estatais e os interesses territoriais dos membros das comunidades indígenas, prevaleçam os últimos sobre os primeiros**. Quando os Estados estiverem impossibilitados, **por razões concretas e justificadas**, de adotar medidas para devolver o território tradicional e os recursos comunais dos povos indígenas, a compensação que se conceda deve ter como orientação principal o significado que possui a terra para elas (pars. 131, 135 e 139 supra).

150. A este respeito, o artigo 16.4 da Convenção nº 169 da OIT, ao referir-se ao retorno dos povos indígenas aos territórios dos quais foram deslocados, afirma que:

> 'Quando o retorno não for possível, […], esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam, pelo menos, iguais àqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados prefiram receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas'.

151. A escolha e a entrega de terras alternativas, o pagamento de uma justa indenização ou ambos não ficam sujeitos a critérios meramente discricionários do Estado, devem ser, de acordo com uma interpretação integral da Convenção nº 169 da OIT e da Convenção Americana, a partir de um consenso com os povos interessados, conforme seus próprios procedimentos de consulta, valores, usos e direito consuetudinário.

[...]

217. Em função do exposto acima, o Estado deverá identificar esse território tradicional e entregá-lo de maneira gratuita à Comunidade Yakye Axa, em um prazo máximo de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

três anos contados a partir da notificação da presente Sentença. **Caso o território tradicional se encontre em mãos privadas, o Estado deverá avaliar a legalidade, necessidade e proporcionalidade da expropriação ou não dessas terras com o fim de alcançar um objetivo legítimo em uma sociedade democrática, conforme o exposto nos parágrafos 144 a 154 desta Sentença**. Para tanto, deverá levar em conta as particularidades próprias da Comunidade indígena Yakye Axa, bem como seus valores, usos, costumes e direito consuetudinário. Caso, por motivos objetivos e fundamentados, a reivindicação do território ancestral dos membros da Comunidade Yakye Axa não seja possível, o Estado deverá entregar-lhe terras alternativas, que serão escolhidas em consenso com a Comunidade, conforme suas próprias formas de consulta e decisão, valores, usos e costumes. Em um ou outro caso, a extensão das terras deverá ser suficiente para garantir a manutenção e o desenvolvimento da forma de vida própria da Comunidade.

218. Para dar cumprimento ao indicado no parágrafo anterior, o Estado, caso seja necessário, deverá criar um fundo destinado exclusivamente à aquisição das terras a serem entregues à Comunidade Yakye Axa, em um prazo máximo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, **fundo que será destinado tanto para a compra da terra de proprietários particulares ou para o pagamento de uma justa indenização aos prejudicados em caso de expropriação, segundo corresponda**.

[...]

XIV

PONTOS RESOLUTIVOS

242. Portanto,

A CORTE,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> DECLARA QUE:
> [...]
> Por sete votos a um,
>
> 2. O Estado violou o Direito à Propriedade, consagrado no artigo 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos artigos 1.1 e 2 da mesma, em detrimento dos membros da Comunidade indígena Yakye Axa, nos termos dos parágrafos 123 a 156 da presente Sentença.
> [...]
> E, POR UNANIMIDADE, DISPÕE QUE:
> [...]
> **8. O Estado deverá criar um fundo destinado exclusivamente à aquisição das terras a serem entregues aos membros da Comunidade indígena Yakye Axa, em um prazo máximo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, nos termos do parágrafo 218 da mesma**". (CIDH, *Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai*, Sentença de 24.8.2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_por.docx. p. 80-81, 101, 106-107. Acesso em: 4.9.2025; grifo nosso).

A solução encontrada pela CIDH, no caso acima, passa pelo reconhecimento da tradicionalidade da posse indígena sobre a área e, caso esta seja sob a esfera de domínio ou posse privada e presente situação de proteção ao interesse público ou social, no momento do reconhecimento, "*deverá avaliar a legalidade, necessidade e proporcionalidade da expropriação ou não dessas terras com o fim de alcançar um objetivo legítimo em uma sociedade democrática*", inclusive com a criação de *"fundo que será destinado tanto para a compra da terra de proprietários particulares ou para o pagamento de uma justa indenização aos prejudicados em caso de expropriação, segundo corresponda"*.

Em suma, o reconhecimento da tradicionalidade indígena com demarcação de território deve ser solucionada de forma alternativa

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

quando houver razões que: a) sejam estabelecidas por lei; b) estejam baseadas em situação fática que demonstre a necessidade de resguardo do interesse público ou social; c) afigurem-se proporcionais em sentido estrito; e d) visem a alcançar um objetivo legítimo em uma sociedade democrática.

Ou seja, segundo a CIDH, a posição do Estado deve sair da esfera do mero reconhecimento da tradicionalidade indígena e esvaziamento da propriedade privada para assegurar ao não indígena uma reparação econômica pelo esvaziamento do direito de propriedade ou de posse, sob pena de violação ao art. 21.2 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, de forma, reversa àquele ("2. *Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei.*").

Em outro julgado mais recente (Sentença de 5 de fevereiro de 2018), referente a disputa territorial ocorrida no território nacional, caso *Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil*, mesmo em situação envolvendo o reconhecimento estatal da demarcação indígena sobre a terra objeto de diversas demandas judiciais e analisando a legislação brasileira, inclusive a proteção constitucional do art. 231 da Constituição Federal de 1988, a CIDH registrou:

> "195. Com respeito à sentença de reintegração de posse favorável a Milton do Rego Barros Didier e Maria Edite Barros Didier, caso a negociação em curso informada pelo Estado, para que recebam uma indenização por benfeitorias de boa-fé não prospere, **conforme a jurisprudência da Corte, o Estado deverá avaliar a possibilidade de sua compra ou a expropriação dessas terras, por razões de utilidade pública ou interesse social**.
>
> 196. Caso, por motivos objetivos e fundamentados, não seja, definitivamente, material e legalmente possível a reintegração total ou parcial desse território específico, o Estado

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> deverá, de maneira excepcional, oferecer ao Povo Indígena Xucuru terras alternativas, da mesma qualidade física ou melhor, as quais deverão ser contíguas a seu território titulado, livres de qualquer vício material ou formal e devidamente tituladas em seu favor. O Estado deverá entregar as terras, escolhidas mediante consenso com o Povo Indígena Xucuru, conforme suas próprias formas de consulta e decisão, valores, usos e costumes. Uma vez acordado o exposto, essa medida deverá ser efetivamente executada no prazo de um ano, contado a partir da notificação de vontade do Povo Indígena Xucuru. O Estado se encarregará das despesas decorrentes do referido processo bem como dos respectivos gastos por perda ou dano que possam sofrer em consequência da concessão dessas terras alternativas." (CIDH, *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus Membros Vs. Brasil*. Sentença de 5.2.2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf. p. 49. Acesso em: 4.9.2025; grifo nosso).

Nas notas de rodapé 198, 199 e 200, a CIDH reafirmou o contido no *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*, ao registrar que deveria ser observado o parágrafo 217 daquela sentença, a saber:

> "198 Cf. **Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai, par. 217**; e Caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros Vs. Honduras, par. 324. d.
>
> 199 **Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai, par. 217;** e Caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros Vs. Honduras, par. 325.
>
> 200 **Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai, par. 217**; e Caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros Vs. Honduras, par. 325." (CIDH, *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus Membros Vs. Brasil.* Sentença de 5.2.2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

pdf. p. 49. Acesso em: 30.8.2023; grifo nosso).

Evidentemente, mesmo nos casos de reconhecimento da tradicionalidade indígena, a CIDH entende que, "*Caso o território tradicional se encontre em mãos privadas, o Estado deverá avaliar a legalidade, necessidade e proporcionalidade da expropriação ou não dessas terras com o fim de alcançar um objetivo legítimo em uma sociedade democrática*" (Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai, parágrafo 217).

Está claro que a Corte Interamericana de Direitos Humanos e atualmente o Supremo Tribunal Federal afastam qualquer marco temporal para reconhecimento da tradicionalidade da posse indígena, razão pela qual, compreendendo-se como ultrapassada essa discussão, padece de vício de constitucionalidade material a expressão "*na data da promulgação da Constituição Federal*" do art. 4º da Lei 14.701/2023, por conflitar com a exegese conferida por esta Corte, ao reinterpretar o art. 231 da Constituição Federal, assim como os §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da mesma lei.

O enfoque debatido na autocomposição da Comissão Especial nestes autos repassou pelo motivo pelo qual o Parlamento insiste na existência do marco temporal indígena em 5 de outubro de 1988, identificando-se que é necessário promover a segurança jurídica para todos os envolvidos, não podendo existir, no âmbito rural, incerteza de investimentos e dificuldades de obter empréstimos financeiros perante bancos.

Todavia, a imposição de marco temporal pretérito e distante no tempo (5/10/1988), de forma retroativa para quem não possui cultura de resguardo de documentação formal, não guarda proporcionalidade com o fim almejado: conferir segurança jurídica.

Isso porque, tal escolha legislativa esvazia desarrazoadamente o comando constitucional do art. 231 da CF, introduzindo praticamente prova impossível para quem tinha clara deficiência técnico-jurídica de defesa de seus interesses jurídicos àquela época (antes de 5/10/1988).

Tal circunstância fático-jurídica não é verificada hodiernamente, mas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

era uma realidade triste na década de 1980, que não pode ser esquecida na tarefa de interpretação constitucional.

De outro lado, a resposta encontrada por esta Corte, ao decidir o tema 1.031 da RG, parece mais consentânea com a ponderação proporcional consistente em definir quem possui melhores instrumentos jurídicos para conferir a comprovação de fatos e defesa administrativa e judicial, à época da promulgação da Constituição Federal de 1988. Eis o que decidido no item V do citado tema 1.031 da RG:

> "V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF".

Vê-se, pois, que, exclusivamente para fins indenizatórios (sem repercutir sobre o reconhecimento da tradicionalidade indígena – item II da tese), foi invertido o ônus probatório quanto à presença, em 5/10/1988, de indígenas, cabendo ao proprietário ou ao possuidor comprovar que não existia ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho naquele

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

marco jurídico (5/10/1988).

Isto é, comprovando o proprietário ou possuidor que não existia ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho em 5/10/1988, o STF declarou *"válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena"* e assegurou: (i) o direito daquele ser indenizado, pela União, de forma prévia e justa das benfeitorias necessárias e úteis; (ii) em relação à terra nua, o direito àquele ser reassentado, pela União, ou ter o pagamento "*em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF*".

Sem maiores delongas e de acordo com o que debatido na Comissão Especial nestas ações de controle concentrado de constitucionalidade, tem-se que: se não for assegurada a posse tradicional indireta indígena sobre parcela do território titulada por não indígena, haverá o descumprimento do item II do tema 1.031 da RG. De outro lado, se não for assegurada a posse direta do proprietário ou possuidor de boa-fé na forma do item V do tema 1.031, haverá esvaziamento do direito de retenção e da possibilidade de indenizá-lo. Rememore-se o item II do tema 1.031 da RG:

> "II - 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".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Dito de outro modo: no histórico da tentativa de solução autocompositiva nesta Corte, percebeu-se que, empiricamente, apesar de o laudo antropológico reconhecer a tradicionalidade indígena de uma área ininterrupta maior, há inúmeros proprietários ou possuidores não indígenas de áreas menores incluídas naquela maior, com títulos emitidos ou reconhecidos pelo Estado brasileiro anteriores a 5/10/1988, existindo a necessidade de resguardar-se a confiança e o direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CF), de forma proporcional ao direito de reconhecimento da tradicionalidade indígena sobre a totalidade do território (art. 231 da CF).

Em outras palavras, **e unicamente para fins de interpretar a ocupação tradicional do item V da tese 1.031 da RG,** pontue-se que deve ser bifurcada a ocupação tradicional em direta e indireta, possibilitando o reconhecimento de domínio ou posse direta do não indígena sobre parcela do território que seja titulado ou possuído por si, mantendo-se a posse tradicional indígena direta sobre o restante da área objeto de demarcação não titulada ou possuída por não indígena.

Parece-me que a solução viável constitucionalmente é interpretar, tão somente para fins de análise indenizatória do item V do tema 1.031 (não repercutindo sobre a tradicionalidade indígena do item II da tese do tema 1.031 do STF), que a posse tradicional indígena subdivide-se em posse tradicional direta e indireta.

A previsão legal da diferenciação entre a posse direta e indireta está prevista no art. 1.197 do Código Civil, a saber:

> "Art. 1.197. A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto".

Tenho que, para mim, a única forma de compatibilizar os itens da repercussão geral, envolvendo a posse tradicional indígena sobre determinado espaço do território nacional e o direito de retenção por área

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

titulada ou possuída de boa-fé, é assegurar a posse indireta tradicional indígena e posse direta do não indígena que demonstre título de propriedade, domínio ou posse sobre parcela daquela, possibilitando o cumprimento das obrigações sequenciais e sucessivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), salvo se houver a escolha dos indígenas pela destinação de outras áreas ou não for optado por indenização em dinheiro, na forma do art. 16.4 da Convenção 169 da OIT.

Importante frisar que essa interpretação foi encampada pela União, ao propor em sua proposta de regramento transitório, que seja paga indenização ao proprietário ou possuidor, na forma do art. 4º do plano transitório (eDOC 775).

Sendo assim, reinterpretando o item V das teses do tema 1.031 da RG à luz do que acima registrado, declaro a inconstitucionalidade da expressão "*na data da promulgação da Constituição Federal*", do *caput* do art. 4º, bem da redação dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei 14.701/2023.

De outro lado, não antevejo qualquer inconstitucionalidade do § 1º do art. 4º da Lei 14.701/2023, por ser necessária a comprovação dos requisitos do art. 231 da CF, por meio de análise fundamentada e baseada em critérios objetivos, a ser realizada pelo órgão indigenista (Funai).

4.2) Art. 4º, §7º, da Lei 14.701/2023

Veja-se o dispositivo questionado neste subitem:

> "§ 7º. As informações orais porventura reproduzidas ou mencionadas no procedimento demarcatório somente terão efeitos probatórios quando fornecidas em audiências públicas, ou registradas eletronicamente em áudio e vídeo, com a devida transcrição em vernáculo".

Quanto aos argumentos do veto presidencial ao § 7º do art. 4º do

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Projeto de Lei 2.903/2023, consta o seguinte:

> "A proposição legislativa estabelece que as informações orais porventura reproduzidas ou mencionadas no procedimento demarcatório somente teriam efeitos probatórios quando fornecidas em audiências públicas ou registradas eletronicamente em áudio e vídeo, com a devida transcrição em vernáculo.
>
> Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição contraria o interesse público ao criar novas exigências no bojo dos estudos técnicos que subsidiam o procedimento, afrontando o art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal". (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-536-23.htm. Acesso em: 17.9.2025).

Destaque-se que o art. 16 da LRF promana que:

> "Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
>
> II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias".

Alega-se, ainda, nestas ações de controle concentrado de constitucionalidade que a norma tem o intuito de "*invalidar o trabalho antropológico realizado durante o processo de demarcação*".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Não diviso qualquer violação ao art. 16 da LRF, na medida em que os estudos técnicos não conduzem ao aumento de despesa, devendo ser realizados de acordo com o orçamento já estabelecido anualmente pela Funai, inexistindo qualquer incremento de gastos que vulnere aquela norma.

Igualmente, não há reserva de administração em dispor como deve se desenvolver a gravação para fins de comprovação posterior, não havendo qualquer empecilho ao se dispor de forma diversa do que contido no Decreto 1.775/1996.

A circunstância de o referido decreto ter sido declarado constitucional pelo STF no MS 21.649, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, j. 1º/6/2000 e DJe 15/12/2000 e outros julgados, não lhe confere indenidade de ser alterado por outro decreto posterior, de forma direta ou indireta, ou mesmo lei em sentido formal e material.

A necessidade de instituição de regras de organização e procedimento quanto à demarcação, em vez de conflitar com o art. 231 da CF, alcança o imperioso advento de normas que intentem alterar o regramento infraconstitucional, conformando diversos princípios constitucionais, entre eles o do contraditório e da ampla defesa.

O trabalho da equipe multidisciplinar, que possui a responsabilidade de realizar estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação, não é vulnerado ou sobrecarregado com a necessidade de o laudo antropológico exigir que as informações colhidas sejam realizadas em audiências públicas, ou registradas eletronicamente, com a devida transcrição em vernáculo.

O texto do § 7ª do art. 4º da Lei 14.701/2023 é plurissêmico e alternativo, de forma que cumpre o comando legal se o registro das informações for realizado pela equipe multidisciplinar, de forma eletrônica, em áudio e vídeo **ou** mesmo a realização de audiências públicas. A norma não exige que seja em audiência pública e registrado em áudio e vídeo.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

A norma não interfere em nada nos métodos e técnicas próprios da ciência antropológica, demandando apenas que sejam comprovados de determinada forma prevista em lei.

As próprias requerentes da ADI defendem que *"os relatórios circunstanciados de antropólogos e peritos judiciais são produzidas a partir de conversas, ou seja, oralmente - e na língua materna de cada povo, sendo elementos fundamentais para o reconhecimento da tradicionalidade da ocupação da terra"*. Não vislumbro dificuldade alguma de que tais conversas sejam gravadas e posteriormente ocorra a transcrição ao vernáculo para fins de elaboração do laudo antropológico, em nada interferindo a colheita oral das informações ou tampouco deslegitimando os usos, costumes e tradições dos indígenas.

Entretanto, parece-me transbordar da razoabilidade a exigência que o registro seja em áudio **e** vídeo, obrigatoriamente, de maneira que, inexistindo condições de colher em vídeo, haveria ilegalidade do laudo antropológico, diante da dificuldade de colher as informações das comunidades indígenas que possuam restrições de veiculação de suas imagens ou a informalidade que possibilita o registro apenas em áudio.

Para evitar essa abertura de nulidades que pode causar atraso nas demarcações, considero ser suficiente declarar a inconstitucionalidade da interpretação que exija as duas formas (áudio **e** vídeo) no § 7º do art. 4º da Lei 14.701/2023, além de não ser possível incidir sobre os laudos antropológicos já finalizados, documentados e entregues à Funai antes da entrada em vigor da Lei 14.701/2023, sob pena de vulneração ao art. 5º, XXXVI, da CF.

Sendo assim, penso ser suficiente a declaração de inconstitucionalidade, com redução de texto, da interpretação que exija o registro em "*áudio e vídeo*" no § 7º do art. 4º da Lei 14.701/2023, devendo ser compreendido como alternativo, ou seja, "*áudio ou vídeo*", além de a novel exigência não ser oponível aos laudos antropológicos que tenham sido finalizados, documentados e entregues à Funai até a entrada em vigor da Lei 14.701/2023.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

4.3) Arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023

Eis as normas questionadas quanto aos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023:

> "Art. 5º. A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas.
>
> Parágrafo único. É assegurado aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.
>
> Art. 6º. Aos interessados na demarcação serão assegurados, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, e será obrigatória a sua intimação desde o início do procedimento, bem como permitida a indicação de peritos auxiliares".

Dispõem os incisos X, XXII, XXIV, LIV e LV do art. 5º da CF de 1988, respectivamente:

> "Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> (...)
>
> X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;
>
> (...)
>
> XXII - é garantido o direito de propriedade;
>
> (...)
>
> XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;
>
> (...)
>
> LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;
>
> LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, **com os meios e recursos a ela inerentes**". (grifo nosso).

É importante citar os argumentos dos vetos presidenciais sobre os pontos (art. 5º e 6º, respectivamente), a saber:

> *Art. 5º.* "A proposição legislativa que estabelece a demarcação contaria obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localizasse a área pretendida e de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

comunidades indígenas.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao prever nova etapa para o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, criando, para os entes federados, obrigação de participação no procedimento sem, contudo, indicar os termos e as etapas processuais nos quais a participação deveria se dar.

Ademais, cabe apontar que atualmente há previsão de manifestação dos Estados, Municípios e demais interessados no procedimento, nos termos do Decreto nº 1.775, de 1996 e da Portaria nº 2.498/11 do Ministério da Justiça".

Art. 6º. "A proposição legislativa estabelece que aos interessados na demarcação seriam assegurados, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, e que seria obrigatória a sua intimação desde o início do procedimento e permitida a indicação de peritos auxiliares.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público por criar exigência incompatível com a sequência do procedimento demarcatório, uma vez que os não indígenas afetados pela demarcação apenas serão identificados ao final dos estudos a cargo do grupo técnico especializado, sendo inexequível proceder à sua identificação prévia. (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-536-23.htm. Acesso em: 24.9.2025).

Argumenta-se, na ADI 7.582, que tais normas "*têm por finalidade obstruir os processos administrativos de demarcação de Terras Indígenas para inviabilizar sua finalização*", o que afrontaria o disposto no art. 231 da CF.

Defende-se, ainda, que *"a forma de participação dos interessados no*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

processo administrativo de demarcação não vulnera os princípios do contraditório e da ampla defesa, conclusão firmada no magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, como resulta claro de inúmeros precedentes, em casos semelhantes, a respeito de tal questão", ao fundamento de que:

> "Calha acentuar que a 'participação efetiva' de estados e municípios não pode ser entendida como o direito dos estados, municípios ou demais interessados participarem da elaboração dos estudos antropológicos. Isso porque, numa análise primeira, essa possibilidade invadiria a intimidade e a privacidade dos indígenas e importaria em tolerar a presença de estranhos dentro da Terra indígena. Em segundo, porque permitiria que os indígenas pudessem ser intimidados por pessoas contrárias à demarcação em um momento em que devem ter liberdade para se exprimirem livremente, a violar seus direitos à dignidade, liberdade e liberdade de expressão. Em terceiro, porque essa possibilidade pode dar margem para ameaças e conflitos durante a elaboração dos laudos antropológicos, ou após, sendo necessário uma estrutura com policiais e forças de segurança absolutamente intimidadora.
>
> De se destacar que, muitas vezes, o grupo técnico vai conversar com pessoas idosas, grupo de mulheres, pessoas não falantes da língua portuguesa, que vivem na zona rural e com usos, costumes e tradições radicalmente distintos dos não-indígenas. Admitir que os estudos antropológicos possam ser acompanhados por representantes dos estados, municípios, invasores, detentores de títulos, peritos, assistentes técnicos e demais interessados, assim como gravados e filmados, seria transformar um momento de avaliação técnica do Grupo disciplinar em uma caravana intimidadora, onde os indígenas não estariam livres para se manifestar e construir a necessária relação de diálogo com o GT de identificação da Terra Indígena. Ora, o momento de elaboração dos estudos técnicos não pode

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> ser um momento de inquirição e de intimidação dos indígenas e da comunidade indígena.
>
> Assim, deve ser dada interpretação conforme a Constituição ao dispositivo com o fim de garantir que no âmbito do processo de demarcação serão assegurados aos indígenas a inviolabilidade de sua intimidade e vida privada (Artigo 5º, inciso X), bem como sua organização social, 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 (Artigo 231, caput, da Constituição da República), sendo a forma de participação de Estados e Municípios a que está estabelecida no Decreto nº 1.775/1996
>
> (...)
>
> A possibilidade contraria o princípio da eficiência administrativa, porquanto todo processo administrativo tem tempo e modo para o exercício do contraditório. Permitir que os interessados possam questionar todos os atos e a qualquer tempo tem como consequência inviabilizar a finalização do processo de demarcação e aniquilar direitos a duração razoável do processo. Assim, o dispositivo viola o Artigo 5º, inciso LXXVIII, e Artigo 37, *caput,* da Constituição da República.". (exordial da ADI 7.582, p. 66/71, grifo nosso).

Por sua vez, na ADI 7.583, aduz-se que a participação de estados e municípios, "*sem qualquer limite ou adequação quanto à fase da tramitação, implica projetar duração do processo administrativo fora do que se possa considerar razoável, eliminando meios que garantam a celeridade de sua tramitação, com expressa violação ao disposto acima referido*". Sustenta-se idêntico raciocínio para a "*obrigatoriedade da participação de TODAS as comunidades diretamente interessadas, bem como a manifestação de INTERESSADOS e de ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL, sem previsão*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

de que demonstrem seus respectivos interesses jurídicos em relação ao processo de demarcação de terra tradicionalmente ocupada por determinado ou determinados Povos Indígenas". E ainda:

> "A razoabilidade na tramitação do processo, remete à necessidade de que a participação das pessoas naturais e jurídicas, de direito privado e público, com legítimo interesse jurídico no processo administrativo de demarcação de terra indígena, ocorra nos termos do que atualmente está em vigor, no Decreto nº 1775/96, sem prejuízo de que as partes interessadas possam, encaminhar a Ministro da Justiça e Segurança Pública e ao Presidente da República, Memoriais com suas razões, no exercício do direito constitucional de petição.
>
> No entanto, a intimação desde o início do procedimento, implicará efetiva obstrução ao início dos trabalhos dos Grupos Técnicos Especializados, na medida em que somente após o levantamento fundiário realizado na fase da Identificação e Delimitação da Terra Tradicionalmente Ocupada por Povos e Comunidades Indígenas é possível conhecer e identificar os eventuais ocupantes não indígenas nos limites das terras objeto do processo demarcatório, ainda assim, quando estes permitem, sendo comum, que as pessoas se recusem a se identificar.
>
> Desta forma, há que se ponderar, com a adoção de técnica de interpretação conforme ao texto constitucional, inscrito no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, no sentido de que a intimação prevista no art. 6º da Lei nº 14.701/2023, somente possa ocorrer, após a conclusão do Relatório Circunstanciado e do Laudo Fundiário, assegurando-se a possibilidade de intimações por aplicativos de comunicação, por mensagens eletrônicas e editais" (exordial da ADI 7.582, p. 17/21).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Por fim, na ADI 7.586, invoca-se que "*é imperativo observar o devido processo legal em sua plenitude. Isso significa que todas as partes interessadas, sejam comunidades indígenas, entidades públicas ou particulares, devem ter oportunidade de se manifestar, apresentar provas, contradizer argumentos e participar efetivamente de todas as fases do processo*". E mais:

> "Assegurar o contraditório e a ampla defesa no processo de demarcação significa garantir que as comunidades indígenas sejam devidamente ouvidas e possam participar ativa e adequadamente do procedimento administrativo e judicial. A efetiva aplicação do contraditório e da ampla defesa nos processos de demarcação contribui para evitar arbitrariedades, assegurando que as decisões levem em conta a visão e os interesses das comunidades indígenas, a promover abordagem justa e inclusiva que reconhece a necessidade de considerar as particularidades culturais e territoriais das comunidades indígenas.
>
> A obrigatoriedade de participação dos Estados e Municípios, embora tenha ares de promoção do diálogo federativo, não se pode prestar a prejudicar ou retardar injustificadamente o processo demarcatório, indo contra o princípio da eficiência administrativa. Ao colocar, de forma obrigatória e sem uma finalidade específica, vários litisconsorte no processo, a consequência é estiolar a razoável duração do processo.
>
> O Artigo 231 da CF/88 estabelece a competência da União para a demarcação, de modo que não pode pretender o legislador criar condição limitadora do reconhecimento dos direitos indígenas por meio da imposição de procedimento mais lento, custoso e ineficiente. O princípio da eficiência, introduzido na Constituição pela Emenda Constitucional nº 19/98, busca otimizar os processos administrativos. Nesse contexto, autores como Celso Antônio Bandeira de Mello

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> destacam a importância de evitar obstáculos injustificados que possam retardar a efetivação de direitos. A eficiência administrativa é imperativo da gestão pública. A participação estadual e municipal, por importar em excessiva onerosidade e demora, confronta o comando à prevenção de prejuízos e atrasos injustificados nos procedimentos demarcatórios.
>
> Mais ainda, a aplicação do art. 148 do Código de Processo Civil a antropólogos, peritos e outros profissionais especializados nomeados pelo poder público, nos termos do que prevê o art. 10 da Lei 14.701/2023, cria uma equiparação inadequada entre o procedimento administrativo de demarcação e um processo judicial, incompatível com a natureza administrativa desse procedimento.
>
> Em suma, a imposição de restrições à produção de provas e ao procedimento demarcatório, conforme descrito nos dispositivos citados, sofre do vício de inconstitucionalidade, especialmente à luz dos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, da eficiência administrativa, bem como do respeito às especificidades culturais das comunidades indígenas" (exordial da ADI 7.582, p. 47/52; grifo nosso).

Ainda em sede doutrinária, sobre o debate envolvendo o contraditório e a ampla defesa, tenho defendido que:

> "Há muito vem a doutrina constitucional enfatizando que o direito de defesa não se resume a um simples direito de manifestação no processo. **Efetivamente, o que o constituinte pretende assegurar – como bem anota Pontes de Miranda – é uma pretensão à tutela jurídica**.
>
> Observe-se que não se cuida aqui, sequer, de uma inovação doutrinária ou jurisprudencial. Já o clássico João Barbalho, nos seus Comentários à Constituição de 1891, asseverava que 'com a plena defesa são incompatíveis, e,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

portanto, inteiramente inadmissíveis os processos secretos, inquisitoriais, as devassas, a queixa ou o depoimento de inimigo capital, o julgamento de crimes inafiançáveis na ausência do acusado ou tendo-se dado a produção das testemunhas de acusação sem ao acusado se permitir reinquiri-las, a incomunicabilidade depois da denúncia, o juramento do réu, o interrogatório dele sob coação de qualquer natureza, por perguntas sugestivas ou capciosas'.

Não é outra a avaliação do tema no direito constitucional comparado. Apreciando o chamado '*Anspruch auf rechtliches Gehör*' (pretensão à tutela jurídica) no direito alemão, assinala a Corte Constitucional que essa pretensão envolve não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar.

Daí afirmar-se, correntemente, que a pretensão à tutela jurídica, que corresponde exatamente à garantia consagrada no art. 5º, LV, da Constituição, contém os seguintes direitos:

– direito de informação (*Recht auf Information*), que obriga o órgão julgador a informar às partes os atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes;

– direito de manifestação (*Recht auf Äusserung*), que assegura a possibilidade de manifestação, oralmente ou por escrito, sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo;

– direito de ver seus argumentos considerados (*Recht auf Berücksichtigung*), que exige do julgador capacidade de apreensão e isenção de ânimo (*Aufnahmefähigkeit und Aufnahmebereitschaft*) para contemplar as razões apresentadas.

(...)

Entende-se que o direito à defesa e ao contraditório tem plena aplicação não apenas em relação aos processos judiciais, **mas também em relação aos procedimentos administrativos de forma geral**. Observe-se, contudo, que em alguns

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

procedimentos administrativos – inquéritos policiais – ou jurisdicionais – inquéritos judiciais – o contraditório e a ampla defesa podem não existir ou existir de forma atenuada, em razão de colisão com outros direitos fundamentais.

Dessa perspectiva não se afastou a Lei n. 9.784, de 29-1-1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório. O parágrafo único desse dispositivo estabelece que nos processos administrativos serão atendidos, dentre outros, os critérios de 'observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados' (inciso VIII) e de 'garantia dos direitos à comunicação' (inciso X).

Sob a Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal fixou entendimento de que os princípios do contraditório e da ampla defesa são assegurados nos processos administrativos, tanto em tema de punições disciplinares como de restrição de direitos em geral.

(...)

O direito ao contraditório e à ampla defesa, com os recursos a ela inerentes, tem âmbito de proteção de caráter normativo, **o que, de um lado, impõe ao legislador o dever de conferir densidade normativa adequada a essa garantia e, de outro, permite-lhe alguma liberdade de conformação**.

Ao regular o direito ao contraditório e à ampla defesa não pode o legislador desequiparar os interesses e as partes em conflito, estabelecendo os meios necessários para que se atinja o equilíbrio entre estas, garantindo, assim, tratamento paritário entre as partes no processo.

A lei de procedimento administrativo disciplina o direito ao contraditório e à ampla defesa no plano geral (cf. art. 2º, *caput*, da Lei n. 9.784, de 29-1-1999). (...)

(...)

É provável que a garantia do devido processo legal

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

configure uma das mais amplas e relevantes garantias do direito constitucional, se considerarmos a sua aplicação nas relações de caráter processual e nas relações de caráter material (princípio da proporcionalidade/direito substantivo). Todavia, no âmbito das garantias do processo é que o devido processo legal assume uma amplitude inigualável e um significado ímpar como postulado que traduz uma série de garantias hoje devidamente especificadas e especializadas nas várias ordens jurídicas. Assim, cogita-se de devido processo legal quando se fala de (1) direito ao contraditório e à ampla defesa, de (2) direito ao juiz natural, de (3) direito a não ser processado e condenado com base em prova ilícita, de (4) direito a não ser preso senão por determinação da autoridade competente e na forma estabelecida pela ordem jurídica.

Daí ter Rogério Lauria Tucci afirmado que a incorporação da garantia do devido processo legal, de forma expressa no texto constitucional de 1988, juntamente com outras garantias específicas, acabou por criar uma situação de superafetação.

De fato, é muito comum entre nós fazer-se referência a uma garantia específica, como a do contraditório e da ampla defesa, ou do juiz natural e do devido processo legal.

Ou, ainda, costuma-se fazer referência direta ao devido processo legal em lugar de referir-se a uma das garantias específicas.

O devido processo legal é também um tipo de garantia com caráter subsidiário e geral (*Auffanggrundrecht*) em relação às demais garantias. Assim, em muitos casos, tem-se limitado o Tribunal a referir-se diretamente ao devido processo legal em lugar de fazer referências às garantias específicas ou decorrentes. Há outras situações em que o devido processo legal assume características autônomas ou complementares". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 20ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 410, 425/426, 432/433 e 528/529; grifo nosso).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

De pronto, afirme-se que, a despeito de o *'processo administrativo destinado à demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por povos e comunidades indígenas, regulado no Decreto nº 1775/96, já contempla[r] fases específicas, que se adequam ao previsto no acima referido inciso LXXVIII do art. 5º da CF'*, isso não significa a sua imutabilidade, nem a impossibilidade de seu aperfeiçoamento institucional-normativo, a cargo do Presidente da República (superveniência de outro decreto que o revogue expressa ou tacitamente, disciplinando diversamente ou tornando incompatível a manutenção da disposição anterior) ou do Congresso Nacional (lei ordinária).

Há disposições expressas sobre o tema do contraditório e da ampla defesa no Código de Processo Civil, no Código de Processo Penal, no Estatuto dos Funcionários Públicos Federais (art. 153 da Lei 8.112/1990), na Lei 9.784/1999 (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), no Decreto 70.235/1972 (regula o procedimento administrativo fiscal, o qual foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 com *status* de lei ordinária, sendo alterado posteriormente por tal espécie de diploma legal), entre outros complexos normativos, de sorte que a sua previsão reforçada e esmiuçada em lei material, em contrariedade ao decreto presidencial que discipline a matéria diversamente, mesmo que este tenha sido chancelado pelo STF, em controle difuso ou concentrado de constitucionalidade, não inquina de qualquer inconstitucionalidade aquela lei ordinária, no caso a Lei 14.701/2023.

Em outras palavras, ao Decreto 1.775/1996 continua sendo aplicável a regra disposta no § 1º do art. 2º da Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro (LINDB) de que "*A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior*", nada obstante esta Corte tenha assentado a constitucionalidade das disposições concernentes ao contraditório e à ampla defesa previstas naquele decreto, mormente por a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Lei 14.701/2023 revelar-se instrumento normativo superior na escala hierárquica piramidal formulada por Hans Kelsen.

Nas audiências da Comissão Especial registradas nestes autos, o debate sobre as teses suscitadas sobre o ponto girava em torno do momento em que o não indígena deveria participar do procedimento demarcatório.

Em uma das posições, defendia-se que os demais Entes Federativos e os cidadãos não indígenas envolvidos na área de demarcação somente poderiam participar ativamente da etapa de produção probatória, de forma diferida, ou seja, após a elaboração do RCID (Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação) pela Funai, oportunidade em que se franquearia o acesso aos documentos produzidos e a possibilidade de realizar a ampla defesa, nos moldes previstos no atual Decreto 1.775/1996, sendo inconstitucional por esse acesso indiscriminado e antecipado, por tumultuar o andamento da marcha processual-administrativa e vulnerar a proteção conferida aos indígenas no art. 231 da CF.

De outro lado, objetava-se que a ausência de participação no processo administrativo demarcatório, desde o seu nascedouro, violaria o contraditório e a ampla defesa, na medida em que esse direito seria exercido unicamente *post facto* acerca da abertura, produção e instrução processual-administrativo (após a realização do RCID), devendo ser considerada constitucional a escolha legislativa em tela disposta na Lei 14.701/2023.

No ponto, oportuno registrar que, na Comissão Especial nos autos de todas as ações ora apregoadas, após amplos debates, foi colhido o consenso (unanimidade) da seguinte proposta de encaminhamento sobre o ponto, como solução da controvérsia constitucional:

> "Art. 5º. A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos estados e dos municípios em que se localize a área pretendida, franqueada a manifestação

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

de interessados e de entidades da sociedade civil, desde o início da fase instrutória do processo administrativo demarcatório.

§ 1º. O grupo indígena envolvido, representado segundo sua própria escolha, participará do procedimento em todas as suas fases.

§ 2º. É assegurado aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, bem como permitida a indicação de profissional para os grupos multidisciplinares e fundiário, na forma do regulamento.

§ 3º. Desde a abertura da fase instrutória até a conclusão do processo de demarcação, todos aqueles previstos no *caput* deste artigo poderão ter acesso a todo o acervo documental e atos constantes no processo administrativo.

§ 4º. Para fins meramente informativos, os estados em colaboração com os municípios, notificados no início da fase instrutória, informarão, em atuação externa ao processo de demarcação, por quaisquer meios admitidos em direito, os proprietários ou possuidores inseridos nos municípios cujas áreas são objeto de estudo, de forma privada, sendo vedado o compartilhamento da informação com terceiros.

§ 5º. A ausência da comunicação prevista no § 4º não ensejará a nulidade de qualquer ato do processo de demarcação, tampouco qualquer responsabilidade estatal.

§ 6º. O procedimento demarcatório será público, desenvolver-se-á em fases e seus atos decisórios serão amplamente divulgados e disponibilizados para consulta em meio eletrônico.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> § 7º. É facultado a qualquer cidadão o acesso a todas as informações relativas à demarcação das terras indígenas, notadamente quanto aos estudos, aos laudos, às suas conclusões e fundamentação, ressalvado o sigilo referente a dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) e Lei nº 12.257, de 18 de novembro de 2011.
>
> § 8º. O órgão indigenista oficial disponibilizará, em meio eletrônico, por meio de sua página, os seguintes dados, sem prejuízo de eventuais solicitações pelos canais de transparência pública:
>
> I - lista de reivindicações fundiárias indígenas;
>
> II - lista de procedimentos de demarcação em curso;
>
> III - acesso aos processos de demarcação em curso, ressalvado o sigilo referente a dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e da Lei nº 12.257, de 18 de novembro de 2011; e
>
> IV - Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação (RCID) de terras indígenas delimitadas.
>
> § 9º. No processo de demarcação, poderá ser solicitada a colaboração de membros da comunidade científica ou de outros órgãos públicos para embasar os estudos multidisciplinares e fundiários".

Ou seja, adotou-se o caminho intermediário das posições debatidas na Comissão Especial nesta Corte, de modo a **todos** terem aceitado franquear a participação dos demais Entes Federativos envolvidos na área objeto de demarcação **desde o início da fase instrutória do processo administrativo demarcatório.**

Tanto é que se assegurou aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, sendo permitida a indicação de profissional para os grupos multidisciplinares e fundiário, na forma do regulamento a ser editado pelo Poder Executivo Federal.

O grupo indígena envolvido, representado segundo sua própria escolha, deverá participar do procedimento em todas as suas fases. Desde a abertura da fase instrutória até a conclusão do processo de demarcação, os estados e os municípios em que se localize a área pretendida, bem ainda os interessados e as entidades da sociedade civil poderão ter acesso a todo o acervo documental e aos atos constantes no processo administrativo. Além disso, será franqueada a colaboração de membros da comunidade científica ou de outros órgãos públicos para embasar os estudos multidisciplinares e fundiários.

Também foi convencionado que o procedimento demarcatório será público, desenvolvendo-se em fases, e seus atos decisórios serão amplamente divulgados e disponibilizados para consulta em meio eletrônico pelo órgão indigenista oficial, o qual manterá a publicidade, em seu sítio eletrônico, dos seguintes dados, sem prejuízo de eventuais solicitações pelos canais de transparência pública: (i) lista de reivindicações fundiárias indígenas; (ii) lista de procedimentos de demarcação em curso; (iii) acesso aos processos de demarcação em curso, ressalvado o sigilo referente a dados pessoais, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e da Lei de Acesso à Informação; e (iv) Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação (RCID) de terras indígenas delimitadas.

E, para fins meramente informativos quanto à questão da participação efetiva dos cidadãos não indígenas, em atuação externa ao processo de demarcação, permitiu-se aos estados, em colaboração com os municípios – que devem ser notificados no início da fase instrutória –, informarem, por quaisquer meios admitidos em direito, os proprietários ou possuidores inseridos nos municípios cujas áreas são objeto de estudo, de forma privada, sendo vedado o compartilhamento da informação com terceiros.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Essas foram as formas encontradas de compatibilizar os interesses envolvidos e procurar a interpretação mais pacificadora do ponto de vista social e jurídico, evitando, por um lado, que terceiros indiscriminadamente pudessem interferir na colheita das informações e nas interações com a comunidade indígena, e, por outro, evitando que os não indígenas somente tivessem acesso ao conteúdo probatório após a sua produção, encontrando-se o sentido contextualmente mais estabilizador de todos os direitos constitucionais debatidos, contemplando "*as expectativas de todos os grupos de agente envolvidos quanto ao sentido em que a norma vai estabilizar as relações sociais naquele domínio*;" (indígenas e não indígenas) e observando "*as experiências da prática de interpretação/concretização daquela[s] norma[s]"* e *"a tradição interpretativa ou os critérios legais de interpretação e o modo como uma e outros têm influído no sentido da criação de um consenso estabilizador*". (HESPANHA, António Manuel. **Pluralismo jurídico e direito democrático**. São Paulo: Annablume, 2013, p. 320).

Todavia, não diviso qualquer inconstitucionalidade nos dispositivos ora questionados da Lei 14.701/2023, por situarem-se em opção legitimamente possível de ser acolhida pelo Legislador, sem que tenha ocorrido qualquer desrespeito a outro direito fundamental.

Dito de outro modo: o momento do exercício do contraditório e da ampla defesa, se não inviabilizar o núcleo estruturante do *facultas agendi* do titular do direito constitucional invocado, pode ser objeto de conformação legislativa, desde que não conflite com outro direito fundamental de igual ou maior envergadura e dimensão axiológica.

Consequentemente, **até que o Poder Legislativo se debruce sobre o teor das conclusões da Comissão Especial,** considero ser suficiente interpretar as expressões "*desde o início do procedimento*" e "*desde o início do processo administrativo demarcatório*", dispostas nos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023, como a abertura da fase instrutória (quando o processo administrativo é aberto pela Funai).

Isso porque, segundo a Funai, a abertura do processo administrativo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

seria equivalente à etapa de identificação e delimitação, a saber:

> "O registro de uma terra indígena é a última das 5 etapas que passam por diferentes instâncias administrativas do Governo Federal, entre as quais, a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e registros imobiliários da comarca competente. Confira o passo a passo:
>
> 1ª etapa: Identificação e delimitação
>
> A primeira etapa é realizada pela Funai e consiste no estudo da área reivindicada por indígenas para identificar e delimitar o território. Esse estudo é feito por uma equipe técnica multidisciplinar composta por antropólogos, ambientalistas, historiadores - quando necessário - engenheiros agrônomos, entre outros. Neste estudo são consideradas a história e a territorialidade dos povos indígenas, bem como sua ocupação para verificar se a reivindicada área atende à reprodução física e cultural daquele povo, conforme previsto na Constituição Federal.
>
> Nessa primeira etapa, o Decreto nº 1775/96 garante a todos os interessados na área a possibilidade do contraditório desde o início do procedimento de regularização fundiária. E a Portaria nº 2.498/11-MJ determina não apenas a necessidade de informação, como também a participação dos entes federados em todo o processo, com destaque ao levantamento fundiário propriamente dito.
>
> (...)
>
> Depois que o relatório de identificação e delimitação é publicado nos Diários Oficiais da União e dos estados onde a terra indígena se encontra, abre-se um prazo de 90 dias para a apresentação de contestações administrativas. Após a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

manifestação, a Funai tem mais 60 dias para responder.

2ª etapa: Declaração

Passado o prazo de contestações administrativas e respostas da Funai, o relatório é remetido ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, a quem cabe avaliá-lo, podendo aprovar, reprovar ou pedir novas diligências. Essa é a segunda etapa do procedimento demarcatório: a emissão ou não de portaria declaratória pelo MJSP de que aquela terra pertence ao povo indígena que a está reivindicando.

3ª etapa: Demarcação física

Se a terra indígena em questão for declarada pelo MJSP, o processo retorna à Funai para que realize a demarcação física da área, colocando os marcos, as placas e fazendo alguns ajustes que possam ser necessários.

4ª etapa: Homologação

Feita a demarcação física, o processo é encaminhado novamente ao Ministério da Justiça para conferência e, depois, à Presidência da República para homologação.

5ª etapa: Registro na SPU e conselhos de imóveis

Após a homologação, a Funai procede com o registro da terra indígena na Secretaria do Patrimônio da União e nos cartórios de registros de imóveis, por ser uma terra pública de usufruto exclusivo dos povos indígenas". (Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril-indigena-entenda-as-etapas-de-demarcacao-de-terras-indigenas#:~:text=Ap%C3%B3s%20a%20homologa%C3%A7%C3%A3o%2C%20a%20Funai%20(%20Funda%C3%A7%C3%A3o,p%C3%BAblica%20de%20usufruto%20exclusivo%20dos%20povos%20ind%C3%ADgenas. Acesso em: 24.9.2025).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Por outro lado, não diviso qualquer inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 5º da Lei 14.701/2023, tendo em vista que a participação efetiva dos entes federativos não parece transbordar dos direitos e garantias dos indígenas. Pelo contrário. A participação dos Entes Federativos que estejam envolvidos na área objeto da demarcação pode servir de medida de otimização do mandamento constitucional do contraditório e da ampla defesa de todos os envolvidos (indígenas e não indígenas).

Portanto, tenho como suficiente que se confira interpretação conforme à Constituição Federal às expressões "*desde o início do procedimento*" e "*desde o início do processo administrativo demarcatório*", dispostas nos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023, como a abertura da fase instrutória (quando o processo administrativo é aberto pela Funai e inicia-se a 1ª etapa, ou seja, o início da fase de *"Identificação e delimitação"* - o que equivale à abertura da fase instrutória estabelecida no acordo da Comissão Especial), até que sobrevenha alteração legislativa da Lei 14.701/2023.

4.4) Arts. 9º e 11 da Lei 14.701/2023

Rezam os citados artigos ora questionados:

> "Art. 9º. Antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, nos termos do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação.
>
> § 1º. Consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> § 2º. A indenização das benfeitorias deve ocorrer após a comprovação e a avaliação realizada em vistoria do órgão federal competente.
>
> [...]
>
> Art. 11. Verificada a existência de justo título de propriedade ou de posse em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável, em razão do erro do Estado, nos termos do§ 6º do art. 37 da Constituição Federal".

Os vetos presidenciais apostos aos dispositivos em tela estão fundamentados da seguinte forma, respectivamente:

> *Art. 9º*: "A proposição legislativa estabelece que, antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, nos termos do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, não haveria qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exercessem posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação. Estabelece, ainda, que seriam consideradas de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que o procedimento demarcatório fosse concluído e que a indenização das benfeitorias deveria ocorrer após a comprovação e a avaliação realizada em vistoria do órgão federal competente.
>
> Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público por permitir aos ocupantes não indígenas a permanência, uso e gozo das terras indígenas para além da data de expedição da Portaria declaratória de limites, ato administrativo que formaliza o reconhecimento estatal do direito de uma comunidade indígena à terra que deverá ser demarcada, nos termos do Decreto nº

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

1.775, de 1996. Ao ampliar as hipóteses de benfeitorias classificadas como de boa-fé, o dispositivo pode gerar incentivo à ocupação e à realização de benfeitorias após a expedição da Portaria declaratória, ampliando eventuais custos com pagamento de indenizações a cargo da União.

Além disso, conquanto não se desconheça que aos não indígenas é sim devido o justo ressarcimento do dano sofrido pela titulação indevida, é de se reconhecer que o §6º do art. 231 da Constituição Federal e as teses fixadas no precedente vinculante exarado pelo Supremo Tribunal Federal no bojo do RE 1017365 exigem que a indenização das benfeitorias seja derivada de ocupação ou posse de boa-fé pelos não indígenas.

Desse modo, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, pois o art. 9º e seus respectivos parágrafos do Projeto de Lei reproduzem escolha legislativa que contraria a adequada exegese constitucional".

Art. 11: "A proposição legislativa estabelece que, verificada a existência de justo título de propriedade ou de posse em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área seria indenizável, em razão do erro do Estado, nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal. Ademais, o dispositivo seria aplicado às posses legítimas cuja concessão pelo Estado pudesse ser documentalmente comprovada.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao não limitar a possibilidade de indenização às ocupações de boa-fé. Ao alargar as hipóteses de casos indenizáveis, o dispositivo pode gerar incentivo à ocupação e à realização de benfeitorias após a expedição da Portaria declaratória, ampliando eventuais custos com pagamento de indenizações a cargo da União.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> Ademais, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, pois o § 6º do art. 231 da Constituição Federal e as teses fixadas no precedente vinculante exarado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 1017365, em 27 de setembro de 2023, exigem que a indenização das benfeitorias seja derivada de ocupação ou posse de boa-fé pelos não indígenas, ao passo que a omissão da boa-fé na redação do caput do art. 11 do Projeto de Lei e a vagueza conceitual do que seria 'posse legítima', como disposto no respectivo parágrafo único, reproduzem escolha legislativa que contraria a adequada exegese constitucional.
>
> Por fim, ainda que pudesse haver debate sobre a responsabilização no caso de erro de Estado, os termos trazidos pela redação do *caput*, com terminologias imprecisas para o contexto de demarcação de terras indígenas, dariam margem para insegurança jurídica e contencioso judicial sobre o que poderia se enquadrar no conceito de ´justo título'." (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-536-23.htm. Acesso em: 8.9.2025).

Rememore-se a tese fixada pelo STF, no item V, do tema 1.031:

> "V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, **assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> **ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF**" (grifo nosso).

Vê-se, pois, que o STF, na parte final do item V das teses do tema 1.031 da RG, estipulou mais uma forma de retenção do possuidor de boa-fé, além daquelas previstas nas normas das legislações cíveis, qual seja, a manutenção dos poderes inerentes à propriedade (art. 1.204 do CC), incluindo a posse, até o pagamento do valor incontroverso do valor da terra nua e das benfeitorias úteis e necessárias.

Já adianto que esse pagamento em dinheiro pode ocorrer na seara administrativa (por meio de verba prevista no orçamento) ou na seara judicial, pela via do precatório, na forma do art. 100 da CF, tendo esta Corte assentado historicamente que a expressão em dinheiro, sempre que envolver pagamento por força de decisão judicial, deve ocorrer por meio dessa via específica de pagamento prevista constitucionalmente.

O orçamento público, ao cumprir múltiplas funções, obedece a alguns princípios da ciência das finanças públicas, consagrados pela Constituição de 1988, que têm por objetivo garantir não só a legitimidade das decisões políticas como também a transformação em realidade de objetivos e planos de governo.

A elaboração do orçamento público pressupõe um período determinado de tempo, em geral um ano. Historicamente, a regra da anualidade vinculava-se à vigilância do Parlamento sobre os gastos do Executivo. Na Inglaterra, por exemplo, a renovação anual das autorizações para cobrança de impostos vigorou antes mesmo do surgimento do orçamento.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Segundo Renê Stourn (Sebastião de Sant'Arma e Silva, Os princípios orçamentários, Rio de Janeiro, FGV, 1962, p. 37), um ano seria o período máximo de tempo que os parlamentares poderiam delegar seus poderes e o mínimo necessário aos governos para execução do orçamento.

No Brasil, a anualidade do orçamento sempre foi observada, passando a ser exigida a complementação com projeções plurianuais de investimentos a partir da Lei 4.320, de 1964, regra mantida pela Carta de 1988 (art. 165).

Obviamente que o surgimento de alguns dos princípios orçamentários está ligado à natural celeridade que a tramitação da lei orçamentária requer, sem que sua eficácia seja comprometida.

Nesse sentido, por exemplo, o princípio da exclusividade, que veda a inclusão na lei de dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa (§ 8º do art. 165 da Constituição), ou a fixação de prazo para tramitação no Congresso e entrada em vigor da lei orçamentária.

A diversidade da atividade estatal, tanto na alocação de recursos como na promoção de ajustamentos na distribuição da renda, ou, ainda, na função estabilizadora que, modernamente, tem assumido importância crucial para a administração pública, determina que a alteração por via judicial dos recursos alocados em determinada rubrica orçamentária seja precedida de análise cuidadosa, em vista das consequências graves e de difícil solução que dela poderão advir.

Ressalte-se, por exemplo, a prestação de serviços públicos na área de saúde, segurança ou educação ou o impacto dos gastos do governo sobre os fluxos de comércio.

A lei orçamentária não representa apenas uma exposição contábil, senão importante instrumento de administração nas etapas de programação, execução e controle, principalmente no campo da política econômica e financeira, que deve ser respeitado pelo Poder Judiciário.

Ademais, impera no regime orçamentário o princípio da legalidade estrita, estabelecendo o §5º do art. 165 da Constituição Federal, que a lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

investimento e o orçamento da seguridade social.

No que diz respeito aos pagamentos advindos de indenização por força de decisão ou acordo judiciais, o dispêndio público deve observar o rito previsto no art. 100 da CF (precatório ou requisição de pequeno valor).

A norma constitucional parte do pressuposto de ser imprescindível que o Poder Público conforme-se no plano orçamentário para quitar dívida vencida reconhecida judicialmente.

A *mens legis* constitucional refere-se ao cumprimento de sentença advindo de obrigação de pagar, submetendo-se à regra do precatório/RPV qualquer desembolso extraorçamentário para fazer frente ao conteúdo da coisa julgada ou acordo advindo de concordância com pagamento de valores advindos de decisões judiciais, a exemplo do que fixado na parte final do item V da tese do tema 1.031 desta Corte.

Por conseguinte, o pagamento em dinheiro deve ser compreendido na seara administrativa, por meio de verba prevista no orçamento após a finalização do procedimento demarcatório e, na seara judicial, pela via do precatório ou RPV, sendo inconstitucional obrigar o pagamento das benfeitorias "*após a comprovação e a avaliação realizada em vistoria do órgão federal competente*", sem que tenha ocorrido a finalização de todas as etapas administrativas do procedimento demarcatório.

Outrossim, sobre o exercício do direito de retenção, o Superior Tribunal de Justiça, órgão responsável por interpretar as normas infraconstitucionais, no REsp. 1.628.385, 3ª Turma, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 22/8/2017, DJe 29/8/2017, registrou que:

> "A situação prevista no referido dispositivo legal [artigo 1.219 do Código Civil] é, segundo a doutrina, uma das raras hipóteses de autotutela permitidas no ordenamento jurídico pátrio, em que o particular pode exercer pessoalmente a tutela de seus interesses, sem a necessidade da intervenção do Estado-Juiz".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Concluiu-se, nessa linha de sentido, que *"(...) tal modalidade de solução de conflitos, por pressupor a imposição unilateral da vontade de uma das partes envolvidas é, em regra, vedada' se não tiver fundamento fático e previsão normativa"*.

Em regra, o direito de retenção incide sobre benfeitorias, da forma prevista no art. 1.219 do Código Civil:

> "Art. 1.219. O possuidor de boa-fé tem direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis, bem como, quanto às voluptuárias, se não lhe forem pagas, a levantá-las, quando o puder sem detrimento da coisa, e poderá exercer o direito de retenção pelo valor das benfeitorias necessárias e úteis".

Identicamente sobre locação de coisas ou sobre prestação de serviço de transporte, entre outras hipóteses, citem-se artigos do Código Civil, respectivamente:

> "Art. 571. Havendo prazo estipulado à duração do contrato, antes do vencimento não poderá o locador reaver a coisa alugada, senão ressarcindo ao locatário as perdas e danos resultantes, nem o locatário devolvê-la ao locador, senão pagando, proporcionalmente, a multa prevista no contrato.
>
> Parágrafo único. O locatário gozará do direito de retenção, enquanto não for ressarcido.
>
> [...]
>
> Art. 578. Salvo disposição em contrário, o locatário goza do direito de retenção, no caso de benfeitorias necessárias, ou no de benfeitorias úteis, se estas houverem sido feitas com expresso consentimento do locador.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> [...]
>
> Art. 742. O transportador, uma vez executado o transporte, tem direito de retenção sobre a bagagem de passageiro e outros objetos pessoais deste, para garantir-se do pagamento do valor da passagem que não tiver sido feito no início ou durante o percurso".

Ou seja, até que tal condição ocorra (pagamento da indenização, na esfera administrativa, ou expedição do precatório, na via judicial), não pode haver eliminação de **todos** os direitos inerentes à propriedade, sob pena de aniquilação dos direitos protegidos pela lei (art. 1.228 do Código Civil) até a edição do ato administrativo de homologação, sendo constitucional assegurar a inexistência de *"qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação*".

Existiria inconstitucionalidade se o legislador tivesse assegurado a manutenção de todos os direitos do art. 1228 do CC, pois a livre disposição do bem imóvel (alienação ou constrição) poderia levar à diminuição do nível protetivo previsto no art. 231 da CF, em prejuízo à medida da marcha processual-administrativa e ao próprio direito intrínseco ao território tradicional indígena.

Compreende-se haver um nível de restrição de direitos dos proprietários e possuidores correlacionado inversamente proporcional à medida do sequenciamento das fases do processo demarcatório, de sorte que se inicia uma diminuição do poder de usar e gozar livremente, no que diz respeito à qualificação da boa-fé para fins de indenizações das benfeitorias, que aumenta à medida que avança a marcha processual-administrativa, culminando com a portaria declaratória do Ministro da Justiça, oportunidade em que se passa a compreender de má-fé para fins indenizatórios das benfeitorias.

Consequentemente, o cidadão não indígena proprietário ou possuidor tem o direito de manter alguns dos poderes inerentes à

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

propriedade, incluindo a posse direta, não podendo dela ser privado sem que ocorra o pagamento do valor incontroverso da terra nua (ou expedição do precatório) e das benfeitorias úteis e necessárias, a depender da situação identificada faticamente.

Em arremate deste tópico, considero constitucionais os arts. 9º, *caput*, e 11 da Lei 14.701/2023, ao passo que considero de boa-fé as indenizações realizadas pelos ocupantes até que sejam declarados os limites da área por portaria do Ministro da Justiça e Segurança Pública, declarando a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei 14.701/2023.

4.5) Art. 10 da Lei 14.701/2023

A previsão legal ora vergastada é a seguinte:

> "Art. 10. Aplica-se aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, o disposto no art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)."

O veto presidencial está manifestado nos seguintes termos:

> "A proposição legislativa estabelece que se aplicaria aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, o disposto no art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).
>
> Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público por estabelecer parâmetro inadequado ao cumprimento dos atos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> administrativos previstos no processo demarcatório." (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-536-23.htm. Acesso em: 26.9.2025).

Ao determinar-se que o trabalho dos antropólogos, peritos e outros profissionais especializados, nomeados pelo Poder Público, observem as disciplinas previstas no art. 148 do Código de Processo Civil, tenho que a norma ora vergastada apenas registrou que também se estendem àqueles profissionais as situações configuradoras de impedimentos e de suspeição, tal como explicitado no art. 148 do CPC. *Ex vi:*

> "Art. 148. Aplicam-se os motivos de impedimento e de suspeição:
>
> I - ao membro do Ministério Público;
>
> II - aos auxiliares da justiça;
>
> III - aos demais sujeitos imparciais do processo.
>
> § 1º. A parte interessada deverá arguir o impedimento ou a suspeição, em petição fundamentada e devidamente instruída, na primeira oportunidade em que lhe couber falar nos autos.
>
> § 2º. O juiz mandará processar o incidente em separado e sem suspensão do processo, ouvindo o arguido no prazo de 15 (quinze) dias e facultando a produção de prova, quando necessária.
>
> § 3º. Nos tribunais, a arguição a que se refere o § 1º será disciplinada pelo regimento interno".

Por prestarem função pública, ainda que de forma transitória,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

aplicam-se as disposições de impedimento e suspeição correlatas a qualquer pessoa que atue no processo administrativo de demarcação, de acordo com as situações previstas no art. 18 da Lei 9.874/1999, a saber:

> "Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:
>
> I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;
>
> II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;
>
> III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.
>
> Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.
>
> Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.
>
> Art. 20. Pode ser arguida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.
>
> Art. 21. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo."

A bem da verdade, sequer haveria necessidade de estabelecer-se tal norma de extensão, pois aquele que exerce função pública, ainda que de forma transitória, é considerado, inclusive para efeitos criminais, como servidor público, tal como previsto no art. 327 do Código Penal, *in verbis:*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> "Art. 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.
>
> § 1º. Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública".

Ora, se para efeitos criminais (*ultima ratio)*, o perito ou todo aquele que prestar serviço ou função pública em processo administrativo é considerado servidor público, embora transitoriamente ou sem remuneração, *mutatis mutandis*, na seara administrativa também é considerado como tal para fins de submissão às hipóteses de impedimento e de suspeição.

Consequentemente, desde que sejam consideradas as causas previstas no art. 18 e o regramento previsto nos arts. 19 a 21, todos da Lei 9.784/1999, inexiste qualquer mácula na necessidade de observância do disposto no art. 148 do CPC, por se tratar de norma de extensão implícita no ordenamento jurídico, razão pela qual afasto a alegação de inconstitucionalidade, neste tópico.

4.6) Art. 13 da Lei 14.701/2023

Dispõe o art. 13 questionado:

> "Art. 13. É vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Consta a seguinte justificativa no veto presidencial:

> "A proposição legislativa dispõe que seria vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas.
>
> Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público por restringir o poder-dever da Administração de rever seus atos, o que inviabilizaria procedimentos de revisão de casos comprovados de grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena.
>
> Além disso, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, por violação ao § 4º do art. 231 da Constituição Federal, ante a imprescritibilidade do direito a terras tradicionalmente ocupadas, e contraria o interesse público, pois a vedação da ampliação de terras indígenas previamente demarcadas não poderia se dar por meio de uma lei ordinária e criaria limite quando o texto constitucional não o fez.
>
> Ademais, conforme decisão no Recurso Extraordinário (RE) nº 1017365, o redimensionamento não é vedado. Assim, o dispositivo impediria a reparação legal, caso seja comprovado erro no processo administrativo, e acarretaria a diminuição dos direitos dos povos e das comunidades tradicionais. Outrossim, a atual interpretação constitucional dada pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao alcance do disposto no art. 231 da Constituição Federal permite, ainda que excepcionalmente, o redimensionamento de terra indígena.
>
> O entendimento da Tese VIII do Recurso Extraordinário (RE) nº 1017365 é o de que 'A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição Federal, por meio de procedimento demarcatório

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento". (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-536-23.htm. Acesso em: 26.9.2025).

Sem maiores delongas, assiste razão ao Presidente da República, em relação a esse argumento esposado em seu veto, haja vista que a proibição de ampliação de delimitação de terras indígenas conflita com o entendimento fixado pelo STF no tema 1.031 (RE 1.0171.365), a saber:

> "VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento".

O direito à revisão dos atos administrativos, quando se tratar de beneficiário, possui assento constitucional no art. 5º, XXXIV, alínea "a", da CF, bem ainda o exercício da própria autotutela administrativa, o qual é assegurado constitucionalmente, estando sedimentado na Súmula 473 do STF, a saber:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial."

Além disso, o instituto da revisão dos atos administrativos possui previsão legal nos arts. 53 a 55 da Lei 9.784/1999, *in verbis:*

> "Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.
>
> Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.
>
> § 1º. No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.
>
> § 2º. Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.
>
> Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração."

Os contornos do exercício desse poder-dever da Administração, quando presente o direito de postular administrativamente a anulação de atos eivados de vícios de legalidade – que não se apresentem como defeitos sanáveis e sujeitos à convalidação e caso observado o prazo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

quinquenal –, são corolários do direito previsto no art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", da CF , desde que respeitados os direitos adquiridos (art. 5º, XXXVI, da CF) e consideradas as consequências práticas da decisão administrativa (art. 20 da LINBD).

Sendo assim, existindo grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites das terras indígenas, é assegurado o direito de petição dos indígenas de requererem a correção da ilegalidade, na forma da jurisprudência pacífica e sedimentada desta Corte, desde que assentada a consequência jurídica de certificação de conformidade relativa dos títulos de áreas externas à primeira demarcação e consideradas as consequências práticas da decisão administrativa (art. 20 da LINBD).

Inexistente qualquer justificativa legislativa razoável para suplantar aquele posicionamento, reputo que se mantêm válidas as conclusões daquele julgamento, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei 14.701/2023, por contrariedade ao disposto no art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", bem ainda, no art. 231 da CF, assegurando ao particular, em qualquer circunstância, o direito à indenização/realocação, na forma do item V do tema 1.031 da RG, pelo fato de a primeira demarcação ter ocasionado a validação dos títulos de propriedade e de posse que ficaram de fora da primeira delimitação, os quais, com o redimensionamento, passaram a ser alcançados pelo alargamento da delimitação primitiva.

4.7) Arts. 14 e 15 da Lei 14.701/2023

Eis as normas objetadas:

> "Art. 14. Os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos serão adequados ao disposto nesta Lei.
>
> Art. 15. É nula a demarcação que não atenda aos preceitos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

estabelecidos nesta Lei".

Por sua vez, cite-se a norma constitucional tida como violada:

> "Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> (...)
>
> XXXVI a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".

Sobre as espécies de retroatividades, tenho me manifestado em sede doutrinária:

> "No conhecido voto proferido na ADI 493 destaca Moreira Alves a lição de Mattos Peixoto sobre os três graus de retroatividade – máxima, média e mínima:
>
> > 'Dá-se a retroatividade máxima (também chamada restitutória, porque em geral restitui as partes ao 'status quo ante'), quando a lei nova ataca a coisa julgada e os fatos consumados (transação, pagamento, prescrição). Tal é a decretal de Alexandre III que, em ódio à usura, mandou os credores restituírem os juros recebidos. À mesma categoria pertence a célebre lei francesa de 2 de novembro de 1793 (12 brumário do ano II), na parte em que anulou e mandou refazer as partilhas já julgadas, para os filhos naturais serem admitidos à herança dos pais, desde 14 de julho de 1789. A carta de 10 de novembro de 1937, artigo 95, parágrafo único, previa a aplicação da retroatividade máxima, porquanto dava ao Parlamento a atribuição de rever decisões judiciais, sem excetuar as passadas em julgado, que declarassem inconstitucional uma lei.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> A retroatividade é média quando a lei nova atinge os efeitos pendentes de ato jurídico verificados antes dela, exemplo: uma lei que limitasse a taxa de juros e fosse aplicada aos vencidos e não pagos.
>
> Enfim a retroatividade é mínima (também chamada temperada ou mitigada), quando a lei nova atinge apenas os efeitos dos atos anteriores produzidos após a data em que ela entra em vigor. Tal é, no direito romano, a lei de Justiniano (C. 4, 32, 'de usuris', 26, 2 e 27 pr.), que, corroborando disposições legislativas anteriores, reduziu a taxa dos juros vencidos após a data da sua obrigatoriedade. Outro exemplo: o Decreto-Lei n. 22.626, de 7 de abril de 1933, que reduziu a taxa de juros e se aplicou, 'a partir da sua data, aos contratos existentes, inclusive aos ajuizados (art. 3º)'.'

A doutrina portuguesa moderna também adota a distinção da retroatividade em três graus:

a) A retroatividade de grau máximo seria aquela em que a lei nova nem sequer respeitasse as situações definitivamente decididas por sentença transitada em julgado ou por qualquer outro título equivalente (sentença arbitral homologada, transação etc.) ou aquelas causas em que o direito de ação já havia caducado. Ou seja, não seriam respeitadas as *causae finitae*.

b) Na lição de Baptista de Machado, o segundo caso, que podemos chamar de retroatividade média, está representado por aquela situação que, 'respeitando embora as *causae finitae*, não se detém sequer perante efeitos jurídicos já produzidos no passado, mas que não chegaram a ser objecto de uma decisão judicial, nem foram cobertos ou consolidados por um título equivalente'; nesse sentido, observa-se que tal retroatividade viria a se verificar se, v. g., uma lei nova viesse a reduzir a taxa legal de juros máximos e estabelecesse a sua aplicação retroativa em termos de obrigar a restituir os próprios juros

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> vencidos sob a lei anterior (e em face desta perfeitamente legais).
>
> c) Finalmente, mencione-se a também chamada retroatividade mínima ou normal, que respeita os efeitos de direito já produzidos pela situação jurídica sob a lei anterior; seria o caso se lei nova viesse a estabelecer prazo mínimo mais longo para arrendamento rural e mandasse aplicar esse prazo aos contratos em curso no momento do início de vigência ou, ainda, se a lei nova viesse reduzir o máximo da taxa legal de juros e se declarasse aplicável aos juros dos contratos de mútuo em curso no momento do seu início de vigência, relativamente aos juros que viessem a vencer no futuro.
>
> No Brasil, situação exemplificativa parece ter ocorrido com a redução dos juros do Financiamento Estudantil (Fies) à taxa fixada pelo Conselho Monetário Nacional, operada pela Lei n. 12.202/2010, com incidência retroativa sobre o saldo devedor dos contratos formalizados anteriormente.
>
> Tal como destaca Baptista Machado, o desenvolvimento da doutrina sobre a aplicação da lei no tempo acaba por revelar especificidades do 'estatuto contratual' em face do 'estatuto legal'. Enquanto este tem pretensão de aplicação imediata, aqueloutro estaria, em princípio, submetido à lei vigente no momento de sua conclusão, a qual seria competente para regê-lo até a extinção da relação contratual". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 312/313).

A incidência retroativa da novel disposição pode atingir atos que tenham sido perfectibilizados à luz do ordenamento jurídico anterior, os quais devem ter os critérios de validade e existência analisados de acordo com o brocardo *tempus regit actum*, de sorte que é caso de se assegurar a garantia de irretroatividade constitucional (art. 5º, inciso XXXVI, da CF), à luz da teoria do isolamento dos atos processuais.

Portanto, é caso de proceder-se à interpretação conforme ao art. 14

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

da Lei 14.701/2023, estabelecendo que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos devem ser adequados à Lei 14.701/2023, **ressalvados os atos administrativos praticados anteriormente à sua vigência**.

4.8) Art. 18, *caput*, e § 1º, da Lei 14.701/2023

Transcrevam-se as normas inquinadas de inconstitucionalidade:

> "Art. 18. São consideradas áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal como a compra e venda ou a doação.
>
> § 1º. Aplica-se às áreas indígenas adquiridas o regime jurídico da propriedade privada.
>
> § 2º. As terras de domínio indígena constituídas nos termos da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, serão consideradas áreas indígenas adquiridas nos moldes desta Lei".

Os vetos presidenciais estão assim embasados, consecutivamente:

> Caput *do art. 18:* "A proposição legislativa estabelece que seriam consideradas áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, como a compra e venda ou a doação.
>
> Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público dada a imprecisão do dispositivo que remete a disposições já contidas na Lei 6.001, de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

1973, o que poderia ensejar interpretações divergentes sobre a proteção jurídica constitucional das terras indígenas prevista no art. 231, da Constituição Federal.

(...)

§1° do art. 18: A proposição legislativa estabelece que se aplicaria às áreas indígenas adquiridas o regime jurídico da propriedade privada.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público dada a imprecisão do dispositivo que remete, no *caput* e no § 2º, a disposições já contidas na Lei 6.001, de 1973, ao mesmo tempo em que dispõe, no § 1º, sobre a aplicabilidade do regime jurídico da propriedade privada à totalidade das áreas indígenas adquiridas, o que poderia ensejar interpretações divergentes sobre a proteção jurídica constitucional das terras indígenas prevista no art. 231, da Constituição Federal"

(...)

§2° do art. 18: "A proposição legislativa estabelece as terras de domínio indígena constituídas nos termos da Lei nº 6.001, de 19 dezembro de 1973, seriam consideradas áreas indígenas adquiridas nos moldes do Projeto de Lei.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público dada a imprecisão do dispositivo que remete, no *caput e* no § 2º, a disposições já contidas na Lei 6.001, de 1973, ao mesmo tempo em que dispõe, no § 1º, sobre a aplicabilidade do regime jurídico da propriedade privada à totalidade das áreas indígenas adquiridas, o que poderia ensejar interpretações divergentes sobre a proteção jurídica constitucional das terras indígenas prevista no art. 231, da Constituição Federal" (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-536-23.htm. Acesso em: 26.9.2025).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Indo diretamente ao cerne da questão, não diviso qualquer inconstitucionalidade em registrar que, em caso de os indígenas adquirirem terras pela legislação civil, será adotado o regime de propriedade privada coletiva, na medida em que não se aplica o regime de direito público previsto no art. 231 da CF.

Primeiro, porque os indígenas são civilmente capazes para gerir seus próprios bens, individualmente considerados e adquiridos na forma da legislação civil e, portanto, fora do regime jurídico administrativo-constitucional do art. 231 da CF, sem qualquer necessidade de intervenção estatal na sua administração.

Segundo, porque admitir que seja aplicável o regime protetivo do art. 231 da CF (propriedade da União e restrição de disposição e destinação da área) atrai violação ao direito de propriedade dos próprios indígenas (art. 5º, XXII, da CF), na medida em que perderiam os direitos e faculdades conferidos pela legislação civil a qualquer concidadão brasileiro, o que é inaceitável em pleno século XXI.

Para solver as questões levantadas no veto presidencial, considero fundamental separar: as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas; as áreas reservadas; e as áreas adquiridas de forma privada, coletiva ou individualmente, pelos indígenas, apresentando-se a solução conferida pela Comissão Especial como uma possibilidade interpretativa constitucional e convencional.

Assim, devem ser consideradas áreas indígenas reservadas aquelas destinadas pela União à posse e à ocupação por comunidades indígenas, de forma a garantir sua subsistência digna e a preservação de sua cultura, as quais podem ser formadas por: terras devolutas da União discriminadas para essa finalidade; áreas públicas pertencentes à União; áreas particulares desapropriadas por interesse social; arrecadação e destinação de terras públicas; aquisição pela União, a título gratuito ou oneroso, de imóvel público ou particular; ou doação para a União de imóvel de ente federativo ou de particular para essa finalidade específica.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Além disso, apenas as reservas, os parques e as colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973 devem ser considerados áreas indígenas reservadas, as quais são de propriedade da União, e a sua gestão deve ficar a cargo da comunidade indígena, sob a supervisão do órgão federal indigenista.

Evidentemente, por se tratar de áreas reservadas, são aplicáveis os mesmos regimes jurídicos de uso e gozo adotado para terras indígenas tradicionalmente ocupadas, atraindo a mesma disciplina protetiva do art. 231 da CF.

Acresça-se que, no caso da situação prevista no artigo 16.4 da Convenção 169 da OIT, as terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas, devem estar submetidas ao mesmo regramento do art. 231 da CF.

Outrossim, pontue-se que as terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973, devem ser consideradas terras tradicionalmente ocupadas, atraindo o regime protetivo equivalente ao do art. 231 da Constituição Federal.

Todavia, diferentemente das áreas reservadas (as quais pressupõem o reconhecimento e atuação estatal fenomênica), deve ser aplicado o regime jurídico da propriedade privada coletiva às áreas indígenas adquiridas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal como a compra e venda ou a doação à comunidade indígena, exceto se houver manifestação expressa da própria comunidade indígena em sentido contrário, inclusive para formação de reservas indígenas.

Isso também se aplica às terras de domínio indígena constituídas em prol das comunidades indígenas nos termos dos arts. 32 e 33 da Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

Esclareça-se que o reconhecimento da propriedade privada do território, no caso de aquisição privada, não afasta o regime protetivo das comunidades indígenas como usufruto coletivo desta, inclusive a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

título de políticas públicas, não podendo o Estado brasileiro abdicar de suas obrigações constitucionais e legais correlatas aos indígenas.

Por fim, registre-se que também deve ser aplicado às áreas urbanas e rurais não coletivas, adquiridas por indígenas, o regime de direito privado, sob pena de *capitis dimunitio* do regime de autonomia civil e capacidade postulatória dos indígenas pós 1988 (art. 232 da CF), o que é inaceitável diante da plenitude de independência jurídica dos indígenas para gerir seus bens privados, individualmente considerados.

Desse modo, diviso a constitucionalidade do regime privado das terras adquiridas, sem qualquer interferência estatal, pelas próprias comunidades indígenas, desde que o ato de transferência do domínio não guarde correlação ao reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena.

Finalizo este tópico, declarando a constitucionalidade do *caput* do art. 18 da Lei 14.701/2023 e a necessidade de dar interpretação conforme à Constituição aos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, para registrar que unicamente se consideram constitucionais quando o ato de transferência do domínio indígena não guarde correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena, ainda que sob forma substitutiva ou compensatória daquela tradicionalidade, a exemplo das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973; das terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973, situações nas quais serão aplicáveis ao regime do art. 231 da CF.

4.9) Art. 20, *caput* e parágrafo único, arts. 21, 22, 23, *caput* e §§ 1º e 2º, e art. 24, § 3º, art. 25, 26, *caput*, §§ 1º e 2º, art. 27, *caput* e parágrafo único, todos da Lei 14.701/2023

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Em razão da similaridade das causas de pedir, citem-se os dispositivos que serão analisados em conjunto:

> "Art. 20. O usufruto dos indígenas não se sobrepõe ao interesse da política de defesa e soberania nacional.
>
> Parágrafo único. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.
>
> Art. 21. Fica assegurada a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em área indígena, no âmbito de suas atribuições, independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.
>
> Art. 22. Ao poder público é permitida a instalação, em terras indígenas, de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação.
>
> Art. 23. O usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do respectivo regime de proteção.
>
> § 1º. O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, considerados os seus usos, tradições e

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

costumes, e poderá, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

§ 2º. O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor.

Art. 24. O ingresso de não indígenas em áreas indígenas poderá ser feito:

[...]

§ 3º. O ingresso, o trânsito e a permanência de não indígenas não podem ser objeto de cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas.

Art. 25. São vedadas a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza ou a troca pela utilização das estradas, dos equipamentos públicos, das linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocados a serviço do público em terras indígenas.

Art. 26. É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas.

§ 1º. As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta pela comunidade indígena.

§ 2º. É permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas, desde que:

I - os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> II - a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade;
>
> III - a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual;
>
> IV - os contratos sejam registrados na Funai.
>
> Art. 27. É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, desde que respeitadas as condições estabelecidas no § 2º do art. 26 desta Lei.
>
> Parágrafo único. Nas terras indígenas, é vedada a qualquer pessoa estranha às comunidades indígenas a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica".

Houve aposição de veto presidencial em relação a alguns dos dispositivos: parágrafo único do art. 20, além dos arts. 21, 22, 23 (integral), sem olvidar o § 3º do art. 24, o art. 25, os §§ 1º e 2º do art. 26 e o art. 27 do projeto de lei, que culminou com a edição da Lei 14.701/2023, sob os seguintes fundamentos:

> *Parágrafo único do art. 20*: "A proposição legislativa estabelece que a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico seriam implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao dispensar de consulta às comunidades indígenas, em descumprimento à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, bem como à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), os casos de instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, expansão estratégica da malha viária, exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e resguardo das riquezas de cunho estratégico, com potencial restritivo ao usufruto exclusivo indígena nessas terras.

Ainda, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade já que o dispositivo não cumpriria a exigência constitucional formal, visto que tais temas devem ser regulamentados por meio de lei complementar e não de lei ordinária, conforme o previsto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal.

Além disso, viola o § 3º do mencionado art. 231, que dispõe que a exploração hídrica e mineral em terras indígenas somente pode ocorrer mediante lei específica, com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades indígenas e garantidas a elas participação nos resultados da lavra. Ou seja, a oitiva dos indígenas é condição prevista na própria Constituição Federal, motivo pelo qual é inconstitucional a expressão 'independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas'."

Art. 21: "A proposição legislativa estabelece que ficaria assegurada a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em área indígena, no âmbito de suas atribuições, independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público devido ao caráter demasiadamente amplo da expressão 'no âmbito de suas atribuições'. Cabe mencionar que a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em Terras Indígenas já possui lastro na legislação vigente, nos termos do Decreto nº 4.412, de 2002, que prevê que, no exercício das atribuições constitucionais e legais das Forças Armadas e da Polícia Federal em terras indígenas, os órgãos devem adotar 'medidas de proteção da vida e do patrimônio do índio e de sua comunidade, de respeito aos usos, costumes e tradições indígenas e de superação de eventuais situações de conflito ou tensão envolvendo índios ou grupos indígenas'."

Art. 22: "A proposição legislativa estabelece que ao poder público seria permitida a instalação, em terras indígenas, de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público devido à ampliação de hipóteses e atores institucionais com autorização para instalação e construção de um rol abrangente de equipamentos, vias e bens com potencial impacto sobre a proteção das terras e direitos assegurados aos povos indígenas. Além disso, o dispositivo afronta o teor da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais ao não prever consulta prévia aos povos e comunidades potencialmente afetados pelas intervenções previstas no *caput*."

Art. 23(integral): "A proposição legislativa estabelece que o usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

unidades de conservação ficaria sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do respectivo regime de proteção, órgão este que responderia pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deveriam ser ouvidas, considerados os seus usos, tradições e costumes, e poderia, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente. Estabelece, ainda que o trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deveria ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao submeter o usufruto indígena à tutela do órgão ambiental nos casos de sobreposição de terras indígenas a unidades de conservação, quando já há reconhecimento no ordenamento jurídico atual da compatibilidade entre os direitos dos povos indígenas e a proteção ao meio ambiente, por meio da gestão compartilhada desses territórios.

Ainda, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, pois é assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas nas áreas de proteção ambiental. O julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 1017365, com repercussão geral reconhecida e decisão vinculante, finalizado pelo Supremo Tribunal Federal em 27 de setembro de 2023, que assim dispôs: 'XII - A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional ao meio ambiente, sendo assegurados o exercício das atividades tradicionais dos indígenas'. O dispositivo, portanto, colocaria os indígenas sob tutela da União, os submeteria ao órgão ambiental e violaria seus usos e costumes.

Além disso, são regimes protetivos constitucionais que

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

naturalmente se compatibilizam o das unidades de conservação e o das áreas protegidas - neste inseridas as terras indígenas.

Por fim, o § 2º do art. 23 do Projeto de Lei imporia um dever de aceitação ao trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas na área indígena sobreposta à unidade de conservação e tornaria impositivo aos indígenas a admissão de visitas em terras de ocupação tradicional, o que também viola o art. 231 da Constituição Federal."

§ 3º do art. 24: "A proposição legislativa estabelece que o ingresso, o trânsito e a permanência de não indígenas não poderiam ser objeto de cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao impedir a cobrança de tarifas por atividades econômicas desenvolvidas por povos indígenas, como o turismo de base comunitária já realizado em diferentes regiões do país conforme Instrução Normativa nº 03/2015 do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Art. 25: "A proposição legislativa estabelece que seriam vedadas a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza ou a troca pela utilização das estradas, dos equipamentos públicos, das linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocados a serviço do público em terras indígenas.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público devido à incompletude e imprecisão redacional do dispositivo, prejudicando a compreensão de seu escopo, do público potencialmente afetado pela medida, além dos critérios e procedimentos necessários

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

para sua aplicação, gerando insegurança normativo-legal em diversas áreas dos setores público e privado.

Ademais, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade pois, ao versar sobre cobrança pelo uso de bens públicos, trata da ocupação, do domínio e da posse das terras indígenas, utilizadas para estradas, linhas de transmissão de energia ou outras instalações de infraestrutura, sem a necessária via de lei complementar exigida pelo § 6º do art. 231 da Constituição Federal.

Outrossim, o dispositivo veda a cobrança na hipótese de perda do usufruto exclusivo indígena pela instalação de equipamentos a serviço do público em terras indígenas. Trata-se de afronta ao § 2º do art. 231 da Constituição Federal, na medida em que afeta o direito à posse permanente e ao usufruto exclusivo das terras indígenas e impede expressamente qualquer possibilidade de compensação financeira.

Ainda, por estabelecer possível despesa pública sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, e por estabelecer circunstância em que se cria encargo financeiro a ser possivelmente suportado por entes públicos concedentes de serviços públicos, em violação ao disposto no § 7º do art. 167 da Constituição Federal."

Art. 26: "A proposição legislativa estabelece que seria permitida a celebração de contratos que visassem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas, desde que: I - os frutos da atividade gerassem benefícios para toda a comunidade indígena; II - a posse dos indígenas sobre a terra fosse mantida, ainda que houvesse atuação conjunta de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

não indígenas no exercício da atividade; III - a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprovasse a celebração contratual; e IV - os contratos fossem registrados na Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao resguardar apenas a posse indígena nas terras indígenas, deixando de contemplar o direito ao usufruto exclusivo, potencialmente afetado pelo desenvolvimento de atividades econômicas realizadas em conjunto com não indígenas".

Art. 27: "A proposição legislativa estabelece que seria permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, desde que respeitadas as condições estabelecidas no § 2º do art. 26 do Projeto de Lei. Também estabelece que, nas terras indígenas, seria vedada a qualquer pessoa estranha às comunidades indígenas a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica.

Em que pese a boa intenção do legislador, em decorrência do veto do § 2º do art. 26, por arrastamento, a proposição legislativa contraria o interesse público ao resguardar apenas a posse indígena nas terras indígenas, deixando de contemplar o direito ao usufruto exclusivo, potencialmente afetado pelo desenvolvimento de atividades econômicas realizadas em conjunto com não indígenas." (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-536-23.htm. Acesso em: 26.9.2025)

Neste tópico, cabe reafirmar o disposto no § 2º do art. 213 da CF, no

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

sentido de que as terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes, rememorando o contido no item X das teses do tema 1.031 desta Corte.

Consequentemente, em razão da autodeterminação dos indígenas, cada comunidade indígena, por meio de suas próprias formas de tomada de decisão e solução de divergências, deve escolher a forma de gestão territorial e ambiental, de ocupação e de aproveitamento econômico dos territórios por elas ocupados, em conformidade com a política nacional de gestão territorial e ambiental de terras indígenas, além de outras políticas públicas aplicáveis, sempre observado o protagonismo indígena.

Nesta senda, reforce-se que ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, tal como descrito no item XII da tese do tema 1.031 do STF, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas.

Em caso de sobreposição de unidade de conservação e de terra indígena, parece-me que o modelo constitucional a ser adotado é o regime de gestão compartilhada entre a comunidade indígena e o órgão ambiental gestor da unidade de conservação, sendo caso de declarar-se inconstitucional o *caput* e o § 1º do art. 23 da Lei 14.701/2023, no que repassa a exclusividade ao órgão federal gestor das áreas protegidas superpostas em unidades de conservação.

Ademais, como visto no tópico 2.1 deste voto, a jurisprudência da CIDH assegura o direito dos povos indígenas à propriedade coletiva sobre seus territórios tradicionais, com fundamento no artigo 21 da Convenção 169 da OIT.

Entretanto, como preconizado no referido dispositivo e reiterado pela CIDH, o direito à propriedade não é absoluto e comporta restrições, desde que observados determinados requisitos, reportando-me ao escrito naquele item 2.1.

Para além da observância do exame de proporcionalidade e vedação à negação de subsistência, a CIDH determina que qualquer atividade

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

realizada no território tradicional seja submetida à consulta prévia dos povos que ali vivem.

É necessário distinguir a obrigação estatal de realizar consulta prévia de uma eventual obrigação de obter o consentimento da comunidade. O fato de a jurisprudência da CIDH e de o próprio texto da Convenção Interamericana reconhecerem a possibilidade de restrição do direito de propriedade já é um forte indicativo de que a obtenção de consentimento não é *conditio sine qua non* para a implementação de atividades econômicas no território indígena.

Prevaleceu na jurisprudência interamericana da CIDH o entendimento de que a restrição do direito de propriedade dos povos indígenas em prol da emissão de concessões ou da realização de atividades econômicas em suas terras estava condicionada à observância de três garantias principais: (i) a participação efetiva, por meio de processo de consulta prévia, livre e informada, da comunidade nos projetos que se pretende conduzir; (ii) a realização prévia de Estudo de Impacto Ambiental e (iii) o compartilhamento de benefícios.

Como solução autocompositiva juridicamente constitucional e convencional diante das variáveis envolvidas, deve-se compreender como autorizado o ingresso de não indígenas em áreas indígenas nas seguintes hipóteses: (i) por particulares, desde que autorizados pela comunidade indígena; (ii) por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos; (iii) pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos; (iv) por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; ou (v) por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos de passagem.

No caso dos pesquisadores, a autorização ocorrerá por prazo determinado e deverá conter os objetivos da pesquisa, sendo vedado àqueles agirem fora dos limites autorizados.

Já na hipótese dos agentes públicos a serviço de um dos Entes

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Federativos, o ingresso deverá ser reportado à comunidade indígena e à Funai, informados seus objetivos e sua duração.

É de bom alvitre destacar que o ingresso, o trânsito e a permanência de não indígenas **não** podem ser objeto de cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas, ressalvadas as atividades econômicas regularmente exercidas.

E mais: ressalvadas as hipóteses previstas na legislação, é proibida a cobrança de quantias de qualquer natureza pela utilização de equipamentos e instalações públicas em terras indígenas.

No que diz respeito à exploração econômica, penso que deve ser facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena e de acordo com seus usos, costumes e tradições culturais, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas.

Em tal compreensão, aponto que inexiste necessidade de que tal autorização decorra tão somente após o advento da lei complementar exigida no § 6º do art. 231 da CF, a qual somente é exigida, a meu sentir, para atividade econômica que **não** seja realizada pela própria comunidade indígena, segundo seus usos, costumes e tradições culturais.

Essa abertura possui assento no art. 23 da Convenção 169 da OIT, a saber:

> "Artigo 23
>
> 1. **O artesanato, as indústrias rurais e comunitárias e as atividades tradicionais e relacionadas com a economia de subsistência dos povos interessados, tais como a caça, a pesca com armadilhas e a colheita, deverão ser reconhecidas como fatores importantes da manutenção de sua cultura e da sua autossuficiência e desenvolvimento econômico**. **Com a participação desses povos, e sempre que for adequado, os governos deverão zelar para que sejam fortalecidas e fomentadas essas atividades**.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> 2. A pedido dos povos interessados, deverá facilitar-se aos mesmos, quando for possível, assistência técnica e financeira apropriada que leve em conta **as técnicas tradicionais e as características culturais desses povos e a importância do desenvolvimento sustentado e equitativo**." (grifo nosso).

Todavia, registre-se que as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja a posse direta pela comunidade indígena.

Por outro lado, deve ser permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas em terras indígenas, desde que observadas algumas salvaguardas mínimas, quais sejam: (i) **os resultados da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena**; (ii) seja mantida a posse direta dos indígenas sobre a terra, ainda que haja contratação de não indígenas para o exercício da atividade; (iii) a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual; e (iv) o contrato deve ser comunicado à Funai, no prazo de até 30 (trinta) dias após sua ocorrência.

Caso seja constatada irregularidade na celebração ou na execução contratual, os órgãos de fiscalização requererão judicialmente, perante a Justiça Federal, a realização de ajustes ou o encerramento da contratação ou da cooperação com não indígenas.

Pelos mesmos motivos acima identificados para o exercício das atividades econômicas, permite-se o desenvolvimento de turismo em terras indígenas, desde que seja (i) organizado pela própria comunidade indígena, devendo ser permitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros; e (ii) respeitada a autodeterminação dos indígenas.

É digno de discorrer, neste estágio, sobre a (des)necessidade de oitiva prévia das comunidades indígenas no que diz respeito às atividades estatais ou autorizativas destas, de caráter exploratório das

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

Sobre estas últimas, extrai-se a necessidade do advento da lei complementar a que se refere o § 6º do art. 231 da CF, sem a qual não é possível admitir qualquer interferência pública ou privada, sem que advenha a iniciativa da participação da própria comunidade indígena, por meio de sua autodeterminação e de acordo com seus usos, costumes e tradições.

A jurisprudência interamericana tem construído os limites e condições para o exercício do direito à consulta prévia, a partir do julgamento do caso *Saramaka vs. Suriname*, em 2007. Naquela oportunidade, a CIDH reconheceu o dever do Estado de consultar os povos indígenas a respeito de todos os projetos e medidas que eventualmente afetassem seu território. (CIDH. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname.* Sentença de 28 de novembro de 2007. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_por.pdf. Acesso em: 10.9.2025).

O direito à consulta prévia foi sendo aperfeiçoado ao longo dos anos. Recentemente, a CIDH estabeleceu que tal direito está relacionado ao direito da comunidade de obter acesso à informação, com fundamento no art. 13 do Pacto de San José, como assentado no caso *Comunidad Maya Q'eqchi Agua Caliente vs. Guatemala* (2023).

A CIDH também tem realizado importante aproximação dos direitos dos povos indígenas em relação aos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, como visto no caso *Comunidad Nostra Tierra "Lhaka Honhat" vs. Argentina*, no qual a CIDH declarou a violação dos direitos à água, à alimentação e ao meio ambiente saudável por parte do Estado argentino.

Assento que não diviso qualquer inconstitucionalidade no art. 21 da Lei 14.701/2023, o qual, a bem da verdade, apenas reiterou o disposto no Decreto 4.412/2002.

Consequentemente, declaro a inconstitucionalidade do parágrafo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

único do art. 20 da Lei 14.701/2023, por violação ao direito à consulta prévia das comunidades indígenas envolvidas, à exceção da atuação das Forças Armadas, e à necessidade de previsão em lei complementar, **bem ainda à interpretação conforme à Constituição ao art. 20, *caput*, e art. 22 da Lei 14.701/2023 para assentar a necessidade de haver expressa motivação, com base no postulado da proporcionalidade, da presença, no ato administrativo, de fundamentos fáticos que amparem a interferência estatal no uso e gozo da posse coletiva indígena e assegurado o direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas envolvidas.**

Apenas enfatizo que a aquiescência da comunidade indígena não é *conditio sine qua non* para a implementação de atividades econômicas no território indígena, desde que condicionada à observância de três garantias principais: (i) a participação efetiva, por meio de processo de consulta prévia, livre e informada, da comunidade nos projetos que se pretendem conduzir; (ii) a realização prévia de Estudo de Impacto Ambiental e (iii) o compartilhamento de benefícios.

Igualmente, reputo inconstitucionais o art. 23, *caput*, e seu § 1º, bem ainda a expressão *"nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor"*, constante do § 2º do art. 23, possibilitando que ocorra o trânsito de visitantes e pesquisadores em áreas indígenas nas seguintes hipóteses: (a) por particulares, desde que autorizados pela comunidade indígena; (b) por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos; (c) pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos; (d) por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; (e) por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos de passagem; ou (f) para desenvolvimento de turismo em terras indígenas, desde que: (f.i) seja organizado pela própria comunidade indígena, devendo ser permitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros; e (f.ii) respeitada a autodeterminação dos indígenas.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Por fim, a única possibilidade interpretativa dos arts. 26 e 27 da Lei 14.701/2023 que se sobressai constitucional e convencional é condicionar que os resultados de tais atividades sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena.

4.10) Art. 29 da Lei 14.701/2023

Eis a redação do dispositivo questionado:

> "Art. 29. As terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas e o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no inciso XVI do *caput* do art. 49 e no § 3º do art. 231 da Constituição Federal, bem como a renda indígena, gozam de plena isenção tributária, vedada a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros".

Por sua vez, cite-se o veto presidencial:

> "A proposição legislativa estabelece que as terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no inciso XVI do caput do art. 49 e no § 3º do art. 231 da Constituição Federal, e a renda indígena gozam de plena isenção tributária, vedada a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros.
>
> Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público e incorre em vício de inconstitucionalidade, por ampliar a renúncia fiscal por parte da União, para além das hipóteses já previstas na Lei 6.001, de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> 1973, sem a devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro, incorrendo em afronta ao Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e ao art. 14 da LRF, bem como violando os art. 131 e art. 132 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022." (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-536-23.htm. Acesso em: 30.9.2025).

Cumpre destacar que a previsão de isenção tributária sobre rendas e bens do patrimônio dos indígenas encontra assento no art. 60 da Lei 6.001/1973, a saber:

> "Art. 60. Os bens e rendas do Patrimônio Indígena gozam de plena isenção tributária".

Interpretando tal dispositivo, o STF, na Pet 3.388, assegurou, no que diz respeito à questão tributária, o seguinte:

> "[...]
>
> **q) as terras sob ocupação e posse das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto nos arts. 49, XVI, e 231, § 3º, da CR/88, bem como a renda indígena (art. 43 da Lei nº 6.001/1973), gozam de imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros**. [...]". (Pet 3.388, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, ata de julgamento, DJe 31.3.2009; grifo nosso).

Percebe-se, pois, que a redação ora questionada do art. 29 da Lei 14.701/2023 é idêntica ao entendimento do STF firmado naquele precedente, no ponto que **não** houve qualquer mutação no citado RE

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

1.017.365 (tema 1.031 do STF).

Para ser admissível a impugnação, em relação ao art. 29 da Lei 14.701/2023, era necessário que fosse impugnado o dispositivo original do art. 60 da Lei 6.001/1973, considerando que reflete a exegese conferida por esta Corte sobre esta última norma, o que ampara a presunção de constitucionalidade da novel disposição normativa, a qual, em verdade, somente reproduz o entendimento do STF.

Ou seja, eventual declaração de inconstitucionalidade do art. 29 não produziria efeitos, subsistindo o art. 60 da Lei 6.001/1973, que, com a interpretação conferida pelo STF, coincide com o previsto naquele artigo, o que denota que ambos fazem parte de um mesmo complexo normativo.

Assim, não é possível conhecer da presente ação direta no que questiona tal dispositivo, pois esta não impugnou todo o complexo normativo, de forma que, caso a declaração de inconstitucionalidade ocorresse, esta não produziria efeitos, dado que o art. 60 da Lei 6.001/73, de acordo com a interpretação do STF, persistiria.

Nesse sentido, cito os seguintes precedentes desta Corte:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.932/99. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR (CF, ARTIGO 192, II). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIAL DEFICIENTE QUANTO À ANÁLISE DOS TEXTOS IMPUGNADOS. NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO. PRECEDENTES. 1. **Impugnação isolada apenas de partes de um sistema legal, interligadas ao seu conjunto, torna inviável o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, dado que, reconhecida a inconstitucionalidade parcial de alguns preceitos, os outros perdem o seu sentido**. 2. **Não se conhece da ação direta de inconstitucionalidade, se a inicial deixa de proceder ao cotejo analítico de todas as suas disposições, tendo em vista os dispositivos constitucionais apontados como violados.** Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece." (ADI 2.174, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Pleno, j. 14.4.2000, DJ 7.3.2003, grifo nosso);

"Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Associação que não representa os interesses de uma categoria econômica ou profissional única. heterogeneidade na composição de associados. Ilegitimidade ativa. 3. **Ausência de impugnação de todo o complexo normativo. Impossibilidade**. 4. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. 5. Agravo regimental julgado improcedente." (**ADI 6.927-AgR**, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 5.12.2022, DJe 18.1.2023, grifo nosso);

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CUMULADA COM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 1º, § 2º, DA LEI Nº 7.433/1985, ART. 289 DA LEI Nº 6.015/1973 E ART. 30, XI, DA LEI Nº 8.935/1994. DEVER DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DE FISCALIZAR O RECOLHIMENTO DOS TRIBUTOS INCIDENTES EM ATOS DE SUA COMPETÊNCIA. ALEGADA COBRANÇA ANTECIPADA DO IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE IMÓVEIS (ITBI). INVOCADO O PRECEDENTE FORMADO NO ARE 1.294.969/SP (TEMA Nº 1124 DA REPERCUSSÃO GERAL). **AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO. AÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. É firme a linha decisória deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a ausência de impugnação da integralidade do complexo normativo torna o provimento judicial pretendido ineficaz e, por isso mesmo, destituído de utilidade, de modo a afastar a caracterização do interesse de agir da parte autora.** 2. Tal *ratio* aplica-se não apenas na hipótese de identidade mas também conexão ou dependência normativa, a evitar a quebra da organicidade do sistema jurídico. '*Não se admitem, em sede de controle normativo abstrato, impugnações isoladas ou tópicas, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> *acham incorporadas*' (ADI 2422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 10.5.2012, DJe 30.10.2014). 3. Os preceitos questionados, ao estabelecerem o poder-dever de exigir a comprovação do recolhimento de tributo para a prática do ato notarial ou registral, estão imbricados com a responsabilidade tributária dos notários e registradores. 4. Evidenciada a simbiose normativa, a não contestação do art. 134, VI, do Código Tributário Nacional, que estabelece referida responsabilidade tributária, implica ausência de impugnação de todo o complexo normativo. 5. Ação não conhecida." (**ADI 7.086**, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 21.6.2022, DJe 29.6.2022; grifo nosso).

Verifica-se, assim, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme e clara no sentido de que a ausência de impugnação do complexo normativo caracteriza ausência do interesse de agir do partido requerente da ADI 7.586, no ponto.

Caso conhecida esta ação neste ponto, *ad argumentantum tantum*, não diviso qualquer inconstitucionalidade, por violação ao art. 113 do ADCT ou ao art. 14 da LRF, tendo em vista que **não** houve alargamento ou incremento da isenção tributária já decidida por esta Corte naquele caso da reserva indígena Raposa Serra do Sol, ao interpretar-se o ordenamento jurídico posto, inclusive a isenção contida no art. 60 da Lei 6.001/1973.

4.11) Arts. 31 e 32 da Lei 14.701/2023

Por fim, mencionem-se os últimos dispositivos questionados nas ações de controle concentrado ora debatidas:

> "Art. 31. O *caput* do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX: (Promulgação partes vetadas)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

'Art. 2º .....

.....

IX - a destinação de áreas às comunidades indígenas que não se encontravam em área de ocupação tradicional em 5 de outubro de 1988, desde que necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.'

Art. 32. O inciso IX do *caput* do art. 2º de Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação: (Promulgação partes vetadas)

'Art. 2º .....

.....

IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição Federal, a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas em 5 de outubro de 1988, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes".

As normas acima identificadas alteraram dispositivos contidos nas Leis 4.132/1962 e 6.001/1973 para, no primeiro caso (art. 30), possibilitar que, caso não sejam identificados os critérios para fins de reconhecimento da tradicionalidade indígena, a situação advinda do conflito deve ser resolvida pela desapropriação para fins de interesse público; e, no segundo caso (art. 31), garantir aos indígenas e a suas comunidades a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas, "*reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes*".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Na primeira situação, a solução encontrada (desapropriação), espelha o entendimento desta Corte, tal como decidido no seguinte julgado:

> "Agravo regimental em mandado de segurança. 2. Direito Administrativo. **3. Desapropriação por interesse social (Lei 4.123/1962), para fins de assentamento de colônia agrícola indígena. Possibilidade. 4. Inteligência dos arts. 26 a 29 da Lei 6.001/1980. Distinção entre assentamento de comunidade indígena e demarcação de terras em razão** de posse imemorial. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento." (MS 33.069 AgR, de minha relatoria, 2ª Turma, DJe 26.11.2019; grifo nosso).

Entretanto, o legislador, novamente, retoma o tema envolvendo o marco temporal identificado em 5 de outubro de 1988, o qual considero ultrapassado, conforme fundamentado ao longo deste voto, com base em jurisprudência desta Corte e da CIDH.

Diante do que fundamentado no tópico 4.1 deste voto, para evitar tautologia, reporto-me aos fundamentos ali contidos para declarar a inconstitucionalidade da expressão "*em 5 de outubro de 1988*", presente nas alterações procedidas no art. 2º, IX, da Lei 4.132/1962 e no art. 2º, IX, da Lei 6.001/1973, pelos arts. 31 e 32 da Lei 14.701/2023.

5) Formas de superação da omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT

Neste tópico, pontuo que, diante do que aprovado na Comissão Especial e até que sobrevenha legislação à luz daquele acordo, com amparo na necessidade de previsão de normas de organização e de procedimento (*Recht auf Organisation und auf Verfahren)*, creio que

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

devemos considerar aqueles encaminhamentos para fins de superação da omissão inconstitucional reiterada de cumprimento do art. 67 do ADCT, transformando-as em ações concretas, na forma do § 2º do art. 103 da CF.

Sobre o tema, tive oportunidade de registrar em sede doutrinária:

> "Nos últimos tempos vem a doutrina utilizando-se do conceito de direito à organização e ao procedimento (*Recht auf Organisation und auf Verfahren*) para designar todos aqueles direitos fundamentais que dependem, na sua realização, tanto de providências estatais com vistas à criação e conformação de órgãos, setores ou repartições (direito à organização) como de outras, normalmente de índole normativa, destinadas a ordenar a fruição de determinados direitos ou garantias, como é o caso das garantias processuais-constitucionais (direito de acesso à Justiça, direito de proteção judiciária, direito de defesa).
>
> Reconhece-se o significado do direito à organização e ao procedimento como elemento essencial da realização e garantia dos direitos fundamentais.
>
> Isso se aplica de imediato aos direitos fundamentais que têm por objeto a garantia dos postulados da organização e do procedimento, como é o caso da liberdade de associação (art. 5º, XVII), das garantias processuais-constitucionais da defesa e do contraditório (art. 5º, LV), do direito ao juiz natural (art. 5º, XXXVII), das garantias processuais-constitucionais de caráter penal (inadmissibilidade da prova ilícita, o direito do acusado ao silêncio e à não autoincriminação etc.).
>
> Também se poderia cogitar aqui da inclusão, no grupo dos direitos de participação na organização e procedimento, do direito dos partidos políticos a recursos do fundo partidário e do acesso à propaganda política gratuita nos meios de comunicação (art. 17, § 3º) na medida em que se trata de prestações dirigidas tanto à manutenção da estrutura organizacional dos partidos (e até mesmo de sua própria existência como instituições de importância vital para a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> democracia) quanto à garantia de uma igualdade de oportunidades no que concerne à participação no processo democrático.
>
> Ingo Sarlet ressalta que o problema dos direitos de participação na organização e procedimento centra-se na possibilidade de exigir-se do Estado (de modo especial do legislador) a emissão de atos legislativos e administrativos destinados a criar órgãos e estabelecer procedimentos, ou mesmo de medidas que objetivem garantir aos indivíduos a participação efetiva na organização e procedimento. Na verdade, trata-se de saber se existe uma obrigação do Estado nesse sentido e se a esta corresponde um direito subjetivo fundamental do indivíduo.
>
> **Assim, quando se impõe que certas medidas estatais que afetem direitos fundamentais devam observar determinado procedimento, sob pena de nulidade, não se está a fazer outra coisa senão proteger o direito mediante o estabelecimento de normas de procedimento.**
>
> É o que ocorre, *v. g.*, quando se impõe que determinados atos processuais somente poderão ser praticados com a presença do advogado do acusado. Ou, tal como faz a Constituição brasileira, quando estabelece que as negociações coletivas só poderão ser celebradas com a participação das organizações sindicais (art. 8º, VI).
>
> Canotilho anota que o direito fundamental material tem irradiação sobre o procedimento, devendo este ser conformado de forma a assegurar a efetividade ótima do direito protegido". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional,** 20ª. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025, p. 636/637; grifo nosso).

E o estabelecimento de normas de organização e de procedimento quanto à finalização dos procedimentos demarcatórios encontra-se em quadro de proteção deficiente, tanto aos indígenas quanto aos não

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

indígenas, não conseguindo resolver inúmeros pedidos que estão pendentes de análise na Funai, há décadas sem qualquer previsibilidade de finalização, descumprindo reiterada e enfaticamente o art. 67 do ADCT e trazendo incertezas para toda a população brasileira envolvida nos conflitos rurais.

Como o próprio Estado brasileiro (União) encontra-se em mora na sua obrigação constitucional e inadiável de demarcar os territórios indígenas (art. 231 da CF e art. 67 do ADCT), e persiste, de outro lado, a necessidade de assegurar a confiança legítima na regularidade jurídica de incontáveis transações imobiliárias que foram chanceladas pelos poderes públicos, com inúmeras consequências sobre as vidas e os patrimônios de milhões de pessoas, a saída que resguarda maior segurança jurídica é a reafirmação do precedente desta Corte no tema 1.031 do STF, com estabelecimento de regras adicionais de transição objetivas, que possibilitem controle por esta própria Corte, diante da omissão inconstitucional exacerbada.

As normas atualmente previstas no regramento dos procedimentos demarcatórios encontram-se em franca proteção deficiente dos direitos dos indígenas e não indígenas de por fim aos conflitos no campo, situando-se a irradiação do direito material sobre os problemas identificados no processo de demarcação, devendo este ser conformado de forma a assegurar a efetividade ótima do direito de proteção extraído do comando do art. 67 do ADCT.

A dinâmica das audiências ocorridas na Comissão Especial possibilitou compreender que existem certas medidas que podem auxiliar no enfrentamento das causas do conflito no campo:

> 1) Divulgação de lista de reivindicações pela Funai, de acordo com a ordem de antiguidade;
>
> 2) Maior participação social e interfederativa no procedimento demarcatório;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

3) Prazo para finalização da parte administrativa, com cessão de mão de obra para operacionalizar os processos demarcatórios pendentes de análise na Funai, com força tarefa a ser comandada pelo Ministério dos Povos Indígenas em interlocução com outros órgãos estatais de quaisquer esferas de poder, inclusive interfederativa;

4) Reafirmação das teses do tema 1.031 da sistemática da repercussão geral, com explicitações, observações e medidas de operacionalização;

5) Garantia do direito à retenção até que ocorra o pagamento administrativo incontroverso ou emissão do precatório; e

6) Regras transitórias

6.1) Regime de transição para os processos de demarcação em andamento e para as reivindicações territoriais indígenas apresentadas à Funai. Durante os trabalhos da Comissão, a Funai informou que a maior parte das reivindicações territoriais já foram formuladas pelos povos indígenas. Os representantes do Congresso Nacional, por sua vez, pleitearam a formação de um quadro que assegurasse previsibilidade e segurança jurídica aos processos demarcatórios em curso. Construiu-se a seguinte solução:

6.2) Publicação pela Funai de lista com todos os pedidos e processos de demarcação instaurados, inclusive reivindicações territoriais indígenas que ainda não foram autuadas, no prazo de 60 dias, devendo-se respeitar a lista de antiguidade.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

6.3) Procedimentalização da fase de compensação/indenização de proprietários ou possuidores com justo título anterior a 5 de outubro de 1988:

a) discriminação das hipóteses de recusa pelo particular da oferta de reassentamento pela União;

b) estabelecimento dos critérios para avaliação da terra nua para fins de indenização, com a adoção da tabela base do Imposto Territorial Rural (ITR); e

c) especificação do direito de retenção pelos não indígenas, previsto no tema 1.031, a partir da distinção entre posse direta e posse indireta.

6.3) Normatização do uso e gestão das terras indígenas:

a) Garantia do usufruto exclusivo pela comunidade indígena das riquezas do solo, dos rios e lagos existentes em suas terras;

b) Estabelecimento do procedimento de consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas para adoção de medidas administrativas e legislativas que afetem suas terras;

c) Regulamentação do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, especificando as hipóteses de interesse público que justificam a ocupação não indígena das terras indígenas, precedidas de consulta prévia e condicionadas à inexistência de alternativa técnica e locacional: I – atividades de segurança nacional e proteção sanitária; II – obras de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, sistema viário, saneamento, energia, telecomunicações, radiodifusão e a exploração de recursos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

minerais estratégicos; e III – atividades e obras de defesa civil; e

d) Exigência de licenciamento ambiental para atividades degradantes em terras indígenas.

6.4) Regulamentação da atividade econômica em terras indígenas:

6.5) Proibição do arrendamento em terras indígenas, mas autorização de celebração de parcerias com não indígenas, desde que não haja restrição da posse direta pela comunidade indígena e observados os demais requisitos previstos em lei;

6.6) Autorização do turismo em terras indígenas;

6.7) Vedação à discriminação ou proibição de financiamento público e privado em áreas indígenas realizadas pela própria comunidade ou cooperativas indígenas, em autodeterminação dos povos, sendo vedado exigir autorização da Funai ou garantia sobre a terra, que não seja o resultado da produção ou da atividade econômica;

6.8) Criação do Programa Nacional de Incentivo aos Serviços Ecossistêmicos desenvolvidos em Territórios Indígenas; e

6.9) Capítulo reservado ao detalhamento das garantias e proteção judiciais para os povos indígenas, com a previsão de protocolo humanizado de reintegração e manutenção da posse, fazendo distinção entre a data da invasão para não ocorrer o incentivo à retomada indígena dos territórios, com a perda da posse do não indígena antes de ser indenizado (o que seria contrário a assegurar

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> "o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso", estabelecido pela Corte no item V do tema 1.031 da RG).

Fica registrado, de forma expressa, que tais determinações são transitórias para fins de superação da omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT e persistem até que sobrevenha lei formal e material do Parlamento Federal.

5.1) Análise do plano transitório da União para fins de pagamento dos valores a título de indenização

A União apresentou um plano transitório nos autos, consubstanciado na base referencial do art. 4º:

> "ARTIGO 4º
>
> DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA PARA O INÍCIO DA MEDIAÇÃO
>
> 1. O particular interessado apresentará documentação que comprove:
>
> (a) a existência de título de propriedade válido, associado a posse direta não indígena, com ocupação ininterrupta anterior a 5 de outubro de 1988; ou
>
> (b) a existência de posse concedida por ato estatal conversível em propriedade na data da declaração da terra indígena, associado à posse direta não-indígena, fundada em domínio ou ato estatal, com ocupação ininterrupta anterior a 5 de outubro de 1988".

É bem verdade que houve franca contrariedade de diversos interessados/intervenientes quanto ao plano apresentado pela União, de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

sorte que merece ser escrutinado para fins de solução das situações jurídicas que se prolongam no tempo, sem que tenha ocorrido resolução até hoje.

Apesar de considerar adequada a exigência de ocupação ininterrupta anterior a 5.10.1988, na alínea "a" do item 1 do art. 4º do plano transitório pela União, tenho que, ao se exigir, na alínea "b", para fins indenizatórios, que a posse seja "*concedida por ato estatal conversível em propriedade na data da declaração da terra indígena, associado à posse direta não-indígena, fundada em domínio ou ato estatal*", transborda-se do item V do tema 1.031 e de todos os debates ocorridos em Plenário daquele precedente, olvidando-se que existem situações fáticas de exercício da posse que, apesar de não ser conversível em propriedade, ostentam contornos jurídicos protegidos pelo ordenamento jurídico e conteúdo financeiro que confere ao possuidor o direito de ser indenizado caso seja desapossado, independentemente da inexistência de oficialidade da posse conferida por ato estatal.

Pela obviedade, não é possível permitir que ocorra indenização em caso de posse injusta (violenta, clandestina ou precária – art. 1.200 do Código Civil) ou na situação de grilagem, podendo a União negar o pagamento indenizatório quando identificar que o título apresentado padece de ilegalidade ou exercício de posse injusta.

Além dessa questão, existem outras que são apontadas como empecilho à continuidade das demarcações, consistindo em definir a fórmula de indenização, a forma de pagamento e os entraves identificados para oportunizar o cumprimento das obrigações sequenciais da Corte Interamericana de Direitos Humanos, razão pela qual os demais pontos da proposta de plano transitório da União não merecem acolhimento, uma vez que em relação a eles houve franca discordância das partes.

Em relação ao cálculo da terra nua, entendo que devem ser aplicadas, analogicamente, as disposições contidas no art. 10-B do Decreto-Lei 3.365/1941, *in verbis:*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> "Art. 10-B. Feita a opção pela mediação ou pela via arbitral, o particular indicará um dos órgãos ou instituições especializados em mediação ou arbitragem previamente cadastrados pelo órgão responsável pela desapropriação.
>
> § 1º. A mediação seguirá as normas da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, e, subsidiariamente, os regulamentos do órgão ou instituição responsável.
>
> § 2º. Poderá ser eleita câmara de mediação criada pelo poder público, nos termos do art. 32 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.
>
> § 4º . A arbitragem seguirá as normas da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e, subsidiariamente, os regulamentos do órgão ou instituição responsável".

Caso o valor da indenização não siga pelo caminho da mediação, deve-se adotar a métrica do valor da terra nua calculada para fins de ITR, de acordo com o tipo e grau de utilização da área objeto de inclusão na demarcação indígena (considerando-se a divulgação do mês de dezembro do ano anterior ao decreto presidencial de homologação da demarcação).

De igual modo, no que diz respeito à autossustentabilidade indígena por meio do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) previsto na Lei 14.119/2021, a ata de audiência da vigésima terceira reunião registrou o seguinte (eDOC 773):

> "No que concerne à autossustentabilidade das comunidades indígenas, especificamente à estruturação do pagamento de serviços ecossistêmicos desenvolvidos em territórios indígenas, a União regulamentará, no prazo de 90 dias, a Lei 14.119, de 13 de janeiro de 2021, estabelecendo as condições necessárias para imediata celebração de contratos de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

pagamentos por serviços ambientais a comunidades indígenas.

Caso não publicado o regulamento no prazo acordado, a celebração dos contratos previstos no art.12 da Lei 14.119/2021 com comunidades indígenas será permitida, com a observância dos seguintes parâmetros, que vigorarão até que sobrevenha a regulamentação da União:

I - aprovação do contrato pela comunidade indígena, mediante seus próprios termos do protocolo ou plano de consulta, observado o direito à consulta livre, prévia e informada, conforme estabelecido na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais;

II -previsão contratual que garanta a repartição justa e equitativa e a gestão participativa dos benefícios monetários derivados dos Serviços Ecossistêmicos desenvolvidos, depositados em conta especifica indicada pela comunidade indígena, assegurados o direito sobre pelo menos 50% (cinquenta por cento) do faturamento bruto auferido com tais Serviços Ecossistêmicos;

III - existência de cláusula contratual que preveja indenização à comunidade indígena por danos coletivos, materiais e imateriais, decorrentes da parceria para implantação de Serviços Ecossistêmicos em seus respectivos territórios, desde que comprovada conduta dolosa dos não indígenas;

IV - no caso de parcerias entre indígenas e pessoas jurídicas de direito privado, sua matriz ou sede deve estar registrada no Brasil, sendo seu controle obrigatoriamente exercido por, pelo menos, mais de 50% de pessoas físicas ou jurídicas nacionais;

V - as pessoas físicas e jurídicas de direito privado interessadas no desenvolvimento de parcerias junto a comunidades indígenas devem comprovar experiência prévia

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> não inferior a 5 anos na execução de serviços ecossistêmicos;
>
> VI - os recursos decorrentes do pagamento por Serviços Ecossistêmicos desenvolvidos em terras indígenas serão aplicados em conformidade com os planos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas, ou documentos equivalentes, sendo a decisão da destinação desses recursos de responsabilidade exclusiva da própria comunidade indígena;
>
> VII - comunicação da celebração dos contratos à Funai e ao Ministério Público Federal, no prazo de até 30 dias; e
>
> VIII - se constatada irregularidade na celebração ou na execução contratual, os órgãos de fiscalização deverão requerer judicialmente a realização de ajustes ou o encerramento da contratação." (eDOC 773, p. 9/10).

A despeito de não ter ocorrido expressa concordância da União com tal abertura constitucional semântica e colmatadora da mora, em seu plano transitório, considero ser medida proporcional e razoável para suplantar a mora inconstitucional na ausência de edição do decreto regulamentador da Lei 14.119/2021. Como é cediço, a mora inconstitucional impede o acesso das comunidades indígenas aos meios de promover sua autossustentabilidade, e a abertura constitucional mencionada passa então a fazer parte integrante deste voto e a ser adotada como uma das medidas de implementação na fase de cumprimento deste acordo.

Além disso, o tema da autossustentabilidade indígena não se limita à regulamentação do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) previsto na Lei 14.119/2021.

É necessário garantir, de forma mais ampla, o direito à autossustentabilidade indígena, que reflete um conjunto de medidas aptas à gestão autônoma do território e dos recursos naturais, com desenvolvimento econômico compatível com seus modos de vida, direito

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

de decisão sobre as suas próprias prioridades e estratégias de sobrevivência, bem como respeito aos seus conhecimentos tradicionais e sistemas produtivos.

Tais balizas estão identificadas na Convenção n° 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, tratado internacional do qual o Brasil é signatário desde 2004, reconhece a autossustentabilidade dos povos indígenas com um direito que deve ser efetivado. O tema está garantido em diversos dispositivos:

> "Artigo 7º. I. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.
>
> Artigo 13. 1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.
>
> Artigo 14. 1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.
>
> Artigo 23. 1. O artesanato, as indústrias rurais e comunitárias e as atividades tradicionais e relacionadas com a economia de subsistência dos povos interessados, tais como a caça, a pesca com armadilhas e a colheita, deverão ser reconhecidas como fatores importantes da manutenção de sua cultura e da sua auto suficiência e desenvolvimento econômico. Com a participação desses povos, e sempre que for adequado, os governos deverão zelar para que sejam fortalecidas e fomentadas essas atividades".

Não obstante, o Decreto nº 7.747/2012 instituiu "[...] *a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, com o objetivo de garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente.*" (art. 1º).

Quanto à abrangência, diz o art. 11:

> "Art. 11. A PNGATI aplica-se, naquilo que for compatível, às áreas ocupadas por povos indígenas, cujo relatório circunstanciado de identificação e delimitação tenha sido aprovado por portaria da FUNAI, publicada no Diário Oficial da União, ou áreas que tenham sido objeto de portaria de interdição expedida pela FUNAI em razão da localização de índios isolados".

Portanto, os esforços demarcatórios das terras indígenas devem vir acompanhados do reconhecimento do protagonismo indígena na gestão

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

de seus territórios, bem como de uma política pública capaz de garantir a autossustentabilidade das comunidades indígenas, nos moldes do Decreto nº 7.747/2012.

Diante disso, nas hipóteses do art. 11, do Decreto nº 7.747/2024, deverão os órgãos competentes instituir Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA), sendo que cada PGTA deverá refletir a realidade local, definindo ações para o uso sustentável dos recursos naturais, proteção ambiental e fortalecimento cultural.

5.2) Medidas humanitárias para atuar sobre a escalada de tensões no campo

Conforme dito no introito deste voto, é preciso que todos façam um esforço prévio de buscar a paz social, ou seja, demonstrem boa intenção de resolver um conflito, com a desescalada das hostilidades e dos atos de provocação.

É necessário que sejam minimizados os pontos de conflitos, facilitando a busca pela solução consensual em cada uma das demarcações, além de tentar diminuir os pontos de atrito que estressam o nível psicológico das pessoas, o que as conduzem aos atos de guerra.

Tal conflito social, jurídico e – aqui reforço a necessidade de que se diga com todas as letras – também político aparenta contornos de uma guerra interna entre concidadãos brasileiros.

Novas soluções precisam ser tentadas, para que não repitamos a mesma forma de atuar e assim evitemos que as situações lastimáveis com mortes, invalidez ou lesões perdurem enquanto relação social conflituosa no campo.

Ainda que se trate de invasão em território supostamente tradicional indígena, com ou sem reconhecimento pelo Estado, que atualmente esteja ocupado por não indígenas de boa-fé, a partir do direito de retenção fixado pelo STF no item V do tema 1.031 da RG, tem-se como indevida a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

atuação de invasão forçada por parte dos indígenas, no que se denomina de "processo de retomada", devendo todos atuar conforme o Estado democrático de Direito, aguardando-se a definição demarcatória pela União ou a atuação do Poder Judiciário Federal, não se admitindo atuação à margem do ordenamento jurídico, o qual proíbe criminalmente o esbulho possessório (art. 161, § 1º, II, do Código Penal) e o exercício arbitrário das próprias razões (art. 345 do Código Penal).

Do mesmo modo, é criminosa a atitude de não indígenas em invadir território indígena demarcado e homologado por decreto presidencial (art. 20 da Lei 4.947/1966) ou praticar atos desumanos de crueldade, tortura ou maus-tratos à população indígena (art. 1º da Lei 9.455/1997), ainda que estejam invadindo território reconhecido como particular pelo Estado, devendo-se atuar conforme o Estado democrático de Direito, e não à margem do ordenamento jurídico.

Ou seja, sob qualquer ângulo que se analise o problema, as invasões, as retomadas e a expulsão são atos ilícitos e assim devem ser compreendidos para evitar que a barbárie e o caos se instalem definitivamente e sejam a tônica no campo.

Tal conflito com características de guerra civil ocorre porque o Estado brasileiro se omitiu historicamente em demarcar e proteger o território, bem como em conferir meios de subsistência aos povos indígenas.

São necessárias ações concretas para diminuir a escalada das tensões no campo, de ambos os lados, a exemplo da atuação da Organização das Nações Unidas (ONU), no caso de guerras:

> "Quando uma disputa leva ao combate, a primeira preocupação do Conselho é acabar com os confrontos o mais rapidamente possível. Em muitas ocasiões, o Conselho emite diretrizes de cessar-fogo que são fundamentais na prevenção de hostilidades mais graves. Também implementa operações de manutenção da paz das Nações Unidas para ajudar a reduzir as

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> tensões em áreas problemáticas, manter forças opostas separadas e criar condições para uma paz sustentável. O Conselho pode decidir sobre medidas de execução, sanções econômicas (como embargos comerciais) ou ações militares coletivas.
>
> [...]
>
> Prevenção de Conflitos
>
> As principais estratégias para evitar que as disputas se transformem em conflitos e para prevenir a ocorrência de conflitos são a diplomacia preventiva e o desarmamento preventivo. A diplomacia preventiva refere-se a medidas tomadas para evitar que surjam conflitos e limitar a sua disseminação. A diplomacia preventiva pode assumir a forma de mediação, conciliação ou negociação.
>
> Diplomacia preventiva
>
> O alerta precoce é um componente essencial da prevenção e as Nações Unidas acompanham cuidadosamente os acontecimentos em todo o mundo para detectar ameaças à paz e à segurança internacionais, permitindo assim que o Conselho de Segurança e o secretário-geral realizem ações preventivas." (Disponível em: https://unric.org/pt/paz-e-seguranca/. Acesso em: 7.9.2025).

Com base nesse propósito de atuação mundial da ONU, considero que é necessário pensar em medidas diferenciadas e inovadoras, seguindo-se exemplos internacionais de conflitos que ocasionem vidas ceifadas: interrupção ou fim das hostilidades ou de um estado de beligerância.

Enfatizo mais uma vez: houvesse uma definição de todas as situações jurídicas demarcatórias, assim como determina o art. 67 do ADCT, tal situação vexaminosa não estaria ocorrendo em pleno século

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

XXI.

Portanto, em uma atitude de boa-fé e de bom senso ao diálogo, é caso de envidar esforços para evitarem-se invasões em qualquer espécie de territórios, seja por parte dos indígenas, seja por não indígenas, impedindo-se que a tônica de invasões que ocasionam os conflitos possam se aprofundar e ocasionar as lastimáveis mortes, lesões e desespero que têm acontecido Brasil afora.

Como consequência, caso ocorram invasões no campo após o início do presente julgamento, deverá haver a alteração da lista de antiguidade de análise dos requerimentos de demarcações indígenas, com a recolocação do pedido da comunidade indígena invasora para o último lugar da lista elaborada pela Funai, desde que devidamente comprovado aquele fato documentalmente. Fica a Funai obrigada a reformular e a publicar mensalmente a sequência da análise de demarcações administrativas.

5.3) Balizas para decisão sobre as obrigações sequenciais da Corte Interamericana de Direitos Humanos

No ponto, considero oportuno relembrar que o Ministro da Justiça, após aprovação, pela Presidência da Funai, do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID), ao editar a portaria de declaração, **deverá proceder às obrigações sequenciais previstas pela CIDH e dispostas no item 2.1 deste voto**, podendo, inclusive, exemplificadamente, adotar os procedimentos realizados no caso Raposa Serra do Sol (Portaria MJ n. 534, de 13 de abril de 2005), oportunidade em que restaram excluídas da área delimitada pela Funai:

> "I – a área do 6º Pelotão Especial de Fronteira (6º PEF), no Município de Uiramutã, Estado de Roraima;
>
> II – os equipamentos e instalações públicos federais e estaduais atualmente existentes;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

> III – o núcleo urbano atualmente existente da sede do Município de Uiramutã, no Estado de Roraima;
>
> IV – as linhas de transmissão de energia elétrica; e
>
> V – os leitos das rodovias públicas federais e estaduais atualmente existentes". (Disponível em: https://www.pick-upau.org.br/mundo/raposa_serra_do_sol/raposa_serra_sol_portaria_20534.pdf. Acesso em: 17.9.2025).

Em todas as demarcações em curso que ainda pendam da edição da Portaria declaratória pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública, competirá a este, obrigatoriamente, proceder à análise do preenchimento das **obrigações sequenciais previstas pela CIDH**, analisando cada reivindicação à luz da jurisprudência do STF e daquela Corte Interamericana, com a identificação da área reivindicada, passando pela análise quanto à possibilidade de devolução ou desintrusão e concluindo com a titulação das terras pleiteadas ou concessão de território alternativo, observado o mesmo regime protetivo do art. 231 da CF.

5.4) Processo administrativo, inclusive a etapa de pagamento de indenização e demais pontos debatidos na Comissão Especial

Inicio este tópico, registrando que é necessário conferir concretude às ideias debatidas na Comissão Especial, até que o Parlamento legisle sobre tais pontos ou sejam finalizadas todas as demarcações, razão pela qual, transitoriamente, estabelecem-se as seguintes medidas para fins de suplantar a omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT.

Primeiro, o grupo indígena envolvido, representado segundo sua própria escolha, participará do procedimento em todas as suas fases. Os Entes Federativos terão o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, bem como será permitida a indicação de profissional para os

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

grupos multidisciplinares e fundiário, na forma do regulamento.

Desde a abertura da fase instrutória até a conclusão do processo de demarcação, todos aqueles potencialmente envolvidos na área objeto de reivindicação indígena poderão ter acesso a todo o acervo documental e atos constantes no processo administrativo, para fins de exercício do contraditório e da ampla defesa.

Além disso, o procedimento demarcatório deverá ser público, desenvolver-se-á em fases e seus atos decisórios serão amplamente divulgados e disponibilizados para consulta em meio eletrônico.

Faculta-se a qualquer cidadão o acesso a todas as informações relativas à demarcação das terras indígenas, notadamente quanto aos estudos, aos laudos, às suas conclusões e fundamentações, ressalvado o sigilo referente a dados pessoais, nos termos da Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) e Lei 12.257, de 18 de novembro de 2011.

A Funai disponibilizará, em meio eletrônico, no prazo de até 60 (sessenta) dias, por meio de sua página, os seguintes dados, sem prejuízo de eventuais solicitações pelos canais de transparência pública:

> I - lista de reivindicações fundiárias indígenas;
>
> II - lista de procedimentos de demarcação em curso;
>
> III - acesso aos processos de demarcação em curso, ressalvado o sigilo referente a dados pessoais, nos termos da Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais l e da Lei 12.257, de 18 de novembro de 2011; e
>
> IV - Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação (RCID) de terras indígenas delimitadas.

Publicada, pela Funai, a lista com todos os processos de demarcação instaurados e reivindicações territoriais indígenas em avaliação, no prazo de 60 dias, a contar da finalização deste julgamento, deve-se respeitar a lista de antiguidade, considerando a data de protocolo dos pedidos realizados pelos indígenas (e não após a abertura de processo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

administrativo demarcatório).

Em outras palavras, os pedidos de reivindicação ainda não analisados e os processos administrativos protocolados anteriormente ao início do presente julgamento devem ser incluídos em lista pública de antiguidade de demarcação e serão concluídos em até 10 (dez) anos, impreterivelmente, sob pena de pagamento de indenização mensal, pela União, à população indígena prejudicada pela demora em finalizar os trâmites administrativos.

Dito de outro modo: a Funai deverá divulgar lista pública, por antiguidade, de pedidos de demarcação, considerando a data de seu protocolo pelo grupo indígena, no prazo de até 60 (sessenta) dias após a finalização do julgamento deste processo, publicada em seu sítio eletrônico, republicando-a mensalmente em caso de novos pedidos.

As reivindicações territoriais de grupos indígenas formuladas após o prazo de 1 (um) ano do trânsito em julgado deste processo (ADC 87), serão atendidas na forma de desapropriação por interesse social, salvo descoberta posterior de indígenas isolados, situação na qual se submeterão ao procedimento demarcatório.

A alteração da ordem de antiguidade deverá ser justificada publicamente e divulgada no sítio eletrônico da Funai, somente podendo ser desconsiderada em caso de eventual decisão judicial de paralisação ou finalização da tramitação administrativa, de forma que, descumprida a lista de antiguidade para fins de finalização do processo administrativo demarcatório, o(a) servidor(a) público(a) que der causa ao atraso ou à quebra da ordem cronológica será responsável civil e administrativamente caso comprovada sua responsabilidade.

No processo de demarcação, poderá ser solicitada a colaboração de membros da comunidade científica ou de outros órgãos públicos para embasar os estudos multidisciplinares e fundiários.

As associações de partes interessadas podem representar os seus associados, desde que autorizadas em assembleias gerais convocadas para esse fim, ingressando espontaneamente no processo administrativo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

demarcatório no estágio em que se encontrar.

No que diz respeito à forma de pagamento da indenização, após o decreto presidencial homologatório e antes da transcrição no registro imobiliário e da desocupação dos não indígenas proprietários, deverão ser adotadas as seguintes medidas:

a) A União deverá instalar processo dialógico voltado à implementação de medidas compensatórias ou indenizatórias do valor da terra nua e das benfeitorias existentes caso comprovada a posse direta não indígena, ininterrupta e anterior a 5 de outubro de 1988, sobre parcela do polígono demarcado.

b) Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal e inexistindo posse direta e ininterrupta de não indígena anterior a 5 de outubro de 1988, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal de 1988, podendo o ocupante levantar as voluptuárias, desde que sem detrimento da coisa.

c) Configurada a situação descrita na alínea "a" deste tópico, a União determinará a realização de avaliação do valor da terra nua, calculado na forma da tabela do ITR (Imposto Territorial Rural) vigente do ano anterior àquele do decreto presidencial e das benfeitorias, devendo, na sequência, notificar o proprietário ou posseiro e apresentar-lhe(s) oferta de compensação ou o pagamento de indenização, contendo:

c.1) cópia do decreto presidencial;

c.2) planta ou descrição dos bens e suas confrontações;

c.3) valor da oferta compensatória, mediante permuta de imóveis urbanos ou rurais ou pagamento em dinheiro (ou precatório); e

c.4) informação de que o prazo para aceitar ou rejeitar a oferta é de 15 (quinze) dias e de que o silêncio será considerado rejeição.

d) As medidas compensatórias a que se referem a alínea "a" envolvem a realocação dos proprietários ou posseiros em outra área rural ou urbana, avaliada em preço equivalente, com a indenização de valores

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

eventualmente remanescentes ou a compensação financeira suficiente para assegurar o restabelecimento em outro local equivalente ao valor devido.

e) A recusa das medidas compensatórias pelo proprietário ou pelo possuidor poderá ocorrer em qualquer uma das seguintes hipóteses:

e.1) oferta de imóvel urbano pela União;

e.2) oferta de imóvel rural pela União fora do raio de 200 km da área demarcada ou fora do estado em que localizado o imóvel do não indígena; ou

e.3) avaliação dos imóveis envolvidos não for baseada no critério do valor de terra nua calculado para efeito de ITR (Imposto Territorial Rural) do ano anterior ao decreto presidencial.

f) Em caso de recusa pelo proprietário ou pelo possuidor, a União poderá oferecer contraproposta.

g) Verificada a existência de justo título de propriedade ou de posse direta não indígena em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, e não sendo possível o reassentamento, a desocupação da área será indenizável, em razão do erro do Estado, nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal, desde que exista comprovação da posse direta não indígena ininterrupta que remonte ao período anterior a 5 de outubro de 1988.

h) Aplica-se o disposto na alínea "a" às posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada.

i) É assegurado o direito de retenção ao não indígena até que concorde com as medidas compensatórias ou ocorra o pagamento da parcela incontroversa da indenização pela terra nua e das benfeitorias pela União, em dinheiro ou precatório, bem ainda por meio de títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, permanecendo na posse direta do imóvel até que sobrevenha a implementação de uma das medidas aqui previstas.

j) Aceita uma das ofertas e realizado o pagamento ou a permuta imobiliária, com o pagamento de eventual diferença em dinheiro, será

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

lavrado acordo, o qual será título hábil para a transcrição no registro de imóveis.

k) Em caso de discordância do valor ofertado pela União, de forma expressa ou tácita, ou inexistindo critérios na tabela do ITR (Imposto Territorial Rural), será realizado o envio à mediação ou à via arbitral, devendo o particular indicar um dos órgãos ou instituições especializados em mediação ou arbitragem previamente cadastrados pela União para fins de fixação do valor compensatório ou indenizatório, o qual deverá seguir a tabela do ITR (Imposto Territorial Rural) vigente de dezembro do ano anterior ao decreto presidencial, salvo se inexistirem critérios do ITR específico do município onde esteja localizada a área.

l) A mediação seguirá as normas correlatas aos Entes Públicos dispostas na Lei 13.140, de 26 de junho de 2015, e, subsidiariamente, os regulamentos da União, podendo ser eleita câmara de mediação criada pela União, nos termos do art. 32 da Lei 13.140, de 26 de junho de 2015.

m) A arbitragem seguirá as normas da Lei 9.307, de 23 de setembro de 1996, e, subsidiariamente, os regulamentos da União.

n) Havendo o pagamento da parte incontroversa, após o resultado da autocomposição disposta nos §§ 7º e 8º, ou o pagamento do valor integral acordado, deverá ocorrer a desocupação da área titulada no prazo de até 30 (trinta) dias, com a manutenção no imóvel de todas as benfeitorias indenizadas pela União.

o) Antes de indenizadas as parcelas incontroversas das benfeitorias de boa-fé e do valor da terra nua, se for o caso, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse direta sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação.

p) Consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que sejam declarados os limites da demarcação pelo Ministro da Justiça (portaria de declaração).

q) A indenização das benfeitorias deve ocorrer, na fase subsequente ao decreto presidencial, considerando a comprovação e a avaliação realizada em vistoria do órgão federal competente, de acordo com

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

cronograma de desembolso previsto em rubrica orçamentária específica e corrigido monetariamente pela taxa Selic, a partir de sua elaboração.

r) Em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, excepcionalmente e desde que não ultrapassado o prazo de 5 (cinco) anos da demarcação anterior, é possível solicitar o redimensionamento da área anteriormente demarcada, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvados as ações judiciais anteriores e os pedidos de revisão, ambos instaurados anteriormente a 27 de setembro de 2023 (data de conclusão do RE 1.017.365 – tema 1.031 da sistemática da repercussão geral) e assegurado ao particular o direito à indenização previsto no item V do tema 1.031 da RG.

s) O redimensionamento posterior à demarcação deverá observar a proporcionalidade entre o território e a população existente na reanálise administrativa.

t) Em qualquer fase e mediante concordância entre as comunidades indígenas e os titulares ou ocupantes não indígenas afetados de que trata esta Lei, o processo administrativo poderá ser submetido aos métodos de autocomposição extrajudiciais, assegurada a participação dos entes públicos e da Fundação Nacional dos Povos Indígenas – Funai.

u) Todos os processos administrativos demarcatórios devem ser finalizados no prazo de 10 (dez) anos, sob pena de responsabilidade pessoal do servidor que deu causa ao atraso injustificado.

v) Compete à Justiça Federal processar e julgar as demandas que envolvam quaisquer disputas sobre territórios indígenas, independentemente de haver pedido de demarcação perante o órgão administrativo responsável pela demarcação.

w) Caso ocorram invasões no campo após o início do presente julgamento, deverá haver a alteração da lista de antiguidade de análise dos requerimentos de demarcações indígenas, com a recolocação no último lugar da lista elaborada pela Funai do pedido daquela

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

comunidade indígena invasora, desde que devidamente comprovado aquele fato documentalmente. Fica a Funai obrigada a reformular e a publicar mensalmente a sequência da análise de demarcação administrativa.

x) Como medida humanitária para diminuição do acirramento dos ânimos no campo, fica vedada qualquer invasão, retomada ou retirada forçada de qualquer pessoa de propriedade privada ou pública, sem que tenha ocorrido a finalização das negociações para desocupação voluntária ou procedimento administrativo demarcatório, com o pagamento do valor da indenização ao proprietário ou ao possuidor de boa-fé, nos seguintes termos:

x.1) Qualquer atuação pública ou privada visando à manutenção ou à reintegração de posse envolvendo conflito fundiário que contenha disputa indígena, independentemente de existir requerimento administrativo de reconhecimento da tradicionalidade indígena, deve observar os ditames desta determinação, sob pena de responsabilidade civil, administrativa e/ou penal de quaisquer agentes públicos, órgãos estatais e pessoas físicas ou jurídicas que os descumprirem.

x.2) Todas as pessoas que tomem parte direta ou indiretamente das invasões serão, em quaisquer circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção de caráter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, escolha sexual, local de nascimento ou condição socioeconômica, ou qualquer outro critério análogo.

x.3) São terminantemente proibidas, em qualquer ocasião e lugar, por quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, integrantes ou não do sistema público repressivo, incluindo não indígenas: (a) as ofensas contra a vida e a integridade física, além de todas as formas de mutilações, tratamentos cruéis, torturas e suplícios; (b) a tomada de reféns; e (c) as ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes.

x.4) Ocorrendo qualquer desrespeito aos direitos das pessoas envolvidas no conflito, inclusive em caso de ilícito penal, o

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

correspondente inquérito policial será realizado pela Polícia Federal e eventual ação penal será processada e julgada na Justiça Federal.

x.5) As forças policiais, quando da atuação em terras ocupadas por indígenas, adotarão, nos limites de suas competências, medidas de proteção da vida e do patrimônio do indígena e de sua comunidade, de respeito aos usos, costumes e tradições indígenas e de superação de eventuais situações de conflito ou tensão envolvendo indígenas ou grupos indígenas.

x.6) Cuidando-se de invasões comprovadamente anteriores ao início do julgamento deste voto, a Polícia Federal ou a Força Nacional de Segurança Pública, em conjunto com a Polícia Militar do estado e, em se tratando de faixa de fronteira, sob a coordenação da Forças Armadas mediante interagências, deverão elaborar, no prazo de até 30 (trinta) dias, protocolos de intervenção de áreas invadidas, seja por indígenas, seja por não indígenas, os quais devem ser estruturados a partir de uma perspectiva intercultural para atender às especificidades dos povos indígenas e com previsão dos recursos necessários para a sua implementação, devendo conter as seguintes diretrizes, sob pena de responsabilidade civil, administrativa e/ou penal de quaisquer agentes públicos e órgãos estatais que as descumprirem:

> (i) manutenção da paz social, por meio de Comissão de Solução Fundiária, em articulação com a Comissão Regional de Soluções Fundiárias do correspondente Tribunal Regional Federal que possua competência sobre a área conflituosa, composta por especialistas e representantes de todos os envolvidos no conflito, a qual deve observância às determinações da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias;
>
> (ii) a elaboração, a validação e o seu cumprimento devem basear-se no diálogo e na compreensão da dinâmica do conflito;
>
> (iii) todas as ações a serem adotadas previamente à desocupação forçada devem ser precedidas de valorização à negociação e ao empoderamento das partes envolvidas para tentar

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

solucionar a questão de maneira menos invasiva, guardando proporcionalidade na medida da dinâmica das tratativas, cuja avaliação será realizada pelos órgãos planejadores;

(iv) colheita de intenções das partes no conflito, indígena e não indígena, além de orientações aos líderes ou representantes de cada parte e informações a serem amplamente difundidas na área do conflito;

(v) análise quanto aos riscos de todas as medidas possíveis;

(vi) apoio social e logístico psicossocial;

(vii) proteção do patrimônio público e privado indígena e não indígena;

(viii) combate aos grupos armados, incluindo o narcotráfico e as entidades paramilitares além de pessoas ou grupos que estejam realizando explorações ilegais de recursos naturais e minerais na área conflituosa; e

(ix) monitoramento pós-operação.

x.7) Esgotadas todas as possibilidades de desocupação voluntária ou outra medida que seja fática ou juridicamente aceita por todos os envolvidos, mediante a elaboração de ato pela Comissão de Solução Fundiária, deverá ocorrer a desocupação humanizada da área, concedendo-se o prazo de 30 (trinta) dias para desocupação voluntária.

x.8) Findo o prazo sem que tenha ocorrido a desocupação voluntária, a Polícia Federal ou a Força Nacional de Segurança Pública, em conjunto com a Polícia Militar do estado e, em se tratando de área de fronteira, sob a coordenação das Forças Armadas, deverão efetuar a retirada forçada da área.

x.9) Em se tratando de invasões comprovadamente posteriores ao início do presente julgamento, a Polícia Federal ou a Força Nacional de Segurança Pública, em conjunto com a Polícia Militar do local da invasão, e, em se tratando de faixa de fronteira, sob a coordenação da Forças Armadas, mediante interagências, deverão proceder à retirada imediata dos invasores, independentemente de se tratar de terras indígenas,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

territórios públicos ou privados, envolvendo qualquer pessoa que tenha ingressado de forma desautorizada em bem imóvel sob domínio ou posse alheia, pública ou privada, inexistindo possibilidade de negociação ou intermediação de conflito por meio de comissões de conflitos fundiários.

x.10) Nesta situação, o aparato estatal deve agir prontamente para evitar o esbulho possessório ou a manutenção ilegal da posse, independentemente de a invasão ter sido realizada por indígena ou não indígena, observando-se, obrigatoriamente, o respeito aos direitos humanos e o uso progressivo e proporcional da força na forma da Lei 13.060, de 22 de dezembro de 2014, vedada em qualquer hipótese a utilização de helicóptero e aeronaves como plataforma de disparo de arma de fogo.

x.11) Ainda no que se refere ao subitem "x.9", em se tratando de conflito fundiário coletivo, deverá ser realizado plano de desocupação imediata, sob pena de responsabilidade civil, administrativa e/ou penal de quaisquer agentes públicos e órgãos estatais que o descumprirem, observando-se:

(i) busca pela paz social;

(ii) elaboração, validação e cumprimento devem basear-se na compreensão da dinâmica do conflito;

(iii) análise quanto aos riscos de todas as medidas possíveis;

(iv) apoio social e logístico psicossocial;

(v) proteção do patrimônio público e privado indígena e não indígena;

(vi) combate aos grupos armados, incluindo o narcotráfico e as entidades paramilitares além de pessoas ou grupos que estejam realizando explorações ilegais de recursos naturais e minerais na área conflituosa; e

(vii) monitoramento pós-operação.

x.12) Ainda operacionalizando o subitem "x.9", deverá ser concedido prazo para a desocupação humanizada da área, concedendo-se o prazo de 2 (dois) dias para desocupação voluntária. Esgotado o prazo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

sem que tenha ocorrido a desocupação voluntária, a Polícia Federal ou a Força Nacional de Segurança Pública, em conjunto com a Polícia Militar do estado e, em se tratando de área de fronteira, sob a coordenação das Forças Armadas, mediante interagências, deverão efetuar a retirada forçada da área.

y) A Funai deverá comprar e disponibilizar às comunidades indígenas dispositivo com comunicação via satélite ("botão do pânico") e recarregável com energia solar, que permita comunicar de forma rápida e discreta as situações de risco ou perigo (invasões, ameaças e qualquer ato de não indígena que viole a integridade física dos integrantes da comunidade ou a inviolabilidade do território indígena fora dos casos previstos em lei ou neste voto), enviando alertas síncronos às autoridades ou contatos de emergência com informações como a localização da comunidade para fins da adoção das providências cabíveis.

6) Voto

Ante o exposto, considerando as razões acima mencionadas, voto pela:

6.1) homologação do produto da Comissão Especial, tomando em consideração como uma interpretação possível na exegese constitucional do conflito subjacente, com consideração por esta Corte no presente julgamento, bem ainda envio ao Parlamento federal para que sejam adotadas as providências que entender cabíveis; e

6.2) procedência em parte dos pedidos da ADC 87, ADI 7.582, 7.583 e 7.586, declarando a inconstitucionalidade:

a) da expressão "*na data da promulgação da Constituição Federal*", do *caput* do art. 4º, bem ainda dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei 14.701/2023;

b) com redução de texto, da interpretação que exija o registro em "*áudio e vídeo*". Tal expressão deve ser compreendida como alternativa, ou seja, "*áudio ou vídeo*". A novel exigência não pode ser oponível aos laudos antropológicos que tenham sido finalizados, documentados e entregues à

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

Funai até a entrada em vigor da Lei 14.701/2023;

c) sem redução de texto, das expressões "*desde o início do procedimento*" e "*desde o início do processo administrativo demarcatório*", dispostas nos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023, às quais se deve dar interpretação conforme à Constituição no sentido da abertura da fase instrutória (quando o processo administrativo é aberto pela Funai e inicia-se a 1ª etapa, ou seja, o início da fase de *"Identificação e delimitação"*), até que sobrevenha alteração legislativa da Lei 14.701/2023;

d) dos §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei 14.701/2023, considerando-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes não indígenas até que sejam declarados os limites da demarcação pelo Ministro da Justiça (portaria de declaração);

e) do art. 13 da Lei 14.701/2023, mantendo-se o que decidido no item VIII do tema 1.031 da RG, assegurando ao particular que tiver sido alcançado pelo redimensionamento da delimitação anterior, em qualquer circunstância, o direito à indenização na forma do item V do tema 1.031 da RG;

f) sem redução de texto, do art. 14 da Lei 14.701/2023, estabelecendo interpretação conforme à Constituição no sentido de que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos devem ser adequados à Lei 14.701/2023, ressalvados os atos administrativos praticados anteriormente à sua vigência;

g) sem redução de texto, dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei 14.701/2023, procedendo à interpretação conforme à Constituição, aplicando a norma unicamente quando o ato de transferência do domínio indígena **não** guarde correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena, ainda que sob forma substitutiva, compensatória ou complementar daquela tradicionalidade, a exemplo das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973; das terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973), situações nas quais serão aplicáveis ao regime do art. 231 da CF;

h) do parágrafo único do art. 20 da Lei 14.701/2023, bem ainda procedendo à interpretação conforme à Constituição ao art. 20, *caput*, e ao art. 22 da Lei 14.701/2023, para assentar a necessidade de haver expressa motivação, com base no postulado da proporcionalidade, da presença, no ato administrativo, de fundamentos fáticos que amparem a interferência estatal no uso e gozo da posse coletiva indígena e assegurado o direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas envolvidas;

i) do art. 23, *caput* e seu § 1º, bem ainda da expressão "*nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor*", constante do § 2º do art. 23, possibilitando que ocorra o trânsito de visitantes e pesquisadores em áreas indígenas nas seguintes hipóteses: (a) por particulares, desde que autorizados pela comunidade indígena; (b) por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos; (c) pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos; (d) por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; (e) por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos de passagem ou (f) para desenvolvimento de turismo em terras indígenas, desde que: (f.1) seja organizado pela própria comunidade indígena, devendo ser permitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros; e (f.2) respeitada a autodeterminação dos indígenas;

j) sem redução de texto, dos arts. 26 e 27 da Lei 14.701/2023 mediante interpretação conforme à Constituição, no sentido de que se sobressaem constitucionais e convencionais desde que condicionados à circunstância de que os resultados de tais atividades sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena;

k) da expressão "*em 5 de outubro de 1988*", presente nas alterações procedidas no art. 2º, IX, da Lei 4.132/1962 e no art. 2º, IX, da Lei

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

6.001/1973, pelos arts. 31 e 32 da Lei 14.701/2023;

6.3) declaração de inconstitucionalidade por omissão quanto ao art. 67 do ADCT, conferindo prazo de até 60 (sessenta) dias aos Poderes Públicos para que cumpram todas as determinações contidas na integralidade das disposições contidas no tópico 5 deste voto. Registro, **de forma expressa, que elas são transitórias, para fins de superação da omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT, e persistirão até que sobrevenha lei formal e material do Parlamento Federal; e**

6.4) declaro prejudicados os agravos interpostos em face das decisões monocráticas anteriores.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 220D-027F-7C15-2073 e senha 2BEB-4FE0-4045-3854

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S)	: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA
ADV.(A/S)	: RICARDO BARAVIERA SOBRINHO
ADV.(A/S)	: INGRID GOMES MARTINS
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S)	: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S)	: FÁBIO KONDER COMPARATO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE.	: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
AM. CURIAE.	: WWF - BRASIL
ADV.(A/S)	: DANIELA MALHEIROS JEREZ
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 14F4-45B0-AD68-99E9 e senha ADAC-82B3-E5E2-6B25

	SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: ANA CLÁUDIA CIFALI
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S)	: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
AM. CURIAE.	: COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S)	: CRISTIANE SOARES DE SOARES
ADV.(A/S)	: MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA
ADV.(A/S)	: EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA
ADV.(A/S)	: CAROLINA RIBEIRO SANTANA
ADV.(A/S)	: LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S)	: LEONARDO LIMA GÜNTHER
ADV.(A/S)	: GABRIELA ARAUJO PIRES
ADV.(A/S)	: JULIA ANDRADE FEREZIN
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINE SILVA MAGNONI
ADV.(A/S)	: LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: CAROLINE LEAL MACHADO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S)	: MAURICIO GUETTA
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	: LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ADV.(A/S)	: CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 14F4-45B0-AD68-99E9 e senha ADAC-82B3-E5E2-6B25

AM. CURIAE.	: CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S)	: ALUISIO LADEIRA AZANHA
AM. CURIAE.	: POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S)	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S)	: ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: CECILIA PAIVA SOUSA
ADV.(A/S)	: PATRICIA OLIVEIRA GOMES
ADV.(A/S)	: PÉRICLES MARTINS MOREIRA
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S)	: ADELAR CUPSINSKI

COMPLEMENTO AO VOTO:

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):

No item "4.5)" do meu voto, tratei do art. 10 da Lei 14.701/2023, que assim dispõe:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 14F4-45B0-AD68-99E9 e senha ADAC-82B3-E5E2-6B25

> "Art. 10. Aplica-se aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, o disposto no art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)."

Entendi que, ao se determinar que o trabalho dos antropólogos, peritos e outros profissionais especializados, nomeados pelo Poder Público, observem as disciplinas previstas no art. 148 do Código de Processo Civil, a norma impugnada apenas se estenderia àqueles profissionais as situações configuradoras de impedimentos e de suspeição, tal como explicitado no referido dispositivo.

Desse modo, desde que fossem consideradas as causas previstas no art. 18 e o regramento previsto nos arts. 19 a 21, todos da Lei 9.784/1999, conclui inexistir qualquer mácula na necessidade de observância do disposto no art. 148 do CPC, por se tratar de norma de extensão implícita no ordenamento jurídico, razão pela qual afastei a alegação de inconstitucionalidade, neste tópico.

Com o início do julgamento das ações no plenário virtual, o Ministro Flávio Divo formulou ressalva quanto a este dispositivo, propondo que, diante da regulamentação própria da Lei n. 9784/99, não se importasse para o âmbito administrativo restrições mais amplas previstas para a esfera judicial.

Registrou, ainda, preocupação quanto aos "[...] *riscos ao andamento de procedimento que deve ser baseado na Lei 9784/99, especialmente se levarmos em conta os princípios da celeridade do processo administrativo que busca ser mais ágil e menos oneroso que o judicial; além de reger-se pela busca do formalismo moderado, prestigiando que o ato atinja suas finalidades e não gere prejuízo às partes e, finalmente, que seja possível alcançar a verdade material*.". (p. 24).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 14F4-45B0-AD68-99E9 e senha ADAC-82B3-E5E2-6B25

Assim, após melhor reflexão, concluí que, de fato, deve se impor a prevalência de regras administrativas expressas sobre regras elaboradas para o processo judicial, aplicáveis apenas subsidiariamente.

Além disso, também constou do voto do Ministro Flávio Dino sugestão de ampliação do prazo concedido de 60 (sessenta) para 180 (cento e oitenta) dias aos Poderes Públicos para que cumpram as determinações contidas no tópico 5 do voto, visando a superação, de forma transitória, da omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT.

Reputo razoável o acolhimento do prazo indicado, especialmente em razão do detalhamento das medidas estabelecidas.

Ante o exposto, ajusto meu voto para acompanhar seguintes ressalvas formuladas pelo Ministro Flávio Dino: (i) declarar a inconstitucionalidade do art. 10, da Lei 14.701/2023; e (ii) conceder o prazo de 180 (cento e oitenta) dias aos Poderes Públicos para que cumpram as determinações contidas no tópico 5 do voto, visando a superação, de forma transitória, da omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 14F4-45B0-AD68-99E9 e senha ADAC-82B3-E5E2-6B25

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S)	: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA
ADV.(A/S)	: RICARDO BARAVIERA SOBRINHO
ADV.(A/S)	: INGRID GOMES MARTINS
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S)	: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S)	: FÁBIO KONDER COMPARATO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE.	: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
AM. CURIAE.	: WWF - BRASIL
ADV.(A/S)	: DANIELA MALHEIROS JEREZ
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

	SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: ANA CLÁUDIA CIFALI
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S)	: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
AM. CURIAE.	: COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S)	: CRISTIANE SOARES DE SOARES
ADV.(A/S)	: MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA
ADV.(A/S)	: EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA
ADV.(A/S)	: CAROLINA RIBEIRO SANTANA
ADV.(A/S)	: LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S)	: LEONARDO LIMA GÜNTHER
ADV.(A/S)	: GABRIELA ARAUJO PIRES
ADV.(A/S)	: JULIA ANDRADE FEREZIN
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINE SILVA MAGNONI
ADV.(A/S)	: LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: CAROLINE LEAL MACHADO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S)	: MAURICIO GUETTA
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	: LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ADV.(A/S)	: CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

AM. CURIAE.	: CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S)	: ALUISIO LADEIRA AZANHA
AM. CURIAE.	: POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S)	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S)	: ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: CECILIA PAIVA SOUSA
ADV.(A/S)	: PATRICIA OLIVEIRA GOMES
ADV.(A/S)	: PÉRICLES MARTINS MOREIRA
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S)	: ADELAR CUPSINSKI

VOTO:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se da análise conjunta das questões enfrentadas nas ações de controle concentrado de constitucionalidade: ADC 87, ADI 7.582, ADI 7.583 e ADI 7.586.

Inicialmente, registro as minhas homenagens ao ilustre Relator e decano deste STF, **Ministro Gilmar Mendes**, pelo importante e denso

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

Voto ofertado à análise do Plenário. Ficou nítido que este trabalho de S. Exa. é oriundo de três fontes revestidas de altíssima legitimidade:

1. A vasta experiência profissional do Relator, espelhada inclusive em reconhecida produção doutrinária no território do Direito Constitucional;

2. A cuidadosa e respeitosa análise da jurisprudência do Supremo Tribunal - desde os anos 60 do século XX até os dias atuais - bem como da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Realço que, em ambos os casos, são órgãos jurisdicionais com tradição de prestígio aos direitos dos indígenas;

3. A ampla participação social - com a escuta de todos os interessados em dezenas de audiências realizadas pelo Relator - e com detalhadas sustentações orais na Tribuna da Advocacia, estendendo-se por duas Sessões Plenárias. Merece especial destaque a participação marcante de diversos advogados e advogadas indígenas, que conjugaram saber técnico com instrutivos testemunhos pessoais, portadores de sentimentos e vivências que integram o ato de julgar um litígio relativo a direitos humanos de tão elevada hierarquia.

O Voto em análise divide-se em duas partes centrais. A primeira, uma proposta de eventual projeto de lei - nascida de uma Comissão Especial - em relação a qual considero que não cabe qualquer decisão de mérito, neste momento, evitando-se qualquer alegação de suposta invasão em uma tarefa típica do Poder Legislativo: analisar e aprovar leis. Ressalto que não se cuida de matéria em que se reconheça a competência deflagradora do processo legislativo ao STF, conforme artigos 93 e 96, II, da Constituição Federal. Assim, penso que um juízo de mérito - nesse momento - é incabível, posto que caberá ao STF eventualmente examinar a constitucionalidade de lei a ser emanada do Congresso Nacional.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

De todo modo, dada a alta qualidade técnica do estudo, propugno que seja homologado o trabalho da Comissão Especial, sem considerações de mérito, e remetido às presidências da Câmara e do Senado. Com efeito, não há dúvida quanto à legitimidade da instituição e do funcionamento da Comissão Especial, no âmbito de um processo estrutural em tramitação no STF, posto que, se uma ou outra entidade resolve não atender ao convite do Poder Judiciário, tal recusa não macula a ampla representatividade do debate.

A segunda parte do Voto do Relator pronuncia alguns juízos de inconstitucionalidade ou de fixação de interpretação conforme a Constituição quanto à Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023.

Para emissão do meu entendimento no tocante a essas proposições do Relator, fixo a seguir algumas premissas fundamentais.

DA INTENSA COLISÃO DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS

O tema em voga, que trata sobre a regulamentação do art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas no Brasil, com a consequente alteração das leis anteriores (n. 11.460/2007, 4.132/62 e 6.001/73),. é de análise importante e urgente.

Eis o que dispõe o art. 231 do texto constitucional:

> Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

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

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

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

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

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

§ 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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

> 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.

Há muito se aguarda que a observância do art. 67 do ADCT assegure o cumprimento pleno do citado artigo 231, sendo importante relembrar que há mais de 30 anos de espera para a efetivação da demarcação das terras indígenas. A mora injustificada nesta implementação produz efeitos graves e lesivos à ordem constitucional. Tal omissão compromete a segurança jurídica, além de fragilizar a proteção de direitos fundamentais. Tem o potencial de inviabilizar a própria existência das comunidades indígenas, pois estas são indissociavelmente ligadas ao território. Simultaneamente, ocasiona a perpetuação de incertezas para comunidades não indígenas de boa-fé, que, não raro, encontram-se em situação de vulnerabilidade, comprometendo a estabilidade social e econômica de milhares de pessoas.

A mora estatal afronta a dimensão objetiva dos direitos fundamentais e impõe ônus existenciais e patrimoniais incompatíveis com a Constituição. Neste momento, é preciso atuação eficaz do Poder Público, de modo a se ultimar a demarcação das terras indígenas, harmonizar os direitos em conflito e assegurar a efetividade da Lei, que, uma vez editada, deve ser obrigatoriamente compatível com os preceitos constitucionais.

Em um tema dessa natureza, é inegável reconhecer a existência de intensa colisão entre direitos de estatura constitucional. De um lado há povos indígenas fortemente dependentes da atuação do Estado para a sua defesa e perpetuação. De outro, proprietários ou posseiros, muitos de boa-fé, que desenvolvem suas atividades com a crença da legalidade,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

enquanto o Estado se queda inerte, num hiato legislativo e administrativo que não permite mais prolongamento.

Diante da celeuma que se instala, o princípio da unidade da Constituição demanda que se proceda à máxima harmonização possível entre os direitos, **tendo como vetor primacial - no caso concreto - os direitos indígenas.**

Para isso, a hermenêutica constitucional oferece princípios e técnicas que ajudam o intérprete a fixar o melhor sentido da lei, considerando que esse sentido está implícito na essência do sistema normativo. A interpretação constitucional deve buscar justiça, equidade, razoabilidade, segurança jurídica e harmonia, sendo dinâmica e voltada às necessidades sociais, dando precedência interpretativa aos princípios fundamentais. Como ensina o ilustre Ministro Alexandre de Moraes:

> "O conflito entre direitos e bens constitucionalmente protegidos resulta do fato de a Constituição proteger certos bens jurídicos (saúde pública, segurança, liberdade de imprensa, integridade territorial, defesa nacional, família, idosos, índios etc.), que podem vir a encontrar-se numa relação do conflito ou colisão. Para solucionar-se esse conflito, compatibilizando-se as normas constitucionais, a fim de que todas tenham aplicabilidade, a doutrina aponta diversas regras de hermenêutica constitucional em auxílio ao intérprete. (...)
>
> Peter Häberle salienta que a "questão essencial sobre a interpretação constitucional é a indagação sobre as tarefas e os objetivos da interpretação constitucional'', apontando como sendo essas tarefas e objetivos a
>
> "justiça, equidade, equilíbrio de interesses, resultados satisfatórios, razoabilidade, praticabilidade, justiça material, segurança jurídica, previsibilidade, transparência, capacidade

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

de consenso, clareza metodológica, abertura, formação de unidade, harmonização, força normativa da Constituição, correção funcional, proteção efetiva da liberdade, igualdade social, ordem pública voltada para o bem comum'' (Hermenêutica constitucional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. p. 11 – tradução de Gilmar Ferreira Mendes).

(...)

Analisando a Constituição Federal, Raul Machado Horta aponta a precedência, em termos interpretativos, dos Princípios Fundamentais da República Federativa e a enunciação dos Direitos e Garantias Fundamentais, dizendo que:

"é evidente que essa colocação não envolve o estabelecimento de hierarquia entre as normas constitucionais, de modo a classificá-la em normas superiores e normas secundárias. Todas são normas fundamentais. A precedência serve à interpretação da Constituição, para extrair dessa nova disposição formal a impregnação valorativa dos Princípios Fundamentais, sempre que eles forem confrontados com atos do legislador, do administrador e do julgador'', motivo pelo qual classifica-a de Constituição plástica (Estudos de direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 239-240).

A Constituição Federal há de sempre ser interpretada, pois somente através da conjugação da letra do texto com as características históricas, políticas, ideológicas do momento, se encontrará o melhor sentido da norma jurídica, em confronto com a realidade sociopolítico-econômica e almejando sua plena eficácia.

[...]

Dessa forma, quando houver conflito entre dois ou mais direitos ou garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do princípio da concordância prática ou da harmonização, de forma a coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

> evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual (contradição dos princípios), sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com suas finalidades precípuas. MORAES, Alexandre de. Direitos Humanos Fundamentais - 12ª Edição 2021. 12. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. E-book. Pp. 4 e 27. ISBN 9788597026825. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597026825/. Pp. 3-5. Acesso em: 13 dez. 2025.

No caso em tela, a própria denominação "povos originários" já insinua essa prioridade hermenêutica. Ademais, não há dúvida de que se cuida da parte mais frágil nas relações socioeconômicas hodiernas, o que exige do Direito um esforço adicional para atender ao princípio da igualdade, em sua dimensão material.

A necessidade de se assegurar a igualdade material na demarcação das terras indígenas encontra guarida na aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana e na consecução dos objetivos fundamentais de nossa República (CF. Art. 3.º, I e IV). Demanda a assunção de providências concretas que reconheçam as especificidades históricas, culturais e sociais dos povos originários e que lhe confiram condições efetivas para o exercício pleno de seus direitos. Essa compreensão é indispensável à consolidação do Estado Democrático de Direito, pluralista e comprometido com a promoção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Tal primazia dos direitos indígenas, contudo, não exclui outros direitos, entre os quais se encontram a propriedade e as posses de boa-fé. É fundamental assinalar que tais direitos não são titularizados apenas por grandes proprietários ou posseiros com alto poder econômico. **A**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

experiência mostra que muitas vezes estão em jogo interesses de comunidades pobres, integradas por não indígenas, que estão há décadas na mesma terra, praticando agricultura familiar, inclusive em alguns casos por derivação de projetos de assentamento do INCRA ou de órgãos fundiários estaduais.

Por essas razões é tão relevante o debate proposto, ao que se pode acrescentar da doutrina de Gilmar Mendes e Paulo Gonet, as seguintes considerações:

> A proteção jurídica que a Constituição confere aos povos indígenas (arts. 231 e 232) tem forte repercussão no direito de propriedade (pública ou privada), pois reconhece a eles direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam (competindo à União demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens).
>
> É o que se verifica, por exemplo, no art. 231, § 6º, da Constituição, que estabelece serem nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas, ou a exploração de seus bens, riquezas e recursos naturais (ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar). Dessa forma, não decorre da declaração de nulidade e da extinção dos atos acima referidos qualquer direito à indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.
>
> Assim, torna-se essencial à garantia da propriedade, nesse tema, haver adequada definição de institutos jurídicos e respeito à segurança jurídica, ao se discutirem questões como: a conceituação de terras indígenas, o respeito a um devido processo legal administrativo de demarcação, a adoção de critérios objetivos e subjetivos bem definidos e regulamentados

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

> para o reconhecimento de área indígena, a precisão do regime jurídico dos bens integrantes da área demarcada (consideradas as frequentes superposições de afetações públicas), o respeito ao princípio federativo etc.
>
> Ainda que o texto constitucional estabeleça algumas balizas gerais, a matéria envolve grande complexidade fática e jurídica e inúmeras controvérsias e dificuldades interpretativas (inclusive no que diz respeito às repercussões relativas à garantia da propriedade). (MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. Série Idp - Curso de Direito Constitucional - 20ª Edição 2025. 20. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.295. ISBN 9788553627233. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627233/. Acesso em: 13 dez. 2025. p. 292-295).

Nesse passo, a justa proteção a direitos dos indígenas não pode implicar a total desproteção a direitos de não indígenas, sobretudo aqueles mais carentes, posto que uma política pública não pode ter como subproduto mais pobreza, em um país marcado por tantas injustiças e desigualdade.

DA AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS

O modelo constitucional delineado nos arts. 231 e seguintes da Constituição Federal declara aos povos indígenas o reconhecimento de seus direitos fundamentais, entre os quais a garantia contra a supressão de seus modos tradicionais de vida.

A Constituição alberga múltiplas formas de viver, por isso é absolutamente possível ter plenitude de direitos sem necessitar de acesso

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

a bens materiais "modernos" e repudiando qualquer tipo de acumulação privada. Sem dúvida esse é um modo legítimo de ser "rico". Ocorre, contudo, que a pluralidade de perspectivas dos povos indígenas pode eventualmente abranger possuir telefone celular, automóveis, casas de alvenaria, internet banda larga e acesso a Netflix, Spotify e similares, sem por tal motivo deixar de ser indígena. **A decisão sobre o que cada coletivo considera como sendo bem-viver não cabe a um Tribunal ou a Governos, tampouco a organizações de não indígenas.**

Em acatamento à autodeterminação dos povos indígenas, cabe ao STF assegurar o respeito à Constituição, sem chancelar quaisquer teses etnocêntricas ou que pretendam decidir - "substituindo" os indígenas - sobre o que seria "o melhor para eles".

A Constituição Federal rompe o paradigma assimilacionista e reconhece como legítimo o modo de ser, viver e decidir da comunidade. **O novo paradigma é a diferença**:

> "Os dispositivos constitucionais tiveram a preocupação em proteger as minorias étnicas, mas também determinam a demarcação das suas terras, o direito à alteridade e à diferença, o direito à educação bilíngue, a defesa do patrimônio material e imaterial, como também à sua autodeterminação, na livre escolha da sua forma de viver, criar e se expressar, através dos seus costumes e rituais ancestrais. A Constituição de 1988 resgata a importância do multiculturalismo na proteção à cultura dos diversos segmentos responsáveis pela formação do povo brasileiro, reverenciando as criações culturais e as manifestações dos diferentes grupos sociais da cultura popular. Entretanto, apesar da importância do reconhecimento da cultura indígena e dos povos tradicionais através do patrimônio imaterial que são transmitidos de geração em geração, na forma oral, através da dança, da música, das pinturas, do artesanato,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

> dos rituais, da culinária, das técnicas de manejo de seus recursos naturais etc., a questão principal é, sem dúvida, a do reconhecimento da territorialidade para os povos indígenas" (...)
>
> (ORDY, Barbieri, Samia R. Os direitos dos povos indígenas. São Paulo: Almedina Brasil, 2024. E-book. p.35. ISBN 9786556273471.Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273471/. Acesso em: 13 dez. 2025. p. 109).

A tentativa de impor diretrizes externas, ainda que sob a roupagem de legalidade estatal, configura afronta à essência dos direitos originários, pois implica em subordinar a autodeterminação coletiva indígena a parâmetros que não lhes são próprios e que inclusive podem se alterar ao longo das gerações.

O Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de se debruçar sobre esse aspecto para reconhecer a superação do paradigma assimilacionista. Também tratou da impropriedade da busca por uma identidade única e exortou reconhecimento da liberdade de organização e formas de viver, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 991, de relatoria do eminente Ministro Edson Fachin:

> EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. REFERENDO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO PONTUAL DO PODER JUDICIÁRIO. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DOS POVOS INDÍGENAS ISOLADOS E DE RECENTE CONTATO. PLANO DE AÇÃO PARA A REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS COM PRESENÇA DE POVOS ISOLADOS E DE RECENTE CONTATO. CRITÉRIOS PARA A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

> REALIZAÇÃO DA CONSULTA PREVISTA NA CONVENÇÃO 169. RECONHECIMENTO DA FORMA ISOLADA DE VIVER COMO LIVRE AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS ISOLADOS. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a legitimidade ativa da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, nos termos do art. 232 da Constituição da República. 2. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é meio processualmente adequado ao litígio de feição estrutural. Precedentes. 3. A superação do paradigma assimilacionista para um de respeito à pluralidade e ao seu modo de vida traduz-se na política do não contato, de forma a respeitar a escolha das comunidades em permanecer distantes do modo de vida da sociedade envolvente, de manter a integridade das terras necessárias à sua subsistência e ao desenvolvimento de sua expressão cultural, e também de evitar a disseminação de patógenos que possam levar à propagação de doenças e ao extermínio de um grande número de indígenas, diante da evidente vulnerabilidade imunológica que possuem. 4. A omissão comprovada da Administração Pública na adoção de medidas para a proteção da vida e da integridades física dos territórios de povos indígenas isolados e de recente contato, somado ao riscos inerentes à abertura de suas terras à exploração comercial, justifica a ordem para que a elaboração de um Plano de Ação para o saneamento dessas irregularidades. 5. Medida cautelar referendada. (ADPF 991 MC-Ref, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-09-2023 PUBLIC 02-10-2023)

Entendo que a Constituição deve, assim, ser compreendida como um instrumento de máxima proteção e de mínima ingerência sobre os indígenas. Sua função é assegurar que as decisões tomadas pelos povos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

indígenas sejam respeitadas e legitimadas, sem que a norma estatal dite ou conduza suas escolhas, a não ser quando estas são incompatíveis com outras definições expressas na Carta Magna.

DA NECESSÁRIA UNIFORMIZAÇÃO E ESTABILIDADE JURISPRUDENCIAL

Além das premissas acima delineadas, é imprescindível estabelecer uma de índole processual. O artigo 926 do CPC dispõe que: "Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente."

Este dispositivo traduz um dever institucional aos tribunais, voltado à preservação da segurança jurídica e da confiança legítima dos jurisdicionados. A estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência não devem ser interpretadas apenas como recomendações, mas exigências que asseguram previsibilidade e racionalidade ao sistema de Justiça.

Nesse contexto, a tese firmada no Tema 1031, recentemente deliberada e aprovada por este Supremo Tribunal Federal, insere-se nessa lógica de uniformização e consolidação. Por isso, não há fundamento jurídico para que o STF reveja, de forma precipitada, aquilo que foi objeto de exaustiva deliberação colegiada.

Assim dispôs a Tese do Tema 1.031, abaixo transcrita:

I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

II - 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;

III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;

IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no § 6º do art. 231 da CF/88;

V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

VI – Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento;

VII – É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT);

VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento;

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;

X - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

XI - As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis;

XII – A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas;

XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei.

Desse qualificado conjunto normativo, cumpre destacar que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento pela rejeição da tese do denominado "Marco Temporal". Tal decisão – conforme propõe o ministro Gilmar Mendes – deve ser reafirmada, pois traduz interpretação vinculante da Constituição. Dizendo de outro modo: são inconstitucionais, à luz do Poder Constituinte Originário, todas as normas que busquem consagrar o Marco Temporal, inclusive mediante aprovação de Propostas de Emenda à Constituição (PEC).

Esta foi a deliberação do STF, retratada na Tese 1031, e reabrir tal debate é um desserviço ao objetivo de termos uma nação com instituições sólidas e previsíveis, como indica - quanto à jurisprudência - o referido artigo 926 do CPC. A Constituição Federal de 1988 reconhece o direito, mas não o cria; apenas o declara e garante sua proteção. Assim, qualquer tentativa de condicionar a demarcação de terras indígenas à data da promulgação da Constituição de 1988 afronta o texto constitucional e a jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal.

A imposição do marco temporal implicaria restrição indevida ao

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

alcance do direito originário dos indígenas, configurando violação ao princípio da vedação ao retrocesso e à proteção insuficiente dos direitos fundamentais.

Neste passo, **inclusive propostas de emenda constitucional que pretendam introduzir tal limitação são materialmente inconstitucionais**, pois atingem o núcleo essencial dos direitos fundamentais, o que é vedado pelo constituinte originário. O Poder Legislativo não pode, sob qualquer pretexto, suprimir ou reduzir direitos assegurados aos povos indígenas, sob pena de ofensa aos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito.

A situação foi muito bem enfrentada pelo eminente Ministro Edson Fachin, no RE 1017365 que deu origem ao Tema 1031, o que se reproduz, por pertinência:

> "Em primeiro lugar, incide sobre o disposto no artigo 231 do texto constitucional a previsão do artigo 60, §4º da Carta Magna, consistindo, pois, cláusula pétrea à atuação do constituinte reformador, que resta impedido de promover modificações tendentes a abolir ou dificultar o exercício dos direitos individuais e coletivos emanados do comando constitucional do artigo citado: (...)
>
> Em segundo lugar, os direitos emanados do artigo 231 da CF/88, enquanto direitos fundamentais, estão **imunes às decisões das maiorias legislativas eventuais com potencial de coartar o exercício desses direitos**, uma vez consistirem em compromissos firmados pelo constituinte originário, além de terem sido assumidos pelo Estado Brasileiro perante diversas instâncias internacionais (como, por exemplo, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e a Declaração das nações Unidas sobre os Povos Indígenas). Portanto, consistem em obrigações exigíveis perante a Administração Pública,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

> consistindo em dever estrutural a ser desempenhado pelo Estado, e não meramente conjuntural.
>
> Em terceiro lugar, por se tratar de direito fundamental, aplica-se aos direitos indígenas a vedação ao retrocesso e a proibição da proteção deficiente de seus direitos, uma vez que atrelados à própria condição de existência e sobrevivência das comunidades e de seu modo de viver."

Cumpre destacar que a edição da Lei n. 14.701/2023 pelo legislador, conforme bem observado pelo eminente Ministro Gilmar Mendes em seu voto condutor, traduz tentativa de implementar verdadeiras medidas de backlash, com o objetivo de esvaziar ou contrariar entendimentos amplamente consolidados pela Corte sobre a matéria.

A partir dessas constatações, importa dizer que o Supremo Tribunal Federal não se propõe a atuar como antagonista do denominado por alguns como "progresso", mas, sim, a harmonizar os direitos envolvidos, o que já fez quando da edição do Tema 1.031. Naquela ocasião, assegurou a adequada proteção ao meio ambiente, a efetividade dos direitos fundamentais, a reparação histórica das perdas decorrentes de práticas etnocêntricas, bem como o respeito e a recomposição dos direitos dos possuidores de boa-fé. E é neste sentido que se encaminha este voto.

DA ANÁLISE DE MÉRITO DAS AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

Mais uma vez, sublinho a altíssima qualidade das reflexões do Ministro Gilmar Mendes, com as quais, de um modo geral, guardo convergência quanto às conclusões. Assim sendo, acompanho as seguintes indicações do Relator, abaixo transcritas, sobre os juízos de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

inconstitucionalidade ou de fixação de interpretação conforme à Constituição, de acordo com o caso, quanto à Lei n. 14.701, de 20 de outubro de 2023:

6.2) procedência em parte dos pedidos da ADC 87, ADI 7.582, 7.583 e 7.586, declarando a inconstitucionalidade:

a) da expressão "na data da promulgação da Constituição Federal", do caput do art. 4º, bem ainda dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei 14.701/2023;

b) com redução de texto, da interpretação que exija o registro em "áudio e vídeo". Tal expressão deve ser compreendida como alternativa, ou seja, "áudio ou vídeo". A novel exigência não pode ser oponível aos laudos antropológicos que tenham sido finalizados, documentados e entregues à Funai até a entrada em vigor da Lei 14.701/2023;

c) sem redução de texto, das expressões "desde o início do procedimento" e "desde o início do processo administrativo demarcatório", dispostas nos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023, às quais se deve dar interpretação conforme à Constituição no sentido da abertura da fase instrutória (quando o processo administrativo é aberto pela Funai e inicia-se a 1ª etapa, ou seja, o início da fase de "Identificação e delimitação"), até que sobrevenha alteração legislativa da Lei 14.701/2023;

d) dos §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei 14.701/2023, considerando-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes não indígenas até que sejam declarados os limites da demarcação pelo Ministro da Justiça (portaria de declaração);

e) do art. 13 da Lei 14.701/2023, mantendo-se o que decidido no item VIII do tema 1.031 da RG, assegurando ao particular que tiver sido alcançado pelo redimensionamento da delimitação anterior, em qualquer circunstância, o direito à indenização na forma do item V do tema 1.031 da RG;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

f) sem redução de texto, do art. 14 da Lei 14.701/2023, estabelecendo interpretação conforme à Constituição no sentido de que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos devem ser adequados à Lei 14.701/2023, ressalvados os atos administrativos praticados anteriormente à sua vigência;

g) sem redução de texto, dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei 14.701/2023, procedendo à interpretação conforme à Constituição, aplicando a norma unicamente quando o ato de transferência do domínio indígena não guarde correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena, ainda que sob forma substitutiva, compensatória ou complementar daquela tradicionalidade, a exemplo das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973; das terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973), situações nas quais serão aplicáveis ao regime do art. 231 da CF;

h) do parágrafo único do art. 20 da Lei 14.701/2023, bem ainda procedendo à interpretação conforme à Constituição ao art. 20, caput, e ao art. 22 da Lei 14.701/2023, para assentar a necessidade de haver expressa motivação, com base no postulado da proporcionalidade, da presença, no ato administrativo, de fundamentos fáticos que amparem a interferência estatal no uso e gozo da posse coletiva indígena e assegurado o direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas envolvidas;

i) do art. 23, caput e seu § 1º, bem ainda da expressão "nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor", constante do § 2º do art. 23, possibilitando que ocorra o trânsito de visitantes e pesquisadores em áreas indígenas nas seguintes hipóteses: (a) por particulares, desde que autorizados pela comunidade indígena; (b) por agentes públicos justificadamente a serviço de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

um dos entes federativos; (c) pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos; (d) por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; (e) por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos de passagem ou (f) para desenvolvimento de turismo em terras indígenas, desde que: (f.1) seja organizado pela própria comunidade indígena, devendo ser permitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros; e (f.2) respeitada a autodeterminação dos indígenas;

j) [...] 27 da Lei 14.701/2023 mediante interpretação conforme à Constituição, no sentido de que se sobressaem constitucionais e convencionais desde que condicionados à circunstância de que os resultados de tais atividades sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena;

k) da expressão "em 5 de outubro de 1988", presente nas alterações procedidas no art. 2º, IX, da Lei 4.132/1962 e no art. 2º, IX, da Lei 6.001/1973, pelos arts. 31 e 32 da Lei 14.701/2023;

6.3) declaração de inconstitucionalidade por omissão quanto ao art. 67 do ADCT, conferindo prazo de até 60 (sessenta) dias aos Poderes Públicos para que cumpram todas as determinações contidas na integralidade das disposições contidas no tópico 5 deste voto. Registro, de forma expressa, que elas são transitórias, para fins de superação da omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT, e persistirão até que sobrevenha lei formal e material do Parlamento Federal; e 6.4) declaro prejudicados os agravos interpostos em face das decisões monocráticas anteriores.

Faço, entretanto, algumas breves ressalvas e sugestões adicionais à reflexão do Colegiado.

a) **Art. 10 da Lei 14.701/2023:**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

Prevê o artigo que: "aplica-se aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, o disposto no art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)."

De se observar que a lei determinou a extensão da aplicação dos motivos de impedimento e suspeição explicitados no art. 148 do Código de Processo Civil, mesmo havendo disposição na Lei n. 9784/99, que fixa regras gerais para o processo administrativo federal.

Neste ponto, proponho a reflexão de que, diante da regulamentação própria da lei n. 9784/99, não há razão para importar para o âmbito administrativo restrições mais amplas previstas para a esfera judicial.

O CPC busca regulamentar a participação de tais experts em processo judicial, enquanto a lei n. 9784/99 regulamenta especificamente as situações dos experts em atuação na fase administrativa. A pretendida equiparação parece ignorar a existência de tipos diversos de processos, que tramitam em poderes que cumprem tarefas com essências distintas. O Poder Executivo é eleito, logo está vinculado a um programa aprovado nas urnas, por conseguinte as orientações administrativas - desde que constitucionais - são legítimas, não havendo exigência alta de "neutralidade". O mesmo não se dá quanto ao Poder Judiciário, em que a máxima equidistância possível deve ser buscada, em face de sua condição de árbitro de agudas controvérsias, daí a existência - por exemplo- do princípio da inércia, e no caso em foco, de regras mais largas e duras quanto a impedimentos e suspeições. Dessa maneira, a extensão a processos administrativos de regras do CPC, havendo regras específicas mais adequadas, somente se presta para suscitar supostas nulidades perante o Poder Judiciário, tornando ainda mais morosa a atividade administrativa.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

Assim, não encontra amparo constitucional que alegados impedimento ou suspeição afastem da construção do laudo antropológico administrativo profissionais cuja contribuição pode ser reavaliada jurisdicionalmente, ao contrário dos que atuam judicialmente e não podem ter suas atuações revistas administrativamente.

Externo, no ponto, compreensão sobre os riscos ao andamento de procedimento que deve ser baseado na Lei 9784/99, especialmente se levarmos em conta os princípios da celeridade do processo administrativo que busca ser mais ágil e menos oneroso que o judicial; além de reger-se pela busca do formalismo moderado, prestigiando que o ato atinja suas finalidades e não gere prejuízo às partes e, finalmente, que seja possível alcançar a verdade material.

Considero que deve ser expungida a imposição de regras próprias do CPC aos auxiliares dos entes públicos que estejam atuando em processos administrativos, em razão de considerar suficientes as regras estipuladas nos arts. 18 e seguintes da Lei n. 9874/99. Esta é a interpretação mais compatível com a Separação de Poderes, que impõe a prevalência de regras administrativas expressas, por sobre regras elaboradas para o processo judicial, aplicáveis apenas subsidiariamente.

b) Art. 23 da Lei 14.701/2023:

Também apresento juízo crítico ao artigo 23 e parágrafos 1º e 2º da Lei n. 14.701/23, assim escritos:

> "Art. 23. O usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do respectivo regime de proteção.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

> § 1º O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, considerados os seus usos, tradições e costumes, e poderá, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.
>
> § 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor."

Vejo uma inversão da ordem de proteção elencada nos artigos 231 e 232 da Constituição Federal, na medida em que atribui ao órgão gestor da unidade de conservação a responsabilidade para dirimir questões referentes ao usufruto exclusivo dos povos indígenas em suas próprias terras. Na hipótese, **a posse constitucional dos indígenas deve ter hierarquia mais elevada do que decisões de funcionários administrativos.**

Lembro o comando emanado do § 2º do artigo 231, da Constituição Federal, o qual estipula que as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas se destinam a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

De igual modo, pode ser danoso, especialmente aos povos isolados, a atribuição de responsabilidade ao órgão de gestão ambiental para a definição de horários e condições para o ingresso de visitantes e pesquisadores não indígenas nas terras protegidas. **A relação de subordinação deve ser oposta. O órgão gestor apresenta as suas pretensões e a comunidade indígena, estipula, de acordo com os seus interesses, as regras para normatizar a presença de visitantes e pesquisadores em seu território.**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

Assim, para manter a hegemonia dos povos originários em relação à construção do seu próprio destino, sem prejuízo das ações legítimas de órgãos públicos tendentes a proteger o meio ambiente, tenho como inconstitucionais o artigo 23, *caput* e seus parágrafos 1º e 2º, da Lei 14.701/23.

c) Art. 26, § 2.º da Lei n. 14.701/23

Dispõe tal preceito legal:

> "§ 2º É permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas, desde que: (Promulgação partes vetadas)
>
> I - os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena; (Promulgação partes vetadas)
>
> II - a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade;
>
> III - a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual;
>
> IV - os contratos sejam registrados na Funai."

Vislumbro, no caso, desproporcional flexibilização da regra que impede o exercício de atividades econômicas por não indígenas nas áreas protegidas.

Tamanha é a preocupação da Constituição Federal sobre o tema que o § 6º do artigo 231 estipula que são nulos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio, a posse

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

ou a exploração de riquezas naturais em terras indígenas.

Nada obstante a clareza do dispositivo constitucional, não tem sido poucas as tentativas para mascarar a indevida exploração econômica por não indígenas em territórios indígenas.

Registro precedente do TRF-4ª Região:

> ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. CONTRATO DE MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA. TERRAS INDÍGENAS. USUFRUTO. CONTRATO DE ARRENDAMENTO RURAL. ESTATUTO DO ÍNDIO. INTERESSE PROCESSUAL DA FUNAI. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. 1. Hipótese em que firmado "contrato de prestação de serviços de mecanização agrícola", com previsão de pagamento em dinheiro pelos serviços contratados e destinação de lucros a evento promovido em comunidade indígena. 2. As terras indígenas, propriedade da União e destinadas à posse permanente dos indígenas (art. 20, XI e art. 231, § 6º, da Constituição Federal), são insuscetíveis de exploração por não-indígenas, sendo expressamente vedados os contratos de arrendamento rural (art. 18 da Lei nº 6.001/73 ((TRF4 AI n. 5022495-61.2024.4.04.0000/TRF4, 12.ª T., j. em 25/09/24, rel. Luiz Antonio Bonat)

Realço, contudo, que o afastamento do parágrafo 2º do artigo 26 não implica em vedação total de colaboração ou direção de atividades econômicas por não indígenas, já que são previstas exceções constitucionais, desde que submetidas a um processo legal rigoroso.

É possível citar, por exemplo, o aproveitamento de recursos minerais

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

mediante a autorização do Congresso Nacional, desde que haja a oitiva das comunidades afetadas, nos termos da Convenção 169, garantindo-se, ainda, a participação nos resultados da lavra. Trata-se de deliberação nascida do **Poder Constituinte Originário**, vigente portanto desde 1988, entretanto sem a devida regulamentação até o momento presente. **Tal lacuna, lamentavelmente, tem fortalecido atividades clandestinas e altamente deletérias, com exploração ilegal do garimpo - inclusive com grande participação de facções criminosas em torno do "narcogarimpo". Nesse contexto, aos indígenas tem sobrado apenas os danos ambientais e a condição de trabalhadores superexplorados nessa cadeia de ilegalidades.**

Com todas essas premissas constitucionais e fáticas, considero ser suficiente o que estabelece o artigo 26, *caput*, da lei em exame: *"É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas."* Este dispositivo legal preserva o protagonismo indígena exigido pela Constituição. Como regra geral, cabe à comunidade indígena o comando e o controle das atividades que se desenvolvam em suas terras, figurando o não indígena como um parceiro, mas desvinculado da assunção de posse ou regência sobre a terra.

Destaco que considero ser plenamente possível a implementação de atividades econômicas nos territórios indígenas, obedecidas a Constituição e a Convenção de 169 da OIT. Portanto, é juridicamente incabível qualquer interpretação que interdite aprioristicamente e de modo absoluto toda iniciativa de índole econômica que envolva as terras indígenas. **Apenas é imprescindível a observância das regras, conforme apontado, e respeitar os direitos indígenas. Entre estes se inclui o de participar ou não das atividades econômicas. O que não se admite é que os povos indígenas sejam ignorados no processo decisório, em uma espécie de "atropelo" via fatos consumados ou que sejam participantes**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

subalternos de projetos privados em seus territórios.

Ante o exposto, acompanho o Relator, com as ressalvas indicadas quanto aos artigos 10; 23; 26, § 2º, da Lei 14.701/23, os quais também merecem um juízo de inconstitucionalidade. Acrescento que considero necessário, quanto ao art. 67 do ADCT, o alargamento do prazo para 180 (cento e oitenta) dias, dada a complexidade das providências a serem adotadas.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A74A-8F8D-F01A-9D02 e senha D523-5C44-DB53-8B10

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S)	: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA
ADV.(A/S)	: RICARDO BARAVIERA SOBRINHO
ADV.(A/S)	: INGRID GOMES MARTINS
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S)	: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S)	: FÁBIO KONDER COMPARATO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE.	: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
AM. CURIAE.	: WWF - BRASIL
ADV.(A/S)	: DANIELA MALHEIROS JEREZ
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

	SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: ANA CLÁUDIA CIFALI
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S)	: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
AM. CURIAE.	: COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S)	: CRISTIANE SOARES DE SOARES
ADV.(A/S)	: MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA
ADV.(A/S)	: EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA
ADV.(A/S)	: CAROLINA RIBEIRO SANTANA
ADV.(A/S)	: LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S)	: LEONARDO LIMA GÜNTHER
ADV.(A/S)	: GABRIELA ARAUJO PIRES
ADV.(A/S)	: JULIA ANDRADE FEREZIN
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINE SILVA MAGNONI
ADV.(A/S)	: LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: CAROLINE LEAL MACHADO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S)	: MAURICIO GUETTA
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	: LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ADV.(A/S)	: CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

AM. CURIAE.	: CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S)	: ALUISIO LADEIRA AZANHA
AM. CURIAE.	: POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S)	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S)	: ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: CECILIA PAIVA SOUSA
ADV.(A/S)	: PATRICIA OLIVEIRA GOMES
ADV.(A/S)	: PÉRICLES MARTINS MOREIRA
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S)	: ADELAR CUPSINSKI

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de análise conjunta das ADCs 87, ADI 7.582, ADI 7.583 e ADI 7.586, todos da relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Adoto relatório lavrado pelo eminente Relator, Ministro Gilmar Mendes, conheço das ações diretas nos termos do voto proposto por Sua

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

Excelência.

I - Premissas constitucionais.

Inicialmente, registro o recebimento, a análise detalhada e o acolhimento de todas as manifestações provenientes dos diversos setores da sociedade, muitos dos quais participaram como *amici curiae* nos presentes autos, fomentando a pluralidade de argumentos.

Ressalta-se a necessidade de que este julgamento observe, integralmente, as escolhas feitas pelo Constituinte originário, conforme pontuei no julgamento do RE 1.017.365/SC, paradigma do Tema 1.031 da Repercussão Geral. Cumpre a esta Suprema Corte assegurar a máxima efetividade das regras e princípios constitucionais. Dessa forma, a análise ora realizada restringe-se ao texto da Constituição da República.

É notório que inúmeras populações indígenas já ocupavam os territórios posteriormente declarados como públicos. Ademais, é de conhecimento geral que, além dos danos históricos infligidos aos povos indígenas ao longo dos séculos, a apropriação indevida de terras foi um elemento central no processo de ocupação do território nacional.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20, inciso XI, estabeleceu que as terras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas pertencem à União. Consequentemente, quaisquer títulos sobre essas terras que existissem foram declarados nulos e extintos, conforme o artigo 231, § 6º, da Carta Magna. Adicionalmente, as referidas terras são inalienáveis, indisponíveis e não podem ser adquiridas por terceiros por usucapião, de acordo com o artigo 231, § 4º, da Constituição Federal.

Reconheceu-se aos indígenas um direito inato e inalienável à posse e ao usufruto de terras. Esse direito é anterior à própria formação do

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

sistema constitucional e abrange as áreas por eles tradicionalmente habitadas, as utilizadas para suas atividades produtivas, aquelas indispensáveis à preservação ambiental para seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, conforme seus usos, costumes e tradições (art. 231, § 1º, da CF).

A propósito, confira-se o regime jurídico constitucional acerca da matéria:

> Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.
>
> § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.
>
> § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.
>
> § 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.
>
> § 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.
>
> § 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> 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.

O Ministro Celso de Mello, no julgamento do RE 183.188/MS, DJe 14/2/1997, ao discorrer sobre os dispositivos constitucionais em comento, expôs de forma percuciente:

> A Carta Política, com a outorga dominial atribuída à União, criou, para esta, uma propriedade vinculada ou reservada, que se destina a garantir aos índios o exercício dos direitos que lhes foram reconhecidos constitucionalmente (CF, art. 231, §§ 2º, 3º e 7º), visando, desse modo, a proporcionar às comunidades indígenas bem-estar e condições necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (CF, art. 231, caput e seu § 1º).
>
> [...]
>
> Emerge claramente do texto constitucional que a questão da terra representa o aspecto fundamental dos direitos e das prerrogativas constitucionais assegurados ao índio, pois este, sem a possibilidade de acesso às terras indígenas, expõe-se ao risco gravíssimo da desintegração cultural, da perda de sua identidade da dissolução de seus vínculos históricos, sociais

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> antropológicos e da erosão de sua própria percepção e consciência como integrante de um povo e de uma nação que reverencia os locais místicos de sua adoração espiritual e que celebra. neles. mistérios insondáveis do universo em que vive" (sem os grifos do original).

Na perspectiva a nova ordem constitucional assegurou aos povos indígenas o direito integral à sua identidade cultural. Nas palavras de Carlos Frederico Marés de Souza Filho, garante-se "aos índios o direito de continuarem a ser índios"[1]:

> Embora se possa dizer que há um avanço da proteção dos direitos indígenas ao longo do tempo, é claro que a Constituição de 1988 rompe o paradigma da assimilação, integração ou provisoriedade da condição de indígena e, em consequência, das terras por eles ocupadas. A partir de 1988 fica estabelecida uma nova relação do Estado Nacional com os povos indígenas habitantes de seu território. Está claro que a generosidade de integrar os indivíduos que assim desejarem na vida nacional ficou mantida em toda sua plenitude, mas integrando-se ou não, o Estado Nacional reconhece o direito de continuar a ser índio, coletivamente entendido, de continuar a ser grupo diferenciado, sociedade externamente organizada, cumprindo um antigo lema indígena equatoriano: "*puedo ser lo que eres sin dejar de ser lo que soy*" Está rompida a provisoriedade que regeu toda a política indigenista dos quinhentos anos de contato".

Conforme asseverei no julgamento do Tema 1.031 da Repercussão Geral,

---

1 CANOTILHO, J. G. [et. Al.]. In: MENDES, G. F.; STRECK, L. L. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP), p. 2252.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> a originalidade do direito dos indígenas às terras que ocupam foi reafirmada com o advento da CF/1988, **o que revela, quando menos, a precedência desse direito sobre qualquer outro, assim como a ausência de um marco temporal a partir da implementação do novo regime constitucional**, uma vez que constitui um direito secularmente assegurado (grifei).

Ademais, ao optar pela terminologia "terras tradicionalmente ocupadas pelos índios", o Texto Constitucional escolheu o critério para a definição de terra indígena – **consistente no modo de ocupação das terras pelos indígenas –, e não necessariamente a presença física local desde os tempos remotos**.

A interpretação hermenêutica das relações possessórias das terras indígenas, por se tratar de autêntico direito fundamental, deve orientar-se pelo princípio da máxima efetividade, assegurando plenamente as potencialidades que o sistema constitucional pretendeu garantir ao seu titular. Desse modo, impõe-se afastar qualquer leitura restritiva que possa esvaziar, suprimir ou reduzir o alcance desse direito.

Veja-se, por oportuno, o disposto no art. 215, da CF/1988:

> Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.
>
> § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Dessa forma, o sistema constitucional reconhece e protege, de forma

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

exaustiva, as terras, as tradições e os hábitos dos indígenas, de modo a preservar a cultura dos nativos do País. Nesse sentido, é possível afirmar que o Texto Constitucional confirmou a teoria do indigenato, que postula, em suma, ser a relação entre o indígena e a terra congênita e, portanto, originária. Conforme leciona José Afonso da Silva, o Indigenato:

> "[…] não se confunde com a ocupação, com a mera posse. O indigenato é a fonte primária e congênita da posse territorial; é um direito congênito, enquanto a ocupação é título adquirido. O indigenato é legítimo por si, 'não é um fato dependente de legitimação, ao passo que a ocupação, como fato posterior, depende de requisitos que a legitimem"[2] (sem os destaques do original).

Em sentido análogo, transcrevo, a seguir, trecho do voto do Ministro Ricardo Lewandowski que tratou do instituto do indigenato na Pet. 3.388/RR (Rel. Min.Ayres Britto, DJe 01/07/2010):

> [...] E nisso os constituintes em nada inovaram, tendo apenas seguido vetusta e venerável tradição jurídica, que se inicia, para não mergulharmos mais profundamente na História, com Frei Francisco de Vitória, dominicano espanhol do século XVI, um dos fundadores do direito internacional, para quem os índios eram os 'verdadeiros senhores (de suas terras) pública e privadamente', não possuindo nem o próprio Papa autoridade para atribuir territórios à Espanha e Portugal no Novo Mundo.
>
> Entre nós, José Bonifácio, Patriarca da Independência, ao iniciar a sua proposta, datada de 1823, para a 'civilização dos índios bravos', pleiteava que se fizesse 'justiça, não esbulhando mais os índios, pela força, das terras que ainda lhes restam, e de

---

[2] SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 40. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 876.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> que são legítimos senhores, pois Deus lhas deu'.
>
> E no início do século passado, eminentes juristas brasileiros como João Mendes Júnior e Rodrigo Otávio, este em conferência perante a Academia de Direito Internacional de Haia, defenderam a mesma tese, sublinhando que 'o indigenato é um título congênito de posse territorial, não sujeito a qualquer legitimação, em contraste com a ocupação que é um título adquirido'.
>
> Respeitar o espírito que presidiu à elaboração das normas constitucionais e ordinárias que protegem o pluralismo cultural e os direitos dos índios é o mínimo que o intérprete pode fazer para resgatar a imensa dívida que a sociedade brasileira tem para com os povos autóctones, da qual falavam Cândido Rondon e Roquette Pinto.

As constituições republicanas anteriores, desde 1934, conferiam certa proteção às comunidades indígenas e aos seus territórios; a Constituição Federal de 1988, porém, representou uma verdadeira quebra de paradigma, superando o objetivo declarado da "comunhão nacional", de caráter integracionista, de que é exemplo a redação do art. 1° da Lei 6.003/1975 (Estatuto do Índio).

Adicionalmente, a preocupação com a questão possessória indígena é também amparada por documentos internacionais. A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas assegura a essas comunidades o direito às terras, territórios e recursos que tradicionalmente possuem e ocupam. Leia-se:

> Artigo 26
>
> 1. Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra forma utilizado ou adquirido.
>
> 2. Os povos indígenas têm o direito de possuir, utilizar,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou de outra forma tradicional de ocupação ou de utilização, assim como aqueles que de outra forma tenham adquirido.
>
> 3. Os Estados assegurarão reconhecimento e proteção jurídicos a essas terras, territórios e recursos. Tal reconhecimento respeitará adequadamente os costumes, as tradições e os regimes de posse da terra dos povos indígenas a que se refiram.

Menciono, ainda, os arts. 14 e 16, do Anexo LXXII do Decreto 10.088/2019, que internalizou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 1989:

> Artigo 14
>
> 1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.
>
> 2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.
>
> 3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> Artigo 16
>
> 1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.
>
> [...]
>
> 5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas transladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento.

Além dos tratados internacionais mencionados, é importante reconhecer a relevância do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos para a salvaguarda dos direitos dos povos indígenas. Em 2018, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) proferiu decisão no caso Xukuru vs. Brasil, estabelecendo premissas contidas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e ressaltando a incidência da teoria do indigenato, que reconhece o direito originário dos indígenas à terra.

Naquela oportunidade, a CIDH declarou que o Estado brasileiro é responsável pela violação à proteção judicial, bem como pela violação do direito à propriedade coletiva, previsto nos arts. 21 e 25, da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos. Desse modo, cabe aplicar tal entendimento no caso em análise.

Além do mais, o art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, com a clara finalidade de assegurar às comunidades indígenas a posse permanente de suas terras, atribuiu à União o dever de demarcá-las, dentro do prazo de cinco anos, *in verbis*:

> Art. 67. A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

A leitura do dispositivo demonstra a grave omissão do Poder Público na matéria, cujas repercussões são sentidas até hoje.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consolidado o entendimento de assegurar aos indígenas as terras que ocupam tradicionalmente, o que representa um avanço na tutela constitucional relativa à posse de terras por estes povos originários. Como exemplo, cita-se o precedente firmado no julgamento da Pet 3.388/RR, de relatoria do Ministro Ayres Britto, referente, primordialmente, às terras indígenas do Estado de Roraima.

Confira-se, a propósito, trechos da ementa:

> "AÇÃO POPULAR. DEMARCAÇÃO DA TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO. OBSERVÂNCIA DOS ARTS. 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BEM COMO DA LEI Nº 6.001/73 E SEUS DECRETOS REGULAMENTARES. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PORTARIA Nº 534/2005, DO MINISTRO DA JUSTIÇA, ASSIM COMO DO DECRETO PRESIDENCIAL HOMOLOGATÓRIO. RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO INDÍGENA DA ÁREA DEMARCADA, EM SUA TOTALIDADE. MODELO CONTÍNUO DE DEMARCAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. REVELAÇÃO DO REGIME CONSTITUCIONAL DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA. A DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS COMO CAPÍTULO AVANÇADO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. INCLUSÃO COMUNITÁRIA PELA VIA DA IDENTIDADE ÉTNICA. VOTO DO RELATOR QUE FAZ AGREGAR AOS RESPECTIVOS FUNDAMENTOS

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> SALVAGUARDAS INSTITUCIONAIS DITADAS PELA SUPERLATIVA IMPORTÂNCIA HISTÓRICO-CULTURAL DA CAUSA. SALVAGUARDAS AMPLIADAS A PARTIR DE VOTO-VISTA DO MINISTRO MENEZES DIREITO E DESLOCADAS PARA A PARTE DISPOSITIVA DA DECISÃO" (Pet 3.388/RR, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 01/07/2010).

Consignou-se também na parte dispositiva do acórdão a observância de 19 condicionantes ou salvaguardas institucionais.

O Plenário do STF, porém, em embargos declaratórios opostos ao acórdão mencionado, decidiu que as condicionantes estabelecidas não se aplicariam de imediato e com eficácia vinculante às demarcações futuras de terras indígenas no país. A aplicação ficou restrita ao caso concreto, ou seja, à sua incidência na Reserva da Raposa Serra do Sol. Transcrevo a ementa do julgado:

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO POPULAR. DEMARCAÇÃO DA TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL.
>
> [...]
>
> 3. As chamadas condições ou condicionantes foram consideradas pressupostos para o reconhecimento da validade da demarcação efetuada. Não apenas por decorrerem, em essência, da própria Constituição, mas também pela necessidade de se explicitarem as diretrizes básicas para o exercício do usufruto indígena, de modo a solucionar de forma efetiva as graves controvérsias existentes na região. Nesse sentido, as condições integram o objeto do que foi decidido e fazem coisa julgada material. Isso significa que a sua incidência na Reserva da Raposa Serra do Sol não poderá ser objeto de questionamento em eventuais novos processos.
>
> 4. A decisão proferida em ação popular é desprovida de força vinculante, em sentido técnico. Nesses termos, os

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> fundamentos adotados pela Corte não se estendem, de forma automática, a outros processos em que se discuta matéria similar. Sem prejuízo disso, o acórdão embargado ostenta a força moral e persuasiva de uma decisão da mais alta Corte do País, do que decorre um elevado ônus argumentativo nos casos em se cogite da superação de suas razões (Pet 3.388 ED, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 01/07/2010).

Considerando o entendimento reiterado em sede de Embargos de Declaração, a interpretação deste precedente deve ser feita com cautela e parcimônia. Isso se aplica especialmente ao marco temporal, reconhecido no mencionado julgado a partir da Constituição de 1988, e às condições estabelecidas. Tais condições incidem especificamente sobre a Reserva Raposa Serra do Sol, e não sobre o reconhecimento de quaisquer terras de ocupação tradicional de povos indígenas.

Caso o entendimento fosse de que a mera ausência de ocupação indígena em 1988 desqualificaria a tradicionalidade da ocupação, a própria demarcação da Raposa Serra do Sol seria invalidada, visto que havia áreas indígenas não ocupadas na data de 5 de outubro de 1988. O modelo contínuo de demarcação de terras indígenas, que se baseia na continuidade com a demarcação por fronteiras vivas ou abertas em seu interior, foi inclusive previsto no acórdão mencionado.

De todo modo, o julgamento do Tema 1.031 da Repercussão Geral afastou a tese do marco temporal das terras indígenas e concluiu que a data da promulgação da Constituição da República, em 5/8/1988, não pode ser considerada como único critério para configurar a ocupação tradicional das terras dessas comunidades. Transcrevo as teses fixadas no precedente:

> I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

tradicionalmente por comunidade indígena;

II - 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;

III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;

IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no § 6º do art. 231 da CF/88;

V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF;

VI – Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento;

VII – É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT);

VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento;

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;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> X - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes;
>
> XI - As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis;
>
> XII – A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas;
>
> XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei.

Repiso, consoante já expus no julgamento do Tema 1.031 da Repercussão Geral, que o Constituinte de 1988, ao reconhecer os direitos originários das comunidades indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas, determinou à União o dever de demarcá-las por meio de ato meramente declaratório, em razão de seu caráter originário, supraestatal e pré-existente ao Estado brasileiro.

Assim, o processo de demarcação não possui natureza constitutiva, limitando-se à definição espacial dos territórios indígenas, cuja concepção constitucional abrange não apenas os locais de habitação, mas também as áreas destinadas às atividades produtivas, à preservação ambiental e à reprodução física e cultural das comunidades. Por isso, reafirmo que:

> A demarcação de terras indígenas, portanto,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> configura ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa demarcação tem por objetivo atribuir segurança jurídica à propriedade coletiva, como bem assentado pela Corte Interamericana em precedente já citado. Ao admitir tais direitos como originários, a Constituição os reconheceu enquanto direitos mais antigos do que qualquer outro, de modo a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, ainda que materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse.

Por fim, ressalto que o Supremo Tribunal Federal corroborou, no referido julgamento, a autodeterminação dos povos indígenas, de modo a garantir-lhes o direito e autonomia de decidirem seu próprio destino, sua forma de viver, sua forma de gerir, sem que haja interferência externa na tomada das decisões de suas comunidades.

A Constituição Federal, em seus artigos 216 e 231, assegurou aos indígenas o direito à diferença, à identidade cultural, à preservação de suas tradições, à autonomia organizacional e linguística, bem como ao direito originário sobre a terra. Nesse sentido, o Estado não pode impor-lhes posturas que não condizem com seus costumes.

II - Mérito

Com base nessas premissas e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, analiso a constitucionalidade dos artigos impugnados da Lei 14.701/2023.

Ante a complexidade do tema, antes de proferir meu voto, não poderia deixar de congratular o Ministro Gilmar Mendes pela realização do trabalho da Comissão Especial com a finalidade de buscar solução

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

consensual para as diversas controvérsias trazidas pela Lei contestada.

Embora o resultado não tenha sido a integral convergência entre as partes, é preciso ressaltar que os debates e discussões foram enriquecidos pela pluralidade de vozes ouvidas pela Comissão. Isso permite que as decisões a serem tomadas pelo Supremo Tribunal Federal nos presentes autos sejam fundamentadas em diversos estudos e pontos de vista.

A ampla participação social também se reflete na profundidade do voto proferido pelo eminente relator, que buscou contemplar, sempre que possível, os direitos dos indígenas e não indígenas, assegurando a salvaguarda dos direitos previstos no Texto Constitucional.

Dito isso, analiso um a um os itens contestados, na ordem estabelecida pelo eminente relator em seu voto:

1) Art. 4º, I, II, III, IV, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei 14.701/2023:

> Art. 4º. São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, eram, simultaneamente:
>
> I - habitadas por eles em caráter permanente;
>
> II - utilizadas para suas atividades produtivas;
>
> III - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar;
>
> IV - necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.
>
> § 1º. A comprovação dos requisitos a que se refere o *caput* deste artigo será devidamente fundamentada e baseada em critérios objetivos.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> § 2º. A ausência da comunidade indígena em 5 de outubro de 1988 na área pretendida descaracteriza o seu enquadramento no inciso I do *caput* deste artigo, salvo o caso de renitente esbulho devidamente comprovado.
>
> § 3º. Para os fins desta Lei, considera-se renitente esbulho o efetivo conflito possessório, iniciado no passado e persistente até o marco demarcatório temporal da data de promulgação da Constituição Federal, materializado por circunstâncias de fato ou por controvérsia possessória judicializada.
>
> § 4º. A cessação da posse indígena ocorrida anteriormente a 5 de outubro de 1988, independentemente da causa, inviabiliza o reconhecimento da área como tradicionalmente ocupada, salvo o disposto no § 3º deste artigo.

Neste ponto,

a) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, e declaro a "inconstitucionalidade da expressão "da expressão "na data da promulgação da Constituição Federal", do *caput* do art. 4º, bem da redação dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei 14.701/2023".
b) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, e declaro a constitucionalidade do § 1º do art. 4º da Lei 14.701/2023, "por ser necessária a comprovação dos requisitos do art. 231 da CF, por meio de análise fundamentada e baseada em critérios objetivos, a ser realizada pelo órgão indigenista (Funai)".

2) Art. 4º, §7º, da Lei 14.701/2023:

> Art. 4º. São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, eram, simultaneamente:
>
> [...]

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> § 7º. As informações orais porventura reproduzidas ou mencionadas no procedimento demarcatório somente terão efeitos probatórios quando fornecidas em audiências públicas, ou registradas eletronicamente em áudio e vídeo, com a devida transcrição em vernáculo.

Neste ponto,

a) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, e declaro a "inconstitucionalidade, com redução de texto, da interpretação que exija o registro em "áudio e vídeo" no § 7º do art. 4º da Lei 14.701/2023, devendo ser compreendido como alternativo, ou seja, "áudio ou vídeo", além de a novel exigência não ser oponível aos laudos antropológicos que tenham sido finalizados, documentados e entregues à Funai até a entrada em vigor da Lei 14.701/2023".

3) Arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023:

> Art. 5º. A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas.
>
> Parágrafo único. É assegurado aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.
>
> Art. 6º. Aos interessados na demarcação serão assegurados, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, e será

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> obrigatória a sua intimação desde o início do procedimento, bem como permitida a indicação de peritos auxiliares.

Neste ponto,

a) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, para declarar a constitucionalidade "do parágrafo único do art. 5º da Lei 14.701/2023, tendo em vista que a participação efetiva dos entes federativos não parece transbordar dos direitos e garantias dos indígenas".
b) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, e confiro interpretação conforme a Constituição às expressões "desde o início do procedimento" e "desde o início do processo administrativo demarcatório", dispostas nos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023, como a abertura da fase instrutória (quando o processo administrativo é aberto pela Funai e inicia-se a 1ª etapa, ou seja, o início da fase de "Identificação e delimitação" - o que equivale à abertura da fase instrutória estabelecida no acordo da Comissão Especial), até que sobrevenha alteração legislativa da Lei 14.701/2023.

4) Arts. 9º e 11 da Lei 14.701/2023

> Art. 9º. Antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, nos termos do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação.
>
> § 1º. Consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório.
>
> § 2º. A indenização das benfeitorias deve ocorrer após a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> comprovação e a avaliação realizada em vistoria do órgão federal competente.
>
> [...]
>
> Art. 11. Verificada a existência de justo título de propriedade ou de posse em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável, em razão do erro do Estado, nos termos do§ 6º do art. 37 da Constituição Federal.

Quanto aos referidos artigos,

a) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, e declaro constitucionais "os arts. 9º, *caput*, e 11 da Lei 14.701/2023, ao passo que considero de boa-fé as indenizações realizadas pelos ocupantes até que sejam declarados os limites da área por portaria do Ministro da Justiça e Segurança Pública, declarando a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei 14.701/2023".

5) Art. 10 da Lei 14.701/2023:

> Art. 10. Aplica-se aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, o disposto no art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Na presente questão, com as devidas vênias ao entendimento do eminente relator, perfilho o entendimento do Ministro Flávio, nos seguintes termos:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

Neste ponto, proponho a reflexão de que, diante da regulamentação própria da lei n. 9784/99, não há razão para importar para o âmbito administrativo restrições mais amplas previstas para a esfera judicial.

O CPC busca regulamentar a participação de tais *experts* em processo judicial, enquanto a lei n. 9784/99 regulamenta especificamente as situações dos *experts* em atuação na fase administrativa. A pretendida equiparação parece ignorar a existência de tipos diversos de processos, que tramitam em poderes que cumprem tarefas com essências distintas. O Poder Executivo é eleito, logo está vinculado a um programa aprovado nas urnas, por conseguinte as orientações administrativas - desde que constitucionais - são legítimas, não havendo exigência alta de "neutralidade". O mesmo não se dá quanto ao Poder Judiciário, em que a máxima equidistância possível deve ser buscada, em face de sua condição de árbitro de agudas controvérsias, daí a existência - por exemplo- do princípio da inércia, e no caso em foco, de regras mais largas e duras quanto a impedimentos e suspeições. Dessa maneira, a extensão a processos administrativos de regras do CPC, havendo regras específicas mais adequadas, somente se presta para suscitar supostas nulidades perante o Poder Judiciário, tornando ainda mais morosa a atividade administrativa.

Assim, não encontra amparo constitucional que alegados impedimento ou suspeição afastem da construção do laudo antropológico administrativo profissionais cuja contribuição pode ser reavaliada jurisdicionalmente, ao contrário dos que atuam judicialmente e não podem ter suas atuações revistas administrativamente.

Externo, no ponto, compreensão sobre os riscos ao andamento de procedimento que deve ser baseado na Lei 9784/99, especialmente se levarmos em conta os princípios da celeridade do processo administrativo que busca ser mais ágil e

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> menos oneroso que o judicial; além de reger-se pela busca do formalismo moderado, prestigiando que o ato atinja suas finalidades e não gere prejuízo às partes e, finalmente, que seja possível alcançar a verdade material.

Nesse sentido, em relação ao art. 10 da Lei 14.701/2023:

a) Acompanho, com todas as vênias, a ressalva do Ministro Flávio Dino para considerar suficientes as regras estabelecidas nos arts. 18 e seguintes da Lei n. 9.874/199.

6) Art. 13 da Lei 14.701/2023:

> Art. 13. É vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas.

No que se refere ao artigo impugnado,

a) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, e declaro "a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei 14.701/2023, por contrariedade ao disposto no art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", bem ainda, no art. 231 da CF, assegurando ao particular, em qualquer circunstância, o direito à indenização/realocação, na forma do item V do tema 1.031 da RG, pelo fato de a primeira demarcação ter ocasionado a validação dos títulos de propriedade e de posse que ficaram de fora da primeira delimitação, os quais, com o redimensionamento, passaram a ser alcançados pelo alargamento da delimitação primitiva".

7) Arts. 14 e 15 da Lei 14.701/2023:

> Art. 14. Os processos administrativos de demarcação de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> terras indígenas ainda não concluídos serão adequados ao disposto nesta Lei.
>
> Art. 15. É nula a demarcação que não atenda aos preceitos estabelecidos nesta Lei.

No que se refere aos artigos,

a) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, e confiro "interpretação conforme ao art. 14 da Lei 14.701/2023, estabelecendo que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos devem ser adequados à Lei 14.701/2023, ressalvados os atos administrativos praticados anteriormente à sua vigência".

8) Art. 18, *caput*, e § 1º, da Lei 14.701/2023:

> Art. 18. São consideradas áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal como a compra e venda ou a doação.
>
> § 1º. Aplica-se às áreas indígenas adquiridas o regime jurídico da propriedade privada.
>
> § 2º. As terras de domínio indígena constituídas nos termos da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, serão consideradas áreas indígenas adquiridas nos moldes desta Lei.

Em relação ao dispositivo contestado,

a) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, para declarar "a constitucionalidade do *caput* do art. 18 da Lei 14.701/2023 e a necessidade de dar interpretação conforme à Constituição aos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, para registrar que

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> unicamente se consideram constitucionais quando o ato de transferência do domínio indígena não guarde correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena, ainda que sob forma substitutiva ou compensatória daquela tradicionalidade, a exemplo das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973; das terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973, situações nas quais serão aplicáveis ao regime do art. 231 da CF".

9) Art. 20, *caput* e parágrafo único, arts. 21, 22, 23, caput e §§ 1º e 2º, e art. 24, § 3º, art. 25, 26, caput, §§ 1º e 2º, art. 27, caput e parágrafo único, todos da Lei 14.701/2023.

> Art. 20. O usufruto dos indígenas não se sobrepõe ao interesse da política de defesa e soberania nacional. Parágrafo único. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.
>
> Art. 21. Fica assegurada a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em área indígena, no âmbito de suas atribuições, independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.
>
> Art. 22. Ao poder público é permitida a instalação, em

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

terras indígenas, de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação.

Art. 23. O usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do respectivo regime de proteção.

§ 1º. O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, considerados os seus usos, tradições e costumes, e poderá, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

§ 2º. O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor.

Art. 24. O ingresso de não indígenas em áreas indígenas poderá ser feito:

[...]

§ 3º. O ingresso, o trânsito e a permanência de não indígenas não podem ser objeto de cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas.

Art. 25. São vedadas a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza ou a troca pela utilização das estradas, dos equipamentos públicos, das linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocados a serviço do público em terras indígenas.

Art. 26. É facultado o exercício de atividades econômicas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas.

§ 1º. As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta pela comunidade indígena.

§ 2º. É permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas, desde que:

I - os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena;

II - a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade;

III - a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual;

IV - os contratos sejam registrados na Funai.

Art. 27. É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, desde que respeitadas as condições estabelecidas no § 2º do art. 26 desta Lei.

Parágrafo único. Nas terras indígenas, é vedada a qualquer pessoa estranha às comunidades indígenas a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica.

Conforme acentuado pelo Ministro Flávio Dino, há uma inversão na

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

ordem de proteção disposta nos artigos 231 e 232 da Constituição Federal, já que atribuiu-se ao órgão gestor ambiental da unidade de conservação a responsabilidade para dirimir questões referentes ao usufruto exclusivo dos povos indígenas em suas próprias terras. Transcrevo, por oportuno, trecho do voto do eminente Ministro:

> Lembro o comando emanado do § 2º do artigo 231, da Constituição Federal, o qual estipula que as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas se destinam a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.
>
> De igual modo, pode ser danoso, especialmente aos povos isolados, a atribuição de responsabilidade ao órgão de gestão ambiental para a definição de horários e condições para o ingresso de visitantes e pesquisadores não indígenas nas terras protegidas. **A relação de subordinação deve ser oposta. O órgão gestor apresenta as suas pretensões e a comunidade indígena, estipula, de acordo com os seus interesses, as regras para normatizar a presença de visitantes e pesquisadores em seu território** (grifos no original).

Assim, acompanho a ressalva do eminente Ministro Flávio Dino quanto à inconstitucionalidade dos parágrafos 1° e 2° do art. 23 da Lei 14.701/2023.

No que diz respeito aos artigos objurgados,

a) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, para declarar "a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 20 da Lei 14.701/2023, por violação ao direito à consulta prévia das comunidades indígenas envolvidas, à exceção da atuação das Forças Armadas, e à

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

necessidade de previsão em lei complementar, bem ainda à interpretação conforme à Constituição ao art. 20, caput, e art. 22 da Lei 14.701/2023 para assentar a necessidade de haver expressa motivação, com base no postulado da proporcionalidade, da presença, no ato administrativo, de fundamentos fáticos que amparem a interferência estatal no uso e gozo da posse coletiva indígena e assegurado o direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas envolvidas".

b) Acompanho a ressalva proposta pelo Ministro Flávio Dino para declarar a inconstitucionalidade do artigo 23, caput e seus parágrafos 1º e 2º, da Lei 14.701/23, "sem prejuízo das ações legítimas de órgãos públicos tendentes a proteger o meio ambiente".

c) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, e confiro interpretação conforme à Constituição para determinar que " a única possibilidade interpretativa dos arts. 26 e 27 da Lei 14.701/2023 que se sobressai constitucional e convencional é condicionar que os resultados de tais atividades sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena".

10) Art. 29 da Lei 14.701/2023:

> Art. 29. As terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas e o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no inciso XVI do caput do art. 49 e no § 3º do art. 231 da Constituição Federal, bem como a renda indígena, gozam de plena isenção tributária, vedada a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

Em referência ao art. 29, da Lei 14.701/2023,

a) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, e declaro a constitucionalidade do art. 29 da Lei 14.701/2023, "tendo em vista que não houve alargamento ou incremento da isenção tributária já decidida por esta Corte naquele caso da reserva indígena Raposa Serra do Sol, ao interpretar-se o ordenamento jurídico posto, inclusive a isenção contida no art. 60 da Lei 6.001/1973".

11) Arts. 31 e 32 da Lei 14.701/2023

> "Art. 31. O *caput* do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:
>
> (Promulgação partes vetadas) 'Art. 2º ....
>
> IX - a destinação de áreas às comunidades indígenas que não se encontravam em área de ocupação tradicional em 5 de outubro de 1988, desde que necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.'
>
> Art. 32. O inciso IX do *caput* do art. 2º de Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação: (Promulgação partes vetadas)
>
> 'Art. 2º ....

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

> IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição Federal, a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas em 5 de outubro de 1988, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes.

Em relação aos artigos contestados,

a) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "em 5 de outubro de 1988", presente nas alterações procedidas no art. 2º, IX, da Lei 4.132/1962 e no art. 2º, IX, da Lei 6.001/1973, pelos arts. 31 e 32 da Lei 14.701/2023.

No que se refere às formas de superação da omissão constitucional do art. 67 do ADCT, acompanho o relator quanto à adoção de medidas que podem auxiliar o enfrentamento das causas de conflito no campo, quais sejam:

> 1) Divulgação de lista de reivindicações pela Funai, de acordo com a ordem de antiguidade;
>
> 2) Maior participação social e interfederativa no procedimento demarcatório;
>
> 3) Prazo para finalização da parte administrativa, com cessão de mão de obra para operacionalizar os processos demarcatórios pendentes de análise na Funai, com força tarefa a ser comandada pelo Ministério dos Povos Indígenas em interlocução com outros órgãos estatais de quaisquer esferas de poder, inclusive interfederativa;
>
> 4) Reafirmação das teses do tema 1.031 da sistemática da repercussão geral, com explicitações, observações e medidas de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

operacionalização;

5) Garantia do direito à retenção até que ocorra o pagamento administrativo incontroverso ou emissão do precatório; e

6) Regras transitórias

6.1) Regime de transição para os processos de demarcação em andamento e para as reivindicações territoriais indígenas apresentadas à Funai. Durante os trabalhos da Comissão, a Funai informou que a maior parte das reivindicações territoriais já foram formuladas pelos povos indígenas. Os representantes do Congresso Nacional, por sua vez, pleitearam a formação de um quadro que assegurasse previsibilidade e segurança jurídica aos processos demarcatórios em curso. Construiu-se a seguinte solução:

6.2) Publicação pela Funai de lista com todos os pedidos e processos de demarcação instaurados, inclusive reivindicações territoriais indígenas que ainda não foram autuadas, no prazo de 60 dias, devendo-se respeitar a lista de antiguidade.

6.3) Procedimentalização da fase de compensação/indenização de proprietários ou possuidores com justo título anterior a 5 de outubro de 1988:

a) discriminação das hipóteses de recusa pelo particular da oferta de reassentamento pela União;

b) estabelecimento dos critérios para avaliação da terra nua para fins de indenização, com a adoção da tabela base do Imposto Territorial Rural (ITR); e

c) especificação do direito de retenção pelos não indígenas, previsto no tema 1.031, a partir da distinção entre posse direta e posse indireta.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

6.3) Normatização do uso e gestão das terras indígenas:

a) Garantia do usufruto exclusivo pela comunidade indígena das riquezas do solo, dos rios e lagos existentes em suas terras;

b) Estabelecimento do procedimento de consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas para adoção de medidas administrativas e legislativas que afetem suas terras;

c) Regulamentação do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, especificando as hipóteses de interesse público que justificam a ocupação não indígena das terras indígenas, precedidas de consulta prévia e condicionadas à inexistência de alternativa técnica e locacional:

I – atividades de segurança nacional e proteção sanitária;

II – obras de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, sistema viário, saneamento, energia, telecomunicações, radiodifusão e a exploração de recursos minerais estratégicos; e

III – atividades e obras de defesa civil; e

d) Exigência de licenciamento ambiental para atividades degradantes em terras indígenas.

6.4) Regulamentação da atividade econômica em terras indígenas:

6.5) Proibição do arrendamento em terras indígenas, mas autorização de celebração de parcerias com não indígenas, desde que não haja restrição da posse direta pela comunidade indígena e observados os demais requisitos previstos em lei;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

6.6) Autorização do turismo em terras indígenas;

6.7) Vedação à discriminação ou proibição de financiamento público e privado em áreas indígenas realizadas pela própria comunidade ou cooperativas indígenas, em autodeterminação dos povos, sendo vedado exigir autorização da Funai ou garantia sobre a terra, que não seja o resultado da produção ou da atividade econômica;

6.8) Criação do Programa Nacional de Incentivo aos Serviços Ecossistêmicos desenvolvidos em Territórios Indígenas; e

6.9) Capítulo reservado ao detalhamento das garantias e proteção judiciais para os povos indígenas, com a previsão de protocolo humanizado de reintegração e manutenção da posse, fazendo distinção entre a data da invasão para não ocorrer o incentivo à retomada indígena dos territórios, com a perda da posse do não indígena antes de ser indenizado (o que seria contrário a assegurar "o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso", estabelecido pela Corte no item V do tema 1.031 da RG).

Nesse sentido, quanto à controvérsia,

a) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, para declarar a inconstitucionalidade por omissão quanto ao art. 67 do ADCT, conferindo prazo de até 60 (sessenta) dias aos Poderes Públicos para que cumpram todas as determinações contidas na integralidade das disposições contidas no tópico 5 deste voto. Registro, de forma expressa, que elas são transitórias, para fins de superação da omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT, e persistirão até

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

que sobrevenha lei formal e material do Parlamento Federal;

b) Acompanho o relator, pelos fundamentos expostos por sua Excelência, para declarar prejudicados os agravos interpostos em face das decisões monocráticas anteriores.

Posto isso, acompanho o Relator nos termos do voto proferido, com as ressalvas expressas pelo eminente Ministro Flávio Dino em relação aos arts. 10 e 23, §§ 1° e 2° da Lei 14.701/2023.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4D0A-1CD7-AF2C-3F7D e senha 4855-153F-1C26-3E75

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S)	: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA
ADV.(A/S)	: RICARDO BARAVIERA SOBRINHO
ADV.(A/S)	: INGRID GOMES MARTINS
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S)	: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S)	: FÁBIO KONDER COMPARATO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE.	: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
AM. CURIAE.	: WWF - BRASIL
ADV.(A/S)	: DANIELA MALHEIROS JEREZ
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

	SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: ANA CLÁUDIA CIFALI
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S)	: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
AM. CURIAE.	: COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S)	: CRISTIANE SOARES DE SOARES
ADV.(A/S)	: MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA
ADV.(A/S)	: EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA
ADV.(A/S)	: CAROLINA RIBEIRO SANTANA
ADV.(A/S)	: LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S)	: LEONARDO LIMA GÜNTHER
ADV.(A/S)	: GABRIELA ARAUJO PIRES
ADV.(A/S)	: JULIA ANDRADE FEREZIN
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINE SILVA MAGNONI
ADV.(A/S)	: LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: CAROLINE LEAL MACHADO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S)	: MAURICIO GUETTA
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	: LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ADV.(A/S)	: CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

AM. CURIAE.	: CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S)	: ALUISIO LADEIRA AZANHA
AM. CURIAE.	: POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S)	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S)	: ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: CECILIA PAIVA SOUSA
ADV.(A/S)	: PATRICIA OLIVEIRA GOMES
ADV.(A/S)	: PÉRICLES MARTINS MOREIRA
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S)	: ADELAR CUPSINSKI

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Inicio meu voto corroborando os apontamentos do Relator, Ministro **Gilmar Mendes**, quanto à importância deste julgamento. Cumprimento-o, então, não só por ter colocado para julgamento esse tema, mas também por ter buscado, anteriormente, o encontro de soluções consensuais na Comissão Especial que instaurou.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

Naquele espaço, observo, pelo voto proferido, que se construiu consenso a respeito de diversos dispositivos da Lei nº 14.701/23, tendo se chegado a uma minuta como proposta de aprimoramento legislativo, com 40 (quarenta) artigos, à qual dediquei, como entusiasta das iniciativas de conciliação e mediação, boa parte do exame que antecedeu a elaboração deste voto.

Em 2007, quando Advogado-Geral da União, ao criar a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Advocacia-Geral da União (CCAF), instituí, de modo inédito, a busca por concertações em âmbito administrativo, modelo que, adiante, foi previsto no CPC, para todos os entes da federação.

A mesma lógica me inspirou a implementar, em 2020, já na Presidência do Supremo Tribunal Federal, o Centro de Mediação e Conciliação, órgão voltado à busca e à implementação de soluções consensuais nos processos submetidos à jurisdição constitucional, que foi sequencialmente aprimorado ao longo dos anos no âmbito desta Suprema Corte.

Sobre tais análises, às quais adiro, entendo que o exame de mérito é essencial e integra o voto ora proferido. Quando me deparo com iniciativas como a do Ministro Relator, estabelecidas com base em métodos consensuais e centradas sobretudo no fim maior desse tipo de instrumento, que é a busca pela concertação social, considero necessário registrar o reconhecimento pela iniciativa e pelo resultado obtido quanto ao consenso possível.

Nesse ponto, considerando a questão suscitada pelo Relator quanto a "(i) analisar se o produto da Comissão Especial deve ser homologado e considerado como parte integrante do julgamento", sigo sua conclusão pelo envio do texto (da minuta de consenso) ao Parlamento, preservando, todavia, tal qual o fez o Ministro **Flávio Dino**, a competência futura do STF para a apreciação da constitucionalidade da norma, caso seja acatado seu texto pelo Parlamento.

Nada obstante, é digno de registro que o Relator trouxe para seu

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

voto parte do resultado da minuta de consenso para o exame dos dispositivos, aplicando, quando cabíveis as técnicas da interpretação conforme à Constituição e da declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto para ajustar os dispositivos às normas constitucionais. **Sobre tais análises, às quais adiro, entendo que o exame de mérito é essencial e integra o voto ora proferido.**

DO EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS

Artigo 4º, *caput* e §§ 2º, 3º e 4º, da Lei nº 14.701/23

Para o exame dessas normas impugnadas, parto dos pressupostos já lançados em meu voto no RE nº 1.017.365/SC quanto à originalidade do direito indígena às terras de ocupação tradicional.

Na ocasião, após traçar análise do histórico das previsões insertas nas Constituições anteriores quanto à proteção dos povos indígenas, destaquei que

> "foi sob o novo desenho constitucional que se explicitaram os direitos dos povos indígenas de se manifestarem de acordo com seus usos, costumes e tradições, mantendo-se seu usufruto exclusivo das terras, as quais passaram a ser designadas sob a expressão 'tradicionalmente ocupadas', em conceituação precisa, na qual se abandona a identificação com as terras 'permanentemente ocupadas' (formulação das constituições anteriores), para abranger ainda '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'".

E, ao final daquele julgado, reiterou esta Suprema Corte, na tese firmada sob o Tema nº 1.031, sua larga jurisprudência, assentando, como

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

consequência lógica da premissa da originalidade da ocupação tradicional, o seguinte:

> "III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição."

Naquele mesmo voto, apontei que a CF/88 disciplinara, ainda, que o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas estariam dependentes de dúplice controle: autorização do Congresso Nacional e oitiva das comunidades afetadas; às quais, ademais, se assegurou direito de participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Rememorei que o texto constitucional promoveu a gravação das terras indígenas, com inalienabilidade e indisponibilidade, e dos direitos que sobre elas se perfazem com a imprescritibilidade. E ressaltei que o texto de 1988, repetindo a formulação constitucional de 1969, apontou a nulidade e a ausência de efeitos jurídicos dos atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas; nulificando também os atos de 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.

Anotei que a CF/88 dispôs que a nulidade não enseja direito de indenização ou de ação em face da União, "salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé". Ademais, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88, há, por fim, ordem expressa de finalização do processo demarcatório no prazo de 5 anos.

Fazendo referência à expressão de autoria do relator daquele feito, Ministro **Edson Fachin**, apontei que se tratava de verdadeiro "estatuto da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

posse indígena de terras no Brasil".

Nesse ponto, considero relevante destacar que esse estatuto se põe em condição de fundamentalidade no texto constitucional. Afinal, trata-se da proteção constitucional a um direito que, por força do poder constituinte originário, foi reconhecido como antecedente à própria Carta Constitucional.

Nesse sentido, e sem necessidade de maiores digressões sobre o tema, já claramente decidido pelo Supremo Tribunal no exame do Tema nº 1.031, acompanho o Relator para declarar a inconstitucionalidade: a) da expressão "na data da promulgação da Constituição Federal" do **caput** do art. 4º, bem como dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei nº 14.701/23.

Pelas mesmas razões, acompanho o Relator pela inconstitucionalidade da expressão "em 5 de outubro de 1988" presente nas alterações realizadas no art. 2º, inciso IX, da Lei nº 4.132/62 e no art. 2º, inciso IX, da Lei nº 6.001/73 pelos arts. 31 e 32 da Lei nº 14.701/23.

Artigo 4º, § 7º, da Lei nº 14.701/23

O Relator declara a inconstitucionalidade, "com redução de texto, da interpretação que exija o registro em 'áudio e vídeo'", devendo os registros ser compreendidos como alternativos, ou seja, "áudio ou vídeo", não sendo, ademais, a novel exigência oponível aos laudos antropológicos que tenham sido finalizados, documentados e entregues à Funai até a entrada em vigor da Lei nº 14.701/23.No ponto, considero relevante destacar que a proposta do Relator é suficientemente adequada para assegurar leitura constitucional à norma, uma vez que o dispositivo se refere às "informações orais porventura reproduzidas ou mencionadas no procedimento demarcatório". Não exclui, desse modo, o dispositivo a possibilidade de registro no laudo antropológico dos conhecimentos obtidos na relação com os povos indígenas que tenham principiado pela oralidade.

Seria um contrassenso supor o contrário, quando se tem em conta que a escuta é essencialmente parte e forma de desenvolvimento dos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

trabalhos de um antropólogo.

Na definição de Cardoso de Oliveira, olhar, ouvir e escrever são três momentos especialmente estratégicos do **métier** do antropólogo, pois com tais atos é que se logra constituir o saber desse profissional. O mesmo autor aponta – quanto ao ato de ouvir – que seria uma função empobrecedora do ato cognitivo se a relação se estabelecesse como "pesquisador/informante", pois perguntas feitas em busca de respostas pontuais [note-se a semelhança com o modelo de entrevista gravada] criariam um campo ilusório de interação; ao passo que, transformando o "informante" em "interlocutor", uma nova modalidade de relacionamento pode (e deve) ter lugar, criando-se um espaço semântico partilhado por ambos os interlocutores[1].

Se a atividade do antropólogo é essencialmente um partilhar da vida do interlocutor, considero que seguem admitidos ao antropólogo – e guarda força probatória – os dados levantados a partir das informações orais registradas na conformidade da produção do conhecimento própria dessa expertise.

Sob tal fundamentação, acompanho o Relator.

Artigos 5º e 6º da Lei nº 14.701/23

Pelos próprios fundamentos do Relator, acompanho Sua Excelência, quanto esses dispositivos, considerando ser

> "suficiente que se confira interpretação conforme à Constituição Federal às expressões 'desde o início do procedimento' e 'desde o início do processo administrativo demarcatório', dispostas nos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023, como a abertura da fase instrutória (quando o processo administrativo é aberto pela Funai e inicia-se a 1ª etapa, ou seja, o início da fase de 'Identificação e delimitação' o que equivale à

[1] O Trabalho do Antropólogo: olhar, ouvir, escrever. **Revista de Antropologia**, São Paulo, USP, 1996 , v. 39, nº 1 Disponível em: O trabalho do antropologo: olhar, ouvir, escrever.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

> abertura da fase instrutória estabelecida no acordo da Comissão Especial), até que sobrevenha alteração legislativa da Lei."

Artigo 9º, *caput*, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.701/23 e artigo 11, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 14.701/23

Faço ressalvas, quanto a esses dispositivos, ao entendimento do Relator, para considerar constitucional o art. 9º, § 1º, da Lei nº 14.701/23.

Mas assim o faço sob a consideração de que a norma, ao adotar as expressões "Antes de concluído o procedimento demarcatório" (no **caput** do art. 9º) e "até que seja concluído o procedimento demarcatório" (do §1º do art. 9º), faz referência à Portaria Declaratória, com a qual, de fato, se encerram os procedimentos de mérito tendentes à demarcação da terra como indígena.

Após a edição da portaria não há mais procedimentos voltados ao debate quanto a essa condição. O decreto homologatório volta-se à ratificação dos atos praticados anteriormente a ele (daí a natureza "homologatória", que consta em seu nome), de modo que a avaliação nele contida se limita à conferência da legalidade do procedimento, não abrangendo a revisitação dos elementos definidores da terra como indígena.

Nesse sentido, quando a lei aponta, no **caput** do art. 9º, "Antes de concluído o procedimento demarcatório", ela está referenciando à Portaria Declaratória, o que é de todo coerente. Afinal, na sequência, ela menciona "e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé" (que é ato posterior à Portaria Declaratória) e só então traça a consequência de que, até a implementação desses marcos, está garantida a permanência dos não indígenas que exerçam posse sobre a área objeto de demarcação. A posse estaria, assim, garantida até o pagamento das benfeitorias. E isso nada mais é do que a aplicação da regra constitucional do art. 231, § 6º, da CF/88.

Da mesma forma, atentando-se que o dispositivo se refere à Portaria Declaratória, constata-se a constitucionalidade do art. 9º, § 1º, ao dispor

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

que "Consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório" (§ 1º). De fato, essa é a sequência do procedimento demarcatório no que respeita às benfeitorias: a portaria declaratória encerra o procedimento, quando se tem, então, por encerrada a boa-fé na realização de benfeitorias no imóvel. E isso está em consonância com o art. 231, § 6º, da CF/88.

Tenho, portanto, a mesma compreensão do Relator de que "consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes não indígenas até que sejam declarados os limites da demarcação pelo Ministro da Justiça (portaria de declaração)", mas ao fazê-lo declaro, pelos fundamentos acima, constitucional o § 1º do art. 9º, da Lei nº 14.701/23.

Já a regra relativa ao direito de indenização por erro do estado é a versada no art. 11 da Lei nº 14.701/23.

Nesse se estabeleceu que, "[v]erificada a existência de justo título de propriedade ou de posse em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável, em razão do erro do Estado, nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal" e que [parágrafo único] se "aplica[ ] o disposto no **caput** deste artigo às posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada".

Quanto ao **caput**, entendo, tal qual o relator, que se trata de norma constitucional, sob a leitura de que o justo título não comporta indenização a título de ocupação injusta, precária, clandestina. E tal exame se perfaz, como é natural de um título, também sob a cadeia dominial, de modo a se perquirir a regularidade do título apresentado.

Quanto ao parágrafo único, que declara ser aplicável o mesmo regime "às posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada", entendo que a norma é inconstitucional, porque pretendeu o estabelecimento de um critério indenizatório à posse extremamente alargado, equiparando um mero documento emitido por órgão estatal a um título de posse ou propriedade.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

O Estado, quando legitimamente reconhece o domínio sobre um imóvel, o faz mediante a concessão de um título – de posse ou de propriedade.

Com essas considerações, faço ressalvas ao voto do Relator quanto ao art. 9º, § 1º, que reputo constitucional, com a fundamentação acima, e quanto ao art. 11, parágrafo único, que reputo inconstitucional. **Acompanho o Relator quanto ao art. 9°, *caput*, e ao art. 11, *caput*, também sob as fundamentações acima.**

Artigo 10 da Lei nº 14.701/23

Quanto ao art. 10 da Lei nº 14.701/23, com as devidas vênias, adiro às ressalvas expressas pelo Ministro **Flávio Dino** no sentido da suficiência das regras estipuladas nos arts. 18 e seguintes da Lei nº 9.874/99 para reger a atuação administrativa do antropólogo, dos peritos e de outros profissionais especializados que atuem nos procedimentos de demarcação.

Artigo 13 da Lei nº 14.701/23

Acompanho o Relator pela inconstitucionalidade da norma do art. 13 da Lei nº 14.701/23, mantendo-se o que foi decidido no item VIII do Tema nº 1.031 da RG, assegurando ao particular que tiver sido alcançado pelo redimensionamento da delimitação anterior, em qualquer circunstância, o direito à indenização na forma do item V do Tema nº 1.031 da RG.

Com efeito, a ampliação de terras indígenas é, em si, um procedimento de demarcação da terra (justificada pelo erro manifesto na demarcação antecedente e a ser realizada conforme os critérios constitucionais), de modo que a ela se deve aplicar o que foi decidido no item VIII do Tema nº 1.031 da RG, sendo a ela também aplicável a regra de indenização prevista na mesma tese, que contempla, em seu item V, o direito à indenização ao particular que atenda aos requisitos ali previstos.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

Artigo 14 da Lei nº 14.701/23

Pelos próprios fundamentos do Relator, acompanho a conclusão pela declaração de inconstitucionalidade "sem redução de texto, do art. 14 da Lei 14.701/23, estabelecendo interpretação conforme à Constituição, no sentido de que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos devem ser adequados à Lei 14.701/2023, ressalvados os atos administrativos praticados anteriormente à sua vigência".

Artigo 18, *caput*, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.701/23

Pelos próprios fundamentos do Relator, acompanho a conclusão pela inconstitucionalidade, sem redução de texto[,] dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 14.701/23, procedendo-se à interpretação conforme à Constituição, aplicando-se a norma unicamente quando o ato de transferência do domínio indígena não guarde correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou com a instituição de reserva indígena, ainda que sob forma substitutiva, compensatória ou complementar daquela tradicionalidade, a exemplo: das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei nº 6.001/73; das terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973), situações nas quais será aplicável o regime do art. 231 da CF.

Artigo 20, *caput* e parágrafo único, e art. 22 da Lei nº 14.701/23

Acompanho o Relator quanto à conclusão pela inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 20 da Lei 14.701/23, bem como pela interpretação conforme à Constituição ao art. 20, **caput,** e ao art. 22 da Lei 14.701/23, para assentar a necessidade de haver expressa motivação, com base no postulado da proporcionalidade, da presença, no ato

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

administrativo, de fundamentos fáticos que amparem a interferência estatal no uso e no gozo da posse coletiva indígena, sendo assegurado o direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas envolvidas.

No ponto, anoto, a respeito do **direito à consulta livre, prévia** e informada às comunidades indígenas, que guardo a leitura de que a jurisprudência da Corte Interamerica de Direitos Humanos (IDH), para além das hipóteses em que ela considera essencial o consentimento dos povos indígenas (**vide** Caso do Povo Saramaka **vs.** Suriname, citado pelo Relator), dirige-se, nas demais, pela busca de acordo, assegurada a participação das comunidades em todas as fases do desenvolvimento de projeto que possa afetá-las. Assim o faz a Corte IDH sob a consideração de que é fundamental lhes possibilitar influir, de fato, no processo decisório.

Nesse sentido vai o trecho do Caderno de Jurisprudência da Corte IDH, no exame do Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku **vs.** Equador:

> "167. Posto que o Estado deve garantir esses direitos de consulta e participação em todas as fases de planejamento e desenvolvimento de um projeto que possa afetar o território sobre o qual se assenta uma comunidade indígena, ou tribal, ou outros direitos essenciais para sua sobrevivência como povo, esses processos de diálogo e busca de acordos devem ser realizados desde as primeiras etapas da elaboração e planejamento da medida proposta, a fim de que os povos indígenas possam participar verdadeiramente e influir no processo de tomada de decisões, em conformidade com as normas internacionais pertinentes. Nesse sentido, o Estado deve assegurar que os direitos dos povos indígenas não sejam ignorados em qualquer outra atividade, ou acordos, que faça com terceiros particulares, ou no âmbito de decisões do poder público que afetariam seus direitos e interesses."

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

Considero, assim, que **há gradações para a consulta aos povos**, que **ora pode se dirigir à obtenção de seu consentimento, ora ao encontro de um consenso; mas, em todo caso, se direcionará pela efetiva influência dos povos indígenas no processo de tomada de decisões.**

Artigo 21 da Lei nº 14.701/23

Acompanho o Relator na conclusão pela constitucionalidade da norma do art. 21 da Lei nº 14.701/23.

Anoto, na linha do que apresentou o Relator, que, ao referenciar a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal, "no âmbito de suas atribuições", a norma prevê as atividades regulares, realizadas nos termos da legislação, em qualquer espaço onde ela ocorra, inclusive nas terras indígenas.

Acrescento, ainda, que tal previsão, não abarca as situações excepcionais em que se requer a utilização do território de maneira a causar restrição ao usufruto exclusivo dos povos indígenas, hipóteses nas quais há necessidade de consulta e, se for o caso, de consentimento, nos termos da jurisprudência da Corte IDH e das normas internacionais.

É nesse sentido que o art. 30.1 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas normatiza que

> "não se desenvolverão atividades militares nas terras ou territórios dos povos indígenas, a menos que essas atividades sejam justificadas por um interesse público pertinente ou livremente decididas com os povos indígenas interessados, ou por estes solicitadas".

No mesmo sentido vai o art. 30.2:

> "Os Estados realizarão consultas eficazes com os povos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

> indígenas interessados, por meio de procedimentos apropriados e, em particular, por intermédio de suas instituições representativas, antes de utilizar suas terras ou territórios para atividades militares."

Artigo 22 da Lei nº 14.701/23

Quanto a esse artigo, destaco, novamente, o direito de consulta dos Povos Indígenas – tal qual já o fez o Relator – e, quando for o caso, de consentimento, nos termos do que já foi destacado ao longo deste voto.

Artigo 23, *caput*, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.701/23

Quanto ao art. 23, **caput** e §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.701/23, acompanho o Relator pela inconstitucionalidade do art. 23, **caput** e seu § 1º, bem como da expressão "nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor", constante do § 2º do art. 23, possibilitando que ocorra o trânsito de visitantes e pesquisadores em áreas indígenas nas seguintes hipóteses: (a) por particulares, desde que autorizados pela comunidade indígena; (b) por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos; (c) pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos; (d) por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; (e) por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos de passagem; ou (f) para desenvolvimento de turismo em terras indígenas, desde que: (f.1) seja organizado pela própria comunidade indígena, devendo ser permitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros; e (f.2) respeitada a autodeterminação dos indígenas.

Observo que a construção realizada pelo Relator segue a linha da minuta de consenso obtida na Câmara Especial.

Artigos 26 e 27 da Lei nº 14.701/23

Pelos próprios fundamentos, acompanho o Relator, no sentido de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

que "a única possibilidade interpretativa dos arts. 26 e 27 da Lei 14.701/2023 que se sobressai constitucional e convencional é condicionar que os resultados de tais atividades sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena".

Fica mantida, em todo caso, a vedação ao arrendamento.

Artigo 29 da Lei nº 14.701/23

Pelos próprios fundamentos, acompanho o Relator para assentar que "não é possível conhecer da presente ação direta no que questiona tal dispositivo [art. 29 da Lei nº 14.701/23]", pois "não foi impugnado "todo o complexo normativo, de forma que, caso a declaração de inconstitucionalidade ocorresse, esta não produziria efeitos, dado que o art. 60 da Lei 6.001/73, de acordo com a interpretação do STF, persistiria".

DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO DO ART. 67 DO ADCT

Acato o procedimento proposto pelo Relator, com ressalva, todavia, ao fato de que não distingo, para fins da adoção de tentativa de conciliação, as hipóteses de invasões anteriores ou posteriores ao início deste julgamento.

Como mencionei no início deste voto, sigo a compreensão de que a via conciliatória é sempre a mais efetiva para a definição de uma lide.

Na STP 109, ressaltei a complexidade da questão possessória que envolve produtores rurais e comunidades indígenas, bem como, por vezes, a ineficácia das decisões judiciais adjudicatórias para pôr fim, de fato, aos conflitos. Anotei ali a importância de uma solução consensual, negociada entre as partes envolvidas, apta a assegurar a "mais extensa satisfação dos interesses de ambas as partes". E fiz especial destaque quanto às ações de reintegração de posse a envolver ocupação indígena, no sentido de que ela deve ultrapassar a mera apreciação dos requisitos possessórios exigidos para o combate ao esbulho. Assinalei o seguinte:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

> "Primeiro porque as ocupações se fazem, de modo geral, em áreas que aguardam conclusão de regularização fundiária pela FUNAI. Essa espécie de processo administrativo, por envolver diversos e tão complexos interesses, não raro se desenvolve sob largo período de tempo – o que já contribui para a instabilidade da disputa – e a decisão que dele resulta é, comumente, objeto de questionamentos judiciais diversos, o que protrai, ainda mais, a definição da celeuma sobre a propriedade/ocupação das terras e, em tais casos, fomenta sobremaneira a adoção de medidas de resistência pelos envolvidos."

Ademais, concluí que:

> "[h]á que se buscar, especialmente em tais casos, a identificação dos benefícios mútuos, para formação de uma decisão tanto quanto possível consensual, por meio de mecanismos de negociação que se baseie em princípios e em padrões justos, aptos a assegurar a mais extensa satisfação dos interesses de ambas as partes".

Anoto, ainda, as importantes contribuições à mediação de conflitos possessórios que têm dado o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Comissão Nacional de Conflitos Fundiários, os tribunais de justiça e os tribunais regionais federais, por meio das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias.

Por essa razão, ressalvo os itens x.9 a x.12, adotando, em qualquer tempo da ocupação da área em litígio, as previsões constantes dos itens antecedentes.

Ressalvo, ademais, o item (w), por compreender que o direito de demarcação da terra indígena é coletivo e não está submetido ao modo de agir de integrantes do Povo, os quais, se adotarem condutas contrárias à

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

ordem legal, responderão por seus atos de modo individual, nas esferas respectivas.

Por fim, ressalvo o item (s), por entender, na linha do que já foi exposto neste voto, que o redimensionamento é um procedimento demarcatório e que tem por razão de existência a aplicação estrita dos critérios constitucionais.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, acompanho o Relator pela homologação do produto da Comissão Especial, procedendo-se a seu envio ao Parlamento Federal para que sejam adotadas as providências que entender cabíveis e adotando-se, ainda, como parte integrante deste julgamento, todos os aspectos contidos na minuta de consenso que foram absorvidos na parte dispositiva do julgado.

Acompanho, além disso, o exame de mérito realizado pelo Relator, com as ressalvas indicadas quanto ao art. 9º, § 1º, que reputo constitucional sob a óptica apresentada na fundamentação deste voto, e quanto aos arts. 10 e 11, parágrafo único, da Lei nº 14.701/23, que merecem, a meu ver, o juízo de inconstitucionalidade.

Acompanho, ainda, o Relator, relativamente à declaração de inconstitucionalidade por omissão do art. 67 do ADCT, com ressalvas apenas quanto aos itens (w), (s) e x.9 a x.12.

Adiro, ademais, à ressalva do Ministro **Flávio Dino** quanto ao alargamento do prazo para 180 (cento e oitenta) dias, dada a complexidade das providências a serem adotadas.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7763-D976-3898-404E e senha 5758-088E-6756-DDFE

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S)	: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA
ADV.(A/S)	: RICARDO BARAVIERA SOBRINHO
ADV.(A/S)	: INGRID GOMES MARTINS
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S)	: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S)	: FÁBIO KONDER COMPARATO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE.	: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
AM. CURIAE.	: WWF - BRASIL
ADV.(A/S)	: DANIELA MALHEIROS JEREZ
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

	SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: ANA CLÁUDIA CIFALI
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S)	: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
AM. CURIAE.	: COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S)	: CRISTIANE SOARES DE SOARES
ADV.(A/S)	: MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA
ADV.(A/S)	: EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA
ADV.(A/S)	: CAROLINA RIBEIRO SANTANA
ADV.(A/S)	: LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S)	: LEONARDO LIMA GÜNTHER
ADV.(A/S)	: GABRIELA ARAUJO PIRES
ADV.(A/S)	: JULIA ANDRADE FEREZIN
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINE SILVA MAGNONI
ADV.(A/S)	: LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: CAROLINE LEAL MACHADO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S)	: MAURICIO GUETTA
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	: LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ADV.(A/S)	: CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

AM. CURIAE.	: CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S)	: ALUISIO LADEIRA AZANHA
AM. CURIAE.	: POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S)	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S)	: ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: CECILIA PAIVA SOUSA
ADV.(A/S)	: PATRICIA OLIVEIRA GOMES
ADV.(A/S)	: PÉRICLES MARTINS MOREIRA
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S)	: ADELAR CUPSINSKI

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório lançado pelo Ministro GILMAR MENDES, anoto que o caso trata de julgamento conjunto de quatro ações de controle concentrado de constitucionalidade (ADC 87 e ADIs 7582, 7583 e 7586) propostas em face da Lei Federal 14.701/2023, editada pelo Congresso Nacional com o intuito de regulamentar o art. 231 da Constituição Federal, dispondo sobre o reconhecimento, demarcação, uso e a gestão de terras indígenas.

Os pontos impugnados nessa legislação, seguindo a sistematização do voto do Min. Relator, podem ser ser sintetizados da seguinte forma:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

(a) a demarcação de terras indígenas limitada ao marco temporal fixado na data da promulgação da Constituição de 1988 (art. 4º, caput e §§ 2º, 3º e 4º);

(b) exigência de registro audiovisual ("*áudio e vídeo*") para efeitos probatórios, em procedimentos demarcatórios (art. 4º, § 7º);

(c) a definição do momento adequado, no curso do procedimento demarcatório, para a intervenção de Estados-membros e municípios (art. 5º, parágrafo único, e art. 6º);

(d) o critério temporal para delimitação de boa-fé na realização, por ocupantes de terras indígenas, de benfeitorias passíveis de indenização (art. 9º, §§ 1º e 2º);

(e) aplicação das regras do Código de Processo Civil sobre impedimento e suspeição ao procedimento demarcatório, em relação a antropólogos e peritos (art. 10);

(f) vedação de ampliação (redimensionamento) de áreas já demarcadas (art. 13);

(g) retroatividade da nova lei a processos demarcatórios em curso (art. 14);

(h) o regime de terras adquiridas por comunidades indígenas (art. 18, §§ 1º e 2º);

(i) possibilidade de intervenção do Poder Público, para o desenvolvimento de serviços públicos, independente de prévia consulta às comunidades indígenas (art. 20, parágrafo único, e art. 22);

(j) gestão de terras indígenas sobrepostas a unidades de conservação ambiental (art. 23, §§ 1º e 2º);

(k) regime de exploração de atividades econômicas em terras indígenas (art. 26);

(l) imunidade tributária sobre a "renda indígena" (art. 29);

(m) a omissão inconstitucional na efetiva demarcação de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

terras indígenas, conforme exige o art. 67 do ADCT.

Portanto, está novamente em debate a questão do marco temporal para demarcação de terras indígenas, em vista de norma legal editada como desdobramento, ou mesmo resposta do Congresso Nacional, ao pronunciamento da CORTE no julgamento do Tema 1.031 da Repercussão Geral (RE 1.017.365, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 27/9/2023), além de outros temas também relacionados à questão indígena, como normas sobre os processos demarcatórios e sobre o regime de uso e exploração de terras indígenas.

Alega-se, essencialmente, sob a perspectiva dos Requerentes que questionam a constitucionalidade do novo marco legal, violação aos direitos originários dos povos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas (art. 231 da CF), conforme delimitado pela CORTE no julgamento do Tema 1.031, ao rechaçar a tese segundo a qual o âmbito de aplicação desse dispositivo constitucional estaria limitado às terras ocupadas por populações indígenas no momento da promulgação do texto constitucional (5/10/1988).

Do ponto de vista do Requerente da ADC 87, alega-se que os critérios adotados pelo legislador corresponderiam a padrão decisório já adotado pela CORTE no passado (PET 3388, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 19/3/2009), e, por esse motivo, compatível com uma interpretação razoável do texto constitucional, além de atender a preocupações de segurança jurídica e tutela da confiança.

No curso dessas ações, foram promovidas medidas visando solução consensual do conflito, com a constituição e funcionamento de Comissão Especial, com representantes da União, Congresso Nacional, Funai, Ministério dos Povos Indígenas, entidades representativas de comunidades indígenas, da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), além de observadores como a PGR e a OAB.

O Min. Relator narrou os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Especial ao longo de 23 reuniões, com debates e oitiva de especialistas, e a elaboração de "*Minuta de consolidação dos pontos objeto de consenso na Comissão Especial*" (eDoc. 773 dos autos da ADC 87), com uma redação

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

alternativa para a Lei 14.701/2023. Também foi juntado aos autos o *Plano Transitório para Regularização das Terras Indígenas em Litígio Judicial*, com detalhamentos procedimentais para a solução de conflitos territoriais concretos (eDocs. 774 e seguintes).

A CORTE ouviu as sustentações orais dos Requerentes, autoridades interessadas e inúmeros *amici curiae*, nas sessões plenárias de 10 e 11/12/2025.

O Ministro Relator pautou o mérito do conjunto de ações diretas para julgamento em ambiente virtual (SV Extraordinária de 15 a 18/12/2025), proferindo voto pela PROCEDÊNCIA PARCIAL das ações, propondo a homologação dos entendimentos acordados no âmbito da Comissão Especial, na condição de "*interpretação possível na exegese constitucional do conflito subjacente*", com o seu envio ao Legislativo para subsidiar o debate sobre o tema.

Além disso, o Min. GILMAR MENDES propõe a rejeição do marco temporal referido pela Lei 14.701/2023, com a declaração de inconstitucionalidade dos termos e expressões que o estabelecem, além de reafirmar as teses do Tema 1.031, com acréscimos referentes à omissão inconstitucional decorrente da ausência de demarcação de terras indígenas, entre outros aspectos tratados na lei impugnada.

Sobre a omissão na demarcação de terras, o Min. Relator estabelece um conjunto de medidas a serem adotadas (prazo de 60 dias) até que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria, como a publicação de lista completa e cronológica de processos demarcatórios pendentes, o estabelecimento de prazo improrrogável de 10 anos para conclusão desses processos; a criação de protocolos humanizados para reintegração de posse, o detalhamento do procedimento de indenização a não indígenas; entre outras medidas.

Os Ministros FLÁVIO DINO e CRISTIANO ZANIN apresentaram votos em que acompanham o Ministro Relator com ressalvas.

Em relação ao art. 10 (aplicação do art. 148 do CPC), que o Min. Relator declara constitucional, o Min. FLÁVIO DINO entende que as hipóteses de suspeição e impedimento seriam adequadas para o processo judicial, e sua extensão ao processo demarcatório, violaria a separação de poderes e a autonomia do processo administrativo, que possui regras

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

próprias (Lei 9.784/99).

Além disso, o Min. FLÁVIO DINO vê na solução proposta para o art. 23, que subordina o usufruto indígena em unidades de conservação à gestão de órgãos ambientais, uma "*inversão da ordem de proteção*" constitucional, pois o art. 231, § 2º, CF, garantiria aos indígenas o usufruto exclusivo de suas terras, conferindo à posse indígena uma hierarquia superior às decisões administrativas. Por isso, propôs a declaração de inconstitucionalidade do caput e dos parágrafos 1º e 2º do artigo.

Quanto ao art. 26, § 2º, que permite a celebração de contratos para atividades econômicas por não indígenas em terras demarcadas, o Min. FLÁVIO DINO considera que tal medida constituiria "*desproporcional flexibilização*" das proteções constitucionais contra a exploração de terras indígenas por terceiros. Alerta para o risco de "*arrendamento rural*", prática vedada pelo Estatuto do Índio. O caput do art. 26, que faculta atividades econômicas pela própria comunidade com cooperação de terceiros, seria suficiente, pois "*preserva o protagonismo indígena*".

Por fim, o Min. FLÁVIO DINO sugere a ampliação do prazo para 180 dias para que seja sanada a omissão inconstitucional na demarcação das terras indígenas (art. 67 do ADCT).

O Min. CRISTIANO ZANIN, por sua vez, acompanha a ressalva do Min. FLÁVIO DINO quanto ao art. 10 e ao art. 23, §§ 1º e 2º, e, quanto ao mais, acompanha o voto proferido pelo Ministro Relator.

É o relatório.

Em relação ao principal aspecto do presente julgamento — marco temporal como critério para demarcação de terras indígenas — reitero as razões por mim manifestadas no julgamento do Tema 1.031.

A adoção de um marco temporal, como critério limitador dos processos de demarcação de terras indígenas, é incompatível com o histórico da questão indígena no ordenamento jurídico brasileiro.

Desde o período colonial, com a instituição do Alvará Régio de 1º de abril de 1680, "*confirmado pela lei de 6 de junho de 1775, a qual determinava a observância do Breve de Benedicto XIV, de 20 de dezembro de 1741, além de várias leis do Reino sobre a liberdade das pessoas e bens e comércio dos índios do Pará e Maranhão, (...) bem ou mal, procurou-se proteger os interesses indígenas*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

por meio de numerosos atos e leis, visando pôr cobro à espoliação de seus bens e terras", conforme reconhecido na "*39ª Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, no ano de 1956*" (HILÁRIO ROSA e TALES CASTELO BRANCO, Direito dos índios à terra no passado e na atualidade brasileira. Migalhas. 2008).

A Constituição Federal de 1891, em seu art. 83, resguardou expressamente os direitos estampados na Lei Imperial 601, de 18/9/1850, ao afirmar que "*continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis do antigo regime, no que explicitamente não for contrária ao systema de Governo firmado pela Constituição e aos seus princípios nella consagrados*".

A partir da Constituição de 1934, as Constituições passaram a consagrar o direito dos grupos indígenas sobre os imóveis por eles ocupados, e o próprio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL foi definindo que essas áreas de ocupação indígena são de propriedade da União. Chega-se, então, em 1969, à Súmula 480: "*Pertencem ao domínio e administração da União, nos termos dos arts. 4º, IV e 186, da Constituição Federal de 1967, as terras ocupadas por silvícolas*".

E, desde 1934 "*até a Constituição de 1967, a referência aos índios foi de forma esparsa e restringiu-se a dois aspectos: a competência da União em legislar para a sua incorporação à "comunhão nacional" e a posse das suas terras. Todas optaram pelo uso da expressão "silvícolas" – aqueles que ocupam ou habitam as selvas –, que, por sua inadequação, foi substituída por "índios" na Constituição de 1988. A Constituição de 1967, por sua vez, além de assegurar a posse permanente das terras que habitam, reconheceu o direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes*", aduz FABIANO MELO GONÇALVES DE OLIVEIRA (ALEXANDRE DE MORAES [et al.]; Equipe Forense (org.). Constituição Federal Comentada Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 1554).

O arquétipo legal e administrativo alusivos à tutela indígena do início do século XX considerava que os índios, na condição de silvícolas, eram relativamente incapazes para determinados atos da vida civil.

Em 1910, criou-se o Serviço de Proteção ao Índio - SPI, e o Decreto 9.124 definiu-lhe os direitos; em 1939 surge o Conselho Nacional de Proteção ao Índio – CNPI; em sequência, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI é criada, em 1968; e, em 1973, advém a Lei 6.001 dispondo sobre o

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

Estatuto do Índio, que deveria ser tutelado por órgão estatal até sua plena integração.

Promulgada a Constituição de 1988, rompeu-se definitivamente com o vetusto paradigma cunhado na concepção de assimilação indígena, visando integrá-lo à sociedade nacional em formação por intermédio de processos de aculturação e ocidentalização do índio (desindianização) (DARCY RIBEIRO. O povo brasileiro. A formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Editora Global. 2014. p. 112).

O modelo constitucional de tutela aos direitos indígenas gravita, a partir de então, sob o princípio da proteção da identidade, como afirma BERNARDO GONÇALVES FERNANDES (Curso de Direito Constitucional. 6ª ed. Salvador: JusPodivm. 2014, p. 1.268), consagrando-se, a meu ver, o ideal outrora edificado pelo humanista Cândido Rondon, sob a égide do princípio do direito à diferença, visando à preservação do "*direito de ser índio, mediante a garantia de um território onde possam viver sossegados, a salvo de ataques, e reconstituir sua vida e seus costumes*", como afirma o eminente antropólogo DARCY RIBEIRO (Op. cit), com forte carga axiológica centrada na fraternidade e solidariedade, como exposto pelo eminente Ministro AYRES BRITTO, relator da emblemática Pet 3388 (DJe de 1º/7/2010).

Portanto, o constituinte de 1988 imbuiu-se do propósito de encerrar os perenes conflitos sobre a posse e ocupação do território nacional, estabelecendo balizas para o estatuto jurídico das áreas tradicionalmente ocupadas pelas comunidades indígenas em todo o Brasil.

Essa CORTE produziu precedente em que admitiu a teoria do marco temporal constitucional - que veio a ser aplicada em diversos outros casos envolvendo o tema da demarcação de terras indígenas.

Sob esse enfoque, a data da promulgação da vigente CONSTITUIÇÃO FEDERAL (5/10/1988) deveria ser considerada a "*chapa radiográfica*" da ocupação territorial, o ponto de equilíbrio entre o direito constitucional dos povos originários ao usufruto permanente sobre as terras tradicionalmente ocupadas e a garantia, também constitucional, da propriedade privada.

Na realidade, o que se defendeu naquele momento, com a fixação desse marco temporal constitucional, era fixar um ponto de equilíbrio

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

entre o direito fundamental das comunidades indígenas ao usufruto permanente sobre as terras tradicionalmente ocupadas e a garantia, também constitucional, de propriedade privada daqueles que teriam adquirido aquelas propriedades de boa-fé, regularmente, de acordo com todas as regras jurídicas.

Entendeu-se que a estipulação dessa *chapa radiográfica* preservaria a viabilidade da sobrevivência digna e de reparação às comunidades indígenas, respeitando seus costumes e tradições, e, ao mesmo tempo, evitaria o desvirtuamento ou o tornar tábula rasa o ato jurídico perfeito, o negócio jurídico perfeito - não raras vezes, a coisa julgada -, sobre determinada propriedade adquirida com boa-fé.

No julgamento do Tema 1.031 foram trazidos ao debate vários casos em que os interesses contrapostos à demarcação de áreas disputadas estavam fundados em títulos idôneos e muito antigos, atos de concessão de direitos anteriores à República, que sustentaram, de forma legítima e firme, pretensões à exploração das áreas concedidas.

Como afirmei naquele julgamento, é lesivo à segurança jurídica, à paz social, ao ato jurídico perfeito, o fato de que titulares de direitos sobre imóveis titulados há mais de 130, 140 anos, com demonstração de cadeia de domínio contínua e lícita sob sucessivas Constituições e legislações, venham a perder a sua propriedade, na hipótese de reconhecimento de se tratar de terra indígena, sem a possibilidade de recomposição justa, integral e adequada de seus interesses.

A indenização de todo o esforço e capital investido por essas pessoas na aquisição e desenvolvimentos dessas propriedades é indispensável, sob pena de enriquecimento ilícito do Poder Público. A necessidade de composição dos interesses em conflito, no âmbito da questão indígena, não é, por evidente, de responsabilidade das comunidades indígenas, que têm o seu direito de posse da terra; não da parte de agricultores, colonos, empresas e outros que confiaram em atos de concessão do Poder Público e, consequentemente, têm direito a indenização integral, porque estavam de boa-fé.

Nessas situações, como afirmei no julgamento do Tema 1.031, a responsabilidade primordial é do Poder Público, que fomentou a ocupação do território por atos legítimos de concessão da terra, ao mesmo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

tempo em que é constitucionalmente obrigado ao respeito aos direitos originários dos povos indígenas.

Portanto, reafirmo a posição por mim externada naquele julgamento, no sentido de que o marco temporal não pode ser uma radiografia, ou um marco instantâneo e definitivo a partir do qual ficaria inviabilizada a demarcação de terras indígenas, pois esse critério não promove um equilíbrio justo e adequado entre os interesses em conflito.

A referência ao marco de 5/10/1988 deve ser utilizado apenas para efeito do regime protetivo adequado, conforme expostos nos itens III, IV e V da tese de julgamento do Tema 1031.

Ou seja: a proteção dos povos indígenas não depende da demonstração de ocupação tradicional ou esbulho renitente na data da promulgação da Constituição de 1988; apenas o regime de indenização de eventuais ocupantes não indígenas será influenciado pelo fato de haver ou não ocupação contemporânea a 5/10/1988; na hipótese de ser demonstrada ocupação (ou renitente esbulho) nessa data, aplica-se o regime do art. 231, § 6º, CF (indenização de benfeitorias úteis e necessárias); e, caso ausente essa circunstância, "*são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF*" (item V da tese).

Portanto, não há fundamento constitucional para que o Congresso Nacional se volte contra o teor do referido julgamento, editando norma diretamente contrária ao precedente, considerando que a própria decisão da CORTE foi permeável às preocupações com segurança jurídica e tutela dos interesses atingidos com a demarcação.

O item V da tese de julgamento, acima destacada, previu

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

expressamente direitos em favor das pessoas que detém títulos de aquisição sobre terras que possam vir a ser demarcadas como indígenas. Caberia ao Congresso Nacional, caso entendesse insuficiente essa previsão, editar norma regulamentadora com mais detalhamentos, em termos de critérios ou procedimentos, ou mesmo o estabelecimento de mais garantias em favor das pessoas potencialmente atingidas pela demarcação de terras indígenas.

Mas não poderia, no entanto, como apontado pelo Ministro Relator, rechaçar peremptoriamente o novo padrão jurisprudencial da CORTE, mitigando totalmente o direitos dos povos indígenas aos territórios tradicionalmente ocupados, na hipótese de posse não contemporânea à Constituição de 1988.

A fundamentalidade do direito em questão, que eleva a questão à condição de cláusula pétrea, integrante do núcleo rígido e imutável da Constituição (art. 60, § 4º, IV, CF), impediria a tentativa de alteração do entendimento por via de emenda ao texto constitucional, uma vez que a adoção do marco temporal importaria em descaracterização do art. 231 da CF e em violação ao princípio da vedação ao retrocesso social.

De fato, a exigência de comprovação de ocupação e presença indígena na área pretendida para demarcação (ou renitente esbulho), em um dado marco temporal, para demarcação esbarra na dificuldade material, ou mesmo impossibilidade, de obter elementos documentais suficientes para tal comprovação, ignora o caráter violento e assimétrico dos processos de ocupação do território brasileiro, a marginalização dos povos indígenas e sua exclusão de quaisquer mecanismos de acesso ao sistema de justiça ao longo de todo esse processo.

Assim, acompanho o Ministro Relator, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "*na data da promulgação da Constituição Federal* " (art. 4º, caput), e a inconstitucionalidade dos §§ 2º, 3º e 4º desse mesmo dispositivo, bem como a inconstitucionalidade da expressão "*em 5 de outubro de 1988*" constante do art. 2º, IX, da Lei 4.132/1962 e no art. 2º, IX, da Lei 6.001/1973, na redação conferida pela Lei 14.701/2023.

Passo ao exame das demais questões suscitadas nas Ações Diretas em julgamento.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

O art. 4º, § 7º, da norma impugnada, dispõe sobre a produção de provas no curso do processo demarcatório, especificamente quanto a apresentação de "*informações orais*", condicionando sua eficácia ao registro audiovisual, ou fornecimento em audiência pública.

Como se sabe, a tradição oral é uma forma de expressão e registro de memória especialmente relevante entre os povos indígenas. A imposição de registro audiovisual é apontada pelos Requerentes como restrição indevida às formas de linguagem, crenças e tradições dos povos indígenas, e obstáculo para a elaboração de laudos antropológicos no curso de processos demarcatórios.

O veto presidencial a esse dispositivo invocou ainda a ausência de estudos técnicos sobre a viabilidade fiscal da medida (art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Assim como apontado pelo Ministro Relator, não identifico nessa previsão qualquer inconstitucionalidade decorrente do fato alegado de implicar em aumento de despesa, onerando os custos de processos demarcatórios. Ao contrário, a norma coopera positivamente para o trâmite e controlabilidade desses processos, exigindo o registro e formalização de informações colhidas para fundamentação de laudos antropológicos.

Deve ser levado em consideração o ambiente físico e cultural no qual os estudos antropológicos são elaborados, onde a exigência de documentação em múltiplas formas de registro audiovisual pode resultar em obstáculo irrazoável. Como apontado pelo Requerente da ADI 7582, "*muitas das informações que subsidiam os relatórios circunstanciados de antropólogos e peritos judiciais são produzidas a partir de conversas, ou seja, oralmente - e na língua materna de cada povo, sendo elementos fundamentais para o reconhecimento da tradicionalidade da ocupação da terra*" (eDoc. 1, p. 65).

A referência ao registro audiovisual deve ser interpretado dessa forma, não se exigindo o registro cumulativo de áudio e vídeo, além de ocorrer em audiência pública. Quaisquer das três modalidades de registro atende ao comando legal.

Nesse ponto, portanto, ACOMPANHO o Ministro Relator, para

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

atribuir interpretação conforme ao art. 4º, § 7º, da Lei 14.701/2023, para estabelecer que ele admite, em caráter alternativo, o registro de informações orais em áudio ou em vídeo, não sendo aplicável aos laudos antropológicos elaborados antes da edição da Lei 14.701/2023.

O art. 5º, parágrafo único, e 6º, da Lei 14.701/2023, tratam da participação de Estados-membros e municípios atingidos por processos de demarcação de terras indígenas, entre outros interessados, no curso desses processos, "*desde o início do processo administrativo demarcatório*" e "*em todas as suas fases*".

Alega-se que essa abertura procedimental à participação ampla e constante de partes interessadas prejudicaria o andamento célere e efetivo do processo demarcatório, em ofensa aos princípios da eficiência e da duração razoável do processo. Pleiteia-se a atribuição de interpretação conforme, para delimitar o interesse que justificaria a participação, bem como a restrição ao momento procedimental adequado e o modo de intimação e comunicação oficial dos interessados admitidos.

Acompanho a proposta do Ministro Relator, a partir do consenso obtido na Comissão Especial, no sentido da possibilidade de participação de terceiros no processo demarcatório a partir da abertura da fase instrutória, com a etapa de identificação e delimitação. Com esse encaminhamento, busca-se compatibilizar os interesses envolvidos e garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa para os interessados não indígenas, ao mesmo tempo em que se evita a interferência indiscriminada na fase inicial, de elaboração de estudos antropológicos e interações com as comunidades indígenas.

Portanto, ACOMPANHO o Ministro Relator, para atribuir interpretação conforme à Constituição às expressões "*desde o início do procedimento*" e "*desde o início do processo administrativo demarcatório*", constantes dos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023, para estabelecer que possibilidade de participação de interessados surge com a abertura da fase instrutória (fase de identificação e delimitação).

O art. 9º da Lei 14.701/2023 permite a permanênciade ocupantes não indígenas em áreas em disputa, mesmo depois de declaradas como de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

ocupaçãotradicional indígena, após o relatório circunstanciado de delimitação elaborado pela FUNAI e após a portaria declaratória do Ministro da Justiça. Além disso, prevê queas benfeitorias realizadas por ocupantes de terras demarcadas como indígenas sejam consideradas como realizadas de boa-fé (para fins de regime indenizatório) se o forem até a conclusão do procedimento demarcatório, o que foi questionado pelos Requerentes como um incentivo à ocupação irregular (grilagem) de terras e realização de benfeitorias mesmo após a expedição da Portaria Declaratória, ampliando custos de indenização para a União e obstruindo a conclusão do processo demarcatório.

De fato, é indevido o prolongamento do direito à indenização por benfeitorias para além do momento em que os limites da demarcação são declarados pelo Ministro da Justiça (portaria de declaração), na medida em que, a partir dessa declaração, não é mais possível alegar desconhecimento quanto à possível destinação da área em disputa.

Ao permitir a indenização de benfeitorias realizadas posteriormente, a norma fomenta litigiosidade e estimula comportamentos lesivos ao interesse público e à boa-fé, contrariando o regime indenizatório fixado pelo art. 231, § 6º, da CF, parte final ("*benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé*").

Portanto, ACOMPANHO o Ministro Relator, para declarar a inconstitucionalidade do art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei 14.701/2023.

O art. 10 trata da aplicação da regras do CPC sobre impedimento e suspeição (art. 148, CPC/2015) em relação aos peritos e antropólogos encarregados da elaboração de laudos em processos demarcatórios.

Em que pese as peculiaridades do processo administrativo demarcatório, entendo benéfica a previsão expressa de aplicação da regra ao seu âmbito, de modo a assegurar a isenção e imparcialidade dos auxiliares técnicos que produziram elemento decisivo para o deslinde da demarcação.

Diferentemente do alegado pelo Ministro FLÁVIO DINO, não vejo incompatibilidade entre o art. 10 impugnado e a Lei 9.784/1999, considerando o que dispõem os arts. 18 a 21 dessa lei. Embora a Administração Pública não seja um terceiro plenamente imparcial, pois

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

promove o processo demarcatório em prol de um interesse com o qual está legal e constitucionalmente obrigado, está obrigada a atuar com moralidade e impessoalidade, pelo que se justifica a vedação de que pessoas com interesse concreto na decisão administrativa participem do processo, ainda que na qualidade de peritos técnicos.

Portanto, ACOMPANHO o Ministro Relator, para declarar a constitucionalidade do art. 10 da Lei 14.701/2023.

Na sequência, o art. 13 estabelece uma vedação peremptória à ampliação de terras indígenas já demarcadas. Ou seja, impede o redimensionamento de áreas demarcadas na hipótese, por exemplo, de erro administrativo na fixação dos limites.

O voto proferido pelo Ministro Relator assenta que o entendimento fixado no Item VIII do Tema 1.031 permanece inalterado, permitindo o redimensionamento da área demarcada se comprovado grave e insanável erro no procedimento anterior, desde que respeitado o prazo de cinco anos da demarcação anterior.

O particular (não indígena) que for atingido pelo redimensionamento da delimitação anterior tem garantido, em qualquer circunstância, o direito à indenização ou realocação conforme estabelecido no Item V do Tema 1.031 da Repercussão Geral.

Com esses condicionantes, não há fundamento para uma vedação absoluta à ampliação de terras indígenas, em razão do que ACOMPANHO o Ministro Relator, para declarar a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei 14.701/2023.

O art. 14, por sua vez, prevê a aplicação imediata do conteúdo da nova lei aos processos demarcatórios ainda não concluídos.

Naturalmente, tratando de normas de procedimento administrativo, será o caso de aplicar a Lei 14.701/2023 aos processos em curso, por imposição do princípio do *tempus regit actum*. Nesse sentido, o art. 14 do CPC/2015 dispõe que "*a norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada*".

Por força desse mesmo princípio, os atos já aperfeiçoados sob a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

vigência da legislação anterior seguirão válidos, sem necessidade de renovação, inclusive as providências instrutórias, como os laudos antropológicos já elaborados.

Portanto, também em relação a esse ponto, ACOMPANHO o Ministro Relator, para atribuir interpretação conforme à Constituição ao art. 14 da Lei 14.701/2023, para estabelecer que os processos administrativos demarcatórios não concluídos devem ser adequados à Lei 14.701/2023, mas mantida a validade dos atos administrativos praticados antes de sua vigência.

As terras indígenas adquiridas por comunidades indígenas por meio de compra e venda ou doação — ou seja, propriedade adquirida por instrumentos civis, distinta dos direitos originários tratados no art. 231 da CF — são reguladas pelo art. 18 da norma impugnada.

O Min. Relator acentua essa distinção, entre terras tradicionalmente ocupadas (art. 231 da CF) e áreas adquiridas pela comunidade indígena de forma privada ou coletiva, para entender válida a aplicação do regime jurídico privado às áreas indígenas adquiridas por instrumentos civis.

O regime privado é aplicável em caráter excepcional e subsidiário, somente quando a aquisição do domínio não guarda correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou a instituição de reserva indígena.

E, nessa ressalva, inclui as reservas, parques e colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973; as terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo de terras indígenas demarcadas ou reservadas; e as terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001/1973.

Consequentemente, os imóveis em áreas urbanas e rurais não coletivas, adquiridas por indivíduos indígenas em caráter particular, sujeitam-se ao regime de direito privado, em respeito à autonomia civil e capacidade postulatória dos indígenas.

ACOMPANHO o Ministro Relator no ponto, para conferir interpretação conforme ao art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 14.701/2023, para estabelecer que o regime jurídico privado é aplicável "*unicamente quando o ato de transferência do domínio indígena não guarde correlação ao*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena, ainda que sob forma substitutiva, compensatória ou complementar daquela tradicionalidade, a exemplo: das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973; das terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973), situações nas quais serão aplicáveis ao regime do art. 231 da CF".

O art. 20, parágrafo único, da norma impugna dispõe sobre a intervenção do Poder Público em territórios indígenas demarcados para o desenvolvimento de atividades relacionadas à política nacional de defesa e soberania nacional, prevendo que a "*instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico*" poderão ser executadas sem consulta prévia às comunidades potencialmente afetadas.

De modo semelhante, o art. 22 autoriza a instalação de equipamentos de comunicação e transporte necessários para a prestação de serviços públicos essenciais, como saúde e educação.

O Min. Relator reconhece a constitucionalidade dessas autorizações, mas condiciona a sua aplicação à presença de motivação clara e proporcional, prevalecendo, como regra, o direito de consulta prévia, livre e informada ser garantido às comunidades.

Aduz que a consulta prévia, embora obrigatória, não implica que o consentimento da comunidade seja uma condição indispensável para a intervenção, desde que observadas a participação efetiva (prévia, livre e informada) e realizado Estudo de Impacto Ambiental.

A CORTE, no julgamento da PET 3388, ressalvou a possibilidade de desenvolvimento de atividades de interesse nacional (defesa, soberania, segurança pública, serviços essenciais), reputando-os compatíveis com o regime protetivo das áreas indígenas demarcadas. A qualificação de territórios como área de ocupação tradicional indígena, especialmente em regiões de fronteira (como era o caso da TI Raposa Serra do Sol), não

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

interdita ao Poder Público a intervenção necessária, justificada e pontual nesses territórios.

O que se discute, a partir da redação dos dispositivos impugnados, é a dispensa de prévia consulta, considerando que as comunidades tradicionais e os povos indígenas potencialmente afetados por atividades do Poder Público detêm direito à consulta prévia, livre, e informada, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), incorporada ao ordenamento brasileiro mediante os Decretos 5.501/2004 e 10.088/2019.

Assim, a possibilidade de intervenção em território indígena não desobriga a União do dever de fazê-lo pelas vias menos onerosas aos interesses das comunidades indígenas, sempre justificando a necessidade e adequação das medidas pretendidas. Nesse cenário, o diálogo prévio e transparente com as populações potencialmente afetadas é indispensável para o correto planejamento dessas ações.

Portanto, também em relação a esse ponto, ACOMPANHO o Ministro Relator, para atribuir interpretação conforme ao art. 20, parágrafo único, e art. 22, ambos da Lei 14.701/2023, "*para assentar a necessidade de haver expressa motivação, com base no postulado da proporcionalidade, da presença, no ato administrativo, de fundamentos fáticos que amparem a interferência estatal no uso e gozo da posse coletiva indígena e assegurado o direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas envolvidas*".

A questão referente à gestão de terras indígenas sobrepostas a espaços ambientais protegidos (unidades de conservação) é regulada no art. 23 da Lei 14.701/2023, e é objeto de divergência no julgamento em curso.

O dispositivo transfere a responsabilidade pelo usufruto indígena, nessa hipótese, para o órgão federal gestor das áreas protegidas, ou seja, subordina o usufruto indígena à tutela do órgão ambiental.

Alega-se que essa "*submissão*" importaria em violação aos usos e costumes indígenas e ao Art. 231 da CF, colocando os indígenas sob tutela da União.

O Min. Relator defende que o modelo constitucionalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

adequado para a sobreposição é o de gestão compartilhada entre a comunidade indígena e o órgão ambiental gestor da unidade de conservação.

Mas declara a inconstitucionalidade da expressão "*nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor*" constante do art. 23, § 2º, de modo a evitar a imposição de um dever de aceitação irrestrita ao trânsito de visitantes e pesquisadores em terras de ocupação tradicional.

O trânsito de visitantes e pesquisadores em áreas indígenas poderá ser admitido nas seguintes hipóteses: particulares autorizados pela comunidade indígena; agentes públicos a serviço; prestadores de serviços públicos ou manutenção/instalação de equipamentos públicos; pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena, por prazo determinado, bem como delimitados os objetivos da pesquisa; pessoas em trânsito, na ausência de outras rotas.

O Min. FLÁVIO DINO, acompanhado pelo Min. CRISTIANO ZANIN, apresentou ressalva quanto a esse ponto. Entende que a gestão de horários e procedimentos de acesso deve ser conduzida prioritariamente pelas comunidades. Propõe um sistema no qual "*o órgão gestor apresenta as suas pretensões e a comunidade indígena, estipula, de acordo com os seus interesses, as regras para normatizar a presença de visitantes e pesquisadores em seu território*".

Entendo que a proposição do Min. Relator, ao atribuir ao órgão ambiental a iniciativa na proposição de regras para acesso aos espaços sobrepostos, não presumiu a hierarquização entre as partes envolvidas. Pelo contrário, a solução encaminhada, que decorreu de consenso construído entre as entidades participantes da Comissão Especial, enfatiza a paridade e corresponsabilidade na gestão desses espaços, admitida a possibilidade de que peculiaridades de terras e comunidades indígenas específicas justifiquem a adoção de regras especiais.

Portanto, ACOMPANHO o Ministro Relator quanto ao art. 23 da Lei 14.701/2023.

Os arts. 25, 26 e 27 da Lei 14.701/2023 regulam a exploração econômica das terras indígenas por suas comunidades, em especial a "*cooperação e a contratação de terceiros não indígenas*".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

O Min. Relator entende que as normas são constitucionais, desde que interpretadas de forma a garantir a autodeterminação dos povos indígenas e o usufruto exclusivo das riquezas em seus territórios, que é de posse permanente da comunidade.

O exercício de atividades econômicas em terras indígenas é permitido, desde que organizado pela própria comunidade indígena, bem como os resultados sejam revertidos em seu benefício.

O Min. Relator restringe a exigência de lei complementar exigida (art. 231, § 6º, CF) às atividades econômicas não realizadas pelas próprias comunidades indígenas, conforme seus usos, costumes e tradições culturais, aí não se incluindo o arrendamento ou outro negócio jurídico que elimine a posse direta da comunidade indígena sobre o território e recursos.

A celebração de contratos de cooperação com terceiros não indígenas deve observar regras como a de que os resultados da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena, a manutenção da posse direta indígena e a aprovação contratual pela comunidade.

O turismo é permitido em terras indígenas, desde que organizado pela própria comunidade indígena. É permitida a celebração de contratos para captação de investimentos de terceiros, respeitadas condições estabelecidas no art. 26, § 2º.

O Min. FLÁVIO DINO apresentou ressalva quanto a esse ponto, entendendo que a possibilidade de exploração econômica por não índios estaria sendo desproporcionalmente flexibilizada.

Embora não ignore os riscos referidos por Sua Excelência, quanto à possibilidade de participação fraudulenta de não índios na exploração de recursos indígenas, entendo que a legislação impugnada previu mecanismos idôneos para a prevenção desses ilícitos, sem prejuízo de desenvolvimentos regulatórios que venham a se mostrar necessários no futuro, conforme juízo do Poder Executivo, que, por meio da FUNAI, exercerá supervisão sobre esses contratos.

Assim, ACOMPANHO o Ministro Relator em relação aos arts. 26 e 27 da Lei 14.701/2023, para atribuir interpretação conforme à Constituição a esses dispositivos, estabelecendo que "*os resultados de tais atividades sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena*".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

Também ACOMPANHO o Ministro Relator no tocante ao não conhecimento das impugnações ao art. 29 da Lei 14.701/2023, que dispõe sobre o regime fiscal aplicável às terras indígenas, prevendo "*plena isenção tributária*" e vedando a "*cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros*", quanto aos direitos e frutos da exploração das riquezas e recursos das terras ("*renda indígena*").

O referido dispositivo apenas reafirma imunidade tributária já reconhecida por legislação anterior (art. 60 da Lei 6.001/1973) não impugnada no conjunto de ações em julgamento, além de corresponder a entendimento acolhido pela jurisprudência da CORTE.

Por fim, quanto à omissão na efetivação das medidas administrativas para a demarcação de terras indígenas, entendo presentes os requisitos que permitem a intervenção da CORTE, nos moldes propostos pelo Ministro Relator.

A caracterização de mora constitucional injustificada está nitidamente comprovada pelo dados oficiais sobre demarcações de terras indígenas levadas a termo desde a edição da Constituição de 1988. Originalmente, a conclusão de todas as demarcações estava prevista para ocorrer em até cinco anos a partir da promulgação da Constituição.

O transcurso de mais de 32 anos após esse prazo, sem que os procedimentos tenham avançado significativamente, ou que se tenham empreendido esforços relevantes nesse sentido, configura uma omissão inconstitucional reiterada apta a justificar a sua correção em sede de jurisdição constitucional. A omissão inconstitucional impede o exercício de direitos constitucionalmente assegurados e justifica a necessidade de medidas administrativas de viés marcadamente estrutural para resolver os conflitos subjacentes

A mora administrativa, caracterizada pela inação da União, fragiliza a proteção de direitos fundamentais e compromete a segurança jurídica para todos os envolvidos (indígenas e não indígenas), multiplicando incertezas jurídicas e perdas financeiras, afetando a estabilidade social com a perpetuação de disputas por território e a continuidade da exploração ilícita de recursos indígenas.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

O Min. Relator propõe o estabelecimento de determinações transitórias, concebidas a partir do consenso entre as partes interessadas, no âmbito da Comissão Especial, notadamente a fixação do prazo de 60 dias para que o Poder Público publique a lista completa e cronológica de todas as reivindicações demarcatórias pendentes, fixando o prazo de 10 anos para conclusão desses processos, entre outras medidas.

Assim, ACOMPANHO o Ministro Relator na declaração de mora inconstitucional no cumprimento do disposto no art. 67 do ADCT, "*conferindo prazo de até 60 (sessenta) dias, aos Poderes Públicos para que cumpram todas as determinações contidas na integralidade das disposições contidas no tópico 5 deste voto, registrando-se, de forma expressa, que estas são transitórias, para fins de superação da omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT, e persistem até que sobrevenha lei formal e material do Parlamento Federal*".

Em vista do exposto, reafirmando a compreensão da CORTE no julgamento do Tema 1.031, ACOMPANHO INTEGRALMENTE o Ministro Relator.

É o voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A653-22AE-93CD-180D e senha 583D-2CA3-D581-3259

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S)	: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA
ADV.(A/S)	: RICARDO BARAVIERA SOBRINHO
ADV.(A/S)	: INGRID GOMES MARTINS
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S)	: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S)	: FÁBIO KONDER COMPARATO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE.	: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
AM. CURIAE.	: WWF - BRASIL
ADV.(A/S)	: DANIELA MALHEIROS JEREZ
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

	SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: ANA CLÁUDIA CIFALI
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S)	: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
AM. CURIAE.	: COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S)	: CRISTIANE SOARES DE SOARES
ADV.(A/S)	: MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA
ADV.(A/S)	: EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA
ADV.(A/S)	: CAROLINA RIBEIRO SANTANA
ADV.(A/S)	: LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S)	: LEONARDO LIMA GÜNTHER
ADV.(A/S)	: GABRIELA ARAUJO PIRES
ADV.(A/S)	: JULIA ANDRADE FEREZIN
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINE SILVA MAGNONI
ADV.(A/S)	: LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: CAROLINE LEAL MACHADO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S)	: MAURICIO GUETTA
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	: LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ADV.(A/S)	: CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

AM. CURIAE.	: CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S)	: ALUISIO LADEIRA AZANHA
AM. CURIAE.	: POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S)	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S)	: ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: CECILIA PAIVA SOUSA
ADV.(A/S)	: PATRICIA OLIVEIRA GOMES
ADV.(A/S)	: PÉRICLES MARTINS MOREIRA
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S)	: ADELAR CUPSINSKI

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de voto conjunto nas ações de controle de constitucionalidade ADC n.º 87, ADI n.º 7.582, ADI n.º 7.583 e ADI n.º 7.586, trazidas a julgamento sob a relatoria do e. Ministro Gilmar Mendes, mediante as quais discute-se a higidez constitucional de dispositivos da Lei n.º 14.701, de 20 de outubro de 2023, que disciplina o art. 231 da Constituição da República,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas, bem assim, altera as Leis nº 11.460, de 21 de março de 2007, n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962, e n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

O e. Ministro Relator, à vista da causa de pedir aberta e da natureza dúplice ou ambivalente das ações de controle de constitucionalidade, e, ainda, da suscitada omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição da República de 1988, encaminha voto dividido, em síntese, nos seguintes tópicos: (i) jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e deste Supremo Tribunal Federal, notadamente a tese vinculante firmada no julgamento do Tema n.º 1.031 da repercussão geral; (ii) o trabalho da Comissão Especial instituída no âmbito dessas ações de controle concentrado de constitucionalidade; (iii) análise de mérito das questões debatidas em todas as ações de controle concentrado de constitucionalidade ora apreciadas (ADC n.º 87, ADI n.º 7.582, ADI n.º 7.583 e ADI n.º 7.586); e (iv) o estabelecimento de determinações à União para suplantar a mora administrativa, concernente ao art. 67 do ADCT.

Ao final, S. Exa. conclui o voto nos termos a seguir transcritos:

> "Ante o exposto, considerando as razões acima mencionadas, voto pela:
>
> 6.1) homologação do produto da Comissão Especial, tomando em consideração como uma interpretação possível na exegese constitucional do conflito subjacente, com consideração por esta Corte no presente julgamento, bem ainda envio ao Parlamento federal para que sejam adotadas as providências que entender cabíveis; e
>
> 6.2) procedência em parte dos pedidos da ADC 87,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

ADI 7.582, 7.583 e 7.586, declarando a inconstitucionalidade:

a) da expressão ‘na data da promulgação da Constituição Federal', do caput do art. 4º, bem ainda dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei 14.701/2023;

b) com redução de texto, da interpretação que exija o registro em 'áudio e vídeo'. Tal expressão deve ser compreendida como alternativa, ou seja, 'áudio ou vídeo' A novel exigência não pode ser oponível aos laudos antropológicos que tenham sido finalizados, documentados e entregues à Funai até a entrada em vigor da Lei 14.701/2023;

c) sem redução de texto, das expressões 'desde o início do procedimento' e 'desde o início do processo administrativo demarcatório', dispostas nos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023, às quais se deve dar interpretação conforme à Constituição no sentido da abertura da fase instrutória (quando ´o processo administrativo é aberto pela Funai e inicia-se a 1ª etapa, ou seja, o início da fase de “Identificação e delimitação’), até que sobrevenha alteração legislativa da Lei 14.701/2023;

d) dos §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei 14.701/2023, considerando-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes não indígenas até que sejam declarados os limites da demarcação pelo Ministro da Justiça (portaria de declaração);

e) do art. 13 da Lei 14.701/2023, mantendo-se o que decidido no item VIII do tema 1.031 da RG, assegurando ao particular que tiver sido alcançado pelo redimensionamento da delimitação anterior, em qualquer

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

circunstância, o direito à indenização na forma do item V do tema 1.031 da RG;

f) sem redução de texto, do art. 14 da Lei 14.701/2023, estabelecendo interpretação conforme à Constituição no sentido de que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos devem ser adequados à Lei 14.701/2023, ressalvados os atos administrativos praticados anteriormente à sua vigência;

g) sem redução de texto, dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei 14.701/2023, procedendo à interpretação conforme à Constituição, aplicando a norma unicamente quando o ato de transferência do domínio indígena não guarde correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena, ainda que sob forma substitutiva, compensatória ou complementar daquela tradicionalidade, a exemplo das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973; das terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973), situações nas quais serão aplicáveis ao regime do art. 231 da CF;

h) do parágrafo único do art. 20 da Lei 14.701/2023, bem ainda procedendo à interpretação conforme à Constituição ao art. 20, caput, e ao art. 22 da Lei 14.701/2023, para assentar a necessidade de haver expressa motivação, com base no postulado da proporcionalidade, da presença, no ato administrativo, de fundamentos fáticos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

que amparem a interferência estatal no uso e gozo da posse coletiva indígena e assegurado o direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas envolvidas;

i) do art. 23, caput e seu § 1º, bem ainda da expressão 'nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor', constante do § 2º do art. 23, possibilitando que ocorra o trânsito de visitantes e pesquisadores em áreas indígenas nas seguintes hipóteses: (a) por particulares, desde que autorizados pela comunidade indígena; (b) por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos; (c) pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos; (d) por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; (e) por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos de passagem ou (f) para desenvolvimento de turismo em terras indígenas, desde que: (f.1) seja organizado pela própria comunidade indígena, devendo ser permitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros; e (f.2) respeitada a autodeterminação dos indígenas;

j) sem redução de texto, dos arts. 26 e 27 da Lei 14.701/2023 mediante interpretação conforme à Constituição, no sentido de que se sobressaem constitucionais e convencionais desde que condicionados à circunstância de que os resultados de tais atividades sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena;

k) da expressão 'em 5 de outubro de 1988', presente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

nas alterações procedidas no art. 2º, IX, da Lei 4.132/1962 e no art. 2º, IX, da Lei 6.001/1973, pelos arts. 31 e 32 da Lei 14.701/2023;

6.3) declaração de inconstitucionalidade por omissão quanto ao art. 67 do ADCT, conferindo prazo de até 60 (sessenta) dias aos Poderes Públicos para que cumpram todas as determinações contidas na integralidade das disposições contidas no tópico 5 deste voto. Registro, de forma expressa, que elas são transitórias, para fins de superação da omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT, e persistirão até que sobrevenha lei formal e material do Parlamento Federal; e

6.4) declaro prejudicados os agravos interpostos em face das decisões monocráticas anteriores.

É como voto."

Considerando a estrutura delineada pelo e. Ministro Relator, e a partir das premissas histórica e jurisprudencial constantes de seu bem-lançado voto, e, ainda, considerando os demais votos proferidos, peço vênia para manifestar respeitosa divergência em relação à interpretação de alguns dispositivos da Lei n.º 14.701/2023.

Com efeito, observo que o voto de S. Exa., o e. Ministro Relator, está ancorado em pressupostos, circunstâncias e diagnósticos alcançados no profuso debate conduzido pela Comissão Especial, cujos trabalhos foram orientados ao estabelecimento de pontos conflitivos e de consensos acerca das medidas administrativas e propostas legislativas. Nesse cenário, foram realizadas diversas audiências de contextualização e diálogos, dos quais emergiram muitos dos pontos apresentados pelo i. Relator.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

É louvável a iniciativa de promover diálogo e escuta a fim de buscar propostas de soluções que efetivamente possam dar conta da complexidade de visões que permeiam esse debate. É serôdio atribuir concretude ao direito das comunidades indígenas de verem reconhecidos e assegurados os direitos enunciados no art. 231 da Constituição Federal.

A par disso, transcorridos mais de dois anos do julgamento presencial do RE n.º 1.017.365, paradigma do Tema n.º 1.031 da Repercussão Geral, na assentada de 27.09.2023, foi concluída a apreciação do mérito do recurso extraordinário, resultante em tese vinculante composta de treze itens, em precedente qualificado assim ementado:

> "CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. POSSE INDÍGENA. TERRA OCUPADA TRADICIONALMENTE POR COMUNIDADE INDÍGENA. POSSIBILIDADES HERMENÊNTICAS DO ARTIGO 231 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. DEFINIÇÃO DO ESTATUTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DAS RELAÇÕES DE POSSE DAS ÁREAS DE TRADICIONAL OCUPAÇÃO INDÍGENA À LUZ DAS REGRAS DISPOSTAS NO ARTIGO 231 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APERFEIÇOAMENTO DO JULGADO NA PET 3.388. POSSIBILIDADE. DIREITOS INDÍGENAS POSITIVADOS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS. DEMARCAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA MERAMENTE DECLARATÓRIA DO DIREITO ORIGINÁRIO DOS ÍNDIOS. POSSE INDÍGENA. HABITAT.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

DISTINÇÃO DA POSSE CIVIL. MARCO TEMPORAL. INSUBSISTÊNCIA. LAUDO ANTROPOLÓGICO. DEMONSTRAÇÃO DA TRADICIONALIDADE DA OCUPAÇÃO INDÍGENA. REDIMENSIONAMENTO DA TERRA INDÍGENA. POSSIBILIDADE SE DESCUMPRIDO O ARTIGO 231. POSSE PERMANENTE E USUFRUTO EXCLUSIVO. NULIDADE DOS TÍTULOS PARTICULARES INCIDENTES EM TERRA INDÍGENA. INDENIZAÇÃO. POSSIBILIDADE. COMPATIBILIDADE DA POSSE INDÍGENA E DA PROTEÇAO AMBIENTAL. AÇÕES POSSESSÓRIAS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. A Constituição de 1988 rompe com um paradigma assimilacionista, que pretendia a progressiva integração do indígena à sociedade nacional, a fim de que deixasse paulatinamente sua condição, para um paradigma de reconhecimento e incentivo ao pluralismo sociocultural e ao direito de existir como indígena.

2. Os direitos dos povos indígenas referentes à posse das terras tradicionais pelas Comunidades Indígenas, mesmo com o grande avanço que a Carta Constitucional de 1988 representou, ainda se encontram pendentes de concretização, a envolver a sobrevivência de pessoas, comunidades, etnias, línguas e modos de vida que compõem, à sua maneira, a pluralidade inerente à sociedade brasileira.

3. É possível que esta Corte promova o

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

aperfeiçoamento do julgado na Pet 3.388, uma vez que o próprio Tribunal admitiu que as condicionantes ali fixadas não foram conformadas como representativas de precedente, a vincular de modo obrigatório as instâncias jurisdicionais inferiores, bem como espraiar seus efeitos de forma automática à Administração Pública na análise dos processos demarcatórios.

4. Ao reconhecer aos indígenas "sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam", o artigo 231 tutela aos povos indígenas direitos fundamentais, com as consequentes garantias inerentes à sua proteção, quais sejam, consistir em cláusulas pétreas, anteparo em face de maiorias eventuais, interpretação extensiva e vedação ao retrocesso.

5. O texto constitucional reconhece a existência dos direitos territoriais originários dos indígenas, que lhe preexistem, logo, o procedimento administrativo demarcatório não constitui a terra indígena, mas apenas declara que a área é de ocupação pelo modo de viver da comunidade.

6. A posse indígena espelha o habitat de uma comunidade, a desaguar na própria formação da identidade, à conservação das condições de sobrevivência e do modo de vida indígena, distinguindo-se da posse civil, de feição marcadamente econômica e mercantil.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

7. A tradicionalidade da ocupação indígena abrange as áreas 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 à sua reprodução física e cultural, nos termos do § 1º do artigo 231, sempre segundo os usos, costumes e tradição da comunidade.

8. As terras de ocupação tradicional indígena foram objeto de tutela legal desde a colônia e pelas Constituições desde a Lei Magna de 1934, razão pela qual não se justifica normativamente que a Constituição de 1988 constitua termo para verificação dos direitos originários dos índios, pois ausente fratura protetiva em relação à tutela de seus direitos territoriais, a autorizar a apropriação particular dessas áreas.

9. A proteção constitucional aos "direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam" independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 e da configuração do renitente esbulho como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição.

10. A tradicionalidade da posse indígena refere-se ao modo de ocupação da terra, de acordo com os costumes, usos e tradições da comunidade, demonstrada por meio de trabalho técnico antropológico, a levantar as características históricas, etnográficas, sociológicas e ambientais da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

ocupação, para determinar se há ou não o cumprimento do disposto no artigo 231, § 1º do texto constitucional.

11. A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento.

12. As terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas destinam-se à sua posse permanente e usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios e lagos, como desdobramentos da posse qualificada exercida em área de domínio da União, afetada à manutenção do modo de vida comunitário.

13. As terras indígenas configuram-se como *res extra commercium*, em respeito à natureza pública e afetada à manutenção do bem-estar indígena, razão pela qual, nos termos do § 4º do artigo 231 do texto constitucional, são inalienáveis, indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

14. A cadeia dominial ou possessória de determinada

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

área não impede a realização de procedimento demarcatório, diante da existência de direito originário à posse das terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do § 6º do artigo 231.

15. Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF.

16. Há compatibilidade constitucional da dupla afetação da área como terra indígena e como de proteção ambiental, assegurando-se às comunidades o exercício dos direitos originários de acordo com seus usos, costumes e tradições.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

17. Nas ações possessórias em que conflitem o direito à posse civil, compreendida como expressão dos poderes proprietários, e o direito constitucional indígena à posse das terras tradicionalmente ocupadas, deve-se aferir a presença dos elementos caracterizadores da posse indígena, bem como aplicar ao litígio, de caráter coletivo, o disposto no artigo 536 do Código de Processo Civil.

18. Recurso extraordinário provido, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral:

"I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;

II - 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;

III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no § 6º do art. 231 da CF/88;

V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do §6º do art. 37 da CF;

VI – Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

judicializados e em andamento;

VII – É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT);

VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento;

IX - O laudo antropológico realizado nos termos do Decreto nº 1.775/1996 é um dos elementos fundamentais para

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

a demonstração da tradicionalidade da ocupação de comunidade indígena determinada, de acordo com seus usos, costumes e tradições, na forma do instrumento normativo citado;

X - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes;

XI - As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis;

XII – A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas;

XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei."

(RE 1.017.365, Tribunal Pleno, de minha relatoria, j. 27.09.2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 14.02.2024 PUBLIC 15.02.2024)."

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

Faço esse registro para demonstrar a importância desse julgamento histórico, e do trabalho hercúleo desta Corte Constitucional para desvelar a adequada hermenêutica dos direitos constitucionais indígenas – notadamente, aqueles cristalizados no art. 231 da CR/1988 –, perpassando a complexa conciliação entre essas garantias fundamentais e a proteção da segurança jurídica daqueles que detém, de boa-fé, título advindo dos entes públicos, na medida das possibilidades desenhadas pelo legislador constituinte.

No paradigma, este Supremo Tribunal Federal atuou no legítimo campo de sua função contramajoritária, na concretização da melhor exegese quanto à proteção dos direitos fundamentais de uma minoria, no caso, os povos indígenas, historicamente vulnerabilizados ao longo da construção do Estado e da sociedade brasileira. Dessarte, o sobredito julgamento não consubstancia, em absoluto, a usurpação da função legislativa ou a indevida imisção jurisdicional na lídima atuação de outro Poder, mas, em verdade, espelha o legítimo agir desta Corte Constitucional, no âmago de sua função típica e ínsita ao papel a ela confiado no Estado de Direito Democrático.

Nessa moldura, as teses concertadas naquela oportunidade, ao tempo em que preservaram o respeito ao desenho constitucional, garantiram aos povos indígenas a demarcação de suas terras, e a conseguinte fruição da dignidade humana a eles assegurada pela Constituição da República de 1988 e por diversos tratados internacionais dos quais o Estado brasileiro é signatário, após séculos de exploração, desumanização e negativa de direitos fundamentais.

Lado outro, da detida análise dos motivos da legislação ora em

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

apreciação, depreende-se que a Lei n.º 14.701/2023 consiste em rigoroso espelho do entendimento firmado nesta Corte Constitucional por ocasião do julgamento da Pet. n.º 3.388 (Tribunal Pleno, Rel. Ministro Carlos Britto, j. 19.03.2009), além de representar pronta reação à interpretação do art. 231 da CR/1988, levada a efeito – repise-se, de forma legítima – no RE n.º 1.017.365.

Malgrado isso, no exame do Tema n.º 1.031 da repercussão geral, buscou-se evidenciar as razões pelas quais este Tribunal, passada mais de uma década do julgamento da Pet. n.º 3.388, consignada a ausência de efeito vinculante da decisão e à vista da premência de aperfeiçoamento desse julgado, fruto do não refreamento do panorama de conflitos nas terras ocupadas por comunidades indígenas, revisitou a controvérsia atinente à existência de um marco temporal definidor da tradicionalidade territorial, acolhendo, por maioria de votos, a doutrina do indigenato, segundo a qual o direito da população indígena às suas terras deflui de uma titulação congênita, decorrente do direito natural, na esteira do item III da tese fixada no Tema n.º 1.031 da repercussão geral, *verbis*:

> "*III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição*".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

O voto do Ministro Relator, nas ações de controle em tela, muito bem ponderou os mais diversos aspectos controversos da constitucionalidade da Lei n.º 14.701/23. Não por outra razão, não obstante algumas divergências, as convergências devem ser reconhecidas de início.

Nessa esteira, acompanho o eminente Relator na extensão em que fundamenta o afastamento do marco temporal, nos moldes do **item 4.1** de seu voto, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "na data da promulgação da Constituição Federal", do *caput* do art. 4º, bem assim, da redação dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei n.º 14.701/2023. Acompanho Sua Excelência, ainda, quanto aos **itens 4.6 e 4.7**, nos quais, respectivamente: ***(i)*** declara a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei n.º 14.701/2023, por contrariedade ao disposto nos arts. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", e 231 da Constituição da República; e ***(ii)*** confere interpretação conforme ao art. 14 da Lei n.º 14.701/2023, a fim de estabelecer que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos devem ser adequados à nova lei, ressalvados os atos administrativos praticados anteriormente à sua vigência.

Outrossim, há ainda convergência quanto ao **item 4.8** no que toca à constitucionalidade do *caput* do art. 18 da Lei n.º 14.701/2023 e à interpretação conforme à Constituição dada aos §§ 1º e 2º do mesmo dispositivo, nos termos do voto do e. Ministro Relator, "para registrar que unicamente se consideram constitucionais quando o ato de transferência do domínio indígena não guarde correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

ainda que sob forma substitutiva ou compensatória daquela tradicionalidade, a exemplo das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973; das terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973, situações nas quais serão aplicáveis ao regime do art. 231 da CF."

Acompanho o bem-lançado voto também em relação ao **item 4.10,** por reconhecer que a redação do ora questionado art. 29 da Lei n.º 14.701/2023 é, de fato, idêntica ao entendimento de Supremo Tribunal Federal firmado no julgamento da Pet. n.º 3.388, Rel. Ministro Ayres Britto, aspecto acerca do qual não houve alteração por ocasião do exame do Tema n.º 1.031 da repercussão geral.

Concluindo este segmento de convergências em relação ao voto do e. Min. Relator, estou aderindo ao que ficou consignado no **item 4.11**, atinente à declaração da inconstitucionalidade da expressão "em 5 de outubro de 1988", estampadas nas alterações procedidas, mediante os arts. 31 e 32 da Lei n.º 14.701/2023, no art. 2º, IX, da Lei n.º 4.132/1962, e no art. 2º, IX, da Lei n.º 6.001/1973.

Por outro lado, sem olvidar do minudente trabalhado levado a efeito na condução das já mencionadas rodadas e discussões, as quais guardam fartos subsídios técnicos e esclarecimentos político-jurídicos, considero imprescindível a análise das disposições da legislação que, potencialmente, conflitam com a hermenêutica erigida por esta Corte, no concernente ao regime possessório das terras

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

indígenas, cristalizado no art. 231 da Constituição da República.

Assim, peço vênia ao Eminente Relator para apresentar respeitosa divergência em relação aos pontos que passo a expor.

1. A jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e as obrigações sequenciais

Como bem aponta o e. Relator, a jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos conta com inúmeros e relevantes precedentes envolvendo povos e comunidades tradicionais, a partir dos quais se desenvolveu um sólido entendimento voltado a garantir a dignidade em concreto a esses grupos, pelo reconhecimento e aplicação das variadas dimensões de direitos humanos a eles assegurados – direito ao reconhecimento e ao território, direitos socioculturais, direitos socioambientais, dentre outros.

Partindo da evolução jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca dos direitos territoriais dos povos originários, o Relator identifica um sistema de obrigações sequenciais destinado ao cumprimento do dever estatal de adotar as medidas cabíveis para demarcação de terras reivindicadas por comunidades indígenas, consistente incialmente nas seguintes etapas: ***(i)*** identificação e delimitação do território tradicional ocupado ou pleiteado; ***(ii)*** avaliação da disponibilidade das terras; e ***(iii)*** demarcação do território tradicionalmente ocupado pelas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

comunidades indígenas.

Ainda como parte dessas obrigações sequenciais, e com esteio na exegese conferida ao art. 16.4 do Convênio 169 da OIT e na jurisprudência consolidada da CIDH, aponta-se que nos casos concretos em que não fosse possível a demarcação e a titulação dos territórios tradicionais, admitir-se-ia a disponibilização de terras alternativas, pelo Estado, em substituição àquelas de ocupação tradicional ou, subsidiariamente, a reparação por meio de indenização pecuniária, quando a coletividade interessada assim prefira.

Nessa linha interpretativa, haveria uma relativização da obrigação estatal de restituir ou demarcar os territórios ancestrais dos povos indígenas "*quando os Estados se encontrarem impossibilitados, por razões concretas e justificadas, de adotar medidas para devolver o território tradicional e os recursos comunais das populações indígenas, a compensação concedida deve ter como orientação principal o significado que a terra tem para essas populações (supra párrs. 131, 135 e 139)*" (CIDH. Caso "Comunidad Indígena Yakye Axa *vs*. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas". Sentença de 17 de junho de 2005. Serie C Nº. 125, par. 148-149).

Conquanto o e. Relator reconheça tratar-se de medida excepcional e subsidiária, a exigir razões objetivas e fundamentadas acerca da inviabilidade fática de se proceder à regularização, S. Exa. refere à possibilidade de realização de "*um exame de proporcionalidade para examinar a viabilidade de restringir o direito à propriedade dos terceiros em prol dos direitos territoriais dos povos indígenas*".

Com efeito, consoante o decidido pela Corte Interamericana no

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

Caso "Comunidade Indígena Sawhoyamaxa *vs*. Paraguai," à vista de conflitos de interesses sobre a área em questão, a decisão acerca da substituição do território tradicionalmente ocupado por terras alternativa deve ser feita casuisticamente, levando-se em conta a legalidade, a necessidade, a proporcionalidade, a utilidade pública e o interesse social. Transcrevo, por oportuno, excerto da manifestação da CIDH:

> "144. Quando a propriedade comunal indígena e a propriedade privada particular entram em contradições reais ou aparentes, a própria Convenção Americana e a jurisprudência do Tribunal oferecem as diretrizes para definir as restrições admissíveis ao gozo e ao exercício destes direitos, a saber: a) devem estar estabelecidas por lei; b) devem ser necessárias; c) devem ser proporcionais, e d) devem ser feitas com o fim de alcançar um objetivo legítimo em uma sociedade democrática. [...]
>
> 151. A escolha e a entrega de terras alternativas, o pagamento de uma justa indenização ou ambos não ficam sujeitos a critérios meramente discricionários do Estado, devem ser, de acordo com uma interpretação integral da Convenção nº 169 da OIT e da Convenção Americana, a partir de um consenso com os povos interessados, conforme seus próprios procedimentos de consulta, valores, usos e direito consuetudinário.
>
> [...]

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> 217. Em função do exposto acima, o Estado deverá identificar esse território tradicional e entregá-lo de maneira gratuita à Comunidade Yakye Axa, em um prazo máximo de três anos contados a partir da notificação da presente Sentença. **Caso o território tradicional se encontre em mãos privadas, o Estado deverá avaliar a legalidade, necessidade e proporcionalidade da expropriação ou não dessas terras com o fim de alcançar um objetivo legítimo em uma sociedade democrática**, conforme o exposto nos parágrafos 144 a 154 desta Sentença. Para tanto, deverá levar em conta as particularidades próprias da Comunidade indígena Yakye Axa, bem como seus valores, usos, costumes e direito consuetudinário. Caso, por motivos objetivos e fundamentados, a reivindicação do território ancestral dos membros da Comunidade Yakye Axa não seja possível, o Estado deverá entregar-lhe terras alternativas, que serão escolhidas em consenso com a Comunidade, conforme suas próprias formas de consulta e decisão, valores, usos e costumes. Em um ou outro caso, a extensão das terras deverá ser suficiente para garantir a manutenção e o desenvolvimento da forma de vida própria da Comunidade."

Em síntese, conforme a interpretação proposta, nos casos em que haja conflito fundiário e que a resolução não seja possível pela demarcação tradicional, e desde que presentes critérios objetivos baseados na utilidade pública ou interesse social, admite-se, a possibilidade de que o Estado ofereça a reserva de áreas alternativas,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

diversas das tradicionalmente ocupadas, ou a indenização pecuniária.

Peço vênia para manifestar posição diversa em relação à construção apresentada. Em minha compreensão, na ordem constitucional vigente não é dado ao Estado brasileiro a possibilidade de avaliar a necessidade e proporcionalidade da expropriação de terras indígenas, isso porque todos esses critérios contam com presunção a favor do direito indígena aos seus territórios e para serem dele afastados é imprescindível e excepcional prova da impossibilidade fática de sua garantia. Nesse sentido:

> "Quando os povos indígenas lutam pela demarcação do seu território, na verdade eles estão lutando pelo direito de existir, não de sobreviver. Porque para sobreviver basta um pedacinho de terra. O indígena vê a terra como um conjunto. O que seria para as pessoas ter muita terra, é dar sentido para o estar no mundo. Terra para a gente é parte da gente. O indígena olha para a terra não como um objeto a ser negociado, mas algo que faz parte de si. Faz parte da sua própria existência"
>
> (MUNDURUKU, D., 2018)

A Constituição da República assegura aos povos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, as quais, em regra, demandam para a sua vivência o exercício em território específico ao qual originalmente se vincula.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

Além disso, como também aponta o e. Ministro Gilmar Mendes, a questão já foi abordada durante o julgamento do Tema 1031 da repercussão geral. A meu ver, contudo, o entendimento a que o Plenário desta Suprema Corte chegou naquela ocasião sobre este ponto ostentava visão mais restritiva do que ora se apresenta. Assim restou assentado o item VII da tese:

> *"VII – É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT);"*

Naquela ocasião, o i. Ministro Dias Toffoli, autor da proposta, assim asseverou (eDOC 2055, p. 974):

> "Item 7: é dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas. O que este item 7 quer dizer? Naquelas hipóteses em que é impossível devolver a área para

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

a comunidade indígena, há a possibilidade de formação de áreas reservadas, o que é previsto no Estatuto do Índio. Então, o que eu digo aqui? **É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida em todo caso a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas.** Isso está ocorrendo concretamente hoje entre o Ministério dos Povos Indígenas e o Estado do Rio Grande do Sul. Foi citado aqui que essa discussão está em andamento junto com a comunidade indígena envolvida. **Isso são questões que estão colocadas na Convenção nº 169 da OIT, que é lei em nosso país, porque é um tratado internalizado. Um decreto legislativo e um decreto presidencial internalizaram essa convenção em nosso país.**"

O citado artigo 16 da Convenção 169 da OIT assim preconiza:

"Artigo 16

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

1. **Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.**

2. Quando, excepcionalmente, o translado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o translado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.

3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu translado e reassentamento.

4. Quando o retomo não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> **prefiram receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas.**
>
> 5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas transladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento."

A remissão ao disposto no artigo 16.4 da Convenção 169 da OIT é explícita no texto do item VII. No entanto, o artigo 16 do citado documento deve ser interpretado em sua integralidade, o que significa que a impossibilidade de retorno dos povos indígenas às suas terras é o **último recurso** no sentido de proteção dessas comunidades, sendo assegurado o retorno às áreas tradicionais assim que as causas que motivaram seu reassentamento cessarem.

Essa interpretação está em consonância com o que dispõe o §5º do artigo 231 do texto constitucional, o qual prevê: "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".

Nesse sentido, a absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação **não pode ser compreendida como inconveniência ou inoportunidade a juízo do Poder Público, ou preferência pelos interesses particulares em detrimento dos interesses**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

dos indígenas, ou mesmo dificuldades impostas pela consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas em caso de medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

É como compreendo a conjugação entre o disposto no artigo 231, §5º, da Constituição Federal e o conteúdo do artigo 16 da Convenção 169 da OIT, ambos a embasar o conteúdo do item VII da Tese de repercussão geral.

Observo que no julgamento do Tema 1031 da sistemática de repercussão geral a absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação assumiu natureza de *ultima ratio*, lógica que deve ser preservada no presente julgamento.

Ao se admitir a adoção de tal medida sempre que não for possível *"resolver-se o conflito fundiário pela demarcação tradicional, com base na proporcionalidade e desde que presentes critérios objetivos e baseados na utilidade pública ou interesse social"*, corre-se o risco de que à titulação/concessão de território alternativo e a indenização pecuniária se atribua status de procedimento ordinário, ainda que subsidiário, como se constituísse etapa administrativa a ser aventada como uma das obrigações sequenciais à disposição do Estado brasileiro.

Nos termos expressamente adotados pelo Plenário, a formação de áreas reservadas deriva da impossibilidade de concretização de mandamento constitucional, o que seria suficiente para afastar qualquer interpretação ampliativa acerca de sua adoção. Por se tratar de medida que restringe o reconhecimento dos direitos territoriais indígenas - direito fundamental -, a interpretação adequada à sua aplicação deve levar em consideração o princípio da máxima eficácia das normas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

constitucionais.

Ainda que o ordenamento nacional conte com a previsão legal da modalidade de áreas reservadas na Lei 6.001/1973 e, mais recentemente, na Lei 14.701/2023, objeto do presente julgamento, a partir de uma filtragem constitucional é forçoso reconhecer que o modelo adotado pelo constituinte originário é o do direito coletivo originário aos territórios tradicionalmente ocupados, o que engloba não apenas o direito à área em si mas também "à sua organização social específica, costumes, línguas, crenças, tradições que se desenvolvem sobre as terras que tradicionalmente ocupam (...) onde são impressas as digitais históricas de seus distintos modos de vida (art. 231), já dissolvendo a clássica dicotomia entre natureza e cultura, ao assumir o território tradicional e o meio ambiente como expressão de cultura" (PACKER, L. A. Construção do cadastro ambiental rural para povos e comunidades tradicionais à luz das leis internacionais e nacionais incidentes sobre os PCTs. Parecer jurídico para a Agência Alemã de Cooperação Internacional (Gesellschat für Internacionale Zusammenarbeit – GIZ) e o Consórcio GITEC Consult GmbH/GITEC Brasil/Necxus/IEB, no âmbito do GT CAR PCTs. Rio de Janeiro, dez. 2018).

Essa premissa constitucional possui grande impacto na aplicação da jurisprudência da Corte Interamericana aos direitos dos indígenas brasileiros. Ainda que se admita que a diretriz jurisprudencial da CIDH em questão não é excepcional, sua adoção deve se dar sempre em cotejo com o ordenamento constitucional de cada Estado-membro.

O status de proteção oferecido pela Constituição Federal de 1988 às

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

terras indígenas é substancialmente mais robusto, e diverso, daquele adotado por outros países. Como bem aponta o Ministério dos Povos Indígenas, em alguns dos casos citados pelo i. Relator, o direito nacional submete as terras indígenas ao regime de direito privado, ainda que se reconheça a propriedade coletiva.

Ainda que a jurisprudência da CIDH preconize que o direito dos povos indígenas à propriedade coletiva sobre seus territórios tradicionais não é absoluto e comporta restrições, na ordem constitucional brasileira vigente sua proteção prevalece sobre o direito à posse ou à ocupação dessas terras por não indígenas.

Essa previsão está consubstanciada no § 6º do artigo 231 da Constituição da República, cominando-se nulidade e inoponibilidade aos títulos de domínio que tenham por objeto terras reconhecidas pelo texto constitucional como de tradicional ocupação indígena.

Cumpre rememorar que já restou assentado por esta Corte que a posse indígena em nosso ordenamento difere frontalmente da posse civil, não sendo, portanto, regulada pela legislação privatista vigente, mas sim pelas previsões constitucionais configuradoras do direito territorial indígena. No caso das terras indígenas, a função econômica da terra se liga à conservação das condições de sobrevivência e do modo de vida indígena, mas não funciona como mercadoria para essas comunidades, a posse indígena deságua na própria formação da identidade das comunidades, e não se qualifica como mera aquisição do direito ao uso da terra. Como descreve Edílson Vitorelli:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> "A posse indígena, portanto, embora variável de comunidade para comunidade, se vincula à vivência cultural, às crenças, rituais, aos mortos enterrados e demais traços que caracterizam indiscutivelmente as tradições indígenas, sendo que é exatamente nesse ponto que se distingue da posse civil, que exige a caracterização de um poder de fato sobre a coisa. Em uma comparação talvez imprecisa, é como se a posse da terra, para o índio, fosse um direito da personalidade, e não um direito patrimonial."
>
> (VITORELLI, Edílson. Estatuto do Índio: Lei 6.001/1973. 3.ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 189)

Como fiz constar do voto que proferi na qualidade de Relator no julgamento do Tema 1031 da repercussão geral (RE 1.017.365), a terra para os indígenas não tem valor comercial, como no sentido privado de posse. Trata-se de uma relação de identidade, espiritualidade e de existência, sendo possível afirmar que não há comunidade indígena sem terra, num ponto de vista étnico e cultural, inerente ao próprio reconhecimento dessas comunidades como povos tradicionais e específicos em relação à sociedade envolvente.

Cada povo indígena possui uma relação com o território que ocupa, e o disposto no artigo 231 do texto constitucional abarca, em meu sentir, toda essa pluralidade de relações de um povo indígena com sua terra, com a natureza de onde retira seu alimento, onde realiza a sua arte, e onde, enfim, todos os aspectos culturais e sagrados da comunidade se desenvolvem. Para além da tutela possessória, a Constituição Federal de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

1988 atribui também proteção especial ao modo de ser e viver indígena, ao colocar sob específica garantia sua cultura e identidade, além de assegurar o modo tradicional de ocupação das terras.

É justamente por isso que no caso brasileiro a concessão de território alternativo é medida última, que frustra em ampla medida o cumprimento da promessa constitucional de reconhecer o direito coletivo destes sujeitos em existir como povo, com seu modo de vida culturalmente distinto

A reserva de área distinta daquela tradicionalmente ocupada não deve ser aventada como solução plausível para acomodação de interesses fundiários diversos. É dever do Estado brasileiro remover os obstáculos que impeçam a desintrusão de território indígena, cujo cumprimento não pode depender de juízos casuísticos e tampouco da adoção de critérios vagos como proporcionalidade, utilidade pública e interesse social, facilmente capturáveis por interesses políticos e econômicos.

Pelas mesmas razões, em meu sentir, nos excepcionais casos em que se constatar a absoluta impossibilidade de concretização da ordem de demarcação, forçando a reserva de áreas específicas alternativas, quem deve fazê-lo é a FUNAI, órgão competente para realização e prosseguimento do processo demarcatório, ouvidas as comunidades indígenas atingidas e no interesse desses povos afetados, e não em eventuais facilidades para não indígenas ou para o Poder Público.

Ao propor as balizas para decisão sobre as obrigações sequenciais da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no item 5. 3 de seu voto, o e. Min. Relator propõe orientação, em meu entender, que difere desta posição:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> "No ponto, considero oportuno relembrar que o Ministro da Justiça, após aprovação, pela Presidência da Funai, do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID), ao editar a portaria de declaração, deverá proceder às obrigações sequenciais previstas pela CIDH e dispostas no item 2.1 deste voto, podendo, inclusive, exemplificadamente, adotar os procedimentos realizados no caso Raposa Serra do Sol (Portaria MJ n. 534, de 13 de abril de 2005) (...).
>
> Em todas as demarcações em curso que ainda pendam da edição da Portaria declaratória pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública, competirá a este, obrigatoriamente, proceder à análise do preenchimento das obrigações sequenciais previstas pela CIDH, analisando cada reivindicação à luz da jurisprudência do STF e daquela Corte Interamericana, com a identificação da área reivindicada, passando pela análise quanto à possibilidade de devolução ou desintrusão e concluindo com a titulação das terras pleiteadas ou concessão de território alternativo, observado o mesmo regime protetivo do art. 231 da CF."

Com efeito, operou-se, em grande extensão, o *overruling* das razões que fundamentaram o julgamento da Pet 3388 (caso Raposa Serra do Sol), por força da evolução dos parâmetros interpretativos da Corte ao longo do tempo sobre a matéria, que, a meu ver, não devem ser agora revertidos, sob pena de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

retrocesso social.

Pelas razões acima transcritas e considerando que o artigo 231 da CF determinou a imprescritibilidade, inalienabilidade e indisponibilidade das terras de ocupação tradicional, além da vedação à remoção das comunidades indígenas, concluo que o regime constitucional é mais protetivo que a orientação jurisprudencial da Corte Interamericana nos termos da atividade interpretativa proposta pelo e. Relator.

Oportuno rememorar que os tratados de direitos humanos, como o é a Convenção 169 da OIT, que embasa a jurisprudência da CIDH, têm natureza constitucional, na linha da cláusula de abertura contida no art. 5º, § 2º, da CRFB. Essa afirmação, ao implicar uma equiparação hierárquica entre as fontes dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, impõe que a atividade judicante exercida por este Tribunal e pelos Tribunais de Direitos Humanos seja efetivamente dialógica e complementar. Noutras palavras, não há necessária submissão de uma ordem à outra. Com efeito, o direito a ser significado por um Tribunal é objeto de uma pluralidade de compreensões.

A aplicação conjunta, portanto, do complexo normativo que trata da matéria, inclusive no caso de conflitos de norma, deve levar em conta o princípio interpretativo *pro homine*, na linha trazida pelo artigo 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em sua dimensão que dispõe pela prevalência ou primazia da norma mais favorável ao indivíduo.

Cito, sobre o tema, o e. Ministro Celso de Mello, referenciado pelo professor André de Carvalho Ramos:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> "Para o min. Celso de Mello, os magistrados e Tribunais, no exercício de sua atividade interpretativa, especialmente no âmbito dos tratados internacionais de direitos humanos, devem observar um critério hermenêutico básico (tal como aquele proclamado o art. 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos), consistente em atribuir primazia à norma que se revele mais favorável à pessoa humana, em ordem a dispensar-lhe a mais ampla proteção jurídica. O Poder Judiciário, nesse processo hermenêutico que prestigia o critério da norma mais favorável (que tanto pode ser aquela prevista no tratado internacional como a que se acha positivada no próprio direito interno do Estado), deverá extrair a máxima eficácia das declarações internacionais e das proclamações constitucionais de direitos, como forma de viabilizar o acesso dos indivíduos e dos grupos sociais, notadamente os mais vulneráveis, a sistemas institucionalizados de proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, sob pena de a liberdade, a tolerância e o respeito à alteridade humana tornarem-se palavras vãs (…) (HC 91.361. Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 23-9-2008, Segunda Turma, DJE de 6-2-2009) (RAMOS, A. de C. Curso de Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 105-106)."

Relevante, ainda, observar que a Opinião Consultiva Consultiva nº

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

32/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, intitulada "Emergência Climática e Direitos Humanos", que tratou, basicamente, de ampliar o alcance das obrigações estatais frente à emergência climática, reposicionou o papel dos direitos territoriais indígenas nesse cenário. É aqui plenamente aplicável, portanto, a chamada regra da interpretação evolutiva, tal como disposta no artigo 31, 3, da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, aprovada pelo Decreto Legislativo 496/2009 e Promulgada pelo Decreto nº 7.030/2009 da Presidência da República.

Finalmente, deixo consignado, por importante, que a compreensão aqui esposada em nada diminui a devida deferência do Estado brasileiro aos órgãos e orientações do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e, tampouco, a relevância da jurisprudência da CIDH, que deve ser lida da maneira mais consentânea com os direitos que visa proteger. Pelo contrário. No presente caso, uma leitura à luz da Constituição Federal apenas pode conduzir à compreensão de prevalecer um sistema mais protetivo ao regime da posse indígena imemorial.

Assim, com a devida vênia às posições contrárias, compreendo, que a partir de uma interpretação teleológica e sistemática do bloco de constitucionalidade, a titulação/concessão de território alternativo e a indenização pecuniária não devem ser parte das obrigações sequenciais do Estado brasileiro, convertidas em medidas alternativas à demarcação.

2. Análise da constitucionalidade dos artigos impugnados da Lei 14.701/23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

2.1. Acompanho os termos da divergência parcial formulada pelo Ministro Flávio Dino

Assento, inicialmente, **que adiro à divergência parcial lançada pelo Eminente Ministro Flávio Dino em relação aos artigos 10, 23, §§ 1º e 2º e 26, § 2º da Lei 14.701/2023, na interpretação que se lhes confere Sua Excelência.**

A extensão aos peritos, antropólogos e outros profissionais especializados das razões de impedimento dispostas no Código de Processo Civil não atenta para as particularidades inerentes à atuação destes profissionais na condução do processo demarcatório. No mais, faço uma referência ao parecer da i. Procuradoria-Geral da República:

> "Por fim, no tocante ao art. 10 da Lei n. 14.701/2023, que prevê a incidência das hipóteses de suspeição e impedimento estabelecidas no Código de Processo Civil, é importante ressaltar que a atuação do profissional da antropologia, em especial no âmbito do procedimento demarcatório de terra indígena, tem caráter distinto da atuação dos demais agentes públicos englobados pelo art. 148 do CPC.
>
> **Como visto, o trabalho é de campo, sendo inerente ao ofício o estabelecimento de relações interpessoais. A execução e o sucesso do trabalho dependem do aprofundamento dessas relações e da confiança**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> **estabelecida entre o profissional e a comunidade indígena e seus integrantes, coletiva e individualmente. Daí a impropriedade de se adotar como parâmetro de controle de isenção no ofício hipóteses criadas pelo legislador processual civil para a regulamentação de situação e contexto diversos, em que não se admite convivência e a proximidade entre o agente público e a parte que possa conduzir a alguma intimidade.**
>
> O art. 10 da Lei n. 14.701/2023 inviabiliza os estudos antropológicos, uma vez que não mais se admitirá esse modo de atuação — sob pena de nulidade por imparcialidade —, em prejuízo do próprio reconhecimento dos direitos dos indígenas preceituados no art. 231 da Constituição."
>
> (sem grifos no original)

Assim, **acompanho à divergência parcial lançada pelo Eminente Ministro Flávio Dino em relação aos artigos 10, nos termos de seu voto**, e aproveito para rememorar a centralidade do laudo antropológico, bem como do saber antropológico que ficou consignado no item IX do Tema 1.031 (cf. 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)

No tocante ao art. 23, partilho também da compreensão do Ministro

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

Flávio Dino quanto à necessidade de a posse indígena ostentar hierarquia superior à das decisões de funcionários administrativos. É a comunidade quem deve estipular, em última instância, as regras quanto à presença de visitantes e pesquisadores em seus territórios.

Por fim, no que diz respeito ao art. 26, é legítima a preocupação quanto à flexibilização da regra que impede o exercício de atividades econômico por não indígenas nas áreas protegidas. É preciso dar interpretação conforme ao dispositivo para, nas palavras do e. Min. Flávio Dino considerarmos "*imprescindível a observância das regras, conforme apontado, e respeitar os direitos indígenas. Entre estes se inclui o de participar ou não das atividades econômicas. O que não se admite é que os povos indígenas sejam ignorados no processo decisório, em uma espécie de "atropelo" via fatos consumados ou que sejam participantes subalternos de projetos privados em seus territórios.*"

Passo aos demais pontos na apreciação da constitucionalidade do diploma impugnado.

2.2. Inconstitucionalidade formal

Os seguintes artigos da Lei nº 14.701/2023 veiculam matéria reservada à lei complementar:

> Art. 20. (…) Parágrafo único. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico serão implementados

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.
>
> Art. 22. Ao poder público é permitida a instalação, em terras indígenas, de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação."
>
> Art. 24. (…)
>
> § 3º O ingresso, o trânsito e a permanência de não indígenas não podem ser objeto de cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas.
>
> Art. 25. São vedadas a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza ou a troca pela utilização das estradas, dos equipamentos públicos, das linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocados a serviço do público em terras indígenas

As disposições acima citadas violam o disposto no § 6º do artigo 231, que exige, para restrição do usufruto indígena em razão de relevante interesse da União, a edição de lei complementar:

> "Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> 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. (…)
>
> § 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. (…) "

Esta Corte já decidiu acerca da inconstitucionalidade formal em casos semelhantes:

> "EMENTA CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEIS ESTADUAIS. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL E REVOGAÇÃO DE PARTE DAS NORMAS IMPUGNADAS. PREJUÍZO PARCIAL. LEIS ORDINÁRIAS E LEIS COMPLEMENTARES. AUSÊNCIA DE HIERARQUIA. DIFERENÇA QUANTO À NATUREZA. PRECEDENTE. ORGANIZAÇÃO E ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RESERVA DE LEI

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

COMPLEMENTAR. IMPOSSIBILIDADE DE TOMAR COMO COMPLEMENTAR LEI SURGIDA PELO PROCEDIMENTO DE LEI ORDINÁRIA, AINDA QUE APROVADA POR MAIORIA ABSOLUTA. INTEGRAÇÃO DE MEMBRO DO PARQUET EM COMISSÃO DE SINDICÂNCIA OU PROCESSO ADMINISTRATIVO ALHEIO À INSTITUIÇÃO. AUTORIZAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, OUVIDO O CONSELHO SUPERIOR. INCOMPATIBILIDADE DA CONDIÇÃO COM OS ARTS. 128, § 5º, II, "D", E 129, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A Lei n. 12.796/2007 alterou substancialmente o art. 4º-A, V, e revogou o art. 26, § 5º, IV, da Lei n. 6.536/1973, na redação dada pelas Leis n. 11.722/2002 e 11.723/2002, todas do Estado do Rio Grande do Sul, a ensejar o prejuízo parcial da ação. 2. (...) **5. A opção política do poder constituinte originário de criar um procedimento legislativo diferenciado para a edição de leis complementares acarreta distinção sobretudo no tocante à necessidade de debate aprofundado da matéria, por intermédio de ampla articulação político-institucional, de forma a alcançar-se entendimento mais permanente, em respeito e deferência ao pluralismo, à complexidade e ao dinamismo da sociedade brasileira.** Revela-se imprópria, desse modo, a atribuição de status de lei complementar às Leis n. 11.722/2002 e 11.723/2002 do Estado do Rio Grande do Sul, uma vez que, a despeito de o quórum qualificado ter sido alcançado, a normas foram editadas já na vigência da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> Constituição de 1988. (...) (ADI 3194, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 13-11-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJes/n DIVULG 07-12-2023 PUBLIC 11-12-2023) Assim, há inconstitucionalidade formal dos seguintes artigos da Lei 14701/2023: artigos 20, parágrafo único; 22; 24, §3º; e 25.

Assim, a violação a reserva de lei complementar é insanável, razão pela qual há se reconhecer a inconstitucionalidade formal dos seguintes artigos da Lei 14701/2023: artigos 20, parágrafo único; 22; 24, §3º; e 25.

2.3. Processo Administrativo Demarcatório

A legislação ora em análise introduziu uma série de fases ao processo administrativo demarcatório, que alongam e complexificam o procedimento, além de interferir na forma de produção e manifestação do conhecimento pelos povos indígenas interessados na demarcação da área. Faço alusão aos seguintes dispositivos:

> Art. 4º São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, eram, simultaneamente: (…)
>
> § 7º As informações orais porventura reproduzidas ou mencionadas no procedimento demarcatório somente terão

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> efeitos probatórios quando fornecidas em audiências públicas, ou registradas eletronicamente em áudio e vídeo, com a devida transcrição em vernáculo.
>
> Art. 5º A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas.
>
> Art. 6º Aos interessados na demarcação serão assegurados, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, e será obrigatória a sua intimação desde o início do procedimento, bem como permitida a indicação de peritos auxiliares.
>
> Art. 10. Aplica-se aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, o disposto no art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)

Em apertada síntese, a lei ora em análise retira valor probatório às informações orais prestadas no processo, obriga a FUNAI a intimar Estados, Municípios e todas as comunidades interessadas antes do início dos trabalhos demarcatórios, os quais podem intervir no processo desde

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

o início do procedimento, além de estabelecer regras de impedimento e suspeição aos antropólogos, peritos e demais profissionais especializados que atuem no processo.

Na síntese sobre esse assunto, a i. Procuradoria-Geral da República assim dispôs:

> "**A Lei n. 14.701/2023, nos dispositivos mencionados, apresenta alguns empecilhos à finalização do procedimento em tempo adequado.**
>
> A participação obrigatória, na demarcação, de todas as comunidades diretamente interessadas (art. 5º, caput e parágrafo único), além dos "demais interessados na demarcação", nos termos genéricos previstos no art. 6º, demandará da Administração Pública a identificação de todos esses atores e a criação de mecanismos para a sua localização e intimação, sob pena de ulterior nulidade. A garantia "aos interessados na demarcação" do contraditório e da ampla defesa em todas as fases do procedimento desde os estudos preliminares é causa de dificuldade na execução do trabalho antropológico e de embaraço ao avanço, no tempo, do procedimento."
>
> (sem grifos no original)

Vale dizer que é salutar o trabalho do legislador para positivar normas que privilegiem o contraditório de qualquer procedimento

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

administrativo. Porém, a valorização desse direito não pode inviabilizar o procedimento demarcatório.

Referidas regras complexificam o alongado procedimento demarcatório, uma vez que a participação dos entes federados e de eventuais interessados já é assegurada pelo instrumento normativo vigente, apenas sem a necessidade de levantamento prévio e notificação compulsória de todos os ocupantes, possuidores e proprietários das áreas – o que pelo regime anteriormente vigente ocorria no momento do levantamento fundiário – levando a dificuldades por vezes intransponíveis para o transcurso do processo de demarcação.

Vale trazer aqui as contribuições do e. Min. Luís Roberto Barroso quando dos debates para a fixação do item IX do Tema 1.031 (p. 1016 do RE 1.017.365/SC):

> "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 - e aí houve um acréscimo, que antes não havia - e observado o devido processo administrativo.
>
> **O devido processo administrativo, na minha visão, é o instituído pelo Decreto nº 1.775, que o Supremo validou como constitucional. Eu tenho um medo, mas se todos concordarem expressamente em excluirmos a interpretação de que isso significa ter que ouvir todos os interessados,**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> **porque, veja, numa demarcação, às vezes, tem uma área que foi invadida, tem cinco mil grileiros. Não tem como ouvir os cinco mil grileiros. Então o devido processo administrativo é o do decreto. Aí eu estou de acordo. Mas se for um devido processo administrativo em que tem que ouvir todos os interessados, eu sou radicalmente contra, porque não tem como funcionar"**
>
> (sem grifos no original)

Como dito acima, já existem normas de procedimento previstas nos regulamentos atuais, em especial o Decreto n. 1.775/1996 e a Portaria n. 2.498/2011 do Ministério da Justiça, com regras, dentre outras, específicas sobre a participação de Estados e Municípios.

No mais, quanto ao parecer antropológico, impedir que a principal forma de transmissão de conhecimentos e memória pelas comunidades tenha valor probante parece desrespeitar cabalmente a garantia do pluralismo étnico e cultural que o texto constitucional assegura.

Trago à baila o parecer do e. Procurador-Geral da República (p. 49-51) sobre o saber antropológico e a impossibilidade de se compatibilizar, por vezes, com a exigência de registros documentais estranhos àquela disciplina:

> "Há impacto, ainda, no trabalho antropológico, que é base do procedimento demarcatório. A fase de estudos preliminares, dirigida à averiguação da presença dos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

elementos que caracterizam determinada terra como indígena, é etapa de que participam os profissionais técnicos especializados e os indígenas envolvidos. **O trabalho é de campo, no interior das terras ocupadas por indígenas, e tem natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, coordenados por antropólogo, com a utilização do método etnográfico, que consiste em coleta de dados baseada na observação e no contato intersubjetivo entre o antropólogo e o objeto do estudo. É próprio do ofício o estabelecimento de relações interpessoais.** Essa forma de atuação garante a obtenção das informações necessárias ao desenvolvimento e à conclusão do trabalho. **A possibilidade de participação e de interferência, nessa etapa, de pessoas não habilitadas ao exercício do trabalho antropológico, para além do que já permitido pelo Decreto n. 1.775/1996, é empecilho à realização do ofício, assim como o é condicionar o efeito probatório das informações orais mencionadas ou obtidas no curso do procedimento demarcatório ao seu fornecimento em audiências públicas ou ao seu registro eletrônico em áudio e vídeo.**

Essas exigências contidas na Lei n. 14.701/2023, além de serem causa de prolongamento injustificado do procedimento, colidem com a autonomia dos profissionais envolvidos e com o agir antropológico e são capazes de afastar a presença e a colaboração dos indígenas afetados que, em determinadas demarcações, podem rejeitar contato com terceiros e rechaçar que seus modos de vida, usos,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> costumes e tradições sejam registrados em áudio ou em vídeo
>
> (...)
>
> Atualmente já é assegurado, a todos os interessados, o acesso às conclusões do laudo antropológico e o direito de contraditá-lo, nos termos do §8º do art. 2º do Decreto n. 1.775/1996.
>
> (...)
>
> O art. 4º, § 7º, da Lei n. 14.701/2023 exige, ainda, a transcrição em vernáculo das informações orais reproduzidas ou mencionadas nos procedimentos demarcatórios, para terem efeitos probatórios. Diante do art. 231, caput, da Constituição, que prevê expressamente o reconhecimento, pelo Estado brasileiro, da organização social, dos costumes, das tradições e das línguas dos indígenas, não se pode negar, porém, o caráter probatório das informações orais reproduzidas ou mencionadas em idiomas indígenas."
>
> (sem grifos no original)

Finalmente, na linha do já esposado pelo Ministro Flávio Dino, a previsão de que os profissionais que atuam nesses processos administrativos se submetam às regras do processo civil pode inviabilizar as demarcações, na medida em que a apresentação de trabalhos anteriores, de formas de conexão com as comunidades, mostra-se essencial para a realização dos trabalhos.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

Esta Corte já reconheceu a constitucionalidade do Decreto que regulamenta os processos demarcatórios (RMS 24.045). Evidentemente, nada impede que a matéria seja tratada por meio de lei, contudo, sob pena de desrespeito aos princípios constitucionais da duração razoável dos processos e da eficiência, não é possível a inclusão injustificada de fases que levam à paralisação desses procedimentos, o que contraria, inclusive, o reconhecimento dos direitos indígenas como direitos fundamentais.

As disposições colidem com o seguinte item da Tese fixada 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"

Pelo exposto, divirjo respeitosamente do e. Relator quanto ao ponto para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º, §7º, e dos arts. 5º e 6º da Lei n. 14.701/2023, como um todo.

2.4. Da indenização e direito de retenção

Aqui, mais uma vez acompanho, com ressalva, Sua Excelência o Ministro Relator. Em seu voto ficou consignado o seguinte:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> "Em arremate deste tópico, considero constitucionais os arts. 9º, caput, e 11 da Lei 14.701/2023, ao passo que considero de boa-fé as indenizações realizadas pelos ocupantes até que sejam declarados os limites da área por portaria do Ministro da Justiça e Segurança Pública, declarando a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei 14.701/2023."

Os dispositivos a seguir listados regulam as indenizações devidas aos ocupantes das terras reconhecidas como indígenas:

> Art. 9º Antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, nos termos do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação.
>
> § 1º Consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório.
>
> § 2º A indenização das benfeitorias deve ocorrer após a comprovação e a avaliação realizada em vistoria do órgão federal competente.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> Art. 11. Verificada a existência de justo título de propriedade ou de posse em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável, em razão do erro do Estado, nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal.
>
> Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo às posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada.

As disposições estabelecem, como regra, a indenização plena de quaisquer ocupantes das terras indígenas, proíbem a limitação de uso e gozo das áreas até a finalização dos processos administrativo demarcatórios, asseguram direito de retenção em todos os casos, além de instituir o requisito de justo título para a indenizabilidade da propriedade ou posse por eventual ato ilícito do Poder Público. Os artigos citados colidem frontalmente com o disposto no §6º do artigo 231 da Constituição da República:

> "§ 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**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> **ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé."**

Aqui, no meu entender, também considero inconstitucional formal e materialmente o caput do art. 9º, e materialmente, o caput do art. 11 da Lei 14.701/23, e remeto ao parecer bem lançado da i. PGR sobre a inconstitucionalidade formal:

> "A ocupação de territórios indígenas e a exploração das riquezas neles situadas por terceiros não indígenas é viável em hipóteses excepcionais, quando houver relevante interesse público da União e Lei n. 14.701/2023 que disciplinam, sem respaldo em lei complementar, a ocupação, o domínio, a posse e a exploração de terras indígenas e das riquezas nelas presentes por terceiros não indígenas.
>
> Padecem de inconstitucionalidade formal, os arts. 9º, caput, 20, parágrafo único, 22, 24, § 3º, 25 e 26, § 2º, da Lei n. 14.701/2023. (p. 39)"

A i. Procuradoria-Geral da República ainda consigna que (pp. 58-60, e com grifos nossos):

> "**A literalidade do caput do art. 9º possibilita a permanência de posseiros em geral de boa-fé ou não nas**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

terras em disputa, para além da etapa do procedimento em que declaradas como de ocupação tradicional indígena, após a validação do relatório circunstanciado de delimitação da terra indígena pelo Presidente da FUNAI e por portaria do Ministro da Justiça.

A permissão contraria a natureza meramente declaratória da demarcação, reconhecida e reafirmada pelo STF no Tema n. 1.031 RG, ao assentar que o "texto constitucional reconhece a existência dos direitos territoriais originários dos indígenas, que lhe preexistem, logo, o procedimento administrativo demarcatório não constitui a terra indígena, mas apenas declara que a área é de ocupação pelo modo de viver da comunidade.

(...)

De outro lado, **por não fazer distinção quanto ao tipo de posse ou ocupação permitida nesse período, o caput do art. 9º legitima a livre atuação de invasores até a conclusão do procedimento, com a possibilidade, inclusive, de promoverem benfeitorias que deverão ser posteriormente indenizadas, uma vez caracterizadas como de boa-fé pelo § 1º.**

A norma legal presume a boa-fé do ocupante que realizar benfeitorias até a finalização do procedimento, sem exigir comprovação da natureza da ocupação. Há extrapolação da norma do § 6º do art. 231, que prevê como uma excepcionalidade a indenização pela nulidade de atos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> de ocupação, posse e domínio de terras indígenas, que é devida apenas "quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé"
>
> (...)
>
> Não há amparo (legal, constitucional ou jurisprudencial) para a validação de indenização fora desses moldes."

A compreensão que aqui estou a sustentar, vai ao encontro daquela que depreendi ser a posição do Plenário por ocasião do julgamento do Tema 1031 da Repercussão Geral.

Na ocasião do julgamento do RE 1.017.365, a Corte compreendeu, para a pacificação dos conflitos potenciais com ocupantes de boa-fé, estabelecer a possibilidade excepcional de indenização e do direito de retenção, em caso de impossibilidade de reassentamento, se no processo administrativo demarcatório não ficar demonstrada a presença da comunidade indígena na data da promulgação da Constituição ou de renitente esbulho (demonstrado por quaisquer circunstâncias, de acordo com as tradições do povo indígena considerado).

Portanto, a previsão de indenização plena de quaisquer ocupantes, sem limitação temporal, por ter o condão de eternizar esses conflitos, e de legitimar a ocupação ilegal das terras indígenas, dada a possibilidade de futura reparação financeira pela perda da terra, além de conflitar com a redação do texto constitucional, afronta os itens I, III, IV, V e VI da Tese fixada no Tema 1031.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

A título de complementação necessária ao tratar dessa etapa de indenizações aos particulares, debrucemo-nos sobre a questão do direito de retenção. Afinal, foi este um dos temas centrais que pautaram as preocupações da Comissão Especial, conforme a descrição de medidas que auxiliariam o enfrentamento das causas de conflitos no campo, in *"5) Garantia do direito à retenção até que ocorra o pagamento administrativo incontroverso ou emissão do precatório;"* (p. 200 e ss.). São compreensíveis as indagações a respeito desse direito aos particulares que ocupam terras indígenas, inclusive diante da constatação da natureza meramente declaratória do processo demarcatório, a asseverar que os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam não são constituídos pela demarcação.

Conforme restou assentado no julgamento de mérito levado a efeito na definição do Tema 1.031 de Repercussão Geral, esta Corte intentou uma solução que assegura a integralidade dos direitos territoriais indígenas, mas reconhece responsabilidade aos entes públicos que indevidamente titularam terras como se devolutas fossem.

Dessa forma, como ficou exposto no item V da Repercussão Geral, em caso de impossibilidade de reassentamento dos particulares que indevidamente ocupam a área - hipótese essa já prevista pela regulamentação do procedimento demarcatório ora vigente – aos ocupantes não indígenas de boa-fé e portadores de justo título, se ausente a comunidade da área ao tempo da Constituição e ausente o renitente esbulho, será devido o pagamento de indenização pela terra nua, **com direito de retenção até o pagamento da parcela incontroversa.** Resta, portanto, saber qual seria essa parcela incontroversa que, por sua vez,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

fundamentaria esse direito de retenção.

Para que reste nítido, e como premissa fundamental, na ocasião daquele julgamento, o fundamento da indenização acima descrita está disposta no artigo 37, §6º da Constituição, e não o §6º do artigo 231.

É, portanto, medida destinada, na compreensão majoritária da Corte, a assegurar segurança jurídica também àqueles que legitimamente confiaram no Poder Público, mas que veem sua pretensão convertida em perdas e danos, mas não no direito de ocupar a terra indígena.

Com efeito, **valor incontroverso é aquele encontrado pela própria União no bojo dos levantamentos fundiários realizados no processo demarcatório, administrativamente.**

Nesse sentido, é pertinente a citação de trecho dos debates sobre a Tese (p. 1014-105, com grifos nossos):

> "A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (PRESIDENTE) - Alguma outra manifestação?
>
> O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Eu tenho, Presidente. Eu tenho embargos de declaração, digamos assim. Dois pontos que eu gostaria de ter claro. No item 5, eu gostaria que... não precisa mexer na redação desde que todos tenham a concordância de que o sentido é esse. Na parte final, onde se fala assim, vou ler a frase toda: paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário e processado em autos apartados do procedimento de demarcação, com o pagamento imediato da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

parte incontroversa.

Na linha do que havíamos conversado, a parte incontroversa é o depósito feito pelo poder público e levantado pelo particular.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - É disso que se trata.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Então todos - para ficar documentado no acórdão - estamos de acordo de que é esse o significado?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (PRESIDENTE) - Esse é o sentido.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Perfeito.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (PRESIDENTE) - Eu, inclusive, também questionei.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Perfeito.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: Pleno acordo."

Assim, frise-se que por valor incontroverso, para os fins do disposto no item V da Tese de repercussão geral, **compreende-se o montante encontrado administrativamente pela União, e depositado pelo Poder Público, à disposição do particular.**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

Qualquer questionamento acerca desse montante, deverá ser realizado em autos separados, **e sem direito à retenção.** Não há que se falar, portanto, em direito de retenção até a conclusão do processo demarcatório, e muito menos em ausência de restrição ao direito de uso e gozo do particular, conforme disciplina o art. 9, caput da Lei 14.701/2023.

Em relação ao caput do art. 11, também é o momento de se apresentar a ressalva. Remeto mais uma vez ao parecer da e. PGR:

> "O art. 11, por sua vez, deixa de fazer expressa referência à boa fé. No caput, a ausência é explícita; no parágrafo único, o legislador utiliza se de expressão "posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada" comprovada", também sem identificar a necessidade da boa-fé. O texto legal possibilita interpretação no sentido de que, mesmo sem comprovação de boa-fé, o particular terá direito à indenização pela terra nua e benfeitorias. **Se aplicado em conjunto com o caput do art. 9º, que assegura o direito de permanência de não indígenas na terra e a realização de benfeitorias indenizáveis até a finalização do procedimento demarcatório, vê se garantido na lei o direito de indenização a qualquer não indígena, de boa-fé ou não, que haja ingressado na terra a qualquer momento, mesmo quando já reconhecida a tradicionalidade da ocupação indígena, desde que "antes de concluído o procedimento demarcatório" demarcatório".**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> No art. 11, caput e parágrafo único, da Lei n. 14.701/2023, há ampliação inválida das hipóteses de indenização do art. 231, § 6º, e de modo incompatível com o que estabelecido pelo STF."

Assim, acompanho o relator quanto às inconstitucionalidades dos §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei 14.701/2023, e apresento a ressalva para também declarar inconstitucional ambos os artigos 9º, caput, e 11, caput, da Lei em questão.

2.5. Do procedimento de consulta aos povos indígenas

Os seguintes artigos da lei impugnada violam a exigência constitucional e convencional de consulta prévia, livre e informada das comunidades indígenas:

> Art. 20. (…)
>
> Parágrafo único. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.
>
> Art. 21. Fica assegurada a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em área indígena, no âmbito de suas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> atribuições, independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.
>
> Art. 22. Ao poder público é permitida a instalação, em terras indígenas, de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação.

De fato, dada a recepção constitucional da Convenção 169 da OIT, não se mostra possível afastar a necessidade de oitiva das comunidades indígenas envolvidas, ou de suas entidades representativas ao menos, nas situações acima narradas:

> "Artigo 6º
>
> 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
>
> **a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;**
>
> b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas."

Aqui, filio-me à posição do e. Min. Relator, em especial às conclusões constantes no **item 4.9** de seu voto em relação ao direito à consulta, mas com duas ressalvas. Sua Excelência afirma que *"É necessário distinguir a obrigação estatal de realizar consulta prévia de uma eventual obrigação de obter o consentimento da comunidade. O fato de a jurisprudência da CIDH e de o próprio texto da Convenção Interamericana reconhecerem a possibilidade de restrição do direito de propriedade já é um forte indicativo de que a obtenção de consentimento não é conditio sine qua non para a implementação de atividades econômicas no território indígena."* (com grifos do original).

As duas ressalvas estão relacionadas à obtenção de consentimento. A primeira delas se dá em relação à necessidade de obtenção de consentimento para grandes empreendimentos, a Corte

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

Interamericana de Direitos Humanos assentou que há o "direito a ser consultado e, se for o caso, a obrigação de obtenção de consentimento" como, por exemplo ficou assentado no Caso do *Povo Saramaka Vs. Suriname*, Sentença de 28 de novembro de 2007, para os casos de grandes empreendimentos que gerem impacto no territórios (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas) (cf. p. 42 e ss., in https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf):

> 134. Ademais, **a Corte considera que, quando se trate de projetos de desenvolvimento ou de investimento de grande escala que teriam um impacto maior dentro do território Saramaka, o Estado tem a obrigação não apenas de consultar os Saramaka, mas também deve obter seu consentimento livre, prévio e informado, segundo seus costumes e tradições. A Corte considera que a diferença entre "consulta" e "consentimento" neste contexto requer maior análise.**

A segunda ressalva, se dá justamente nas hipóteses excepcionalíssimas que envolverem **traslado e reassentamento** de comunidades que foram absolutamente impossibilitadas de ocuparem as suas terras tradicionais, ou seja, em situações concretas nas quais restou-se impossibilitada a concretização da ordem constitucional de demarcação (item VII do Tema 1.031).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

Conforme disciplina do art. 16.2 da Convenção 169/OIT, cf. Dec. Nº 10.088/2019, se faz necessária obtenção do consentimento dessas comunidades, conforme prescreve o art. 16.2.: "Quando, excepcionalmente, o translado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o translado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados."

Portanto, mais uma vez registro que estou acompanhando a interpretação que o e. Min. Relator conferiu aos dispositivos impugnados no que toca ao direito à consulta prévia, livre e informada, com a ressalva da necessidade da obtenção de consentimento para as hipóteses de grandes empreendimentos que possam afetar os territórios de comunidades indígenas, e para as hipóteses de traslado e reassentamento, conforme art. 16.2 da Convenção 169/OIT, internalizada pelo Decreto nº 10.088/2019.

3.Da omissão inconstitucional relacionada ao art. 67 do ADCT e da homologação e envio do produto final da Comissão Especial

O artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fruto de redação originária da Constituição da República, dispõe:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

> Art. 67. A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.

O e. Ministro Relator reconhece a existência de omissão dos Poderes Públicos no cumprimento do mandamento constitucional contido no art. 67 do ADCT.

Com efeito, decorrido mais de 37 anos desde a promulgação da Constituição, a demarcação das terras indígenas não foi ultimada. Como bem destacado pelo Relator:

> "o próprio Estado brasileiro (União) encontra-se em mora na sua obrigação constitucional e inadiável de demarcar os territórios indígenas (art. 231 da CF e art. 67 do ADCT), e persiste, de outro lado, a necessidade de assegurar a confiança legítima na regularidade jurídica de incontáveis transações imobiliárias que foram chanceladas pelos poderes públicos, com inúmeras consequências sobre as vidas e os patrimônios de milhões de pessoas."

Como já asseverei, a abertura de extensa e profícua ambiência dialógica pelo Ministro Relator possibilitou a identificação de diversos fatores que podem constituir entraves à plena efetividade dos direitos em

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

discussão. A preocupação em se conferir efetividade ao comando constitucional é consistente e relevante.

O caráter cogente dos direitos fundamentais impõe que exista um esforço cooperativo de todo o Estado brasileiro, por partes dos agentes políticos e públicos, no sentido de concretizar e potencializar a eficácia das normas constitucionais, notadamente quando se trata de direitos fundamentais de grupos vulneráveis, como é o caso da gramática de direitos que se extrai do artigo 231 da Constituição da República de 1988.

Nesse caso, os trabalhos da Comissão Especial tiveram o mérito inegável de instar o Poder Público e diversos atores envolvidos a identificar os entraves existentes à finalização dos procedimentos demarcatórios. A União, inclusive, apresentou um plano transitório para fins de pagamento dos valores a título de indenização, que não foi homologado pelo Exmo. Relator

Sem formular juízo quanto ao teor do Plano apresentado, há movimentos concretos realizados pelo Poder Público com vistas a impulsionar os procedimentos, notadamente em face do incentivo levado a efeito justamente pelo caminhar das discussões havidas no âmbito da Comissão Especial.

Uma vez não homologado o Plano de Transição apresentado pela União, em decorrência de falta de consenso na Comissão Especial, Sua Excelência busca colmatar a mora do art. 67 do ADCT com determinações transitórias até que sobrevenha lei formal e material do Parlamento Federal. E o faz, em especial no **item 5.4.**, instituindo-se regras de "Processo administrativo, inclusive a etapa de pagamento de indenização e demais pontos debatidos na Comissão Especial".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

Acompanho o e. Relator quanto ao reconhecimento do descumprimento do prazo prescrito pelo art. 67 do ADCT, a qual imputa dever inescusável à União federal.

Não obstante, **divirjo do e. Relator** quanto as suas consequências. Em decisões recentes (ADOs 67, 74, 20 63, 85) esta Corte vem adotando o prazo de 18 a 24 meses para a adoção de providências ou para a edição do ato normativo que vise suprir a omissão inconstitucional. Todavia, entendo que diante do significativo lapso temporal, caracterizador da omissão, e da relevância dos direitos fundamentais vulnerados, é prudente e razoável a adoção do prazo menor.

Por isso acompanho as razões lançadas pelo e. Ministro Flávio Dino, para fixar prazo de 180 dias para que os Poderes Públicos apresentem um Plano para reverter o quadro existente **de proteção deficiente, no que toca às demarcações de terras indígenas pendentes de concretização**, bem como para que veiculem todas as providências necessárias, incluindo a adequação de normas de procedimento, no sentido de otimizar as demarcações de terras indígenas.

Por derradeiro, em consonância com a linha argumentativa anteriormente delineada, e sem descurar da elevada qualidade técnica do labor desenvolvido pela Comissão Especial, bem como do notável e hercúleo esforço de sistematização empreendido pelo Eminente Relator, entendo que a temática analisada nestes autos não configura hipótese de iniciativa legislativa, por este Supremo Tribunal Federal, prevista nos artigos 93 e 96, inciso II, da Constituição da República, razão pela qual não adiro ou homologo os termos da proposta apresentada.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

4. Conclusão do voto

Com essas considerações, e renovando meu reconhecimento pelo esforço sistematizador e pelo percuciente e profundo voto que vem de Proferir Sua excelência o Relator, apresento respeitosa divergência para:

a. Aderindo à fundamentação do Ministro Flávio Dino, declarar inconstitucionais os artigos 10, 23, §§1º e 2º e 26, §2º da Lei 14.701/2023, na interpretação que se lhes confere Sua Excelência.

b. Declarar a inconstitucionalidade formal dos artigos 20, parágrafo único; 22; 24, §3º; e 25 da Lei 14701/2023.

c. Declarar a inconstitucionalidade material dos artigos 4º, §7º; 5º; 6º; 9º, caput e §§ 1º e 2º; 11, caput e parágrafo único, todos da Lei nº 14.701/2023.

d. Quanto às previsões de direito de oitiva dos povos indígenas, acompanhar a interpretação que o e. Min. Relator conferiu ao direito à consulta prévia, livre e informada, com a ressalva da necessidade da obtenção de consentimento para as hipóteses de grandes empreendimentos que possam afetar os territórios de comunidades indígenas, e para as hipóteses de traslado e reassentamento, conforme art. 16.2 da Convenção 169/OIT, internalizada pelo Decreto nº 10.088/2019.

e. Reconhecer a existência de omissão inconstitucional em relação ao

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

art. 67 do ADCT e assinalar prazo de 180 dias para que o Poder Público apresente Plano para reverter o quadro existente de demarcações de terras indígenas pendentes de concretização.

Em relação aos demais pontos, acompanho o voto proferido pelo Excelentíssimo Relator com as considerações constantes deste voto.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E4CB-C23C-5C68-8509 e senha 07BA-195D-B0D0-4EE8

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S)	: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA
ADV.(A/S)	: RICARDO BARAVIERA SOBRINHO
ADV.(A/S)	: INGRID GOMES MARTINS
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S)	: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S)	: FÁBIO KONDER COMPARATO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE.	: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
AM. CURIAE.	: WWF - BRASIL
ADV.(A/S)	: DANIELA MALHEIROS JEREZ
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

	SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: ANA CLÁUDIA CIFALI
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S)	: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
AM. CURIAE.	: COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S)	: CRISTIANE SOARES DE SOARES
ADV.(A/S)	: MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA
ADV.(A/S)	: EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA
ADV.(A/S)	: CAROLINA RIBEIRO SANTANA
ADV.(A/S)	: LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S)	: LEONARDO LIMA GÜNTHER
ADV.(A/S)	: GABRIELA ARAUJO PIRES
ADV.(A/S)	: JULIA ANDRADE FEREZIN
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINE SILVA MAGNONI
ADV.(A/S)	: LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: CAROLINE LEAL MACHADO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S)	: MAURICIO GUETTA
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	: LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ADV.(A/S)	: CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

AM. CURIAE.	: CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S)	: ALUISIO LADEIRA AZANHA
AM. CURIAE.	: POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S)	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S)	: ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: CECILIA PAIVA SOUSA
ADV.(A/S)	: PATRICIA OLIVEIRA GOMES
ADV.(A/S)	: PÉRICLES MARTINS MOREIRA
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S)	: ADELAR CUPSINSKI

V O T O-V O G A L

Voto conjunto na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 87 e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 7.582, 7.583 e 7.586

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA:

1. Ações diretas de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, que tem por objeto normas da Lei n. 14.701/2023, na qual se "*regulamenta o art. 231 da*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas".

2. Dispõe-se naquele diploma legal:

"*CAPÍTULO I*

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas.

Art. 2º São princípios orientadores desta Lei:

I - o reconhecimento da organização social, dos costumes, das línguas e das tradições indígenas;

II - o respeito às especificidades culturais de cada comunidade indígena e aos respectivos meios de vida, independentemente de seus graus de interação com os demais membros da sociedade;

III - a liberdade, especialmente de consciência, de crença e de exercício de qualquer trabalho, profissão ou atividade econômica;

IV - a igualdade material;

V - a imprescritibilidade, a inalienabilidade e a indisponibilidade dos direitos indígenas.

CAPÍTULO II

DO RECONHECIMENTO E DA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

Seção I

Das Modalidades de Terras Indígenas

Art. 3º São terras indígenas:

I - as áreas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, nos termos do § 1º do art. 231 da Constituição Federal;

II - as áreas reservadas, consideradas as destinadas pela União por outras formas que não a prevista no inciso I deste caput;

III - as áreas adquiridas, consideradas as havidas pelas comunidades indígenas pelos meios admissíveis pela legislação, tais como a compra e venda e a doação.

Seção II

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

Das Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas

Art. 4º São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, eram, simultaneamente:

I - habitadas por eles em caráter permanente;

II - utilizadas para suas atividades produtivas;

III - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar;

IV - necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 1º A comprovação dos requisitos a que se refere o caput deste artigo será devidamente fundamentada e baseada em critérios objetivos.

§ 2º A ausência da comunidade indígena em 5 de outubro de 1988 na área pretendida descaracteriza o seu enquadramento no inciso I do caput deste artigo, salvo o caso de renitente esbulho devidamente comprovado.

§ 3º Para os fins desta Lei, considera-se renitente esbulho o efetivo conflito possessório, iniciado no passado e persistente até o marco demarcatório temporal da data de promulgação da Constituição Federal, materializado por circunstâncias de fato ou por controvérsia possessória judicializada.

§ 4º A cessação da posse indígena ocorrida anteriormente a 5 de outubro de 1988, independentemente da causa, inviabiliza o reconhecimento da área como tradicionalmente ocupada, salvo o disposto no § 3º deste artigo.

§ 5º O procedimento demarcatório será público e seus atos decisórios serão amplamente divulgados e disponibilizados para consulta em meio eletrônico.

§ 6º É facultado a qualquer cidadão o acesso a todas as informações relativas à demarcação das terras indígenas, notadamente quanto aos estudos, aos laudos, às suas conclusões e fundamentação, ressalvado o sigilo referente a dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

§ 7º As informações orais porventura reproduzidas ou mencionadas no procedimento demarcatório somente terão efeitos probatórios quando fornecidas em audiências públicas, ou registradas eletronicamente em áudio e vídeo, com a devida transcrição em vernáculo.

§ 8º É assegurada às partes interessadas a tradução da linguagem oral ou escrita, por tradutor nomeado pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), da língua indígena própria para o português, ou do português para a língua indígena própria, nos casos em que a comunidade indígena não domine a língua portuguesa.

Art. 5º A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas.

Parágrafo único. É assegurado aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.

Art. 6º Aos interessados na demarcação serão assegurados, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, e será obrigatória a sua intimação desde o início do procedimento, bem como permitida a indicação de peritos auxiliares.

Art. 7º As associações de partes interessadas podem representar os associados, desde que autorizadas em assembleias gerais convocadas para esse fim.

Art. 8º O levantamento fundiário da área pretendida será acompanhado de relatório circunstanciado.

Art. 9º Antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, nos termos do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação.

§ 1º Consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

§ 2º A indenização das benfeitorias deve ocorrer após a comprovação e a avaliação realizada em vistoria do órgão federal competente.

Art. 10. Aplica-se aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, o disposto no art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Art. 11. Verificada a existência de justo título de propriedade ou de posse em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável, em razão do erro do Estado, nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo às posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada.

Art. 12. Para os fins desta Lei, fica a União, por meio do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, ao seu preposto ou ao seu representante, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis.

Art. 13. É vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas.

Art. 14. Os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos serão adequados ao disposto nesta Lei.

Art. 15. É nula a demarcação que não atenda aos preceitos estabelecidos nesta Lei.

Seção III

Das Áreas Indígenas Reservadas

Art. 16. São áreas indígenas reservadas as destinadas pela União à posse e à ocupação por comunidades indígenas, de forma a garantir sua subsistência digna e a preservação de sua cultura.

§ 1º As áreas indígenas reservadas poderão ser formadas por:

I - terras devolutas da União discriminadas para essa finalidade;

II - áreas públicas pertencentes à União;

III - áreas particulares desapropriadas por interesse social.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

§ 2º As reservas, os parques e as colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei nº 6.001, de 19 dezembro de 1973, serão considerados áreas indígenas reservadas nos moldes desta Lei.

§ 3º As áreas indígenas reservadas são de propriedade da União e a sua gestão fica a cargo da comunidade indígena, sob a supervisão da Funai.

§ 4º (VETADO).

Art. 17. Aplica-se às terras indígenas reservadas o mesmo regime jurídico de uso e gozo adotado para terras indígenas tradicionalmente ocupadas, nos moldes do Capítulo III desta Lei.

Seção IV

Das Áreas Indígenas Adquiridas

Art. 18. São consideradas áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal como a compra e venda ou a doação.

§ 1º Aplica-se às áreas indígenas adquiridas o regime jurídico da propriedade privada.

§ 2º As terras de domínio indígena constituídas nos termos da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, serão consideradas áreas indígenas adquiridas nos moldes desta Lei.

CAPÍTULO III

DO USO E DA GESTÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

Art. 19. Cabe às comunidades indígenas, mediante suas próprias formas de tomada de decisão e solução de divergências, escolher a forma de uso e ocupação de suas terras.

Art. 20. O usufruto dos indígenas não se sobrepõe ao interesse da política de defesa e soberania nacional.

Parágrafo único. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.

Art. 21. Fica assegurada a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em área indígena, no âmbito de suas atribuições,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.

Art. 22. Ao poder público é permitida a instalação, em terras indígenas, de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação.

Art. 23. O usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do respectivo regime de proteção.

§ 1º O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, considerados os seus usos, tradições e costumes, e poderá, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

§ 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor.

Art. 24. O ingresso de não indígenas em áreas indígenas poderá ser feito:

I - por particulares autorizados pela comunidade indígena;

II - por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos;

III - pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos;

IV - por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena;

V - por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos para passagem.

§ 1º No caso do inciso IV do caput deste artigo, a autorização será dada por prazo determinado e deverá conter os objetivos da pesquisa, vedado ao pesquisador agir fora dos limites autorizados.

§ 2º No caso do inciso II do caput deste artigo, o ingresso deverá ser reportado à Funai, informados seus objetivos e sua duração.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

§ 3º O ingresso, o trânsito e a permanência de não indígenas não podem ser objeto de cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas.

Art. 25. São vedadas a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza ou a troca pela utilização das estradas, dos equipamentos públicos, das linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocados a serviço do público em terras indígenas.

Art. 26. É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas.

§ 1º As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta pela comunidade indígena.

§ 2º É permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas, desde que:

I - os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena;

II - a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade;

III - a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual;

IV - os contratos sejam registrados na Funai.

Art. 27. É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, desde que respeitadas as condições estabelecidas no § 2º do art. 26 desta Lei. (Promulgação partes vetadas)

Parágrafo único. Nas terras indígenas, é vedada a qualquer pessoa estranha às comunidades indígenas a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica.

Art. 28. (VETADO).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 29. As terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas e o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no inciso XVI do caput do art. 49 e no § 3º do art. 231 da Constituição Federal, bem como a renda indígena, gozam de plena isenção tributária, vedada a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros.

Art. 30. (VETADO).

Art. 31. O caput do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

'Art.2º .....

.....

IX - a destinação de áreas às comunidades indígenas que não se encontravam em área de ocupação tradicional em 5 de outubro de 1988, desde que necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

.....'(NR)"

Art. 32. O inciso IX do caput do art. 2º de Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art.2º .....

.....

IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição Federal, a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas em 5 de outubro de 1988, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes;

Art. 33. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação".

3. Nesta sessão virtual, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, julgou parcialmente procedentes os pedidos nos seguintes termos:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

"Ante o exposto, considerando as razões acima mencionadas, voto pela:

6.1) homologação do produto da Comissão Especial, tomando em consideração como uma interpretação possível na exegese constitucional do conflito subjacente, com consideração por esta Corte no presente julgamento, bem ainda envio ao Parlamento federal para que sejam adotadas as providências que entender cabíveis; e

6.2) procedência em parte dos pedidos da ADC 87, ADI 7.582, 7.583 e 7.586, declarando a inconstitucionalidade:

a) da expressão "na data da promulgação da Constituição Federal", do caput do art. 4º, bem ainda dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei 14.701/2023;

b) com redução de texto, da interpretação que exija o registro em "áudio e vídeo". Tal expressão deve ser compreendida como alternativa, ou seja, "áudio ou vídeo". A novel exigência não pode ser oponível aos laudos antropológicos que tenham sido finalizados, documentados e entregues à Funai até a entrada em vigor da Lei 14.701/2023;

c) sem redução de texto, das expressões "desde o início do procedimento" e "desde o início do processo administrativo demarcatório", dispostas nos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023, às quais se deve dar interpretação conforme à Constituição no sentido da abertura da fase instrutória (quando o processo administrativo é aberto pela Funai e inicia-se a 1ª etapa, ou seja, o início da fase de "Identificação e delimitação"), até que sobrevenha alteração legislativa da Lei 14.701/2023;

d) dos §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei 14.701/2023, considerando-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes não indígenas até que sejam declarados os limites da demarcação pelo Ministro da Justiça (portaria de declaração);

e) do art. 13 da Lei 14.701/2023, mantendo-se o que decidido no item VIII do tema 1.031 da RG, assegurando ao particular que tiver sido alcançado pelo redimensionamento da delimitação anterior, em qualquer circunstância, o direito à indenização na forma do item V do tema 1.031 da RG;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

f) sem redução de texto, do art. 14 da Lei 14.701/2023, estabelecendo interpretação conforme à Constituição no sentido de que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos devem ser adequados à Lei 14.701/2023, ressalvados os atos administrativos praticados anteriormente à sua vigência;

g) sem redução de texto, dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei 14.701/2023, procedendo à interpretação conforme à Constituição, aplicando a norma unicamente quando o ato de transferência do domínio indígena não guarde correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena, ainda que sob forma substitutiva, compensatória ou complementar daquela tradicionalidade, a exemplo das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973; das terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973), situações nas quais serão aplicáveis ao regime do art. 231 da CF;

h) do parágrafo único do art. 20 da Lei 14.701/2023, bem ainda procedendo à interpretação conforme à Constituição ao art. 20, caput, e ao art. 22 da Lei 14.701/2023, para assentar a necessidade de haver expressa motivação, com base no postulado da proporcionalidade, da presença, no ato administrativo, de fundamentos fáticos que amparem a interferência estatal no uso e gozo da posse coletiva indígena e assegurado o direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas envolvidas;

i) do art. 23, caput e seu § 1º, bem ainda da expressão "nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor", constante do § 2º do art. 23, possibilitando que ocorra o trânsito de visitantes e pesquisadores em áreas indígenas nas seguintes hipóteses: (a) por particulares, desde que autorizados pela comunidade indígena; (b) por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos; (c) pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

públicos; (d) por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; (e) por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos de passagem ou (f) para desenvolvimento de turismo em terras indígenas, desde que: (f.1) seja organizado pela própria comunidade indígena, devendo ser permitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros; e (f.2) respeitada a autodeterminação dos indígenas;

j) sem redução de texto, dos arts. 26 e 27 da Lei 14.701/2023 mediante interpretação conforme à Constituição, no sentido de que se sobressaem constitucionais e convencionais desde que condicionados à circunstância de que os resultados de tais atividades sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena;

k) da expressão "em 5 de outubro de 1988", presente nas alterações procedidas no art. 2º, IX, da Lei 4.132/1962 e no art. 2º, IX, da Lei 6.001/1973, pelos arts. 31 e 32 da Lei 14.701/2023;

6.3) declaração de inconstitucionalidade por omissão quanto ao art. 67 do ADCT, conferindo prazo de até 60 (sessenta) dias aos Poderes Públicos para que cumpram todas as determinações contidas na integralidade das disposições contidas no tópico 5 deste voto. Registro, de forma expressa, que elas são transitórias, para fins de superação da omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT, e persistirão até que sobrevenha lei formal e material do Parlamento Federal; e

6.4) declaro prejudicados os agravos interpostos em face das decisões monocráticas anteriores".

4. O Ministro Edson Fachin votou em sentido divergente do Relator para reconhecer a inconstitucionalidade das normas da Lei n. 14.703/2023 em maior extensão que aquela posta pelo Ministro Gilmar Mendes, acompanhando-o em alguns pontos. Outras compreensões foram exaradas, algumas constantes de votos pelos quais se adotou igual entendimento e conclusão do Ministro Relator e outras com ressalvas expressas em seus pronunciamentos.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

5. Pelo art. 231 da Constituição da República, reconheceu-se aos indígenas os direitos originários sobre as terras tradicionalmente por eles ocupadas, incumbindo à União a tarefa de demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens, suas culturas e sua cosmovisão.

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.017.365 (Relator o Ministro Edson Fachin, Pleno, DJe 15.2.2024, Tema 1.031 da repercussão geral), este Supremo Tribunal fixou parâmetros para a demarcação de terras indígenas, explicitando-se a compreensão sobre a abrangência da expressão "*terras que tradicionalmente ocupam*", empregada no art. 231 da Constituição.

Esta a tese de repercussão geral então adotada:

> "*I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;*
>
> *II - 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;*
>
> *III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;*
>
> *IV - Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no § 6º do art. 231 da CF/88;*
>
> *V - Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF;

VI - Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento;

VII - É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT);

VIII - A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

> *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;*
>
> *X - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes;*
>
> *XI - As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis;*
>
> *XII - A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas;*
>
> *XIII - Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei*".

5. Menos de um mês após o julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.017.365, editou-se a Lei n. 14.701/2023, na qual foram editadas normas contrárias a vários pontos da conclusão deste Supremo Tribunal.

No art. 4º, por exemplo, o legislador restringiu as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas àquelas que o eram "*na data de promulgação da Constituição Federal*", retomando-se a tese restritiva aos direitos originários dos povos indígenas antes examinada e rejeitada por este Supremo Tribunal.

No art. 13, vedou-se de forma absoluta "*a ampliação de terras indígenas já demarcadas*", mais uma vez em contrariedade ao decidido por este Supremo Tribunal no Recurso Extraordinário n. 1.017.365.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

6. Evidencia-se, portanto, que a Lei n. 14.701/2023 foi editada alterando-se a compreensão adotada pelo Supremo Tribunal Federal, exarada no exercício da interpretação das normas constitucionais, na apreciação do Tema 1.031. Impôs-se, então, regime mais restritivo ao conteúdo do art. 231 da Constituição da República.

É certo que mesmo a existência de precedente deste Supremo Tribunal em controle abstrato de constitucionalidade não vincula o legislador. Ele pode, no exercício da função legislativa que lhe atribuiu a Constituição, editar normas contrárias à jurisprudência deste Supremo Tribunal, alterando entendimentos antes adotados a partir de exame de legislação vigente.

Mas é igualmente exato caber a este Supremo Tribunal, no exercício da jurisdição constitucional, resguardar a Constituição e os direitos fundamentais nos termos dos princípios e das regras que lhes sejam contrários, especialmente quando se cuidam dos direitos fundamentais de minorias, como se tem na espécie.

7. Como enfatizei no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.017.365, os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, reconhecidos no art. 231 da Constituição, compõem o conjunto dos direitos fundamentais, submetidos, portanto, ao regime e ao respeito à natureza essencial e imutável desses. Não podem, assim, sofrer retrocesso ou tentativa de restrição, sequer por emenda constitucional (§ 4o do art. 60 da Constituição da República), cabendo, ao Estado Brasileiro, dever de adotar políticas públicas que sejam para a sua efetividade, progressividade e plena consolidação.

Assentei no Recurso Extraordinário n. 1.017.365:

> *"Ao traçar o Estatuto Constitucional dos Índios - para usar a expressão do constituinte -, no Capítulo VIII, do Título VIII, no art.*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

231, a Constituição do Brasil de 1988 reconheceu, primeiro, como fundamentais, os direitos originários dos indígenas, sua organização social, costumes, línguas, crenças, tradições, o que componha seu patrimônio material e imaterial, terras, todas as suas crenças e cultura exercida no espaço que tradicionalmente ocupam.

Daí decorre, de pronto, o reconhecimento - já aqui acentuado, a partir do voto do Ministro-Relator - de que os direitos dos povos originários, constitucionalmente nomeados como índios, têm natureza de direitos fundamentais, submetendo-se, portanto, ao regime próprio desses.

Significa afirmar que não pode haver retrocesso nesses direitos reconhecidos, incluídos os que se referem às terras tradicionalmente ocupadas. Não se sujeitam esses direitos a reforma no sentido de reduzi-los, sequer constitucionalmente. O § 4º do art. 60 não permite sequer que haja deliberação sobre proposta de emenda tendente a abolí-los, dentre outros que caracterizam esses direitos.

O que se extrai do Estatuto Constitucional dos Povos Originários no sistema promulgado em 1988 é que o constituinte de 1987/88 buscou ver o indígena com o olhar dele, indígena, e não com o seu próprio olhar de autor da lei ou que se possa adotar uma visão de mundo daquele que adota uma determinada política pública. E é esse o mesmo compromisso que se impõe ao juízo constitucional. A dignidade do indígena não está em se espelhar e imitar o não indígena ou sequer outra etnia, mas em ser igual na humanidade e de ser gente, respeitado e tendo a integridade de sua cosmovisão garantida, assegurando-se então o respeito à sua dignidade étnica, à sua identidade, enfim.

O indígena não busca desertar-se de si, nem a Constituição permite que ele seja expropriado de seu ser para ceder seu corpo, sua gente, seus costumes, para se instalar e viver nele um viver alheio. Na minha compreensão - e acho que até aqui todos foram firmes nessa mesma toada -, contraria a Constituição de 1988 tudo que lhe subtraia ou desterre de sua inteireza humana, concebida e conformada a um modo de ver ou de viver no mundo, seja essa expropriação abrupta ou falseada com gestos e palavras em busca de interesses, cobiças ou

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

> *vaidades dos que se creem superiores a quem quer que seja - e também aos indígenas -, buscando, assim, promover um transplante de cultura, matando o que o indígena reconhece e concebe como próprio, material e imaterialmente*".

8. Mantendo-me na mesma linha antes exposta,, **acompanho o Ministro Gilmar Mendes para reconhecer a inconstitucionalidade da expressão "*na data da promulgação da Constituição Federal*", constante do art. 4º da Lei n. 14.701/2023, bem como de seus §§ 2º, 3º e 4º:**

> "*Art. 4º. São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, eram, simultaneamente:* (...)
>
> *§ 2º. A ausência da comunidade indígena em 5 de outubro de 1988 na área pretendida descaracteriza o seu enquadramento no inciso I do caput deste artigo, salvo o caso de renitente esbulho devidamente comprovado.*
>
> *§ 3º. Para os fins desta Lei, considera-se renitente esbulho o efetivo conflito possessório, iniciado no passado e persistente até o marco demarcatório temporal da data de promulgação da Constituição Federal, materializado por circunstâncias de fato ou por controvérsia possessória judicializada.*
>
> *§ 4º. A cessação da posse indígena ocorrida anteriormente a 5 de outubro de 1988, independentemente da causa, inviabiliza o reconhecimento da área como tradicionalmente ocupada, salvo o disposto no § 3º deste artigo*".

Também acompanho o voto do Relator para reconhecer a inconstitucionalidade da expressão "*em 5 de outubro de 1988*", empregada nas normas do inc. IX do art. 2º da Lei n. 4.132/1962 e no inc. IX do art. 2º da Lei n. 6.001/1973, alteradas pela Lei n. 14.701/2023:

> "*Art. 2º* (...)
>
> *IX - a destinação de áreas às comunidades indígenas que não se encontravam em área de ocupação tradicional em 5 de outubro de 1988, desde que necessárias à reprodução física e cultural, segundo*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

seus usos, costumes e tradições".

"*Art. 2º* (...)

IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição Federal, a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas em 5 de outubro de 1988, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes".

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.017.365, este Supremo Tribunal assentou que "*a proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição*".

9. Por igual acompanho o voto do Ministro Relator para reconhecer a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei n. 14.701/2023, no qual se dispõe:

"*Art. 13. É vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas*".

Enfatize-se que, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.017.365, este Supremo Tribunal fixou a compreensão de que "*a instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento*".

10. Quando ao art. 14 da Lei n. 14.701/2023, no qual se dispõe que "*os*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos serão adequados ao disposto nesta Lei", **tenho por correta a interpretação conforme à Constituição atribuída pelo Ministro Gilmar Mendes, "*no sentido de que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos devem ser adequados à Lei 14.701/2023, ressalvados os atos administrativos praticados anteriormente à sua vigência*"**.

11. Tem-se nos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei n. 14.701/2023:

> "*Art. 18. São consideradas áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal como a compra e venda ou a doação.*
>
> *§ 1º Aplica-se às áreas indígenas adquiridas o regime jurídico da propriedade privada.*
>
> *§ 2º As terras de domínio indígena constituídas nos termos da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, serão consideradas áreas indígenas adquiridas nos moldes desta Lei*".

Em relação a essas normas, acompanho a interpretação conforme à Constituição proposta pelo Relator, aplicando-as "*unicamente quando o ato de transferência do domínio indígena não guarde correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena, ainda que sob forma substitutiva, compensatória ou complementar daquela tradicionalidade, a exemplo das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973; das terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973), situações nas quais serão aplicáveis ao regime do art. 231 da CF*".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

12. Dispõe-se nos arts. 26 e 27 da Lei n. 14.701/2023:

> "*Art. 26. É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas.*
>
> *§ 1º As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta pela comunidade indígena.*
>
> *§ 2º É permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas, desde que:*
>
> *I - os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena;*
>
> *II - a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade;*
>
> *III - a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual;*
>
> *IV - os contratos sejam registrados na Funai*".
>
> "*Art. 27. É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, desde que respeitadas as condições estabelecidas no § 2º do art. 26 desta Lei.*
>
> *Parágrafo único. Nas terras indígenas, é vedada a qualquer pessoa estranha às comunidades indígenas a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica*".

O Ministro Gilmar Mendes atribuiu a essas normas interpretação conforme à Constituição, "*no sentido de que se sobressaem constitucionais e convencionais desde que condicionados à circunstância de que os resultados de tais atividades sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena*".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

Acompanho a interpretação conforme proposta pelo Relator, salvo quanto ao § 2º do art. 26 da Lei n. 14.701/2023, cuja inconstitucionalidade com redução de texto tenho como dever ser reconhecida.

Quanto ao § 2o do art. 26 tenho-o por inconstitucional, por contrariar a Constituição a previsão de exercício de atividade econômica por não indígenas nas terras indígenas, seja a que título for. A norma constitucional que orienta e embasa o regime jurídico dos bens e culturas das terras indígenas tem natureza de respeito e proteção. A previsão legal autorizadora da inclusão de não indígenas nestas áreas altera a configuração jurídica não apenas do ambiente constitucional protetivo mas das características e finalidades do regramento fundamental.

13. Também **concluo ser inconstitucional a norma do art. 10 da Lei n. 14.701/2023, pelo qual se determina a aplicação dos casos de impedimento e suspeição, previstos no art. 148 do Código de Processo Civil, aos antropólogos, peritos e outros profissionais especializados cujos trabalhos fundamentarem a demarcação**.

Os arts. 18 a 21 da Lei n. 9.784/1999 trazem tratamento normativo exaustivo e suficiente sobre os casos de impedimento e suspeição nos processos administrativos federais, revelando-se manifestamente desproporcional e discriminatória a aplicação, ao procedimento demarcatório, da disciplina aplicável aos processos judiciais.

Nem guarda correspondência o desempenho das funções dos antropólogos, peritos e outros profissionais especializados que atuem nos processos de demarcação de terras indígenas - que exercem atividade administrativa -, nem há razão objetiva determinante de se ter como desviantes os comportamentos daqueles abalizados e dedicados profissionais em seu mister.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

Preconceito é inconstitucional e contraria o princípio da igualdade e de respeito á integridade profissional a definição de regime jurídico atribuído a uma categoria por suspeição genérica e presumida.

14. No art. 23 da Lei n. 14.701/2023, dispõe-se:

> "*Art. 23. O usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do respectivo regime de proteção.*
>
> *§ 1º O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, considerados os seus usos, tradições e costumes, e poderá, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.*
>
> *§ 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor*".

No ponto **também concluo ser inconstitucional o art. 23 da Lei n. 14.701/2023.** O § 2º do art. 231 da Constituição atribui aos indígenas "*o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes*". Descumpre essa norma constitucional a submissão daquele direito a decisão de órgão federal para se ter o usufruto da terra indígena pelos indígenas em caso de superposição de terra indígena e unidade de conservação. A restrição a direito parece-me clara e sem fundamento válido a permitir a sua persistência no mundo jurídico-normativo.

15. Acompanho, ainda, a divergência parcial apresentada pelo Ministro Edson Fachin para reconhecer a inconstitucionalidade formal do parágrafo único do art. 20, do art. 22, do § 3º do art. 24 e do art. 25, todos da Lei n. 14.701/2023. Tem-se nessas normas:

> "*Art. 20.* (...)
>
> *Parágrafo único. A instalação de bases, unidades e postos*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

> *militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente*".
>
> "*Art. 22. Ao poder público é permitida a instalação, em terras indígenas, de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação*".
>
> "*Art. 24.* (...)
> *§ 3º O ingresso, o trânsito e a permanência de não indígenas não podem ser objeto de cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas*".
>
> "*Art. 25. São vedadas a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza ou a troca pela utilização das estradas, dos equipamentos públicos, das linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocados a serviço do público em terras indígenas*".

No § 6º do art. 231 da Constituição, exige-se a edição de lei complementar para tratar de eventual ocupação ou exploração de riquezas naturais das terras indígenas por relevante interesse público da União.

O cuidado da matéria por lei ordinária, na forma do parágrafo único do art. 20, no art. 22, no § 3º do art. 24 e no art. 25 da Lei n. 14.701/2023, desrespeita a exigência formal constitucionalmente estabelecida, não podendo o legislador escolher a classe legal adotada para o cuidado dos temas constitucionalmente elencados.

16. Por igual **acompanho a divergência parcial exposta no voto do**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

Ministro Edson Fachin em relação àquele proferido pelo Ministro Relator em relação ao § 7º do art. 4º, do art. 5º, do art. 6º, todos da Lei n. 14.701/2023, nos quais se tem:

> "*Art. 4º* (...)
>
> *§ 7º As informações orais porventura reproduzidas ou mencionadas no procedimento demarcatório somente terão efeitos probatórios quando fornecidas em audiências públicas, ou registradas eletronicamente em áudio e vídeo, com a devida transcrição em vernáculo*".
>
> "*Art. 5º A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas*".
>
> "*Art. 6º Aos interessados na demarcação serão assegurados, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, e será obrigatória a sua intimação desde o início do procedimento, bem como permitida a indicação de peritos auxiliares*".

Concluo pela sua inconstitucionalidade, porque a previsão da participação de Estados, Municípios e interessados em todas as fases do procedimento demarcatório, desde a reivindicação das comunidades indígenas, contraria a regra da razoável duração do processo, o princípio da finalidade e o da eficiência.

O devido processo legal, adotado segundo procedimento administrativo para a demarcação das terras indígenas, nos termos regulados pelo Decreto n. 1.775/1996, foi tido como constitucional em interpretação e aplicação assentada por este Supremo Tribunal. Assim, por exemplo:

> "*MANDADO DE SEGURANÇA. DEMARCAÇÃO DE*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

> *TERRAS INDÍGENAS. RESPEITO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. SEGURANÇA INDEFERIDA.*
>
> *Imprescindibilidade de citação da FUNAI como litisconsorte passiva necessária e ausência de direito líquido e certo, por tratar a questão de matéria fática. Preliminares rejeitadas.*
>
> *Ao estabelecer um procedimento diferenciado para a contestação de processos demarcatórios que se iniciaram antes de sua vigência, o Decreto 1.775/1996 não fere o direito ao contraditório e à ampla defesa. Proporcionalidade das normas impugnadas. Precedentes.*
>
> *Segurança indeferida*" (MS n. 24.045, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Plenário, DJ 5.8.2005).

Ademais, a exigência de que as informações orais mencionadas no procedimento demarcatório sejam registradas eletronicamente em áudio e vídeo para ter efeito probatório contraria o decidido por este Supremo Tribunal no Recurso Extraordinário n. 1.017.365. Nele se concluiu que "*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*".

17. Acompanho também o voto do Ministro Edson Fachin para concluir pela inconstitucionalidade do *caput* e dos §§ 1º e 2º do art. 9º e do *caput* e parágrafo único do art. 11, todos da Lei n. 14.701/2023. Tem-se nesses dispositivos:

> "*Art. 9º Antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, nos termos do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação.*
>
> *§ 1º Consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório.*
>
> *§ 2º A indenização das benfeitorias deve ocorrer após a comprovação e a avaliação realizada em vistoria do órgão federal*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

competente".

> "*Art. 11. Verificada a existência de justo título de propriedade ou de posse em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável, em razão do erro do Estado, nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal.*
>
> *Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo às posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada*".

O direito à indenização aos ocupantes de terras indígenas com justo título ou posse de boa-fé foi examinado e julgado por este Supremo Tribunal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.017.365, à luz do disposto no § 6º do art. 37 e no § 6º do art. 231, nos seguintes termos:

> "*Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF*".

No *caput* e nos §§ 1º e 2º do art. 9º e no *caput* e parágrafo único do art. 11 da Lei n. 14.701/2023, conferiu-se cuidado normativo distinto ao tema. Permitiu-se o uso e o gozo das terras indígenas a não indígenas até a indenização das benfeitorias de boa-fé, assim entendidas como aquelas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

realizadas até a conclusão do procedimento demarcatório. Determinou-se, ademais, a indenização àqueles que tivesse justo título de propriedade ou posse na terra indígena, sem as condicionantes estabelecidas por este Supremo Tribunal no Tema 1.031.

Assim, as normas impugnadas contrariaram o disposto no § 6º do art. 231 da Constituição, segundo o qual "*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*".

18. Acompanho o voto do Ministro Gilmar Mendes no reconhecimento da omissão inconstitucional da União em obedecer ao comando do art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em que se determina a conclusão da "*demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição*".

Adoto, contudo, o prazo de cento e oitenta dias, sugerido pelo Ministro Flávio Dino, para que a União adote as providências necessárias para suprir a omissão inconstitucional no cumprimento do art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

19. Assim, **com as vênias às compreensões distintas, pelas razões aqui apresentadas, adoto compreensão condizente com o voto divergente proferido pelo Ministro Edson Fachin, o qual acompanho**.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D6CF-B7F2-08F2-7417 e senha DE1D-E2FA-CA77-613E

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S)	: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA
ADV.(A/S)	: RICARDO BARAVIERA SOBRINHO
ADV.(A/S)	: INGRID GOMES MARTINS
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S)	: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S)	: FÁBIO KONDER COMPARATO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE.	: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
AM. CURIAE.	: WWF - BRASIL
ADV.(A/S)	: DANIELA MALHEIROS JEREZ
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A468-E05A-1397-8751 e senha 3803-AD4C-6CC5-20A5

	SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: ANA CLÁUDIA CIFALI
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S)	: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
AM. CURIAE.	: COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S)	: CRISTIANE SOARES DE SOARES
ADV.(A/S)	: MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA
ADV.(A/S)	: EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA
ADV.(A/S)	: CAROLINA RIBEIRO SANTANA
ADV.(A/S)	: LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S)	: LEONARDO LIMA GÜNTHER
ADV.(A/S)	: GABRIELA ARAUJO PIRES
ADV.(A/S)	: JULIA ANDRADE FEREZIN
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINE SILVA MAGNONI
ADV.(A/S)	: LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: CAROLINE LEAL MACHADO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S)	: MAURICIO GUETTA
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	: LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ADV.(A/S)	: CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A468-E05A-1397-8751 e senha 3803-AD4C-6CC5-20A5

AM. CURIAE.	: CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S)	: ALUISIO LADEIRA AZANHA
AM. CURIAE.	: POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S)	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S)	: ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: CECILIA PAIVA SOUSA
ADV.(A/S)	: PATRICIA OLIVEIRA GOMES
ADV.(A/S)	: PÉRICLES MARTINS MOREIRA
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S)	: ADELAR CUPSINSKI

VOTO-VOGAL:

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Valendo-me do exauriente relatório apresentado pelo eminente Ministro Gilmar Mendes, recordando apenas que se trata do julgamento conjunto da ADC nº 87, da ADI nº 7.582, da ADI nº 7.583 e da ADI nº 7.586, em que se questiona a constitucionalidade da Lei nº 14.701, de 2023,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A468-E05A-1397-8751 e senha 3803-AD4C-6CC5-20A5

antecipo, desde logo, que, considerando não só as soluções apresentadas pelo eminente Relator, mas também (e sobretudo) a robustez da fundamentação trazida por Sua Excelência, **acompanho o voto** proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, fazendo pontual ressalva apenas às conclusões contidas nos **itens 6.2, "a" e "k"**.

2. Como se sabe, os itens em questão dizem respeito ao **art. 4º, *caput*, §§ 2º, 3º e 4º e artigos 31 e 32, todos da Lei nº 14.701, de 2023**, que determinam a observância do critério temporal para fins de reconhecimento da tradicionalidade da ocupação indígena de determinado território. Critério esse popularmente conhecido como **"*marco temporal*"**.

3. Sobre essa questão, entendo ser o caso de reiterar o entendimento que adotei no **Tema nº 1.031 da Repercussão Geral** (RE nº 1.017.365/SC, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 27/09/2023, p. 15/02/2024), compreendendo pela necessidade de manutenção das conclusões a que chegou o Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da **Pet nº 3.388/RR** (Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 19/03/2009, p. 27/03/2009), em especial aquela contida no **item 11** da ementa do julgado. *In verbis*:

> "11. **O CONTEÚDO POSITIVO DO ATO DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS**. 11.1. **O marco temporal de ocupação**. A Constituição Federal trabalhou com data certa -- a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) -- como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígene; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. 11.2. **O marco da tradicionalidade da ocupação**. É preciso que esse estar coletivamente situado em certo espaço fundiário também ostente o caráter da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A468-E05A-1397-8751 e senha 3803-AD4C-6CC5-20A5

perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica. A tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, a reocupação apenas não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de não-índios. Caso das 'fazendas' situadas na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, cuja ocupação não arrefeceu nos índios sua capacidade de resistência e de afirmação da sua peculiar presença em todo o complexo geográfico da "Raposa Serra do Sol". 11.3. **O marco da concreta abrangência fundiária e da finalidade prática da ocupação tradicional**. Áreas indígenas são demarcadas para servir concretamente de habitação permanente dos índios de uma determinada etnia, de par com as terras utilizadas para suas atividades produtivas, mais as 'imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar' e ainda aquelas que se revelarem 'necessárias à reprodução física e cultural' de cada qual das comunidades étnico-indígenas, 'segundo seus usos, costumes e tradições' (usos, costumes e tradições deles, indígenas, e não usos, costumes e tradições dos não-índios). Terra indígena, no imaginário coletivo aborígine, não é um simples objeto de direito, mas ganha a dimensão de verdadeiro ente ou ser que resume em si toda ancestralidade, toda coetaneidade e toda posteridade de uma etnia. Donde a proibição constitucional de se remover os índios das terras por eles tradicionalmente ocupadas, assim como o reconhecimento do direito a uma posse permanente e usufruto exclusivo, de parelha com a regra de que todas essas terras 'são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis' (§ 4º do art. 231 da Constituição Federal). O que termina por fazer desse tipo tradicional de posse um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil. Donde a clara intelecção de que OS ARTIGOS 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONSTITUEM UM COMPLETO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA. 11.4. **O marco do conceito fundiariamente extensivo do chamado 'princípio**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A468-E05A-1397-8751 e senha 3803-AD4C-6CC5-20A5

> **da proporcionalidade'**. A Constituição de 1988 faz dos usos, costumes e tradições indígenas o engate lógico para a compreensão, entre outras, das semânticas da posse, da permanência, da habitação, da produção econômica e da reprodução física e cultural das etnias nativas. O próprio conceito do chamado 'princípio da proporcionalidade', quando aplicado ao tema da demarcação das terras indígenas, ganha um conteúdo peculiarmente extensivo." (destaques no original).

4. Ainda que, como bem disse o eminente Relator das presentes ações diretas, a jurisprudência fixada por esta Corte na **Pet nº 3.388/RR** (notadamente, o **item 11** da ementa do julgado) tenha sido objeto de ***overruling***no **Tema nº 1.031**, reforço a minha convicção no sentido de que "*reconhecendo a natureza de precedente à decisão tomada no âmbito da Pet nº 3.388/RR – diante da sobejadamente demonstrada intenção manifestada pelo Colegiado da época –, entendo ser o caso de reafirmação do que foi anteriormente decidido, não vislumbrando solução alternativa mais adequada, apta a ensejar pacificação social em maior grau do que aquela outrora concebida por esta Suprema Corte*".

5. A rigor, entendo que a **constitucionalidade da adoção do "*marco temporal de ocupação*"** adquire ainda mais sentido, ao se considerar que a opção de se **retomar a tese fixada na Pet nº 3.388/RR** ocorreu por **decisão legítima do Congresso Nacional**, tomada por maioria qualificada (considerando a derrubada do veto presidencial).

6. Quanto ao ponto, é importante recordar que, como recentemente verificado na **ADI nº 5.728/DF** (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 17/03/2025, p. 09/04/2025) o Supremo Tribunal Federal reconhece a constitucionalidade do chamado ***legislative override***, como parte legítima do diálogo institucional entre os poderes constituídos. Nas palavras do Ministro Dias Toffoli, relator do caso, "*[a]s decisões judiciais do Supremo*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A468-E05A-1397-8751 e senha 3803-AD4C-6CC5-20A5

Tribunal Federal devem ser compreendidas como última palavra provisória, a qual encerra, muitas vezes, apenas uma rodada deliberativa, podendo a questão ser amadurecida dialeticamente entre os Poderes".

7. Penso, portanto, que **o mesmo raciocínio deve ser aplicado aos artigos 4º, *caput* e §§ 2º, 3º e 4º, 31 e 32 da Lei nº 14.701, de 2023**, considerando ***legítima*** e ***constitucional*** a decisão do Congresso Nacional em superar parcialmente o entendimento jurisprudencial fixado por este Tribunal no **Tema nº 1.031** da Repercussão Geral, retomando-se a compreensão que havia sido estabelecida pela própria Corte na **Pet nº 3.388/RR**.

8. Nesse sentido, pedindo vênias às posições em sentido contrário, **acompanho o eminente Relator, Ministro Gilmar Mendes, ressalvadas apenas as conclusões contidas nos itens 6.2, "a" e "k" do voto de Sua Excelência**.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A468-E05A-1397-8751 e senha 3803-AD4C-6CC5-20A5

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S)	: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA
ADV.(A/S)	: RICARDO BARAVIERA SOBRINHO
ADV.(A/S)	: INGRID GOMES MARTINS
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: MAURÍCIO SERPA FRANÇA E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S)	: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S)	: FÁBIO KONDER COMPARATO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE.	: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
AM. CURIAE.	: WWF - BRASIL
ADV.(A/S)	: DANIELA MALHEIROS JEREZ
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 98E7-D172-DB02-EDA0 e senha AD98-7B24-2674-A480

	SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: ANA CLÁUDIA CIFALI
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S)	: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
AM. CURIAE.	: COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S)	: CRISTIANE SOARES DE SOARES
ADV.(A/S)	: MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA
ADV.(A/S)	: EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA
ADV.(A/S)	: CAROLINA RIBEIRO SANTANA
ADV.(A/S)	: LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S)	: LEONARDO LIMA GÜNTHER
ADV.(A/S)	: GABRIELA ARAUJO PIRES
ADV.(A/S)	: JULIA ANDRADE FEREZIN
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINE SILVA MAGNONI
ADV.(A/S)	: LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: CAROLINE LEAL MACHADO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S)	: MAURICIO GUETTA
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	: LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ADV.(A/S)	: CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 98E7-D172-DB02-EDA0 e senha AD98-7B24-2674-A480

AM. CURIAE.	: CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S)	: ALUISIO LADEIRA AZANHA
AM. CURIAE.	: POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S)	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S)	: ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: CECILIA PAIVA SOUSA
ADV.(A/S)	: PATRICIA OLIVEIRA GOMES
ADV.(A/S)	: PÉRICLES MARTINS MOREIRA
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S)	: ADELAR CUPSINSKI

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Senhor Presidente, adianto que acompanharei o profundo e bem elaborado voto proferido pelo eminente Relator.

Por ocasião do julgamento do RE 1.017.365, revelador do Tema 1.031/RG, assim me manifestei:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 98E7-D172-DB02-EDA0 e senha AD98-7B24-2674-A480

Os direitos territoriais indígenas constituem direito fundamental desses povos e se concretizam no direito sobre as terras que tradicionalmente ocupam, sob os pressupostos a seguir descritos:

> I – a posse tradicional indígena é distinta da posse civil, consistindo na ocupação das terras habitadas pelos índios em caráter permanente, das utilizadas para suas atividades produtivas, das imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e das indispensáveis a sua reprodução física e cultural, segundo usos, costumes e tradições que lhes são próprias, nos termos do § 1º do art. 231 do Texto Constitucional;
>
> II – a proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam depende da existência de um marco temporal – 5 de outubro de 1988 – ou da configuração do renitente esbulho como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;
>
> III – a demarcação é procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;
>
> IV – a deflagração de processo demarcatório que contemple uma determinada terra indígena tradicional não se constitui em causa suficiente, de per si, à imissão dos indígenas na respectiva posse, porquanto tal procedimento, de natureza complexa, depende da deliberação da Funai, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública e, finalmente, do Presidente da República, não surtindo quaisquer efeitos aos interessados antes de sua ultimação, restando, assim, plenamente resguardada a posse legítima dos ocupantes de boa-fé;
>
> V – o laudo antropológico realizado em observância ao disposto no Decreto n. 1.776/1996 é elemento

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 98E7-D172-DB02-EDA0 e senha AD98-7B24-2674-A480

fundamental para a demonstração da tradicionalidade da ocupação de comunidade indígena determinada;

VI – o reconhecimento do direito às terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas se compatibiliza com a tutela constitucional do meio ambiente, porém sobre ele não se sobrepõe e, por isso, não pode vilipendiar as terras titularizadas por terceiros, sejam eles particulares ou pessoas jurídicas de direito público, tampouco se cogita que se possa vulnerar a propriedade privada ou a própria defesa do meio ambiente, ambos elencados como princípios sobre os quais se baseia a ordem econômica.

VII – A interferência unilateral da União no território estadual somente deve ser autorizada a partir de critérios constitucionalmente adequados, evitando-se a privação da propriedade ou dos bens de terceiros sem o devido processo legal, garantia fundamental expressamente albergada no Texto Constitucional.

VIII – as terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos índios o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes;

IX – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas são imprescritíveis;

X – são nulos e extintos, de modo a não produzirem efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a posse, o domínio ou a ocupação das terras tradicionais indígenas, ou a exploração das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, não assistindo ao particular direito a indenização ou ao ajuizamento de ação contra a União em virtude da caracterização da área como indígena, ressalvada indenização pelas benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 98E7-D172-DB02-EDA0 e senha AD98-7B24-2674-A480

Devem, ainda, ser observadas as seguintes salvaguardas institucionais:

a) o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas (§ 2º do art. 231 da Constituição Federal) não se sobrepõe ao relevante interesse público da União, tal como ressaído da Constituição e na forma de lei complementar (§ 6º do art. 231 da CF);

b) o usufruto dos índios não abrange a exploração mercantil dos recursos hídricos e dos potenciais energéticos, que sempre dependerá (tal exploração) de autorização do Congresso Nacional;

c) o usufruto dos índios não alcança a pesquisa e a lavra das riquezas minerais, que sempre dependerão de autorização do Congresso Nacional, assegurando-se-lhes a participação nos resultados da lavra, tudo de acordo com a Constituição e a lei;

d) o usufruto dos índios não compreende a garimpagem nem a faiscação, devendo-se obter, se for o caso, a permissão de lavra garimpeira;

e) o usufruto dos índios não se sobrepõe aos interesses da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho igualmente estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa, ouvido o Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas, assim como à Fundação Nacional do Índio (FUNAI);

f) a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito das respectivas atribuições, fica assegurada e se dará independentemente de consulta

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 98E7-D172-DB02-EDA0 e senha AD98-7B24-2674-A480

às respectivas comunidades indígenas, ou à Funai;

g) o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação;

h) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, respeitada a legislação ambiental;

i) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades aborígines, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes deles, indígenas, que poderão contar com a consultoria da Funai, observada a legislação ambiental;

j) o trânsito de visitantes e pesquisadores não índios é de ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;

l) admitem-se o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios em terras indígenas não ecologicamente afetadas, observados, porém, as condições estabelecidas pela Funai e os fundamentos desta decisão;

m) o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios, respeitado o disposto na letra l, não podem ser objeto de cobrança de nenhuma tarifa ou quantia de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas;

n) a cobrança de qualquer tarifa ou quantia também não é exigível pela utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou outros equipamentos e instalações públicas, ainda que não

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 98E7-D172-DB02-EDA0 e senha AD98-7B24-2674-A480

expressamente excluídos da homologação;

o) as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que atente contra o pleno exercício do usufruto e da posse direta por comunidade indígena ou pelos índios (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, *caput*, Lei nº 6.001/1973);

p) é vedada, nas terras indígenas, a qualquer pessoa estranha às etnias nativas a prática de caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativista (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, § 1º, Lei nº 6.001/1973);

q) as terras sob ocupação e posse das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto nos arts. 49, XVI, e 231, § 3º, da CR/88, bem como a renda indígena (art. 43 da Lei nº 6.001/1973), gozam de imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros;

r) é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada;

s) os direitos dos índios sobre as suas terras são imprescritíveis, reputando-se todas elas como inalienáveis e indisponíveis (art. 231, § 4º, CR/88);

t) é assegurada a participação dos entes federados no procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, situadas em seus territórios, observada a fase em que se encontrar o procedimento.

A douta maioria, contudo, formou-se em outro sentido, de modo que o Tema 1.031 foi sedimentado nos seguintes termos:

I – A demarcação consiste em procedimento declaratório do

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 98E7-D172-DB02-EDA0 e senha AD98-7B24-2674-A480

direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;

II – 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;

III – A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;

IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no § 6º do art. 231 da CF/88;

V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF;

VI – Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 98E7-D172-DB02-EDA0 e senha AD98-7B24-2674-A480

demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento;

VII – É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT);

VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento;

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;

X – As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes;

XI – As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis;

XII – A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas;

XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 98E7-D172-DB02-EDA0 e senha AD98-7B24-2674-A480

> *postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei.*

Após o julgamento, promulgou-se a Lei n. 14.701/2023, objeto das ações ora em exame. O eminente Relator, ministro Gilmar Mendes, em profundo voto, rememorou essas questões e, a partir daí, traçou diversas balizas no enfrentamento da matéria, tendo já se formado maioria nesse sentido.

Assim, em atenção ao muito bem elaborado voto de Sua Excelência, bem como ao entendimento da douta maioria, e em respeito ao princípio da colegialidade – mantida a ressalva de meu posicionamento no RE 1.017.365 (Tema 1.031/RG), no qual reconheci a constitucionalidade do marco temporal –, acompanho o Relator, pelos fundamentos por ele adotados.

Nesse contexto, renovo os cumprimentos ao ministro Gilmar Mendes pela sistematização apresentada no item 5.4 de seu voto, especialmente no que concerne aos procedimentos relativos à possibilidade de formulação de pedidos de indenização pelas benfeitorias já existentes – abrangendo o processo administrativo, inclusive a etapa de pagamento da indenização e os demais pontos debatidos na Comissão Especial.

As medidas propostas se mostram, a meu ver, coerentes com o princípio da boa-fé objetiva e com a garantia da justa indenização, corolário do direito de propriedade.

Também reputo salutar a participação dos Estados e Municípios no processo de demarcação (Lei n. 14.701/2023, arts. 5º e 6º), o que fortalece o

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 98E7-D172-DB02-EDA0 e senha AD98-7B24-2674-A480

devido processo legal, com as garantias do contraditório.

A respeito do redimensionamento de terras já regularizadas (Lei n. 14.701, art. 13), a revisão dos atos administrativos é possível, devendo ser sempre pautada pelos princípios elencados no art. 37 da Constituição Federal.

As atividades econômicas e turismo (Lei n. 14.701, arts. 26, *caput*, e 27) permitem que haja maior integração do indígena à sociedade, o que considero ser salutar, além de trazer inegáveis benefícios à comunidade.

Quanto à aplicação do Código de Processo Civil a peritos (Lei n. 14.701, art. 10) tenho que o entendimento do ilustre Relator é razoável, na medida em que o devido processo legal, enquanto garantia constitucional, projeta-se sobre o processo administrativo.

A gestão de terras em unidades de conservação (art. 23) em um modelo compartilhado, com adequada participação do órgão ambiental responsável, garantirá mais transparência e fomentará o desenvolvimento sustentável, com a observância das garantias constitucionais de eficiência e impessoalidade.

A possibilidade de parcerias agrícolas e contratos entre (Lei n. 14.701, art. 26, § 2º) indígenas e não indígenas permite, a um só tempo, maior integração entre todos os povos, um dos fundamentos da República, bem como o desenvolvimento sustentável.

Por fim, a posição adotada pelo ministro Dias Toffoli acerca da indenização a produtores rurais (Lei n. 14.701/2023, art. 9º, § 1º) mostra-se adequada à diversidade de situações existentes no País, a envolver, em sua maioria, pequenos e médios proprietários rurais, os quais terão seus direitos mais bem protegidos, pois poderão reivindicar justa e adequada

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 98E7-D172-DB02-EDA0 e senha AD98-7B24-2674-A480

indenização das benfeitorias realizadas até a conclusão do trâmite demarcatório. Tal previsão não ofende o devido processo legal; ao contrário, concretiza-o, na medida em que assegura, em todo o âmbito do processo administrativo, respeito ao contraditório.

Para além disso, acompanho o entendimento do ministro Flávio Dino no sentido de se remeter às presidências da Câmara e do Senado Federal o trabalho da Comissão Especial, documento efetivamente dotado de alta qualidade técnica, sem considerações de mérito.

Ainda em consonância com o que assinalado por Sua Excelência, bem como pelo eminente ministro Dias Toffoli, considero adequado o prazo de 180 dias para a adoção das providências indicadas, tendo em vista tratar-se de matéria de elevada complexidade, a exigir tempo razoável para sua implementação.

Ante o exposto, acompanho o Relator, ministro Gilmar Mendes, nos termos de sua fundamentação, bem como o ministro Dias Toffoli, no tocante à constitucionalidade do art. 9º, § 1º. Do mesmo modo, adiro às ponderações do ministro Flávio Dino relativamente ao encaminhamento do projeto ao Congresso Nacional e ao prazo sugerido de 180 dias.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 98E7-D172-DB02-EDA0 e senha AD98-7B24-2674-A480

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.582 DISTRITO FEDERAL
PROCED. : DISTRITO FEDERAL/DF
RELATOR(A): MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S): ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S): MAURÍCIO SERPA FRANÇA (24060/MS)
ADV.(A/S): RICARDO BARAVIERA SOBRINHO (487530/SP)
ADV.(A/S): INGRID GOMES MARTINS (63140/DF)
REQTE.(S): REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S): MAURÍCIO SERPA FRANÇA (24060/MS)
REQTE.(S): PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S): RAPHAEL SODRE CITTADINO (5742-A/AP, 53229/DF, 435368/SP)
ADV.(A/S): BRUNA DE FREITAS DO AMARAL (69296/DF)
ADV.(A/S): PRISCILLA SODRÉ PEREIRA (53809/DF, 235405/RJ)
INTDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S): GABRIELLE TATITH PEREIRA (30252/DF)
ADV.(A/S): MATEUS FERNANDES VILELA LIMA (36455/DF)
ADV.(A/S): FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA (40645/BA, 31546/DF)
ADV.(A/S): ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S): JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA (47467/DF, 9946/RN)
AM. CURIAE.: ASSOCIACAO JUIZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S): DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA (65698/DF)
AM. CURIAE.: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S): GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
AM. CURIAE.: COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS
ADV.(A/S): FÁBIO KONDER COMPARATO (11118/SP)
AM. CURIAE.: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S): JULIANA DE PAULA BATISTA (60748/DF)
AM. CURIAE.: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA
ADV.(A/S): SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO (14711/DF)
AM. CURIAE.: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S): ANGELA MOURA BARBARULO (186473/SP)
AM. CURIAE.: WWF - BRASIL
ADV.(A/S): DANIELA MALHEIROS JEREZ (416000/SP)
AM. CURIAE.: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S): LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR (62863/DF, 19029/MS)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5B12-3C46-14D0-AA6C e senha 7DD3-7B4B-5576-7F0F

AM. CURIAE.: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S): ANA CLÁUDIA CIFALI (80390/RS)
AM. CURIAE.: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S): RAFAEL ECHEVERRIA LOPES (62866/DF, 22286/MS, 321174/SP)
AM. CURIAE.: COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADV.(A/S): CRISTIANE SOARES DE SOARES (8859/AM)
ADV.(A/S): MARIA JUDITE DA SILVA BALLERIO GUAJAJARA (18249/MA)
ADV.(A/S): EDNALDO ROGERIO TENÓRIO VIEIRA (8356/AM)
ADV.(A/S): CAROLINA RIBEIRO SANTANA (66511/DF)
ADV.(A/S): LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA (65829/DF)
AM. CURIAE.: COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S): LEONARDO LIMA GÜNTHER (81833/RS)
ADV.(A/S): GABRIELA ARAUJO PIRES (40514/PE)
ADV.(A/S): JULIA ANDRADE FEREZIN (60890/SC)
ADV.(A/S): ANA CAROLINE SILVA MAGNONI (121775/PR)
ADV.(A/S): LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ (422601/SP)
ADV.(A/S): MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE (2371/RR)
AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE-CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S): GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
ADV.(A/S): JULIA MELLO NEIVA (223763/SP)
ADV.(A/S): CAROLINE LEAL MACHADO (77472/RS)
AM. CURIAE.: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA
ADV.(A/S): MAURICIO GUETTA (61111/DF)
AM. CURIAE.: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA-OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S): SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO (14711/DF)
ADV.(A/S): PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (164056/SP)
ADV.(A/S): VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA (313405/SP)
ADV.(A/S): NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO (56785/DF)
ADV.(A/S): LUCAS E SILVA BATISTA PILAU (96747/RS)
ADV.(A/S): CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO (174848/SP)
AM. CURIAE.: CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA-CTI
ADV.(A/S): ALUISIO LADEIRA AZANHA (56705/DF)
AM. CURIAE.: POVO INDÍGENA XOKLENG, DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÃNÕ
ADV.(A/S): PALOMA GOMES (38995/DF)
ADV.(A/S): RAFAEL MODESTO DOS SANTOS (43179/DF)
AM. CURIAE.: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO-CIMI
ADV.(A/S): PALOMA GOMES (38995/DF)
ADV.(A/S): RAFAEL MODESTO DOS SANTOS (43179/DF)
AM. CURIAE.: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CNDH
ADV.(A/S): CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (77370/DF, 075208/RJ)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5B12-3C46-14D0-AA6C e senha 7DD3-7B4B-5576-7F0F

AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS TAPEBA-ACITA
ADV.(A/S): ADILSON JOSÉ PAULO BARBOSA (10320/BA)
ADV.(A/S): MARIA DE LOURDES VIEIRA FERREIRA (19807/CE)
ADV.(A/S): CECILIA PAIVA SOUSA (36528/CE)
ADV.(A/S): PATRICIA OLIVEIRA GOMES (20594/CE)
ADV.(A/S): PÉRICLES MARTINS MOREIRA (39162/CE)
AM. CURIAE.: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES): DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.: FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S): ADELAR CUPSINSKI (40422/DF)

Decisão: Após a leitura do relatório e o início das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, o Dr. Ricardo Terena; pelo requerente Rede Sustentabilidade, a Dra. Maíra de Oliveira Carneiro; pelo requerente Partido Socialismo e Liberdade - P-SOL, o Dr. Dinamam Tuxá; pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Isadora Maria Belem Rocha Cartaxo de Arruda, Secretária-Geral de Contencioso; pela Câmara dos Deputados, o Dr. Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva, Advogado da Câmara dos Deputados; pelo Senado Federal, a Dra. Gabrielle Tatith Pereira, Advogada-Geral do Senado Federal; pelo amicus curiae Defensoria Pública da União – DPU, o Dr. Leonardo Cardoso de Magalhães, Defensor Público-Geral Federal; e, pelo amicus curiae Centro de Trabalho Indigenista, o Dr. Aluisio Ladeira Azanha. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 10.12.2025.

Decisão: Após a finalização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo amicus curiae Greenpeace Brasil, a Dra. Angela Moura Barbarulo; pelo amicus curiae WWF – Brasil, o Dr. Junior Nicácio Wapichana; pelo amicus curiae Instituto Alana, a Dra. Ayrumã Tuxá; pelo amicus curiae Associação Civil Alternativa Terrazul, o Dr. Adriano de Oliveira Silva; pelo amicus curiae Associação de Direitos Humanos em Rede - Conectas Direitos Humanos, o Dr. Gabriel de Carvalho Sampaio; pelo amicus curiae Povo Indígena Xokleng, da Terra Indígena Ibirama La-Klãnõ, o Dr. Rafael Modesto dos Santos; pelo amicus curiae Conselho Indigenista Missionário – CIMI, a Dra. Paloma Gomes; pelo amicus curiae Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH, a Dra. Lara Estevão Lourenço; e, pelo amicus curiae Associação das Comunidades Indígenas Tapeba -ACITA, o Dr. Péricles Martins Moreira. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 11.12.2025.

Decisão: O Tribunal, por maioria, 1) homologou o produto da Comissão Especial, tomando em consideração como uma interpretação possível na exegese constitucional do conflito subjacente, com consideração por esta Corte no presente julgamento, bem ainda envio ao Parlamento federal para que sejam adotadas as providências que

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5B12-3C46-14D0-AA6C e senha 7DD3-7B4B-5576-7F0F

entender cabíveis; 2) julgou procedente em parte os pedidos formulados na ADC 87 e nas ADIs 7.582, 7.583 e 7.586, declarando a inconstitucionalidade: a) da expressão "na data da promulgação da Constituição Federal", do caput do art. 4º, bem ainda dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei 14.701/2023; b) com redução de texto, da interpretação que exija o registro em "áudio e vídeo". Tal expressão deve ser compreendida como alternativa, ou seja, "áudio ou vídeo". A novel exigência não pode ser oponível aos laudos antropológicos que tenham sido finalizados, documentados e entregues à Funai até a entrada em vigor da Lei 14.701/2023; c) sem redução de texto, das expressões "desde o início do procedimento" e "desde o início do processo administrativo demarcatório", dispostas nos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023, às quais se deve dar interpretação conforme à Constituição no sentido da abertura da fase instrutória (quando o processo administrativo é aberto pela Funai e inicia-se a 1ª etapa, ou seja, o início da fase de "Identificação e delimitação"), até que sobrevenha alteração legislativa da Lei 14.701/2023; d) dos §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei 14.701/2023, considerando-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes não indígenas até que sejam declarados os limites da demarcação pelo Ministro da Justiça (portaria de declaração); e) do art. 10 da Lei 14.701/2023; f) do art. 13 da Lei 14.701/2023, mantendo-se o que decidido no item VIII do tema 1.031 da RG, assegurando ao particular que tiver sido alcançado pelo redimensionamento da delimitação anterior, em qualquer circunstância, o direito à indenização na forma do item V do tema 1.031 da RG; g) sem redução de texto, do art. 14 da Lei 14.701/2023, estabelecendo interpretação conforme à Constituição no sentido de que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos devem ser adequados à Lei 14.701/2023, ressalvados os atos administrativos praticados anteriormente à sua vigência; h) sem redução de texto, dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei 14.701/2023, procedendo à interpretação conforme à Constituição, aplicando a norma unicamente quando o ato de transferência do domínio indígena não guarde correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena, ainda que sob forma substitutiva, compensatória ou complementar daquela tradicionalidade, a exemplo das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973; das terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973, situações nas quais serão aplicáveis ao regime do art. 231 da CF; i) do parágrafo único do art. 20 da Lei 14.701/2023, bem ainda procedendo à interpretação conforme à Constituição ao art. 20, caput, e ao art. 22 da Lei 14.701/2023, para assentar a necessidade de haver expressa motivação, com base no postulado da proporcionalidade, da presença, no ato administrativo, de fundamentos fáticos que amparem a interferência estatal no uso e gozo da posse coletiva indígena e assegurado o direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas envolvidas; j)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5B12-3C46-14D0-AA6C e senha 7DD3-7B4B-5576-7F0F

do art. 23, caput e seu § 1°, bem ainda da expressão "nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor", constante do § 2° do art. 23, possibilitando que ocorra o trânsito de visitantes e pesquisadores em áreas indígenas nas seguintes hipóteses: (a) por particulares, desde que autorizados pela comunidade indígena; (b) por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos; (c) pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos; (d) por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; (e) por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos de passagem ou (f) para desenvolvimento de turismo em terras indígenas, desde que: (f.1) seja organizado pela própria comunidade indígena, devendo ser permitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros; e (f.2) respeitada a autodeterminação dos indígenas; k) sem redução de texto, dos arts. 26 e 27 da Lei 14.701/2023, mediante interpretação conforme à Constituição, no sentido de que se sobressaem constitucionais e convencionais desde que condicionados à circunstância de que os resultados de tais atividades sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena; l) da expressão "em 5 de outubro de 1988", presente nas alterações procedidas no art. 2°, IX, da Lei 4.132/1962 e no art. 2°, IX, da Lei 6.001/1973, pelos arts. 31 e 32 da Lei 14.701/2023; 3) declarou a inconstitucionalidade por omissão quanto ao art. 67 do ADCT, conferindo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias aos Poderes Públicos para que cumpram todas as determinações contidas na integralidade das disposições contidas no tópico 5 do voto do Relator, registrando, de forma expressa, que elas são transitórias, para fins de superação da omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT, e persistirão até que sobrevenha lei formal e material do Parlamento Federal; e 4) declarou prejudicados os agravos interpostos em face das decisões monocráticas anteriores. Tudo nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), vencidos parcialmente os Ministros Edson Fachin (Presidente) e Cármen Lúcia. Os Ministros Flávio Dino, Cristiano Zanin, Dias Toffoli, André Mendonça e Nunes Marques acompanharam o Relator com as ressalvas constantes dos respectivos votos. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 15.12.2025 (11h00) a 18.12.2025 (23h59).

Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5B12-3C46-14D0-AA6C e senha 7DD3-7B4B-5576-7F0F