



## EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O **PROGRESSISTAS**, Diretório Nacional, partido político e pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ sob o nº 00.887.169/0001-05, com sede no Senado Federal, Anexo 01, andar 17, Brasília/DF, CEP nº 70.165-900, com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional (doc. 1); o **REPUBLICANOS**, Diretório Nacional, partido político e pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ sob o nº 07.665.132/001-81, com sede na SEP Sul, Trecho 713/913, Lote E, Ed. CNC Trade, Asa Sul, Brasília/DF, CEP nº 70.390-135, com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional (doc. 1); e o **PARTIDO LIBERAL (PL)**, Diretório Nacional, partido político e pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ sob o nº 08.517.423/0001-95, com sede na SHS Quadra 06, Bloco “A”, conjunto “A, sala 903, Centro Empresarial Brasil 21 Asa Sul, Brasília/DF, CEP nº 70.361-102, com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional (doc. 1); vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por intermédio dos advogados abaixo constituídos conforme anexos instrumentos procuratórios (doc. 2), com fundamento no art. 102, I, “a”; e art. 103, VIII, da Constituição Federal, e no art. 13 e seguintes; e art. 23 e seguintes da Lei nº 9.868, de 10.11.1999, propor a presente

### **AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE**

em favor da integralidade da Lei nº 14.701, de 20 e outubro de 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 11.640, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6001, de 19 de dezembro de 1973”*, especialmente dos dispositivos de lei que foram objeto de veto presidencial e que foram posteriormente derrubados em sessão do Congresso Nacional em 14.12.2023 (art. 4º, *caput* e incisos, §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 7º; art. 5º, *caput*; art. 6º; arts. 9º, §§ 1º e 2º; art. 10; art. 11, *caput* e parágrafo único; art. 13; art. 14; art. 15; art. 18º, §§ 1º e 2º; parágrafo único do art. 20; arts. 21; art. 22; art. 23, §§ 1º e 2º; § 3º do art. 24;



art. 25; §§ 1º e 2º do art. 26; art. 27 e parágrafo único; art. 29; art. 31; e art. 32), pelas razões de fato e de direito adiante expedidas.

## I. OBJETO DA AÇÃO

No último dia 28.12.2023 (art. 66, §§ 5º e 7º, da CF), a Lei nº 14.701/2023<sup>1</sup> (doc. 4) foi promulgada com o texto originariamente aprovado pelo Parlamento diante da realização da sessão do Congresso Nacional em 14.12.2023 que derrubou os vetos presidenciais (art. 66, § 4º, da CF) com **321 votos na Câmara dos Deputados e 53 votos no Senado Federal.**

Dessa forma, o texto legal que ora é objeto da presente ação declaratória de constitucionalidade tem o seguinte teor:

*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.*

*O Congresso Nacional decreta:*

### 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;*

---

<sup>1</sup> Originariamente publicada em 20.10.2023 com vetos (doc. 3).

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

#### 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 bemestar;

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).*

*§ 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.*

**§ 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. 4

§ 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.

§ 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 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, 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.

§ 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.

*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).



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: 7*

“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;

.....”(NR)

**Art. 33.** *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

Os vetos presidenciais ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023 (Projeto de Lei nº 490, de 2007, na Câmara dos Deputados) comunicados na Mensagem nº 536 de 20.10.2023, dirigida ao Senado Federal, basearam-se em alegada “contrariedade ao interesse público e por inconstitucionalidade”. Em realidade, foram três os tipos de vetos realizados pelo Presidente da República:

- (01) Dispositivos vetados sob a alegação de que “contraria a adequada exegese constitucional” representada pelo julgamento no STF, em 27.09.2023, do RE nº 1.017.365 (Tema nº 1.031/STF):

*Art. 4º e incisos, §§ 1º, 2º, 3º e 4º; art. 9º, §§ 1º e 2º; art. 11, parágrafo único; art. 13; art. 23; art. 31; e art. 32*

- (02) Dispositivos vetados sob alegações genéricas de inconstitucionalidade:

*Art. 14 (art. 5º, XXXVI, da CF), art. 15 (viola art. 5º, XXXVI, da CF), incisos I e II do § 4º do art. 16 (art. 5º, XXXVI, da CF); parágrafo único do art. 20 (art. 231, §§ 3º e 6º, do CF), art. 25 (art. 231, § 6º); art. 28 (art. 1º, III; art. 5º, caput e art. 231 da CF); art. 29 (art. 113 do ADCT).*

- (03) Dispositivos vetados sob o argumento de contrariedade ao interesse público:

*§ 7º do art. 4º; caput do art. 5º; art. 6º; art. 10; §§ 1º e 2º do art. 18; art. 21; art. 22; §§ 1º e 2º do art. 23; § 3º do art. 24; §§ 1º e 2º do art. 26; parágrafo único e caput do art. 27; e art. 30.*

Os vetos presidenciais acima indicados foram apreciados pelo Congresso Nacional em sessão realizada em 14.12.2023 (Veto nº 30/2023), na qual **foram derrubados, com 321 votos de Deputados Federais e 53 votos de Senadores da República, 44 vetos ao PL nº 2.903, de 2023 (PL nº 490/2007 na Câmara dos Deputados)**. Somente não foram derrubados os vetos ao § 4º do art. 16, ao art. 28 e ao art. 30, por acordo parlamentar.

Os vetos efetuados sob o argumento de “contrariedade ao interesse público”, indicados acima como **número (03)** - com exceção do veto ao art. 30 (não derrubado) -, não oferecem questionamentos constitucionais, uma vez que foram derrubados no exercício de atividade legítima do Congresso Nacional.

O Poder Legislativo entendeu não haver qualquer contrariedade ao interesse público, não restando para tais artigos qualquer dúvida quanto à sua constitucionalidade.

Tais dispositivos revigorados, portanto, não são objeto direto da presente ADC, embora tenham que ser aqui considerados, tendo em vista que a

Lei nº 14.701/2023 somente pode ser compreendida dentro de sua própria unidade, integridade e integração interna. **A Lei nº 14.701/2023 é genuinamente uma decisão política do Congresso Nacional construída na forma de um sistema internamente integrado.**

Os vetos indicados no **número (02)** – com exceção dos vetos aos incisos I e II do § 4º do art. 16 e art. 28 (não derrubados) - acima apresentam frágil alegação de inconstitucionalidade, seja porque não há clara incompatibilidade entre o que estava no PL nº 2.903/2023 e os dispositivos constitucionais indicados como violados, **seja porque vários dos dispositivos já foram objeto de jurisprudência pacífica do STF, iniciada quando do julgamento da PET nº 3.388/RR (caso Raposa Serra do Sol).** Trata-se do caso do parágrafo único do art. 20, art. 25 e art. 29 (confira-se, nesse sentido, as “salvaguardas institucionais” “e”, “f”, “g”, “m”, “n” e “q”, todas fixadas quando do julgamento da PET nº 3.388/RR<sup>2</sup>).

---

<sup>2</sup> **PET nº 3.388**, Tribunal Pleno, relator Ministro AYRES BRITTO, julgamento em 19.03.2009, DJe 24.09.2009. Salvaguardas institucionais constantes do acórdão:

*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;*

.....  
*m) o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios, respeitado o disposto na letra 1, 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;*

.....  
*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;*



Por serem premissas da própria jurisprudência do STF até 27.09.2023 não resta dúvida de que em relação a tais dispositivos não deve pairar qualquer questionamento quanto à sua constitucionalidade.

Os vetos presidenciais nesses artigos revelam, em verdade, discordâncias políticas entre a Presidência da República e o Congresso Nacional. Nesse contexto, o próprio desenho formulado na Constituição - com a possibilidade de derrubada de vetos - já estabelece que é a decisão política das Casas Legislativas que deve vigorar em oposição à posição do Presidente da República.

Tais dispositivos fazem parte do objeto desta ADC, devendo ser declaradas plenamente constitucionais com base nos argumentos que serão aqui desenvolvidos.

Finalmente, os vetos indicados no **número (01)** formam o núcleo do objeto da presente ADC, tendo em vista que representam claras opções políticas do Congresso Nacional divergentes e em específica reação à nova opção hermenêutica adotada pelo STF no julgamento do RE nº 1.017.365/SC em 27.09.2023.

Ademais, tais opções políticas foram plasmadas em lei que, em realidade, representam a observância estrita da jurisprudência do STF que vigorava no Tribunal já em 2003 quando da edição da Súmula 650/STF e consolidada em 19.03.2009 (PET nº 3.388/RR). São dispositivos que, por isso, são infensos agora a qualquer alegação de inconstitucionalidade.

## II. LEGITIMIDADE ATIVA

A Constituição Federal (art. 103, VIII) e a Lei nº 9.868/99 (art. 13 em combinação com o art. 2º, VIII) fixam a plena legitimidade para o ajuizamento de ação declaratória de constitucionalidade de partido político com representação no Congresso Nacional, critério esse que deve ser unicamente auferido quando do momento da propositura da ação, segundo entendimento do próprio STF (ADI nº 3.159 e ADI nº 2.618, relator Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 24.08.2004).

A jurisprudência do STF se assentou no sentido de considerar o partido político com representação no Congresso Nacional legitimado universal



para a propositura de ação do controle concentrado (ADI, ADC ou ADPF), sem a necessidade de demonstrar a satisfação do requisito da pertinência temática para esse ajuizamento.

Atualmente, o **PROGRESSISTAS** detém em seus quadros 50 deputados federais na Câmara dos Deputados e 6 senadores no Senado Federal, perfazendo **56 parlamentares** que atestam a legitimidade do partido para o ajuizamento de ADI, ADC ou ADPF perante o Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup>.

O **REPUBLICANOS** apresenta hoje 44 deputados federais na Câmara dos Deputados e 4 senadores no Senado Federal, perfazendo **48 parlamentares** que garantem a legitimidade do partido para o ajuizamento de ADI, ADC ou ADPF perante o Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup>.

O **PARTIDO LIBERAL (PL)** é representado na Câmara dos Deputados por 99 deputados federais e no Senado Federal por 12 senadores, somando-se **111 parlamentares** que asseguram a legitimidade do partido para o ingresso perante o Supremo Tribunal Federal de ADI, ADC e ADPF<sup>5</sup>.

Além disso, também em cumprimento a entendimento pacificado por esta Corte, os partidos requerentes esclarecem que atua devidamente autorizado pelos seus Diretórios Nacionais, por meio de respectivas procurações específicas anexas, o que reforça a regularidade de sua presente propositura.

Ante o exposto, estão preenchidos todos os requisitos que aferem legitimidade aos partidos políticos ora requerentes para a propositura da presente ADC.

---

<sup>3</sup> Nessa linha, cabe citar ações do controle concentrado ajuizadas pelo PROGRESSISTAS e já julgadas com decisões que confirmam a legitimidade do partido: ADI nº 6.284 (relator Ministro ROBERTO BARROSO), ADI nº 5.526 (relator para o acórdão Ministro ALEXANDRE DE MORAES), ADI nº 3.345 (relator Ministro CELSO DE MELLO), ADPF nº 172 (relator Ministro MARCO AURÉLIO), ADPF nº 969 (relator Ministro GILMAR MENDES), ADPF nº 661 (relator Ministro ALEXANDRE DE MORAES), ADC nº 42 (relator Ministro LUIZ FUX), etc.

<sup>4</sup> Nessa linha, cabe citar ações do controle concentrado ajuizadas pelo REPUBLICANOS e já julgadas com decisões que confirmam a legitimidade do partido: ADPF nº 999 (relator Ministro .LUÍS ROBERTO BARROSO), ADI nº 7.214 (relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI), etc.

<sup>5</sup> Nessa linha, cabe citar ações do controle concentrado ajuizadas pelo PARTIDO LIBERAL e já julgadas com decisões que confirmam a legitimidade do partido: ADI nº 2.728 (relator Ministro MAURÍCIO CORRÊA), ADI nº 2.566 (relator para o acórdão Ministro EDSON FACHIN), ADI nº 1.817 (relator Ministro DIAS TOFFOLI), ADI nº 2.525 (relator Ministro ILMAR GALVÃO), etc.

### III. CABIMENTO DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE.

A ação declaratória de constitucionalidade prevista no art. 102, I, “a”; e art. 103 da CF é cabível quando haja dúvidas quanto à constitucionalidade de lei ou ato normativo a ponto de colocar a sua plena vigência em cheque, mesmo diante do princípio da presunção de constitucionalidade das leis no Brasil.

Trata-se do que a doutrina já classificou como “*a existência de um estado de incerteza gerado por dúvidas ou controvérsias sobre a legitimidade da lei*”<sup>6</sup>.

De fato, no exercício regular, normal e ortodoxo de controle de constitucionalidade de leis por parte do Supremo Tribunal Federal, essa incerteza quanto à constitucionalidade de ato normativo geralmente é provado a partir da demonstração de divergência jurídica ou jurisprudencial quanto à aplicação dessa lei, seja por meio **de ampla e deflagrada discussão em relação à validade da lei**, seja por meio da apresentação de sucessivas decisões judiciais que mostrem que juízes e tribunais do País não raras vezes deixaram de aplicar aquela lei sob o argumento de sua inconstitucionalidade (no âmbito do controle difuso).

A situação que fundamenta o cabimento da presente ADC é diferente dessa última hipótese, uma vez que se tem recentíssima Lei aprovada pelo Congresso Nacional que já nasce no meio de grande disputa política e de questionamentos quanto à sua constitucionalidade.

Não resta dúvidas em relação ao verdadeiro “*estado de insegurança*” quanto à plena vigência da Lei nº 14.701/2023 a partir dos diversos pronunciamentos divergentes em relação ao seu conteúdo.

De fato, basta ter acompanhado as mídias tradicionais, as redes sociais, os jornais e a imprensa em geral para saber que a Lei nº 14.701/2023 foi aprovada no meio de um amplo debate nacional acerca do tema do “marco

---

<sup>6</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 17 ed. São Paulo: Saraiva.jus, 2022 (Série IDP – Linha Doutrina), pág. 1429;



temporal” e do regime jurídico das demarcações de terras indígenas no País. Tais manifestações tinham por objeto **(i)** a pressão pela alteração da jurisprudência do STF e **(ii)** a tramitação do PL nº 490/2007 na Câmara dos Deputados (PL nº 2.903/2023 no Senado Federal).

O próprio julgamento plenário do STF ocorrido em 21.09.2023 foi cercado por indagações, grande discussão pública e embates que resultaram em superação de consolidada jurisprudência da Corte acerca do mesmíssimo assunto e que foi fixada na assentada em 19.03.2009 da PET nº 3.388/RR, reafirmada em 23.10.2013 no julgamento dos embargos de declaração.

O famoso julgamento do caso “Raposa Serra do Sol” foi paradigmático, uma vez que estabeleceu a teoria do “fato indígena” e fixou 19 *salvaguardas institucionais* de forma até então inédita, como modelo de solução jurídico-jurisdicional para o problema das demarcações de terras indígenas e da convivência entre comunidades indígenas e produtores rurais de boa-fé detentores de legítimos títulos de propriedade.

A alteração de jurisprudência foi abrupta e sem aparente razão específica, o que trouxe grande insegurança jurídica, agora corrigida pela manifestação do Congresso Nacional. De qualquer forma, essa mudança jurisprudencial em tema sensível retroalimentou o “estado de incertezas” que forma o contexto de aprovação da Lei nº 14.701/2023.

Diante desse cenário, **é bastante provável e previsível que se instale discussão jurisdicional quanto à validade da nova lei após a derrubada dos vetos, inclusive no âmbito do próprio STF**, por meio da propositura de ações individuais e ações do controle concentrado de constitucionalidade. Tem se tornado excessivamente comum que as forças políticas minoritárias e derrotadas no processo político-democrático realizado no Congresso Nacional busquem salvação jurisdicional, instrumentalizando as ações do controle concentrado, mesmo que sem uma clara e sustentável alegação de inconstitucionalidade.

Torna-se evidente, portanto, que a nova Lei nº 14.701/2023, agora renovada com sua integridade textual tal como imaginada e aprovada pelo Poder Legislativo, seja objeto de iniciativas desses grupos e partidos derrotados no processo democrático e que tentarão sustentar algum discurso de inconstitucionalidade.

O art. 14 da Lei nº 9.868/99, estabelece que:

*“Art. 14. A petição inicial [da ação declaratória de constitucionalidade] indicará:*

*I – o dispositivo da lei ou do ato normativo questionado e os fundamentos jurídicos do pedido;*

*II – o pedido, com suas especificações;*

*III – a existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória.”*

A “controvérsia judicial”, portanto, está plenamente caracterizada sob a forma de intenso debate quanto à constitucionalidade do PL nº 2.903/2023 e, por consequência, da Lei nº 14.701/2023. Inclusive, reforça a controvérsia, **(i)** a oposição entre o julgado da PET nº 3.388/RR e o julgado no RE nº 1.017.365/SC (Tema nº 1.031), e **(ii)** a definição institucional de quem tem a última palavra no assunto: Congresso Nacional (Lei nº 14.701/2023) ou o STF (RE nº 1.017.365/SC).

De uma forma ou de outra, torna-se **cabível a presente ação declaratória de constitucionalidade.**

### **III. DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 14.701, DE 28.12.2023**

#### **DO PROCESSO LEGISLATIVO**

A Lei nº 14.701, de 28.12.2023, é fruto de longa tramitação do PL nº 490, de 2007 (16 anos), apresentado pelo então Deputado HOMERO PEREIRA do Mato Grosso (MT) e inicialmente proposta para alterar a Lei nº 6.001, de 19.12.1973 (Estatuto do Índio).

Em princípio, o PL nº 490/2007 tramitou na Câmara dos Deputados passando pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR).

Com o julgamento pelo STF da PET nº 3.388/RR em 19.03.2009, o citado PL de imediato perdeu tração, em virtude da decisão do Tribunal que aparentemente havia resolvido a questão.





Em virtude da natureza “aditiva” da decisão do STF que, inclusive, fixou enunciados normativos chamados de “*salvaguardas institucionais*” iniciou-se período de discussão e diálogo institucional de forma a alcançar o melhor modelo para se garantir segurança jurídica e, assim, assegurar a plena aplicação do precedente da Corte.

O Poder Legislativo, vale dizer, acatou a jurisprudência do STF e, em nome da segurança jurídica, evoluiu para tentar prever em projeto de lei específico as premissas fixadas pela Corte.

Já em 2017, a Advocacia-Geral da União (AGU) fez editar o Parecer nº 001/2017/GAB/CGU/AGU<sup>7</sup>, referendando a validade e aplicação do entendimento do STF e suas condicionantes e determinando sua observância pelos órgãos jurídicos no âmbito da Administração Pública Federal. Esse parecer somente foi suspenso em 07.05.2020 com a concessão pelo Ministro EDSON FACHIN de tutela provisória incidental nos autos do RE nº 1.017.365/SC, proibindo, por consequência, que a FUNAI se abstinhasse de rever todo e qualquer procedimento administrativo de demarcação de terra indígena com base no citado parecer.

Cabe destacar ainda que no âmbito do próprio STF, aquela jurisprudência fixada no julgamento da PET nº 3.388/RR se consolidou e se espalhou, sendo citada e servindo de base para diversos outros julgamentos do próprio Tribunal: RMS nº 29.087/DF, relator para o acórdão Ministro GILMAR MENDES, DJe 14.10.2014; RMS nº 29.542/DF, relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, DJe 13.11.2014; ACO nº 2.224/MT, relator Ministro LUIZ FUX, decisão monocrática, DJe 18.09.2018; ARE nº 803.462/MS, relator Ministro TEORI ZAVASCKI, DJe 12.02.2015; ACO nº 1.383/MS, relator Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 27.09.2009; MS nº 28.555/DF, relatora Ministra ELLEN GRACIE, DJ 11.02.2010; MS nº 28.567/DF, relatora Ministra ELLEN GRACIE, DJe 05.03.2010; AC nº 2.556/MS, relator Ministro MARCO AURÉLIO, DJe 04.02.2010.

---

<sup>7</sup> O Parecer nº 001/2017 da CGU/AGU, elaborado nos autos do Processo Administrativo nº 00400.002203/2016-01, foi acolhido pela então Advogada-Geral da União, Dra. Grace Maria Fernandez Mendonça, em 19.07.2017 por meio do Parecer nº GMF-05 (art. 41 da LC nº 73, de 10.02.1993)



O precedente do STF no caso “Raposa Serra do Sol” ainda inspirou diversas iniciativas de projetos de lei que, integral ou parcialmente, buscavam transformar em ato normativo o que decidido pelo Tribunal:

- (a) **Na Câmara dos Deputados:** PL nº 1.218, de 2007, do Deputado Valdir Colatto (PMDB-SC); PL nº 1.606, de 2015, do Deputado Nilson Leitão (PSDB-MT); o PL nº 2.302, de 2007, do Deputado Zequinha Marinho (PMDB-PA); o PL nº 2.311, de 2007, do Deputado Edio Lopes (PMDB-RR); o PL nº 3.896, de 2012, do Deputado Padre Ton (PT-RO); o PL nº 1.003, de 2015, do Deputado Edio Lopes (PMDB-RR); o PL nº 5.993, de 2009, do Deputado Felix Mendonça (DEM-BA); o PL nº 2.479, de 2011, do Deputado Alceu Moreira (PMDB-RS); o PL nº 6.818, de 2013, do Deputado Geraldo Simões (PT-BA); o PL nº 1.218, 2015, do Deputado Professor Victório Galli (PSC-MT); o PL nº 1.216, de 2015, do Deputado Covatti Filho (PP-RS); o PL nº 5.919, de 2013, do Deputado Dr. Jorge Silva (PHS-ES).
- (b) **No Senado Federal:** PL do Senado nº 217, de 2010, do Senador Augusto Botelho (PT-RR); o PL do Senado nº 216, de 1995, do Senador João França (PP-RR); o PL do Senado nº 112, de 1993, do Senador César Dias (MDB-RR); o PL do Senado nº 452, de 1999, do Senador Mozarildo Cavalcanti (PFL-RR).

De forma a organizar os trabalhos e dar vinculatividade definitiva ao precedente do STF, houve decisão política no Congresso Nacional para reunir tais projetos de lei sob a tramitação do **PL nº 490/2007**, que passaria a ter o seu conteúdo espelhado na própria decisão do STF.

O PL nº 490/2007, após anos de debates, avaliações nas comissões e pareceres, passaria a uma segunda fase a partir do final de 2017 e a retomada de sua discussão na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.

O novo texto do PL, apresentado pelo Deputado Jerônimo Goergen (PP/RS) em 10.04.2018, de fato, incorporou ao seu texto toda a decisão do STF na PET nº 3.388/RR, especialmente a “*teoria do fato indígena*” e as “*salvaguardas institucionais*”. A partir dali foram várias sessões de debates, apresentação de pareceres, de votos em separado, votações. Em maio de 2019 foi designado novo



relator, Deputado Arthur Maia (DEM/BA), o qual apresentou novo parecer, na exata linha do parecer anterior, ou seja, albergando a jurisprudência do STF.

### DA ALTERAÇÃO RADICAL DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

O Congresso Nacional, entretanto, foi surpreendido com o encaminhamento que o STF deu à questão em fevereiro de 2019, quando o então relator do RE nº 1.017.365/SC, Ministro EDSON FACHIN, submeteu seu processo ao regime de repercussão geral.

A decisão pela existência de repercussão geral indicava surpreendentemente a possibilidade de revisão radical de jurisprudência já consolidada e em assunto muito sensível. Frisa-se, fora aberto o Plenário Virtual para análise da existência da repercussão geral sem a possibilidade de se “reafirmar a jurisprudência”. Além disso, esse surpreendente encaminhamento parecia ignorar toda a complexa tramitação do PL nº 490/2007, visando conceder vinculatividade de ato normativo à decisão do STF de 2009.

Embora a Câmara dos Deputados evoluísse no debate democrático sobre o projeto de lei, esta Suprema Corte imprimiu surpreendente celeridade ao julgamento do caso. Essa condução culminou em duas decisões monocráticas de enorme impacto jurídico e social:

- (a) Em 06.05.2020, a determinação monocrática e desbalanceada de suspensão nacional dos processos judiciais (notadamente ações possessórias, anulatórias de processos administrativos de demarcação e recursos vinculados a essas ações) “*sem prejuízo dos direitos territoriais dos povos indígenas*”.
- (b) Em 07.05.2020, a já citada suspensão do Parecer nº 01/2017 da CGU/AGU com a concessão de “*tutela provisória incidental*” e a suspensão de eventuais revisões de procedimentos administrativos tramitando perante a FUNAI que tratassem de demarcação de terras indígenas.

Tornou-se nítida a vontade de alteração jurisprudencial rápida por meio de novo julgamento antes que o Congresso Nacional consolidasse institucionalmente e legalmente a posição adotada pelo STF em 2009 sobre a



questão que, na prática, acabara de ser suspensa monocraticamente por meio da decisão dessa tutela provisória incidental.

A tramitação do PL nº 490/2007, entretanto, não foi interrompida e o Congresso Nacional já tinha dado indícios suficientes de que exerceria seu papel constitucional até a aprovação de lei regulamentadora do art. 231 da CF, tomando por base o entendimento fixado pelo STF em 2009 (com observância do art. 58, § 2º, I e II, e art. 61 da CF, mas, em especial, do art. 49, XI, da CF).

Porém, ao invés de se respeitar esse claro cenário de atividade dos Poderes, o Tribunal preferiu, sem justificativa plausível para a urgência imprimida ao caso, ultimou o julgamento do RE nº 1.017.365/SC e não aguardou a posição do Legislativo.

Em 21.09.2023, na mesma semana em que o projeto de lei foi submetido para votação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, o Tribunal mudou sua interpretação em relação ao tema demarcações de terras indígenas, **apesar dos inúmeros apelos para que se aguardasse e se respeitasse a atividade legiferante do Congresso Nacional na matéria.**

**Contudo, as teses de julgamento foram definidas no mesmo dia (27.09.2023) em que o Senado Federal concluía, no Plenário, a votação do PL nº 2.903/2023. Em verdade, a situação demonstrou verdadeira desconsideração da manifestação de 43 Senadores da República, maioria absoluta. Mais do que isso, maioria representativa de 67% dos Senadores presentes na sessão Plenária de 27.09.2023.**

Portanto, em 27.09.2023 a tramitação do processo legislativo do PL nº 490/2007 (PL nº 2.903/2023) chegara ao fim, após 16 anos de discussões e debates, a partir de um enorme esforço de unidade parlamentar. O resultado foi a sua aprovação pelos senadores com ampla maioria (tal como tinha ocorrido na Câmara dos Deputados) e seu encaminhamento para promulgação da lei em 29.09.2023 (Ofício SF nº 923 encaminhando a Mensagem SF nº 240/23, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República).

Foram feitos vetos pelo Presidente da República com base no novo julgamento do STF. A base do Governo, vale notar, destacadamente minoritária, restou vencida nesse processo legislativo. A grande maioria dos vetos foram derrubados em sessão do Congresso Nacional realizada em 14.12.2023.



## DO SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONAL DA APROVAÇÃO DA LEI Nº 14.701, DE 28.12.2023

O cenário político no qual se insere a discussão em torno da promulgação da Lei nº 14.701/2023 e da derrubada dos vetos presidenciais exige cautela, engenho e sensibilidade.

O contexto que se produziu exige olhar cuidadoso do art. 2º da CF, de forma a se verificar que, em um Estado Democrático de Direito, não há espaço para “competição” entre Poderes, especialmente em se tratando de atividade típica de um deles.

A estabilidade das instituições e a preservação do bom diálogo entre os Poderes é dever essencial de toda a autoridade pública, especialmente dos órgãos de Cúpula dos Poderes.

O momento evidentemente não remete ao exercício normal, regular e comum de atribuições constitucionais do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

A competência contra-majoritária do Supremo Tribunal Federal de realizar o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos (art. 102, I, “a”, da CF) faz parte dos instrumentos usuais e ordinários de pesos e contrapesos do Sistema Democrático.

Leis e atos normativos aprovados pelo Poder Legislativo quando parlamentares exercem suas funções de mediar interesses e encontrar soluções normativas para o País evidentemente estão sujeitas à fiscalização imparcial de um Tribunal reconhecido como “guardião da Constituição”. Esse é o modelo inspirado na bem-sucedida experiência do Regime Americano e nas práticas europeias do pós-guerra na Europa com os Tribunais Constitucionais. Esse é o *locus* institucional do Supremo Tribunal Federal.

Ocorre que a Lei nº 14.701/2023 não é o resultado de uma atribuição regular e cotidiana da atividade legiferante. **Seu processo legislativo resultou manifestamente na adoção de uma decisão política do Poder Legislativo com os objetivos evidentes de (i) regulamentar o art. 231 da CF, (ii) consolidar anterior jurisprudência do STF e (iii) divergir, por consequência, da nova posição interpretativa adotada pelo Tribunal em 21.09.2023.**



Trata-se de lei discutida e aprovada pelo Parlamento em reação específica à possibilidade de adoção de nova opção hermenêutica pelo STF acerca do art. 231 da CF, o que sempre foi entendido como uma ameaça à segurança jurídica (art. 5º, *caput*, da CF). Tem-se uma situação excepcional no campo da relação entre os Poderes (art. 2º da CF).

O conteúdo normativo encapsulado na Lei nº 14.701/2023 sequer pode ser seriamente questionado de inconstitucionalidade, uma vez que é um espelhamento rigoroso das premissas normativas aprovadas pelo próprio STF no julgamento paradigmático da PET nº 3.388/RR em 2009.

Em outras palavras, a aprovação do PL nº 2.903/2023 do Senado (e do PL nº 490/2007) foi um **ato político de reafirmação da competência constitucional e legislativa do Congresso Nacional** e, enquanto tal, não pode ser objeto de controle de constitucionalidade do STF, especialmente em contexto de promulgação de conteúdo que até então era a própria jurisprudência do Tribunal.

**O momento político no qual se insere essa discussão é ímpar e excepcional a exigir postura de *self-restraint* do Supremo Tribunal Federal, em homenagem ao princípio democrático (art. 1º da CF).** Afinal, levado ao limite, em cenário de discordância republicana entre Poderes acerca de determinado conteúdo normativo, a última palavra em um Regime Democrático, sempre deve ser do Poder Legislativo, verdadeira casa da democracia.

De fato, a definição do regime jurídico-constitucional da demarcação de terras indígenas sempre prescindiu de lei regulamentadora do art. 231 da CF (tudo o que se tinha antes da Lei nº 14.701/2023 era o Decreto nº 1.775, de 08.01.1996; a Portaria MJ nº 14, de 09.01.1996; e a antiga e desatualizada Lei nº 6001, de 19.12.1973), o que expôs o STF a grande responsabilidade de normatizar e regular esse tema a partir dos princípios constitucionais e normas expressas no art. 231 da CF em ambiente que até então não apresentava lei específica.

Esse extenso campo interpretativo levou o Tribunal a definir, por si mesmo, as regras e regimes do tema e, prova disso, é a forte natureza normativa e “aditiva” da decisão do STF no julgamento de março de 2009 da PET nº 3.388/RR.

A falta de lei posterior a 1988 fez com que o STF optasse por específico parâmetro hermenêutico em 2009.



A Lei nº 14.701/2023 vem sanar essa omissão, fixando em norma geral e abstrata os parâmetros já reconhecidos pelo STF como constitucionais. O Congresso, ao fazer assim, assumiu soberanamente sua competência legislativa, o que precisa ser reconhecido e respeitado pelo STF.

Nos últimos anos, tem se ampliado o debate acerca do fenômeno conhecido na doutrina como *“backslash”*, ou reação legislativa, de forma a identificar situações limítrofes e que poderiam resultar, inclusive, em crise institucional. E, de fato, é difícil defender que nesse tema ainda estaríamos em campo jurídico ou constitucional regular.

A Constituição não resolve esse tipo de situação, a não ser por interpretação constitucional extensiva, o que claramente seria uma tentativa de tornar artificialmente jurisdicional um dilema que, por natureza, é político-institucional.

De fato, o STF não apresenta em sua jurisprudência precedentes de declarações de inconstitucionalidade de atos normativos aprovados em reação legislativa a anterior decisão do Tribunal. Reconhece-se, nesses casos, a delicadeza da situação e a necessidade de se evitar uma escalada em divergências institucionais para não se atingir uma situação de crise.

O presente caso, entretanto, está bem aquém de uma hipótese típica de *“backslash”*, embora seja aqui também um claro ato de reafirmação da competência do Parlamento.

É que, nesse caso, não se tem uma lei anteriormente declarada inconstitucional (e que estaria sendo agora reafirmada pelo Congresso), mas sim uma lei nova, que assumiu o conteúdo de anterior e consolidada jurisprudência do STF.

Além disso, é evidente que a decisão adotada no julgamento de 27.09.2023 não envolveu propriamente juízo quanto à inconstitucionalidade do acórdão de 2009 (caso “Raposa Serra do Sol”) do próprio Tribunal, **mas sim uma mudança da opção hermenêutica quanto à forma de compreensão do art. 231 da CF**, opção essa não compartilhada pelo Congresso Nacional diante dos riscos à segurança jurídica.

Ora, na hipótese de a opção hermenêutica do Congresso Nacional na regulamentação do art. 231 da CF ser considerada inconstitucional, por uma

construção lógica, estar-se-á afirmando que o STF possuía jurisprudência inconstitucional. Mais do que isso, seria hipótese inédita de declaração de inconstitucionalidade de norma originária da Constituição, afinal, esta Corte na PET nº 3.388/RR-ED assentou que “*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*” (grifo nosso).

Desse modo, o presente caso revela a necessidade de apelo ao contexto dos “**Diálogos Institucionais**” por meio do qual eventual reação legislativa legítima do Parlamento recoloca a questão examinada pelo STF sob nova perspectiva, adotando novos critérios normativos, oxigenados por longo e profundo debate democrático no Congresso. Trata-se de ponto já reconhecido pelo Tribunal quando do julgamento da ADI nº 5.105/DF<sup>8</sup> em trecho de ementa cuja transcrição se faz aqui necessária:

“ .....

- 1. O hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais repudia a adoção de concepções juriscêntricas no campo da hermenêutica constitucional, na medida em que preconiza, descritiva e normativamente, a inexistência de instituição detentora do monopólio do sentido e do alcance das disposições magnas, além de atrair a gramática constitucional para outros fóruns de discussão, que não as Cortes.*
- 2. O princípio fundamental da separação de poderes, enquanto cânone constitucional interpretativo, reclama a pluralização dos intérpretes da Constituição, mediante a atuação coordenada entre os poderes estatais – Legislativo, Executivo e Judiciário – e os diversos segmentos da sociedade civil organizada, em um processo contínuo, ininterrupto e republicano, em que cada um destes players contribua, com suas capacidades específicas, no embate dialógico, no afã de avançar os rumos da empreitada constitucional e no aperfeiçoamento das instituições democráticas, sem se arvorarem como intérpretes únicos e exclusivos da Carta da República.*
- 3. O desenho institucional erigido pelo constituinte de 1988, mercê de outorgar à Suprema Corte a tarefa da guarda precípua da Lei*

---

<sup>8</sup> ADI nº 5.105, relator Ministro LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgamento em 01.10.2015, DJe 16.03.2016;



*Fundamental, não erigiu um sistema de supremacia judicial em sentido material (ou definitiva), de maneira que seus pronunciamentos judiciais devem ser compreendidos como última palavra provisória, vinculando formalmente as partes do processo e finalizando uma rodada deliberativa acerca da temática, sem, em consequência, fossilizar o conteúdo constitucional.*

*4. Os efeitos vinculantes, ínsitos às decisões proferidas em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade, não atingem o Poder Legislativo, ex vi do art. 102, § 2º, e art. 103-A, ambos da Carta da República.*

*5. Consectariamente, a reversão legislativa da jurisprudência da Corte se revela legítima em linha de princípio, seja pela atuação do constituinte reformador (i.e., promulgação de emendas constitucionais), seja por inovação do legislador infraconstitucional (i.e., edição de leis ordinárias e complementares), circunstância que demanda providências distintas por parte deste Supremo Tribunal Federal.*

.....”

Não se desconhece que no caso específico acima o STF declarou a inconstitucionalidade da Lei oriunda da reação legislativa. Contudo, a Corte expressamente demonstrou sua posição de ausência de monopólio da interpretação da Constituição, devendo, em casos de “backslash”, primar pelo diálogo institucional.

Sob essa perspectiva, o comportamento deste Supremo Tribunal Federal na presente situação que, como já dito, **não configura clássico “backslash”**, deve ser direcionado para o respeito ao diálogo institucional configurado no acolhimento da decisão política do Congresso Nacional.

Frisa-se, o caso expressa o legítimo exercício de atribuição constitucional do Poder Legislativo que albergou a jurisprudência do próprio STF.

Dessa forma, forte nos arts. 1º, 2º e 5º, *caput*, da Constituição Federal, essa ADC sustenta a plena constitucionalidade da Lei nº 14.701/2023 com o texto aprovado pelo Parlamento, após a derrubada dos vetos em sessão do Congresso Nacional.

#### IV. RESUMO DOS PONTOS ARGUÍDOS

A questão nuclear arguida na presente ADC tem evidente importância no quadro geral e nas bases do Estado Democrático de Direito reafirmado pelo art. 1º da Constituição da República e, de forma a tornar mais clara as alegações aqui suscitadas, cabe repassá-las em resumo, a saber:

(01) O Congresso Nacional tem a atribuição política e institucional de regulamentar os dispositivos da Constituição, especialmente o art. 231 da CF.

(02) Em cumprimento a essa sua competência constitucional, Câmara dos Deputados e Senado Federal promoveram longo e substancial processo legislativo no âmbito do PL nº 490, de 2007, o que produziu 16 anos de discussões parlamentares, construção de texto, mediação de interesses e votações que resultaram na Lei nº 14.701/2023.

(03) Na lógica do “diálogo institucional” e respeito ao princípio da harmonia entre poderes (art. 2º da CF), o Poder Legislativo assimilou como premissa do projeto de lei os parâmetros fixados pelo STF no julgamento do caso “Raposa Serra do Sol” (PET nº 3.388/RR), seja na adoção da “teoria do fato indígena”, seja na incorporação ao texto das “salvaguardas institucionais”.

(04) A jurisprudência fixada no caso “Raposa Serra do Sol” se consolidou no Poder Judiciário e no próprio STF, tendo servido de base e de precedente para inúmeros outros julgados.

(05) A consolidação dessa jurisprudência, o encaminhamento dado ao PL nº 490/2007, os esforços da AGU em vincular aquele julgamento e a adaptação dos envolvidos (produtores rurais e comunidades indígenas) aos critérios de julgamento do STF criaram legítimas expectativas e construiu cenário de segurança jurídica no campo.

(06) Surpreendentemente e sem motivo aparente, o STF, agora em nova composição, decidiu por rever esse consolidado entendimento a partir de fevereiro de 2019 com o reconhecimento de repercussão geral do RE nº 1.017.365 (Tema nº 1.031), embora não com o indicativo de “*reafirmação de jurisprudência*”.

(07) As decisões de maio de 2020 adotadas no processo afetado (RE nº 1.017.365/SC) romperam em definitivo com o princípio da segurança jurídica (art. 5º, *caput*, da CF).

(08) O Parlamento, entretanto, já estava com a discussão avançada em torno do PL nº 490/2007, normatizando a própria jurisprudência do STF em exercício típico de sua função institucional.



(09) O PL nº 490/2007 e o PL nº 2903/2023 foram aprovados por ampla maioria de votos no plenário de Câmara dos Deputados e do Senado Federal, após passarem por diversas comissões temáticas, debates, oitivas em audiências públicas, propositura de emendas, pareceres e votações.

(10) No mesmo dia da aprovação do PL nº 2.903/2023 (27.09.2023), o STF, preferindo não aguardar a posição do Parlamento, concluiu o julgamento do Tema nº 1.031, fixando novo enunciado e superando a jurisprudência que já estava consolidada.

(11) A aprovação da Lei nº 14.701/2023, com a derrubada dos vetos com **quórum de aprovação de emenda constitucional (321 votos na Câmara dos Deputados e 53 votos no Senado Federal)** não só significou reação legislativa ao claro indicativo de alteração radical da jurisprudência do STF, mas, acima de tudo, a assunção legítima e soberana de atribuição constitucional que somente cabe ao Parlamento como poder regulamentador da Constituição.

(12) O Tribunal, por outro lado, optou por nova hermenêutica constitucional do art. 231, afastando os parâmetros que faziam parte do julgamento do caso “Raposa Serra do Sol” (PET nº 3.388/RR).

(13) A decisão constitucional e política do Poder Legislativo em matéria de regulamentação do art. 231 da CF, especialmente nesse cenário descrito, é soberana e, nessas circunstâncias, defeso ao controle de constitucionalidade, uma vez que significou a normatização da própria jurisprudência do STF.

(14) Em matéria de aplicação concreta do princípio do respeito e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF), é necessário se estabelecer verdadeiro diálogo institucional, reconhecendo-se o exercício soberano de atribuições constitucionais especialmente em matéria de opções hermenêuticas da Constituição.

(15) Se isso é válido para casos descritos na doutrina como “backslash”, com muito mais razão o Tribunal deve adotar postura de *self-restraint* no presente caso, uma vez que aqui a lei promulgada após a derrubada de vetos significou precisamente a jurisprudência do STF plasmada na forma de ato normativo.

(16) A constitucionalidade da Lei nº 14.701/2023 deve ser declarada com base nos arts. 1º, 2º, 5º, *caput*, e 231 da CF.

## V. CONCLUSÃO E PEDIDO



Por essas razões, o Requerente, sólido na defesa do integral respeito ao princípio basilar da separação e harmonia entre os Poderes Constituídos (art. 2º da CF), requer:

- (01) sejam requisitadas informações à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Presidente da República;
- (02) a manifestação da Advocacia-Geral da União (AGU);
- (03) a oitiva da Procuradoria-Geral da República (PGR);
- (04) juntada dos documentos em anexo; e
- (05) **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.**

Brasília/DF, 28 de dezembro de 2023

**Rudy Maia Ferraz**  
OAB/DF 22940

**Rodrigo de Oliveira Kaufmann**  
OAB/DF 23866

**Felipe Costa Albuquerque Camargo**  
OAB/DF 57365

**Herman Ted Barbosa**  
OAB/DF 10001

**Flávio Eduardo Wanderley Britto**  
OAB/DF 15079

**Marcelo Luiz Ávila de Bessa**  
OAB/DF 12330