

**SEGUNDOS EMB.DECL. NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE  
CONSTITUCIONALIDADE 87 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**EMBTE.(S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**EMBDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**EMBDO.(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**  
**EMBDO.(A/S)** : **PROGRESSISTAS**  
**EMBDO.(A/S)** : **REPUBLICANOS**  
**EMBDO.(A/S)** : **PARTIDO LIBERAL**  
**ADV.(A/S)** : **RUDY MAIA FERRAZ E OUTRO(A/S)**  
**EMBDO.(A/S)** : **ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO  
BRASIL - APIB**  
**EMBDO.(A/S)** : **REDE SUSTENTABILIDADE**  
**ADV.(A/S)** : **MAURÍCIO SERPA FRANÇA**  
**EMBDO.(A/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**  
**EMBDO.(A/S)** : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
**EMBDO.(A/S)** : **PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL**  
**EMBDO.(A/S)** : **PARTIDO VERDE**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO MACHADO GUIMARAES**  
**EMBDO.(A/S)** : **PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA**  
**ADV.(A/S)** : **NARA LOUREIRO CYSNEIROS SAMPAIO**  
**EMBDO.(A/S)** : **PARTIDO PROGRESSISTA**  
**ADV.(A/S)** : **HERMAN TED BARBOSA**  
**AM. CURIAE.** : **CONFEDERACAO DA AGRICULTURA E PECUARIA  
DO BRASIL**  
**ADV.(A/S)** : **RUDY MAIA FERRAZ E OUTRO(A/S)**  
**AM. CURIAE.** : **FEDERAÇÃO DE AGRICULTURA E PECUÁRIA DO**

## ADC 87 ED-SEGUNDOS / DF

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - FAMASUL  
ADV.(A/S) : GUSTAVO PASSARELLI DA SILVA  
AM. CURIAE. : FEDERACAO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO  
PARANA  
ADV.(A/S) : GUSTAVO PASSARELLI DA 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  
AM. CURIAE. : COMISSAO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS  
DOM PAULO EVARISTO ARNS - COMISSAO ARNS  
ADV.(A/S) : FÁBIO KONDER COMPARATO  
AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL  
ADV.(A/S) : RENATA CAROLINA CORREA VIEIRA  
ADV.(A/S) : FERNANDO GALLARDO VIEIRA PRIOSTE  
AM. CURIAE. : LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA  
ADV.(A/S) : FABIO TAKESHI ISHISAKI  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL  
ADV.(A/S) : CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO  
ADV.(A/S) : VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA  
ADV.(A/S) : PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO  
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  
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

## ADC 87 ED-SEGUNDOS / DF

ADV.(A/S)	: AUZERINA MELO DUARTE
ADV.(A/S)	: LEONARDO DIECKMANN LOBATO MARX
ADV.(A/S)	: GABRIELE OTERO VALERIO
AM. CURIAE.	: COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S)	: LEONARDO LIMA GÜNTHER
ADV.(A/S)	: GABRIELA ARAUJO PIRES
ADV.(A/S)	: JULIA ANDRADE FERREZIN
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINE SILVA MAGNONI
ADV.(A/S)	: LUISA MUSATTI CYTRYNOWICZ
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GALLE LOPEDOTE
AM. CURIAE.	: CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA
ADV.(A/S)	: ALUISIO LADEIRA AZANHA
AM. CURIAE.	: POVO INDÍGENA XOKLENG DA TERRA INDÍGENA IBIRAMA LA-KLÂNÕ
AM. CURIAE.	: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONARIO CIMI
ADV.(A/S)	: PALOMA GOMES
ADV.(A/S)	: RAFAEL MODESTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO DE AGRICULTURA E PECUÁRIA DO ESTADO DE MATO GROSSO - FAMATO
ADV.(A/S)	: GUSTAVO PASSARELLI DA SILVA
ADV.(A/S)	: RODRIGO GOMES BRESSANE
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: SINDICATO RURAL DE CAARAPÓ/MS
ADV.(A/S)	: CICERO ALVES DA COSTA
AM. CURIAE.	: MOVIMENTO DE DEFESA DA PROPRIEDADE E DIGNIDADE E JUSTIÇA SOCIAL
ADV.(A/S)	: JAQUELINE MIELKE SILVA
ADV.(A/S)	: LEOCIR ROQUE DACROCE
AM. CURIAE.	: SINDICATO RURAL DE PORTO SEGURO
ADV.(A/S)	: LEANDRO HENRIQUE MOSELLO LIMA
ADV.(A/S)	: PEDRO JOSÉ DA TRINDADE FILHO
ADV.(A/S)	: FLAVIO ROBERTO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE SOJA - APROSOJA BRASIL

## ADC 87 ED-SEGUNDOS / DF

ADV.(A/S)	: FELIPE COSTA ALBUQUERQUE CAMARGO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DAS COMUNIDADES DOS INDIOS TAPEBA DE CAUCAIA
ADV.(A/S)	: PÉRICLES MARTINS MOREIRA
AM. CURIAE.	: FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS - FUNAI
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: INSTITUTO AÇÃO CLIMÁTICA
ADV.(A/S)	: GABRIEL ANTONIO SILVEIRA MANTELLI
ADV.(A/S)	: ANNA MARIA BEZERRA DE MELLO CARCAMO
ADV.(A/S)	: ISABELA SOARES BICALHO
AM. CURIAE.	: NORTE ENERGIA S.A.
ADV.(A/S)	: PRISCILA SANTOS ARTIGAS
ADV.(A/S)	: STELLA KUSANO
ADV.(A/S)	: LOUISE MARIE DO NASCIMENTO YNOUE
AM. CURIAE.	: DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO SOLIDARIEDADE
ADV.(A/S)	: BRUNO AURÉLIO RODRIGUES DA SILVA PENA
AM. CURIAE.	: FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS
ADV.(A/S)	: ADELAR CUPSINSKI
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DE MUNICIPIOS
ADV.(A/S)	: RICARDO HERMANY

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se do julgamento conjunto de embargos de declaração opostos na em face do acórdão que julgou, conjuntamente, a ADC 87, ADI 7.582, ADI 7.583 e ADI 7.586.

## ADC 87 ED-SEGUNDOS / DF

Essas ações que discutem a constitucionalidade da Lei nº 14.701/2023, relativa ao reconhecimento, à demarcação, ao uso e à gestão de terras indígenas.

Inicialmente pontuo a relevância de o julgamento conjunto também envolver os embargos opostos no RE 1.017.365 (Tema 1031), sob pena de não ser obtida a necessária segurança jurídica para a questão envolvendo a demarcação de terras indígenas em nosso país.

Ressalto que diversos aspectos discutidos nos embargos de declaração opostos contra o acórdão do RE 1.017.365/SC são também tratados no presente julgamento.

Suscitada essa questão prejudicial atinente ao julgamento conjunto, quanto o mérito dos embargos de declaração ora em julgamento, entendo necessário manifestar divergência parcial quanto ao entendimento exarado pelo Relator, Ministro Gilmar Mendes, especialmente quanto aos critérios para as indenizações de ocupantes de áreas indígenas.

A presente controvérsia não pode ser apreciada de forma isolada. Os embargos de declaração opostos na ADC 87 e nas ADIs 7.582, 7.583 e 7.586 estão intrinsecamente relacionados aos aclaratórios ainda pendentes no RE 1.017.365, Tema 1031 da Repercussão Geral.

Conforme suscitado pelos embargantes, em especial pela Advocacia-Geral da União, diversos pontos discutidos nos embargos em julgamento — como indenização pela terra nua, alcance da portaria declaratória, redimensionamento de terras indígenas, direito de retenção e responsabilidade estatal por erros de titulação — reproduzem questões também embargadas no precedente de repercussão geral.

O acórdão da ADC 87 e das ADIs correlatas foi construído sob a

## ADC 87 ED-SEGUNDOS / DF

premissa de complementar e concretizar o precedente firmado no RE 1.017.365. Não obstante, como registra o próprio acórdão, o Ministro Edson Fachin, Relator do paradigma do Tema 1031, manifestou divergências substanciais em relação a vários pontos da solução adotada pelo Tribunal no julgamento das ações de controle concentrado, especialmente quanto à disciplina das indenizações e do direito de retenção.

Nesse quadro, o julgamento conjunto dos embargos de declaração pendentes é a solução que melhor preserva a coerência jurisprudencial, a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, permitindo que o Supremo Tribunal Federal harmonize, em uma única oportunidade, os critérios interpretativos aplicáveis à matéria.

### **Destaco, a seguir, aspecto relevante de minha parcial divergência.**

No julgamento do RE 1.017.365/SC (Tema 1031), este Supremo Tribunal Federal firmou entendimento segundo o qual os direitos territoriais indígenas são **originários, inalienáveis, indisponíveis e imprescritíveis**, reconhecidos pelo art. 231 da Constituição Federal como antecedentes ao próprio Estado brasileiro.

Naquele julgamento, manifestei-me no sentido de que a proteção constitucional das terras indígenas deve ser compreendida à luz da teoria do indigenato, segundo a qual a relação entre o povo indígena e o território por ele ocupado é congênita, ou seja, não derivada de nenhum ato estatal, mas reconhecida pela Constituição como direito preexistente.

Essa disposição constitucional expressa é o ponto de partida indispensável para a correta compreensão do regime indenizatório. A regra é a **não indenização**. A exceção, indenização pelas benfeitorias de boa-fé e, nas hipóteses muito específicas admitidas pelo Tema 1031, pelo

## ADC 87 ED-SEGUNDOS / DF

valor da terra nua, **exige demonstração rigorosa** dos seus pressupostos, sob pena de se converter em instrumento de premiação de ocupações ilegítimas.

O acórdão embargado, a seu turno, flexibilizou os critérios estabelecidos no Tema 1031 ao admitir indenização pela terra nua não apenas nas hipóteses de *justo título com boa-fé*, mas também para as chamadas *"posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada"*.

Com a devida vênia, essa ampliação pode ser problemática por várias razões.

Para melhor compreensão de minha divergência pontual, transcrevo o item V do Tema 1031:

“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 tituló 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.”

## ADC 87 ED-SEGUNDOS / DF

Como se observa do item V da tese de repercussão geral, a indenização pela terra nua é cabível apenas em situações excepcionais, pressupondo: (i) **justo título** emitido pelo Estado; (ii) **boa-fé** do ocupante; e (iii) **ausência de ocupação tradicional indígena ou de situação de esbulho**.

O acórdão ora embargado relativizou o requisito negativo de ausência de esbulho e rebaixou o patamar probatório da boa-fé, passando a admitir indenizações com base em simples documento que comprove concessão estatal, sem exigir a validade do título nem a regularidade da transmissão.

A flexibilização dos critérios indenizatórios pode criar, na prática, um incentivo indesejável. Ao admitir que ocupantes munidos de documentos informais ou de títulos irregulares recebam indenização pela terra nua, o acórdão pode beneficiar justamente aqueles que se apossaram das terras por meios irregulares, prática histórica de falsificação e regularização fraudulenta de títulos sobre terras públicas.

Com efeito, a Constituição Federal, ao declarar nulos e extintos os atos que tenham por objeto a posse ou o domínio das terras indígenas, quis justamente impedir que situações de ilegalidade consolidadas pelo tempo fossem posteriormente legitimadas. Uma interpretação que admite indenização a partir de simples comprovação documental de posse subverte essa proteção constitucional.

Nesse sentido, reitero minha compreensão exposta quando do julgamento do RE 1.017.365:

Consoante art. 37, § 6º, da Constituição da República, é cabível a apuração de responsabilidade civil da Administração

## ADC 87 ED-SEGUNDOS / DF

Pública pelos danos causados ao particular de boa-fé, em respeito ao princípio da proteção à confiança, desde que presentes os seus requisitos, o que deve ser aferido em cada caso concreto.

Entendo, por conseguinte, que é devida indenização também em relação à terra nua àqueles, de boa-fé, que receberam, do Poder Público, a titulação indevida de terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades indígenas.

Cito, nesse sentido, trecho do parecer do Professor Daniel Sarmiento, juntado aos presentes autos:

“Destaque-se, porém, que a Constituição não excluiu, nesse preceito ou em qualquer outro, a possibilidade de reparação de danos por ato ilícito do Poder Público, em tema relativo a terras indígenas. A responsabilidade civil do Estado tem, inclusive, fundamento constitucional (art. 37, §6º, CF). Não há, portanto, vedação à solução alternativa de pagamento de indenização ao particular de boa-fé, no caso de frustração da confiança legítima, desde que presentes os respectivos pressupostos.

O fato gerador dessa obrigação de reparar, contudo, não é a demarcação da terra indígena, o que seria constitucionalmente vedado. É a ação ilícita do Poder Público que, revestida da aparência de bom direito, tenha atraído particulares de boa-fé para terras tradicionalmente ocupadas por indígenas, gerando a confiança legítima para essas pessoas de que poderiam habitar e produzir naquelas terras” (documento eletrônico 1.950).

Sendo assim, a possibilidade de cabimento de indenização deve ser analisada caso a caso, após procedimento administrativo ou judicial, em detrimento do ente público que,

## ADC 87 ED-SEGUNDOS / DF

por ações ou omissões, tenha promovido dano com a titulação originária incidente sobre a terra indígena.

Isto porque, conforme já dito, deve-se admitir a responsabilização do Poder Público - inclusive demais entes federados, não se restringindo apenas à União - quando tiverem eles incorrido em ato ilegal, promovendo a transferência de terras supostamente dominicais para particulares, com a consequente titulação sobre terras originariamente indígenas, gerando expectativa ao particular de boa-fé.

Não há dúvida de que a demarcação de terras indígenas é um imperativo constitucional. Ao mesmo tempo, o sistema de indenizações deve ser construído com rigor, de modo a reparar apenas os danos decorrentes de erros legítimos do Estado, sem se converter em instrumento de validação de ocupações ilegítimas ou de premiação de quem se apropriou de terras indígenas mediante grilagem ou violência.

O equilíbrio entre a proteção dos direitos indígenas e a reparação dos danos causados pelo Estado ao particular de boa-fé exige critérios claros e rigorosos. Entendo que a ampliação indiscriminada do rol de beneficiários da indenização pela terra nua compromete esse equilíbrio e enfraquece a proteção constitucional já reconhecida por este Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, divirjo parcialmente do eminente relator, para acolher parcialmente os embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União para que, quanto às hipóteses indenizatórias, sejam mantidos os critérios já estabelecidos em julgamento vinculante proferido no RE 1.017.365 (Tema 1031).

**ADC 87 ED-SEGUNDOS / DF**

É como voto.