



## **O Marco Temporal e a Indenização em Demarcações Indígenas: Análise do Recurso Extraordinário 1.017.365/SC e das Audiências de Conciliação**

### **The Timeframe and Compensation in Indigenous Demarcations: analysis of Extraordinary Appeal 1,017,365/SC and Conciliation Hearings**

### **El Plazo y la Indemnización en las Demarcaciones Indígenas: Análisis del Recurso Extraordinario 1.017.365/SC y las Audiencias de Conciliación**

Luíza Ribeiro Sampaio Braga<sup>1</sup>

Eriberto Francisco Bevilaqua Marin<sup>2</sup>

#### **Resumo**

Este artigo examina as recentes mudanças na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à tese do marco temporal e à consolidação da tese do Indigenato. No julgamento da PET 3.388/RR (Raposa Serra do Sol), em 2009, o STF adotou a tese do marco temporal, estabelecendo que somente as terras habitadas por indígenas até a promulgação da Constituição de 1988 seriam reconhecidas como tradicionalmente ocupadas. No entanto, essa tese gerou controvérsias. Em 2019, o STF revisitou a questão no Recurso Extraordinário (RE) nº 1.017.365 (Tema 1031) e rejeitou o marco temporal, consolidando a tese do Indigenato, que reconhece os direitos territoriais indígenas como originários e imprescritíveis. A decisão também determinou a necessidade de indenização pelas terras demarcadas, incluindo o pagamento por benfeitorias realizadas por ocupantes de boa-fé com títulos emitidos pelo Estado. A indenização deve ser feita pela União, podendo ocorrer em dinheiro ou por títulos da dívida agrária. O artigo ainda explora alternativas para mitigar conflitos fundiários entre indígenas e proprietários rurais, destacando a audiência de conciliação sobre a Terra Indígena Nãnderu Marangatu, em Mato Grosso do Sul, como um exemplo de solução negociada. A metodologia adotada é qualitativa, com ênfase no método dedutivo, para analisar os fundamentos interpretativos do STF sobre o marco temporal, a indenização de terras e o papel

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Agrário. Universidade Federal de Goiás (UFG). Goiânia, Goiás, Brasil.

E-mail: [luiza\\_sampaio@discente.ufg.br](mailto:luiza_sampaio@discente.ufg.br)

<sup>2</sup> Doutor em Direito Constitucional. Universidade Federal de Goiás (UFG). Goiânia, Goiás, Brasil.

E-mail: [emarin@ufg.br](mailto:emarin@ufg.br) Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3425-8101>





das audiências de conciliação. Embora a consolidação da tese do Indigenato seja um avanço, o artigo enfatiza a necessidade de fortalecer o arcabouço jurídico, político e legislativo para assegurar a efetiva demarcação das terras indígenas, respeitando sua ancestralidade, identidade cultural e modos de vida. Somente com o fortalecimento dessas garantias será possível promover justiça histórica e assegurar a dignidade e autodeterminação dos povos indígenas no Brasil.

**Palavras-chave:** Terra Indígena. Demarcação. Supremo Tribunal Federal. Acórdão RE 1.017.365/SC. Indenização. Audiência de Conciliação.

### Abstract

This article examines the recent changes in the jurisprudence of the Supreme Federal Court (STF) regarding the time frame thesis and the consolidation of the indigenato thesis. In the judgment of PET 3.388/RR (Raposa Serra do Sol) in 2009, the STF adopted the time frame thesis, establishing that only lands inhabited by Indigenous peoples until the promulgation of the 1988 Constitution would be recognized as traditionally occupied. However, this thesis has generated controversies. In 2019, the STF revisited the issue in Extraordinary Appeal (RE) No. 1.017.365 (Theme 1031) and rejected the temporal framework, consolidating the thesis of Indigenato, which recognizes indigenous territorial rights as original and imprescriptible. The decision also determined the need for compensation for demarcated lands, including payment for improvements made by good-faith occupants who acquired land with titles issued by the State. Compensation should be made by the Union and may occur in cash or through agrarian debt bonds. The article also explores alternatives to mitigate land conflicts between indigenous peoples and rural landowners, highlighting the conciliation hearing on the Ñanderu Marangatu Indigenous Land in Mato Grosso do Sul as an example of a negotiated solution. The methodology adopted is qualitative, with an emphasis on the deductive method, to analyze the interpretative foundations of the STF on the temporal framework, land compensation, and the role of conciliation hearings. Although the consolidation of the Indigenato thesis is a step forward, the article emphasizes the need to strengthen the legal, political, and legislative framework to ensure the effective demarcation of indigenous lands, respecting their ancestry, cultural identity, and ways of life. Only by strengthening these guarantees will it be possible to promote historical justice and ensure the dignity and self-determination of indigenous peoples in Brazil.





**Keywords:** Indigenous Land. Demarcation. Supreme Federal Court. Judgment RE 1.017.365/SC. Indemnification. Conciliation Hearing.

### Resumen

Este artículo examina los cambios recientes en la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal (STF) en relación a la tesis del marco temporal y la consolidación de la tesis del indigenato. En la sentencia PET 3.388/RR (Raposa Serra do Sol), de 2009, el STF adoptó la tesis del marco temporal, estableciendo que sólo las tierras habitadas por pueblos indígenas hasta la promulgación de la Constitución de 1988 serían reconocidas como tradicionalmente ocupadas. Sin embargo, esta tesis generó controversia. En 2019, el STF revisó la cuestión en el Recurso Extraordinario (RE) nº 1.017.365 (Tema 1031) y rechazó el plazo, consolidando la tesis del Indigenato, que reconoce los derechos territoriales indígenas como originarios e imprescriptibles. La decisión también determinó la necesidad de una compensación por las tierras demarcadas, incluyendo el pago de mejoras realizadas por ocupantes de buena fe con títulos emitidos por el Estado. La compensación deberá ser efectuada por el Sindicato, y podrá hacerse en efectivo o en bonos de deuda agraria. El artículo también explora alternativas para mitigar los conflictos de tierras entre indígenas y propietarios rurales, destacando la audiencia de conciliación en la Tierra Indígena Ñanderu Marangatu, en Mato Grosso do Sul, como ejemplo de solución negociada. La metodología adoptada es cualitativa, con énfasis en el método deductivo, para analizar los fundamentos interpretativos del STF sobre el marco temporal, la compensación de tierras y el papel de las audiencias de conciliación. Si bien la consolidación de la tesis del indigenato es un paso adelante, el artículo enfatiza la necesidad de fortalecer el marco legal, político y legislativo para asegurar la demarcación efectiva de las tierras indígenas, respetando su ancestralidad, identidad cultural y formas de vida. Sólo fortaleciendo estas garantías será posible promover la justicia histórica y asegurar la dignidad y la autodeterminación de los pueblos indígenas en Brasil.

**Palabras clave:** Tierras Indígenas. Demarcación. Tribunal Supremo Federal. Sentencia RE 1.017.365/SC. Indemnidad. Audiencia de Conciliación.





## Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar a política indigenista adotada pelo Estado brasileiro, os conflitos pela demarcação dos territórios indígenas, a indenização da terra nua e benfeitorias por posseiros e proprietários com títulos emitidos pelo Estado, bem como as dificuldades na execução dessa política e a morosidade do processo. Fundamentado na decisão proferida no Recurso Extraordinário nº 1.017.365/SC pelo Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2024), que trata do marco temporal e da indenização de terras, este estudo também trata sobre a necessidade de reflexão sobre a compensação, por meio de indenização, daqueles que, de boa-fé e munidos de título de domínio emitido pelo Poder Público, ocupam terras indígenas.

Neste contexto, busca-se também abordar os efeitos dessa decisão sobre a celeridade e efetividade do direito constitucional e coletivo dos povos indígenas à demarcação de suas terras tradicionais no território brasileiro. A análise insere-se na discussão sobre o marco temporal, uma tese jurídica segundo a qual os povos indígenas só poderiam reivindicar o direito às terras que ocupavam ou já disputavam até o dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88). A aplicação dessa tese foi evidenciada no julgamento do caso da área indígena Raposa Serra do Sol (Roraima), em 19 de março de 2009. Em outro entendimento, no Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365, com repercussão geral reconhecida em 22 de fevereiro de 2019, identificado como Tema 1031, o STF rejeitou a tese do marco temporal, consolidando a tese do Indigenato, que reconhece os direitos territoriais indígenas como originários e imprescritíveis.

Adicionalmente, este artigo propõe a análise da possibilidade de indenização da terra nua, avaliando a responsabilidade do Estado pela concessão de títulos dominiais a não indígenas em áreas tradicionalmente ocupadas, conforme a interpretação da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, no tocante aos povos indígenas. A tese fixada no acórdão proferido nos autos do RE 1.017.365, em 21 de setembro de 2023, será abordada, especificamente sobre a possibilidade de indenização do valor da terra nua em terras ainda a serem demarcadas.

A questão jurídica em análise envolve diversos aspectos fundamentais, especialmente no que se refere ao direito constitucional dos povos indígenas à terra e às obrigações do Estado na indenização de ocupantes não indígenas. Entre os pontos centrais do debate, destacam-se: a garantia do direito fundamental dos indígenas à posse de suas terras tradicionais; a responsabilidade da União em indenizar apenas as benfeitorias realizadas por ocupantes de





boa-fé, vedando a compensação pela terra nua; a inexistência de proibição constitucional para que outros entes federados sejam responsabilizados pela indenização; e os impactos do RE 1.017.365/SC, julgado em 21 de setembro de 2023, que delinea os critérios para indenização em demarcações já consolidadas e futuras, em consonância com a Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023 (BRASIL, 2023), que regulamenta o artigo 231 da Constituição Federal. Além disso, a realização de audiências públicas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) se apresenta como um mecanismo relevante para a mediação de conflitos na demarcação de terras indígenas, reforçando a necessidade de uma abordagem equilibrada e constitucionalmente adequada para a resolução dessas disputas.

Como abordagem metodológica, adota-se a pesquisa qualitativa, com ênfase no método dedutivo, para a análise das decisões judiciais do STF sobre a demarcação de terras indígenas e a indenização de terras. A construção da argumentação fundamenta-se na jurisprudência e nos princípios constitucionais relacionados ao tema.

Como estrutura deste trabalho, o primeiro capítulo abordará o direito dos indígenas à terra e a ausência de indenização no procedimento demarcatório constitucional brasileiro, destacando, primeiramente, a nulidade e extinção dos atos que atentem contra as “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, analisando os dispositivos constitucionais que garantem a proteção territorial indígena. Em seguida, será discutida a responsabilização do Estado na indenização de não-indígenas possuidores de título de propriedade: a pauta indenizatória, examinando os desafios e implicações da compensação financeira para aqueles que adquiriram terras posteriormente reconhecidas como indígenas. No segundo capítulo, intitulado o marco temporal e a tese fixada pelo STF, será explorada a tese do marco temporal e o Acórdão do RE 1.017.365/SC (Brasil, 2024), com foco na decisão proferida e seus impactos na política de demarcação, inclusive pela regulamentação do art. 231 da CRFB/88, por meio da Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023 (Brasil, 2023). Além disso, será analisada a primeira proposta de conciliação a resultar na indenização da terra nua em demarcações indígenas: a Audiência de Conciliação envolvendo a demarcação da Terra Indígena Nãnderu Marangatu em Mato Grosso do Sul, avaliando a possibilidade de precedentes para futuras conciliações em processos demarcatórios.





## O Direito Territorial dos Povos Indígenas e a Ausência de Indenização no Processo Demarcatório Constitucional Brasileiro

Para que os povos indígenas possam exercer plenamente seus direitos à estrutura social, costumes, idiomas, crenças e tradições, é essencial garantir a eles a posse de seus territórios como elemento central e indispensável para a preservação de sua cultura, tanto no presente quanto para as futuras gerações. O direito à terra é, para os povos indígenas, mais do que um direito patrimonial: trata-se de um direito existencial, diretamente relacionado à manutenção de suas formas de vida, à autodeterminação e à proteção de seus modos tradicionais de ocupação.

Assim como, em um Estado Democrático de Direito, é inconcebível garantir os direitos fundamentais e a dignidade humana sem assegurar o direito à vida, também é inviável conceber a proteção dos direitos indígenas sem a devida garantia de seus direitos territoriais. Essa proteção pelo Estado socioambiental (Sarlet; Fensterseifer, 2011) não se limita apenas à preservação das populações indígenas, mas estende-se à conservação do meio ambiente e da biodiversidade, beneficiando toda a vida humana e terrestre.

O reconhecimento dos direitos territoriais indígenas no Brasil tem sido um processo historicamente complexo, marcado por conflitos fundiários e disputas entre diferentes interesses, especialmente entre comunidades indígenas, proprietários rurais e setores do agronegócio. A Constituição Federal de 1988 trouxe um avanço significativo ao reconhecer os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, determinando que a União deve proceder à demarcação dessas áreas e protegê-las de invasões e ocupações irregulares.

As disposições contidas no artigo 231, §6º, da CRFB/88, juntamente com o artigo 62, caput e §1º, da Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio), estabelecem que não é devida qualquer indenização ao ocupante anterior pela terra demarcada, considerando-se nulos os atos de posse, domínio e ocupação que atentem contra os direitos indígenas. Essa previsão constitucional busca garantir que a restituição de territórios tradicionais não seja condicionada ao pagamento de indenizações, uma vez que o Estado não pode reconhecer validade a títulos concedidos sobre terras que sempre pertenceram aos povos indígenas.

Entretanto, a ausência de indenização pelo valor da terra nua gera debates jurídicos e sociais, especialmente quando há posseiros de boa-fé que adquiriram propriedades com títulos emitidos pelo próprio Estado. Esse cenário levanta questionamentos sobre a responsabilidade





estatal na concessão desses títulos e a necessidade de eventuais mecanismos de compensação para os ocupantes não-indígenas de boa-fé. Além disso, decisões recentes do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.017.365/SC, têm trazido novas interpretações sobre o tema, abrindo discussões sobre a possibilidade de indenização em casos específicos.

Nesse contexto, passa-se à análise da ausência de indenização pelo valor da terra nua em processos de demarcação de terras indígenas, considerando tanto a fundamentação constitucional quanto os desafios práticos e jurídicos envolvidos nesse procedimento.

## 2.1 Nulidade e Extinção de Atos que Violam as Terras Tradicionalmente Ocupadas pelos Povos Indígenas

A relação dos indígenas com a terra é reconhecida no ordenamento jurídico brasileiro como distinta daquela estabelecida na sociedade capitalista, na qual a propriedade privada e o caráter mercantil da terra prevalecem. Para os povos indígenas, a terra não é um mero bem patrimonial, mas sim um elemento essencial de sua identidade cultural, organização social e sobrevivência. Essa concepção diferenciada foi destacada pelo ex-ministro Carlos Ayres Britto do Supremo Tribunal Federal, na decisão da Petição 3.388/RR (Brasil, 2009), ao afirmar que:

(...) viver em determinadas terras é tanto pertencer a elas quanto elas pertencerem a eles, os índios (“Anna Pata, Anna Yan”: “Nossa Terra, Nossa Mãe”). Espécie de cosmogonia ou pacto de sangue que o suceder das gerações mantém incólume, não entre os índios enquanto sujeitos e as suas terras enquanto objeto, mas entre dois sujeitos de uma só realidade telúrica: os índios e as terras por ele ocupadas. As terras, então, a assumir o *status* de algo mais que útil para ser um ente. A encarnação de um espírito protetor. Um bem sentidamente congênito, porque expressivo da mais natural e sagrada continuidade etnográfica, marcada pelo fato de cada geração aborígene transmitir a outra, informalmente ou sem a menor precisão de registro oficial, todo o espaço físico de que se valeu para produzir economicamente, procriar e construir as bases da sua comunicação linguística e social genérica. Nada que sinalize, portanto, documentação domínial ou formação de uma cadeia sucessória. E tudo a expressar, na perspectiva da formação histórica do povo brasileiro, a mais originária multividência ou cosmovisão.

Dessa forma, a posse indígena tem natureza coletiva e imprescritível, sendo inalienável e indisponível, conforme previsto no artigo 231 da Constituição de 1988. Em seu *caput* reconhece aos povos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições,





além de seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Estabelece ainda que cabe à União a responsabilidade de demarcá-las, protegê-las e garantir a integridade de seus bens.

As terras indígenas são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas são imprescritíveis (§4º), e incluem aquelas habitadas de forma permanente, utilizadas para atividades produtivas, essenciais à preservação dos recursos ambientais e necessárias à reprodução física e cultural dos povos indígenas (§1º). A posse dessas terras é permanente, conferindo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas naturais, como solo, rios e lagos (§2º).

A CRFB/88 determina ainda que os atos que envolvam a ocupação, posse e exploração das terras indígenas são nulos e não geram efeitos jurídicos, salvo em casos de relevante interesse público da União definidos por lei complementar. No caso, a nulidade desses atos não dá direito a indenização, exceto quanto às benfeitorias construídas de boa-fé, nos termos da lei (§6º). Acrescenta ainda que o aproveitamento de recursos hídricos e minerais nessas terras depende de autorização do Congresso Nacional, com consulta prévia às comunidades afetadas, garantindo-lhes participação nos resultados da exploração (§3º).

A CRFB/88 representa um avanço significativo ao incorporar o princípio da diversidade cultural, superando a concepção de tutela dos povos indígenas e garantindo o direito à diferença. Essa mudança gerou impactos diretos na proteção das terras tradicionalmente ocupadas, alinhando o Brasil ao ordenamento jurídico internacional subsequente em matéria de direitos indígenas, especialmente no que se refere à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada pelo Congresso Nacional, promulgada por ato do Poder Executivo federal e consolidada pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019 (Brasil, 2019). Esse instrumento internacional é notável por reforçar a autonomia dos povos indígenas e consolidar seus direitos fundamentais, incluindo o direito à terra.

O artigo 231 da CRFB/88 estabelece que, sempre que uma determinada comunidade indígena possua direitos sobre uma área (caracterizada como tradicionalmente ocupada), nos termos do §1º do artigo 231, o Poder Público tem a atribuição de identificá-la, delimitá-la, realizar a demarcação física dos seus limites, registrá-la em cartórios de registro de imóveis e protegê-la. Esses atos estão vinculados aos propósitos do próprio *caput* do artigo 231 e, por isso, a União não pode deixar de promovê-los.





Pode-se afirmar que a demarcação de terras indígenas no Brasil é o processo que garante o direito territorial aos povos indígenas no que tange aos limites de seus territórios. Assim, o reconhecimento constitucional do direito às terras que tradicionalmente ocupam e os processos de demarcação são atos meramente declaratórios, pois a própria ocupação materializa o ato constitutivo.

No dizer de Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2004), a demarcação é, portanto, uma competência da União (art. 231 da CRFB/88). Nesse sentido, o art. 22, inciso XIV, da CRFB/88, estabelece a competência privativa da União legislar sobre populações indígenas.

Por sua vez, o ADCT, em seu artigo 67, estabeleceu o prazo de cinco anos, a contar da promulgação da Constituição, para sua conclusão. Esse prazo representa uma meta a ser cumprida, mas não exclui a competência permanente conferida pelo corpo constitucional. Ademais, a demarcação não gera nenhum direito às terras, pois tal direito é considerado originário, ou seja, antecede à demarcação. No entanto, o processo tem o objetivo de conferir certeza e segurança jurídica ao direito, no que se refere ao seu conteúdo (faculdades) e objeto (terras tradicionalmente ocupadas).

A partir disso, em que pese a gama de garantias constitucionais conferidas aos povos indígenas, muitas Terras Indígenas ainda aguardam uma definição governamental sobre a demarcação de seus territórios em sua totalidade, evidenciando as dificuldades enfrentadas ao longo das etapas do processo de demarcação até a fase de homologação, que constitui o último ato do procedimento.

Nesse aspecto, o Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, em diversas fases. Cabe enfatizar que o processo visa garantir a proteção dos direitos territoriais indígenas, respeitando a Constituição e tratados internacionais.

A primeira fase, de iniciativa e identificação: o processo inicia-se por iniciativa do órgão federal de assistência ao indígena, no caso, por meio de edição de uma portaria do Presidente da FUNAI, que constitui um grupo técnico multidisciplinar coordenado por um antropólogo. Observa-se que um antropólogo reconhecido é designado para elaborar estudo antropológico de identificação da terra indígena; o grupo técnico especializado realiza estudos complementares (etno-históricos, sociológicos, jurídicos, cartográficos, ambientais e fundiários); e a comunidade indígena participa do processo.

A segunda fase, de publicação do relatório e manifestação de interessados: o relatório de identificação e delimitação é enviado ao órgão federal e, se aprovado, publicado no Diário





Oficial da União e no Diário Oficial do Estado correspondente; e os Estados, municípios e demais interessados têm 90 dias para apresentar manifestações, incluindo títulos de propriedade e outras provas.

A terceira fase, e análise e decisão do Ministro da Justiça: o órgão federal analisa as manifestações e encaminha o processo ao Ministro da Justiça, que terá o prazo de 30 dias para decidir se declara os limites da terra indígena e determina a demarcação; solicita novas diligências (cumpridas em até 90 dias); ou rejeita a identificação, com decisão fundamentada.

A quarta fase, de demarcação física e homologação, é realizada conforme a decisão ministerial. Após conclusão, o processo é enviado ao Presidente da República para homologação por decreto.

Por fim, a fase de registro da terra e proteção, após a homologação, o órgão federal registra a terra indígena no cartório imobiliário e na Secretaria do Patrimônio da União. Assim, medidas serão tomadas para reassentar ocupantes não-indígenas e proteger a área, especialmente em casos de povos indígenas isolados.

O processo demarcatório tem início com a edição de uma portaria pelo Presidente da FUNAI, que constitui um grupo técnico multidisciplinar coordenado por um antropólogo. Com a conclusão do estudo, a área passa a estar identificada. Em seguida, o processo segue para a fase de declaração pelo Ministro da Justiça, homologação pelo Presidente da República e registro da área na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e no cartório, na matrícula já em nome da União.

O ato de homologação tem a força de extinguir o domínio privado. Após a homologação, a grande área identificada será registrada em nome da União, e as matrículas das propriedades privadas sobrepostas à demarcação serão canceladas. No que tange ao tema abordado, o §6º do artigo 231 da CRFB/88 dispõe que é vedado à União indenizar os ocupantes pela terra nua, mesmo que possuam títulos de domínio definitivos, excetuando-se apenas as benfeitorias realizadas por ocupantes de boa-fé. A única exceção prevista na Constituição refere-se aos atos que se apresentem como de relevante interesse público da União, conforme dispuser lei complementar. Por consequência, a nulidade e a extinção desses atos não geram nenhum direito à indenização ou a ações contra a União, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), como órgão de assistência, ou mesmo os próprios indígenas, salvo na forma prevista em lei, no que concerne às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé. Nessa única hipótese indenizatória, a ação deve ser proposta contra a União, e não contra os indígenas ou a FUNAI (Lei nº 5.737/67 e Decreto nº 7.778/2012), uma vez que a União tem





a responsabilidade de "velar e impedir a prática de atos atentatórios aos direitos dos índios sobre as terras por eles ocupadas, que são bens dela" (SILVA, 2006, p. 868).

O Procurador da 6ª Câmara do Ministério Público Federal, Alexandre Jabur (2014), em consulta as Atas da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-8 (BRASIL, 1987), argumenta que a ausência de responsabilidade da União em indenizar tudo o que não for benfeitoria de boa-fé parece ter sido mera opção do legislador constituinte, não possuindo uma relação intrínseca com o direito fundamental dos indígenas à terra nem sendo essencial à efetividade do instituto do Indigenato.

Os tribunais brasileiros vêm interpretando o §6º do artigo 231 como um obstáculo insuperável à indenização da terra nua pela União. Nesse sentido, destaca-se um trecho do voto do Ministro Carlos Ayres Britto no julgamento da Pet 3388, que tratou do modelo de demarcação a ser adotado na Terra Indígena Raposa Serra do Sol:

Os Tribunais brasileiros vêm interpretando o §6º até então como um obstáculo insuperável à indenização da terra nua pela União. Nesse sentido, destaca-se trecho do voto do Ministro Carlos Ayres Britto no julgamento da Pet 3388 (Brasil, 2009), que versou acerca do modelo de demarcação a ser adotado na terra indígena Raposa Serra do Sol:

Para isso é que servem as regras constitucionais de inalienabilidade e da indisponibilidade das terras indígenas, bem assim a imprescritibilidade dos direitos sobre elas. Regras que se voltam para a proteção de uma posse indígena pretérita, visto que a Constituição mesma é que desqualifica a alegação de direito adquirido e em seu lugar impõe o dever estatal de indenizar os não-índios como intransponível óbice à tentação hermenêutica de se prestigiar o dogma da segurança jurídica em prejuízo dos índios (indenização, todavia, que somente ocorre “quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé”, nos precisos termos do comando final do §6º do art. 231 da Constituição).

O ministro ressalta ainda:

A intensidade dessa proteção institucional revela-se tão necessária que o próprio legislador constituinte pré-excluiu do comércio jurídico as terras indígenas (“res extra commercium”), proclamando a nulidade e declarando a extinção de atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de tais áreas, considerando, ainda, ineficazes as pactuações negociais que visem a exploração das riquezas naturais nelas existentes, sem possibilidade de quaisquer consequência de ordem jurídica, inclusive aquelas que provocam, por efeito de expressa recusa constitucional, a própria denegação do direito à indenização ou do acesso a ações judiciais contra a União





federal, ressalvadas unicamente, as benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (CF, art. 231, §6º). (Brasil, 2009)

Assim, na doutrina, bem como no entendimento dos tribunais pátrios até então, a indenização no processo de demarcação de terras indígenas nunca foi o cerne de grandes considerações. Via de regra, conforme afirmam os autores Silva (2006, p. 855), Kayser (2010, p. 243) e Lima (2011, p. 91), explicita-se a vedação constitucional do dever da União em indenizar a terra nua, sem qualquer juízo de valor sobre a adequação ou inadequação dessa opção constitucional e seus desdobramentos, ainda que correlacionados aos conflitos de terra entre indígenas e não indígenas.

O ensinamento de Pontes de Miranda (1972, p. 243) é de que os direitos de não-indígenas sobre terras indígenas são inexistentes: “São nenhuns quaisquer títulos, mesmo registrados, contra posse dos silvícolas, ainda que anteriores à Constituição de 1934, se à data da promulgação havia tal posse. O registro anterior de propriedade é título de propriedade sem uso e fruição”.

## **2.2 A Responsabilização do Estado pela Indenização de Não-Indígenas com Título de Propriedade: a Questão da Indenização**

Para Robério Nunes dos Anjos Filho (2009, p. 242), o texto constitucional não veda que outros entes federados, diversos da União, sejam responsabilizados para fins de indenização de terra nua após a demarcação de terras indígenas:

(...) Estados e Municípios não são mencionados pelo texto constitucional, razão pela qual podem ser demandados judicialmente, por exemplo, caso alienem ou titulem indevidamente terras tradicionalmente ocupadas pelos índios como se fossem do seu domínio.

Anjos Filho (2009, p. 242) enfatiza que não há impedimento para indenização por “danos materiais, morais ou à imagem decorrentes da má condução do processo demarcatório ou da retirada dos terceiros que se encontravam na terra tradicional”.

O Decreto nº 1.775, de 5 de janeiro de 1996 (Brasil, 1996), dispõe que os ocupantes não indígenas atingidos pela demarcação apenas sejam reassentados (Art. 4º), mas não garante a indenização pela terra nua. Seguindo a linha do Supremo Tribunal Federal, o Superior





Tribunal de Justiça e os Tribunais Regionais Federais, de forma unânime, não reconhecem a indenização da terra nua em caso de demarcação de terra indígena.

Para Rodriguez (2013), nesse contexto, apesar de ainda simplista, é imprescindível discutir a necessidade de incorporar indenizações pela titulação indevida de áreas incidentes em terras indígenas, como uma potencial solução para a resolução de conflitos entre indígenas e proprietários rurais.

Defende-se que, se um cidadão possui o título de propriedade, não é lógico que tal título, concedido pelo Estado brasileiro, seja sumariamente descartado para mitigar uma posse, a princípio legítima. A pretensão estatal de reconhecer e demarcar terras indígenas, não indenizando a terra nua, gera profundas resistências dos atingidos, detentores de títulos de domínio expedidos pelo Estado-membro ou mesmo pela União, e deflagra um histórico de conflitos que compromete a eficiência na demarcação de terras indígenas no Brasil.

Segundo relatório divulgado pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI, 2019), os povos originários são as vítimas sistêmicas do aumento vertiginoso de invasões, grilagens, incêndios criminosos, loteamentos ilegais, ameaças, conflitos, entre outras violações a seus direitos. Eles frequentemente enfrentam um momento histórico desafiador, apesar de já ter passado muito tempo desde a chegada dos colonizadores (CIMI, 2019).

Discute-se a alteração do artigo 231 da CRFB/88 por meio de emenda constitucional para modificar ou incluir novo parágrafo tratando do tema. Sobre tentativas frustradas de alteração do texto constitucional, a Proposta de Emenda Constitucional 71, de 2011 (Brasil, 2011), tinha o objetivo de tornar anuláveis, e não mais absolutamente nulos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de terras indígenas. permitindo expressamente que a União indenizasse, pelo valor da terra nua, os detentores de títulos de domínio regularmente expedidos pelo Poder Público até a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988.

Quanto à desapropriação indireta, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça não admite sua equiparação às demarcações indígenas. Nesse sentido, o acórdão do STJ, proferido no REsp 1.097.980/SC (Brasil, 2009), sob a relatoria da Ministra Denise Arruda, trata de um recurso especial em que se buscava a declaração de nulidade da Portaria GB/MJ nº 793/94 (Brasil, 1994), do Ministro de Justiça, que demarcou terras indígenas no Estado de Santa Catarina, especificamente a Área Indígena Pinhal. A ação foi ajuizada em 2004, com o objetivo de questionar a validade da portaria, que havia sido publicada em 1994. Em razão da demarcação, a parte autora recebeu indenização pelas benfeitorias realizadas de boa-fé.





O Tribunal de origem afastou a prescrição da ação, tratando a criação da reserva indígena como desapropriação indireta, com prazo prescricional de 20 anos. Contudo, o STJ discordou, destacando que a demarcação de terras indígenas não é equiparada a desapropriação indireta, pois envolve um processo administrativo que garante o contraditório e o devido processo legal. O STJ ressaltou que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios não perdem essa característica pela falta de demarcação, pois a demarcação tem efeito apenas declaratório (Brasil, 2009).

Com base no Decreto nº 20.910/1932, que estabelece um prazo de prescrição de cinco anos, o STJ extinguiu o processo, considerando a ação prescrita. O acórdão reafirma a natureza do processo de demarcação e estabelece o prazo de cinco anos para ações contra a Fazenda Pública, determinando a extinção do processo por prescrição (Brasil, 2009).

Para Jabur (2014, p. 30), a resistência da União e, principalmente, dos Estados-membros em assumir a responsabilidade pela titulação de áreas indígenas ocorre devido ao ônus financeiro que essa opção acarreta. Conforme aponta Jabur (2014, p. 30), o Parecer CEP/CGLEG/CONJUR/MJ nº 136/2010, da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, analisou especificamente os casos de concessão de títulos de domínio pela União. O citado parecer foi aprovado no âmbito do Ministério da Justiça, mas ainda não é vinculante para a Administração Pública Federal. Nesse sentido, o parecer considerou tais concessões ilícitas e, com fundamento no artigo 37, § 6º da CRFB/88, concluiu pela possibilidade de pagamento de indenização, no valor da terra nua, desde que atendidos os seguintes requisitos: a) terra supostamente dominical que tenha sido transferida onerosa ou gratuitamente pela União Federal a terceiros, por meio de escritura pública ou outro documento público idôneo que comprove a posse plena, justa e de boa-fé; e b) a propriedade alienada, em momento posterior, seja demarcada e homologada pelo Presidente da República como Terra Indígena (Jabur, 2014, p. 30).

Outro ponto a ser considerado é que a vedação à indenização não se caracteriza como cláusula pétrea, uma vez que não reflete nenhuma das hipóteses elencadas nos incisos do § 4º do artigo 60 da Constituição, sendo, portanto, uma alternativa válida juridicamente. Ao mesmo tempo, responsabilizar a União ou os Estados-membros vai de encontro ao instituto da responsabilidade objetiva do Estado, em consonância ao princípio da segurança jurídica.

Portanto, sobre a questão fundiária indígena no Brasil, é necessário promover uma discussão sobre a regra da ausência de indenização pela terra nua aqueles que, de boa-fé e possuidores de título de domínio emitido pelo Poder Público, estejam ocupando terras





indígenas. Isso é fundamental tanto para cumprir os ditames do princípio da segurança jurídica quanto para garantir a celeridade dos procedimentos demarcatórios, assegurando assim, a eficiência dos direitos coletivos dos povos originários à terra tradicional como uma verdadeira política de Estado.

### **O Marco Temporal e a Tese Estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal**

A tese do Marco Temporal, ou teoria do Fato Indígena, é uma interpretação jurídica que sustenta que os povos indígenas só podem reivindicar a demarcação de terras onde já estavam estabelecidos na data da promulgação da Constituição brasileira, em 5 de outubro de 1988. Os favoráveis à tese fundamentam-se na necessidade de segurança jurídica, enquanto os contrários ao marco temporal argumentam pela violação de direitos fundamentais das comunidades indígenas. Atualmente, a maioria do Supremo Tribunal Federal rejeitou a tese do Marco Temporal, conforme se extrai do acórdão proferido pelos ministros do Supremo Tribunal Federal no RE 1.017.365 (Brasil, 2024).

O entendimento do Supremo Tribunal Federal apontou que a demarcação é um ato declaratório do direito originário dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, independentemente de um marco temporal que o estabeleça na data da promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988. Com o objetivo de garantir a segurança jurídica e a proporcionalidade dos direitos, a Corte fixou critérios para a indenização das benfeitorias realizadas por particulares, assim como a validade dos atos e negócios jurídicos relativos a essas terras.

#### **3.1 A Tese do Marco Temporal e o Acórdão do RE 1.017.365/SC do Supremo Tribunal Federal**

Inicialmente, cumpre expor o caso que ganhou repercussão geral no STF. Em 13 de janeiro de 2009, uma área de 80.006,00 m<sup>2</sup>, de propriedade da FATMA (Fundação de Amparo Tecnológico ao Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina), na região chamada “Reserva Sassafrás”, foi ocupada por indígenas sob o fundamento de que a terra pertencia aos indígenas Xokleng da terra indígena La Klãno. A reivindicação dos povos indígenas era no sentido de que a Terra Indígena Ibirama La-Klãnõ, habitada pelos Xokleng e por outros dois povos, os Guarani e os Kaingang, fosse devidamente reconhecidas como terra de ocupação ancestral





indígena, e não incorporada em áreas reivindicadas pelo Governo de Santa Catarina e por ocupantes de propriedades rurais.

Em 2009, a FATMA ajuizou a Ação de Reintegração de Posse n.º 2009.70.00.007349-5 na Vara Federal da Seção Judiciária de Mafra, tendo como objeto a posse da área litigada (Brasil, 2024). A ação foi julgada procedente para o Estado de Santa Catarina, e a FUNAI apelou da sentença, fundamentando que as questões relativas a direitos adquiridos, direitos reais, direitos possessórios, prescrição e decadência só poderiam ser resolvidas pelo Supremo Tribunal Federal, pois a União defenderia ato do Ministro da Justiça contra atos e interesses do Governo de Santa Catarina, o que resultaria em potencial lesivo ao pacto federativo (Rolim et. al., 2024, p. 51).

Em sede de Apelação n.º 168-27.2099.404.7214 (ST4-03-C) (BRASIL, 2024), o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) conheceu a apelação da FUNAI, contudo confirmou a sentença de primeiro grau, dando ganho de causa a reintegração de posse do Estado de Santa Catarina, fundamentando a ausência de demonstração de que as terras reivindicadas seriam originariamente ocupadas pelos indígenas.

Nesse contexto, a FUNAI interpôs o Recurso Extraordinário n.º 1.017.365 (Rolim et. al., 2024, p. 51) com requisição de Repercussão Geral, objetivando o reconhecimento do território Xokleng. A FUNAI fundamentou sua representação na violação a direitos fundamentais previstos no artigo 5º, incisos XXXV, LIV e LV, e no artigo 231 da CRFB/88, apontando que o acórdão do TRF da 4ª região violou o artigo 231 ao privilegiar o direito de posse daqueles que constam como proprietários no registro de imóveis, em detrimento dos povos indígenas.

Em 21 de fevereiro de 2019, foi reconhecida a repercussão geral do tema (Tema 1.031) (Brasil, 2024) em relação à definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de ocupação tradicional indígena, nos termos do artigo 231 da Constituição Federal. Essa decisão servirá de parâmetro para pelo menos 82 (oitenta e dois) casos análogos atualmente sobrestados, o que significa que o que for decidido vinculará obrigatoriamente as demais instâncias do Poder Judiciário e da Administração Pública (Rolim et. al., 2024, p. 51).

O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365 (Brasil, 2024), relacionado à demarcação de terras indígenas, e negou a tese do Marco Temporal. O Tribunal, por maioria, decidiu que a demarcação de terras indígenas é um procedimento declaratório do direito originário das comunidades indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, independentemente da existência de um marco temporal fixado na





data de promulgação da Constituição de 1988. A tese aprovada exclui a necessidade de um marco temporal para reconhecer os direitos territoriais indígenas, afirmando que a posse tradicional indígena é distinta da posse civil.

A decisão também estabeleceu que, em casos de ocupação tradicional indígena ou esbulho renitente contemporâneo à promulgação da Constituição, devem ser aplicados os regimes indenizatórios previstos no § 6º do artigo 231 da CF/88, relativos às benfeitorias úteis e necessárias realizadas por terceiros. Além disso, para os casos em que não havia ocupação tradicional indígena ou esbulho na data da promulgação da Constituição, a decisão validou os atos e negócios jurídicos relativos à posse de boa-fé e justo título, com o direito à indenização pelas benfeitorias realizadas e, quando aplicável, pelo valor da terra nua. A decisão também destaca a proteção constitucional dos direitos territoriais indígenas, com a ressalva de que não cabe indenização para terras já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, exceto para os casos judicializados ou em andamento. Este julgamento foi importante por estabelecer um entendimento mais claro sobre a demarcação das terras indígenas e a relação dessas terras com a legislação brasileira, tendo implicações diretas sobre diversas disputas territoriais em andamento.

Assim, o entendimento do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2024) apontou que a demarcação é um ato declaratório do direito originário dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, independentemente de um marco temporal que o estabeleça na data da promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988. Com o objetivo de garantir a segurança jurídica e a proporcionalidade dos direitos, a Corte fixou critérios para a indenização das benfeitorias realizadas por particulares, assim como a validade dos atos e negócios jurídicos relativos a essas terras.

Essa nova interpretação jurídica quanto a possibilidade da indenização pelo valor da terra nua em demarcações de terras indígenas contou com votos favoráveis dos Ministros Alexandre de Moraes, Cristiano Zanin, Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, que também se manifestaram contra a tese do marco temporal (Brasil, 2024).

O Ministro Alexandre de Moraes propôs, em respeito a segurança jurídica, conciliar os direitos dos indígenas com os dos produtores rurais, apontando que, em casos de ocupação tradicional em terras com cadeia de domínio legítima, a União deve ser responsabilizada a pagar a devida indenização aos proprietários sobre o valor total dos imóveis, e não apenas sobre as benfeitorias (Rolim et. al., 2024, p. 53).





O ministro Cristiano Zanin defendeu o direito à indenização das benfeitorias decorrentes de ocupação de terras indígenas feitas de boa-fé e considerou necessária a indenização do valor da terra nua se comprovada a aquisição de boa-fé (Brasil, 2024). Zanin entendeu ainda que, nestes casos, a responsabilidade civil não seria restrita à União, mas também aos estados que tenham causado danos decorrentes da indenização indevida (Rolim et. al., 2024, p. 53).

O Ministro Luís Roberto Barroso no que diz respeito à indenização aos proprietários de boa-fé, defendeu a indenização da terra nua, considerando que a responsabilidade deve recair sobre o ente federado que emitiu o título de posse (Rolim et. al., 2024, p. 51).

O Ministro Dias Toffoli afirmou que, nos casos em que a demarcação envolver a remoção de não indígenas que ocupem a área de boa-fé, deve-se buscar seu reassentamento (BRASIL, 2024). Se isso não for viável, a indenização deverá cobrir não apenas as benfeitorias, mas também o valor da terra nua, que seria calculado em um processo paralelo ao demarcatório e sem direito à retenção das terras (Rolim et. al., 2024, p. 51).

O Ministro Gilmar Mendes também se posicionou contrário à tese do marco temporal, desde que os ocupantes de boa-fé fossem indenizados, inclusive quanto à terra nua. Para o Ministro, o conceito de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas, que orienta as demarcações, deve observar objetivamente os critérios estabelecidos na Constituição Federal e atender a todos (Brasil, 2024).

Assim, o STF reiterou que, ao particular, assiste o direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União. 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. Esse valor poderá ser pago em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e será processado em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso. Também foram permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art.º 37 da CF. Adicionalmente, o STF fixou ainda que não será possível a indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento (Brasil, 2024).





### 3.2 A Primeira Proposta de Conciliação para Indenização da Terra Nua em Demarcações Indígenas: a Audiência sobre a Terra Indígena Ñanderu Marangatu, Mato Grosso do Sul

Em 25 de setembro de 2024, o Ministro Gilmar Mendes, relator do Mandado de Segurança nº 25.463 (Brasil, 2024), que trata do Decreto sem número de 28 de março de 2005, que declarou de posse permanente indígena a área de terras denominada Ñanderu Marangatu em Mato Grosso do Sul, convocou e presidiu uma histórica audiência de conciliação para solucionar o conflito fundiário do caso. A audiência contou com a presença de representantes dos proprietários, lideranças indígenas, da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), da Advocacia Geral da União e do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul.

Foi estabelecido o dever de indenizar a terra nua da área conflagrada, com base na interpretação institucional das teses do Tema 1031 da Repercussão Geral (Brasil, 2024). A União realizará o pagamento de um montante indenizatório, via precatório, no valor de R\$ 102.112.281,02 (cento e dois milhões, cento e doze mil, duzentos e oitenta e um reais e dois centavos) pela terra nua, ressalvado eventual direito de regresso contra o Estado. O valor será dividido proporcionalmente entre os proprietários, conforme o número de hectares do imóvel indicado na respectiva matrícula (Brasil, 2024).

Com a celebração do acordo, foram extintos, sem resolução do mérito, todos os processos em tramitação nas instâncias do Poder Judiciário que discutiam a posse e o domínio das áreas abrangidas pela terra indígena Ñanderu Marangatu, viabilizando a mitigação de conflitos envolvendo os povos indígenas e os proprietários rurais que perderiam terras com a demarcação (Brasil, 2024). O acordo do caso Ñanderu Marangatu em Mato Grosso do Sul foi celebrado por fazendeiros, indígenas e representantes do poder público, colocando fim a uma disputa de mais de duas décadas.

Nessa perspectiva, o caso de Ñanderu Marangatu pode ser relacionado ao debate sobre a tese do Marco Temporal, que tem gerado controvérsias no STF. É importante destacar como a decisão sobre a indenização da terra nua e a conciliação no caso podem influenciar a interpretação dos direitos territoriais indígenas em futuros litígios, especialmente no que se refere a conflitos envolvendo terras tradicionalmente ocupadas.

Não há dúvidas que a conciliação pode ser considerada um avanço, considerando o histórico de conflitos fundiários entre povos indígenas e proprietários rurais. Acontecimentos como esse podem ser apresentados como um modelo de resolução de conflitos em terras





indígenas, abordando a importância de negociações para evitar prolongamento das disputas judiciais e a busca por soluções que conciliem os direitos constitucionais com as necessidades práticas de cada parte.

Em cada caso concreto de implementação de acordo, há que se considerar os possíveis desafios que ainda podem surgir após a celebração do acordo, como o processo de pagamento da indenização, a efetividade da compensação para os proprietários e os impactos dessa indenização para a implementação de futuras demarcações. Além disso, pode-se discutir como o acordo pode servir de precedente para outras áreas com disputas territoriais indígenas e a possível resistência de alguns grupos.

Outra importante reflexão refere-se ao pressuposto de reconhecimento dos direitos territoriais indígenas para garantir a preservação cultural, ambiental e social das comunidades envolvidas. Essa discussão pode expandir a análise, ligando a resolução do caso à proteção constitucional dos povos indígenas, conforme o artigo 231 da CRFB/88.

E, por fim, há que se ponderar se o valor da indenização é suficiente para compensar os prejuízos dos proprietários e qual será o impacto disso nas políticas públicas voltadas à resolução de conflitos fundiários no Brasil. A eficácia dessa compensação poderia ser mais explorada, especialmente considerando que as indenizações podem ser uma solução adotada em outros contextos de disputas sobre terras indígenas.

### **Conclusão**

Embora o Supremo Tribunal Federal, em 2008, tenha adotado a tese do marco temporal como critério temporal para demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas até 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição de 1988, a questão não ficou pacificada. Após anos, em 2019, o STF foi provocado novamente por intermédio do RE 1.017.365/SC, que ensejou o Tema 1031, segundo o qual “a definição do estatuto jurídico constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional”. Entre as teses firmadas no acórdão com Repercussão Geral - RE 1.017.365, em busca de uma solução definitiva, encontra-se a tese do Indigenato, que rejeita o critério temporal baseado na data da promulgação da Constituição, mas considera um ponto de equilíbrio entre as partes envolvidas em relação a indenização da terra nua sobre terras que ainda serão demarcadas pelo Estado brasileiro. Quando existe ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à





promulgação da Constituição Federal, caberá indenização das benfeitorias advindas dos ocupantes de boa-fé. Todavia, quando inexistir ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, a validade do ato será mantida, produzindo efeitos jurídicos ante os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada, desde que amparada em justo título ou posse de boa-fé.

Dessa forma, assegura-se ao particular o direito à indenização justa e prévia das benfeitorias necessárias e úteis, pela União. Ainda, a União deverá providenciar o reassentamento dos particulares desapropriados e, se isso não for viável, estes farão jus à indenização pela União correspondente ao valor da terra nua, que poderá ser paga em “dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário”, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitida a autocomposição e assegurado o direito de regresso, nos termos do § 6º, do art. 37, da Constituição de 1988.

Assim, foi amparada pelo regime de indenização as áreas que ainda serão demarcadas, conforme estabelecido no acórdão quanto ao reconhecimento do direito originário e imprescritível dos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas. No mesmo sentido, em relação aos particulares, o STF elegeu parâmetros essenciais para o regime de indenização, quais sejam: a boa-fé e a data da ocupação, tentando ponderar os direitos individuais em face das garantias aos povos originários.

Denota-se que uma solução válida na mitigação de conflitos de interesses seria a alteração do texto constitucional, para reconhecimento do pagamento da indenização pela União ou pelos outros entes federados pelos danos causados sobre a emissão indevida de títulos de propriedade àqueles que de boa-fé são atingidos por demarcações de terras indígenas, também para que referida interpretação do Supremo Tribunal Federal não seja alvo de inconstitucionalidade. Além disso, o julgado no RE 1.017.365, pelo STF, ratifica a tese do Indigenato amparada pelo regime de indenização em áreas que ainda serão demarcadas, conforme estabelecido no acórdão quanto ao reconhecimento do direito originário e imprescritível dos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas por eles, viabilizando a perpetuação das comunidades indígenas. No mesmo sentido, em relação aos particulares, o STF elege parâmetros essenciais para o regime de indenização, quais sejam: a boa-fé e a data da ocupação, tentando ponderar os direitos individuais em face das garantias aos povos originários.





A demarcação de terra indígena é resultado de uma análise detalhada feita por antropólogos, seguida pela avaliação do Ministério da Justiça. Esse processo culmina no decreto presidencial e no registro da terra demarcada na comarca onde se localiza. Após rejeitar a tese do marco temporal e consolidar a tese do Indigenato, a Suprema Corte estabeleceu um ponto de convergência: a indenização pelas terras demarcadas, e não apenas a declaração dessas terras, como acontecia anteriormente.

O julgamento do RE 1.017.365/SC teve grande influência na conciliação da demarcação da terra indígena Nãnderu Marangatu. Ele também marca uma fase de transição no ordenamento jurídico brasileiro, quanto ao entendimento da tese do Indigenato e seu equilíbrio. A partir de um diálogo, por meio da conciliação, o Supremo Tribunal Federal busca garantir a segurança jurídica na indenização de terras indígenas. Essa mudança ainda precisa se consolidar na construção de uma cultura jurídica e legislativa. Ela pode ser uma solução importante para mitigar o histórico conflito de terras entre povos indígenas e não-indígenas. Esse conflito, até então, prejudicou a validade dos títulos de propriedade e causou a ineficiência na demarcação de terras indígenas no Brasil.

### Referências

Anjos Filho, Robério Nunes. Artigos 231 e 232. In: Bonavides, Paulo; Miranda, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Casa Civil. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 fev. 2024.

Brasil. *Decreto nº 1.775, de 5 de janeiro de 1996*. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1775.htm#:~:text=D1775&text=DECR ETO%20No%201.775%2C%20DE,ind%C3%ADgenas%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm#:~:text=D1775&text=DECR ETO%20No%201.775%2C%20DE,ind%C3%ADgenas%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias). Acesso em: 10 mar. 2025.

Brasil. *Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019*. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Anexo LXXII. *Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais*. Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm#anexo72](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm#anexo72) Acesso em: 10 mar. 2025.





- Brasil. *Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023*. 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 nº 11.460, de 21 de março de 2007, nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, e nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Diário Oficial da União, seção 1, 20 out. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14701.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14701.htm). Acesso em: 15 ago. 2025.
- Brasil. *Portaria GB/MJ nº 793, de 19 de outubro de 1994, do Ministro de Estado de Justiça*. Declara como de posse permanente indígena, para efeito de demarcação a Área Indígena Pinhal, localizado no município de Soara, estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/portaria-n-793-de-191094-declara-como-de-posse-permanente-indigena-para-efeito-de> Acesso em: 10 mar. 2025.
- Brasil. *O Processo Histórico da Elaboração do Texto Constitucional 1987-1988*. Brasília, DF, 1987. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/ct\\_abertura.asp](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/ct_abertura.asp)  
[https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7c\\_Subcomissao\\_Dos\\_Negros,\\_Populacoes\\_Indigenas,.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7c_Subcomissao_Dos_Negros,_Populacoes_Indigenas,.pdf) Acesso em: 23 nov. 2024.
- Brasil. *Proposta de Emenda à Constituição 71, de 2011*. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101237>. Acesso em: 26 nov. 2024.
- Brasil. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1097980/SC*. Primeira Turma. Rel. Ministra Denise Arruda, julgado em 03/03/2009, DJe 01/04/2009. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271097980%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271097980%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271097980%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271097980%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja) Acesso em: 10 mar. 2025.
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. *Petição nº 3.388/RR*. Rel. Min. Carlos Ayres Britto. Brasília/DF, Julg. 19 de março de 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423>. Acesso em: 23 fev. 2024.
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 1.017.365 RG/SC*. Relator: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 27 de setembro de 2023. Processo Eletrônico. Repercussão Geral - Mérito. DJe-s/n Divulgado em 14 de fevereiro de 2024. Publicado em 15 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur495534/false>. Acesso em: 19 nov. 2024.
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. *MS 25.463/DF*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília/DF, 20 de julho de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2311653>. Acesso em: 05 out. 2024.
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. *STF convoca audiência de urgência para solucionar conflito fundiário em Mato Grosso do Sul*. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-convoca-audiencia-de-urgencia-para-solucionar-para-conflito-fundiario-em-mato-grosso-do-sul/>. Acesso em: 05 dez. 2024.





- Ferraz Júnior, Tércio Sampaio. *A demarcação de terras indígenas e seu fundamento constitucional* (2004). Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/92>. Acesso em: 26 nov. 2024.
- Jabur, Alexandre. *A indenização da terra nua nas demarcações de terras indígenas: Modelos e teses em discussão* (2014). Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/%20dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/gt-demarcacao/docs/doc\\_artigos/alexandre-jabur](https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/%20dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/gt-demarcacao/docs/doc_artigos/alexandre-jabur). Acesso em: 18 nov. 2024.
- \_\_\_\_\_. Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça. *Parecer CEP/CGLEG/CONJUR/MJ n.º 136/2010*. Brasília, 2010; Apud: JABUR, Alexandre. *A indenização da terra nua nas demarcações de terras indígenas: Modelos e teses em discussão* (2014). Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/%20dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/gt-demarcacao/docs/doc\\_artigos/alexandre-jabur](https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/%20dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/gt-demarcacao/docs/doc_artigos/alexandre-jabur). Acesso em: 18 nov. 2024.
- Kayser, Hartmut-Emanuel. *Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desenvolvimento histórico e estágio atual*. Tradução de Maria da Glória Lacerda Rurack e Klaus-Peter Rurack. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2010.
- Lima, Edilson Vitorelli Diniz. *Estatuto do Índio: Lei n.º 6.001/1973*. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 91.
- Miranda, Pontes. *Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1 de 1969*. São Paulo: RT, 1972.
- Rolim, A. A. da S., Azevedo, P. H. B. DE, Freitas, F. A. de, Pontes FILHO, R. P. (2024). Ressonâncias do Tempo: Reflexões e Análises dos Votos do STF no R.E. 1017365 e a Tramitação da Lei nº 14.701/2023. *Revista De Direito & Desenvolvimento Da UniCatólica*, 7(1), 49–60. Recuperado de <http://publicacoes.unicatolicaquixada.edu.br/index.php/rdd/article/view/1113> Acesso em: 18 nov. 2024.
- Rodriguez, Alex. Índios, fazendeiros e MPF defendem indenização integral como solução. *Agência Brasil*, Brasília, 2013. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-07/indios-fazendeiros-e-mpf-defendem-indenizacao-integral-como-solucao-para-conflitos>. Acesso em: 12 mar. 2025.
- Sarlet, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. *Direito constitucional ambiental: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- Sarmiento, Daniel. *A garantia do direito de posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação*. Parecer de 09/10/2006. Disponível em: <https://seppirhomologa.c3sl.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/2360/DR%20ANIEL%20SARMENTO.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 nov. 2024.
- Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.





Received: 3.3.2025

Accepted: 3.25.2025

