

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 87 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: PROGRESSISTAS
REQTE.(S)	: REPUBLICANOS
REQTE.(S)	: PARTIDO LIBERAL
ADV.(A/S)	: RUDY MAIA FERRAZ E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO CONJUNTA
ADC 87, ADI 7.582, ADI 7.583, ADI 7.586 e ADO 86

Trata-se de ações de controle concentrado de constitucionalidade que discutem a conformidade da Lei 14.701/2023 – que versa sobre o reconhecimento, a demarcação o uso e a gestão de terras indígenas – com a Constituição.

1) ADC 87

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

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

2) ADI 7.582

Cuida-se de ação direta ajuizada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e pelos partidos Socialismo e Liberdade e Rede Sustentabilidade, em que se requer a declaração de inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei 14.701/2023: art. 4º, *caput*, I, II, III e IV e §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 7º; art. 6º; art. 9º, *caput* e §§ 1º e 2º; art. 10; art. 11, *caput* e parágrafo único; art. 13; art. 14; art. 15; art. 18, *caput* e § 1º; art. 20, *caput* e parágrafo único; art. 21; art. 22; art. 23, *caput* e §§ 1º e 2º; art. 24, § 3º; art. 25; art. 26, *caput*, § 1º e § 2º, I, II, III e IV; art. 27, *caput* e parágrafo único; art. 31 e redação dada ao inciso IX do art. 2º da Lei 4.132/1963; e art. 32 e redação dada ao inciso IX do art. 2º da Lei 6.001/1973.

Em sede cautelar, os requerentes postulam a concessão de tutela de urgência (CPC, art. 300) para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados.

3) ADI 7.583

Cuida-se de ação direta ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, pelo Partido Comunista do Brasil e pelo Partido Verde, em que se requer a declaração de inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei 14.701/2023: art. 4º, *caput*, I, II, III e IV e §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 7º; art. 5º; art. 6º; art. 9º, *caput* e §§ 1º e 2º; art. 10; art. 11, *caput* e parágrafo único; art. 13; art. 14; art. 15; art. 18, *caput* e § 1º; parágrafo único do art. 20; art. 21; art. 22; art. 23, *caput* e §§ 1º e 2º; art. 24, § 3º; art. 25; art. 26, *caput*, § 1º e § 2º, I, II, III e IV; art. 27, *caput* e parágrafo único; art. 31 e redação dada ao inciso IX do art. 2º da Lei 4.132/1963 e; art. 32 e redação dada ao inciso IX do art. 2º da Lei 6.001/1973.

Em sede cautelar, os requerentes pedem a concessão de tutela de urgência (CPC, art. 300) para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados.

4) ADI 7.586

Cuida-se de ação direta ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista, em que se requer a declaração de inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei 14.701/2023: art. 4º, *caput*, I, II, III e IV e §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 7º; art. 6º; art. 9º, *caput* e §§1º e 2º; art. 10; art. 11; art. 13; art. 14; art. 15; art. 18, *caput* e §§ 1º e 2º; parágrafo único do art. 20; art. 21; art. 22; art. 23, *caput* e §§1º e 2º; art. 24, § 3º; art. 25; §§1º e 2º do art. 26; art. 27; art. 29; art. 31 e redação dada ao inciso IX do art. 2º da Lei 4.132/1963 e; art. 32 e redação dada ao inciso IX do art. 2º da Lei 6.001/1973.

Em sede cautelar, os requerentes postulam a concessão de tutela de urgência (CPC, art. 300) para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados.

5) ADO 86

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão ajuizada pelo partido Progressistas, em que se alega ausente a regulamentação do § 6º do art. 231 da Constituição, notadamente no tocante à ressalva de *“relevante interesse público da União”* a excetuar a regra, veiculada no dispositivo constitucional, segundo a qual *“são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”*.

Como consequência da pretendida procedência da demanda, o partido requerente almeja não somente o reconhecimento da omissão arguida, como também que o STF supra a omissão legislativa, *“incluindo, dentre outras, disposições que visem balancear os interesses constitucionais diversos envolvidos (por exemplo, o direito à propriedade, boa-fé, desenvolvimento nacional, dignidade da pessoa humana etc.)*, (i.1) os serviços de exploração dos recursos hídricos e potenciais energéticos, pesquisa e lavra de riquezas minerais, (i.2) as terras de fronteira, (i.3) as vias federais de

comunicação, (i.4) os perímetros rurais e urbanos dos municípios, (i.5) justo título ou posse de boa-fé das terras anteriores ao marco temporal de 5 de outubro de 1988; e (i.6) a passagem de linhas de transmissão de energia elétrica por terras indígenas (sempre que nas análises sejam observadas desproporcionalidades nos custos econômicos, financeiros e socioambientais das alternativas técnicas e locacionais)”.

É o relato do necessário. **Decido.**

Da leitura das petições iniciais das ações diretas, exsurge a existência de um aparente conflito entre os dispositivos da Lei 14.701/2023 e o entendimento a que chegou o Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 1.017.365/SC (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 14.2.2024).

A alegação de desconformidade entre os preceitos da Lei 14.701/2023 e a interpretação constitucional dada por esta Corte no julgamento do referido precedente representativo é central na argumentação veiculada nas ADIs 7.582, 7.583 e 7.586.

De igual modo, trata-se da premissa que fundamentou o veto, pelo Presidente da República, de parte dos dispositivos do diploma legislativo (Mensagem 536/2023). Ainda que o veto presidencial tenha sido em sua maior parte rejeitado pelo Congresso Nacional, a declaração de constitucionalidade, em especial, dos dispositivos vetados pela Presidência sob a alegação de ofensa à “*adequada exegese constitucional*” realizada pelo Supremo no julgamento do RE 1.017.365/SC é justamente o principal intuito dos requerentes da ADC 87.

Do exame preambular da Lei 14.701/2023, como é de costume em sede de apreciação cautelar, verifico que, aparentemente, diversos de seus dispositivos podem ser lidos em sentido contrário ao entendimento a que chegou o Plenário desta Corte no julgamento do RE 1.017.365/SC (tema 1031 da repercussão geral).

Por ocasião do referido julgamento, em que discutíamos o estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no art. 231 da Constituição,

o Supremo Tribunal Federal decidiu pela fixação das seguintes teses:

“I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;

II - A posse tradicional indígena é distinta da posse civil, consistindo na ocupação das terras habitadas em caráter permanente pelos indígenas, nas utilizadas para suas atividades produtivas, nas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e nas necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, nos termos do § 1º do artigo 231 do texto constitucional;

III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;

IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no § 6º do art. 231 da CF/88;

V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em

dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF;

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

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

VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento;

IX - O laudo antropológico realizado nos termos do Decreto nº 1.775/1996 é um dos elementos fundamentais para a demonstração da tradicionalidade da ocupação de comunidade indígena determinada, de acordo com seus usos, costumes e

tradições, na forma do instrumento normativo citado;

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

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

XII – A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas;

XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei.” (RE 1.017.365/SC, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 14.2.2024).

A Lei 14.701/2023, todavia, contém dispositivos que, ao menos em um exame inicial, podem ser interpretados de modo a contrariar parte das teses fixadas no referido julgamento.

Os arts. 4º, 31 e 32 da Lei 14.701/2023, ao positivarem preceito segundo o qual a ausência da comunidade indígena em 5 de outubro de 1988 na área pretendida impede a caracterização da área como terra tradicionalmente ocupada, mostra-se, em um primeiro olhar, incompatível com a terceira tese fixada no julgamento do **RE 1.017.365/SC**, que estabelece que *“a proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988”*.

De igual modo, situação semelhante se verifica, dentre outros, em relação aos seguintes dispositivos: **(i)** art. 9º (possível conflito com a quinta e a décima teses fixadas); **(ii)** arts. 11 e 23 (possível conflito com a

décima tese fixada); e (iii) art. 13 (possível conflito com a oitava tese fixada).

Além disso, ainda em exame prefacial da Lei 14.701/2023, a decisão legislativa, tendo encaminhado a regulação da questão sob o prisma do critério temporal de ocupação (Lei 14.701/2023, arts. 4º, 31 e 32), aparenta não ter dedicado a mesma atenção aos demais círculos concêntricos previstos no § 1º do art. 231 da Constituição (ACO 312 QO/BA, Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, DJ 27.10.2006), que constituem balizas essenciais para que seja atendida de forma adequada a decisão constituinte – que adotou a concepção de “*terras tradicionalmente ocupadas*”, em detrimento do antigo conceito da “*posse imemorial*”.

Bem assim, a decisão legislativa me parece igualmente ter deixado de dialogar com as recentes contribuições da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre o tema, que apontam para a necessidade de se conciliar o imperativo de preservação das identidades étnicas e culturais em uma sociedade democrática e pluralista no sentido da Convenção Americana com o vetor da segurança jurídica (Constituição, art. 5º, XXXVI).

Nessa linha, a CIDH tem preconizado a necessidade de que os processos de reconhecimento de territórios tradicionais levem em consideração “*a legalidade, necessidade e proporcionalidade da expropriação ou não dessas terras com o fim de alcançar um objetivo legítimo em uma sociedade democrática*” (CIDH, *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai*, Sentença de 17.6.2005, Parágrafo 217. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/357a11f7d371f11cba840b78d4de6d3e7.pdf>. Acesso em: 13.4.2024), em especial quando a pretensão demarcatória versar sobre terras urbanizadas ou consolidadas.

Em tais casos, a CIDH tem deixado em aberto, inclusive, a possibilidade de utilização, a critério da comunidade indígena, da medida prevista no artigo 16.4 da Convenção OIT 169, que prevê a possibilidade de recebimento de “*terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam*

anteriormente” ou mesmo de “indenização em dinheiro ou em bens [...] concedida com as garantias apropriadas”. Foi essa, a propósito, a solução encaminhada pela CIDH em caso recente envolvendo disputa territorial ocorrida no território nacional:

“195. Com respeito à sentença de reintegração de posse favorável a Milton do Rego Barros Didier e Maria Edite Barros Didier, caso a negociação em curso informada pelo Estado, para que recebam uma indenização por benfeitorias de boa-fé não prospere, **conforme a jurisprudência da Corte, o Estado deverá avaliar a possibilidade de sua compra ou a expropriação dessas terras, por razões de utilidade pública ou interesse social.**

196. Caso, por motivos objetivos e fundamentados, não seja, definitivamente, material e legalmente possível a reintegração total ou parcial desse território específico, o Estado deverá, de maneira excepcional, oferecer ao Povo Indígena Xucuru terras alternativas, da mesma qualidade física ou melhor, as quais deverão ser contíguas a seu território titulado, livres de qualquer vício material ou formal e devidamente tituladas em seu favor. O Estado deverá entregar as terras, escolhidas mediante consenso com o Povo Indígena Xucuru, conforme suas próprias formas de consulta e decisão, valores, usos e costumes. Uma vez acordado o exposto, essa medida deverá ser efetivamente executada no prazo de um ano, contado a partir da notificação de vontade do Povo Indígena Xucuru. O Estado se encarregará das despesas decorrentes do referido processo bem como dos respectivos gastos por perda ou dano que possam sofrer em consequência da concessão dessas terras alternativas.” (CIDH, *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus Membros Vs. Brasil*. Sentença de 5.2.2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf. p. 49. Acesso em: 13.4.2024 – grifo nosso).

Recuperando mais uma vez a tipologia dos círculos concêntricos contidos no § 1º do art. 231 da Constituição, observo que os aportes oriundos da CIDH guardam íntima relação com o quarto círculo concêntrico aludido pelo Min. Nelson Jobim (**ACO 312 QO/BA**, Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, DJ 27.10.2006), referente ao juízo de “*necessidade*”, que deve invariavelmente permear a apreciação das pretensões demarcatórias, relativo à constituição de terras indígenas “*necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições*” (Constituição, art. 231, § 1º).

Esse juízo de “*necessidade*” mostra-se ainda mais salutar quando apreciada a situação de demarcações em áreas urbanizadas ou consolidadas. A esse respeito, o Ministro André Mendonça bem lembrou, no voto que proferiu no julgamento do **RE 1.017.365/SC**, a situação da menor terra indígena já demarcada, a Terra Indígena Jaraguá, situada no Município de São Paulo, em área de 1,7 hectare. Quanto à referida terra indígena, pende a apreciação de requerimento de ampliação de seus limites, a fim de aumentar a sua área para 532 hectares. A área resultante da pretendida ampliação é lindeira à rodovia Anhanguera, à rodovia dos Bandeirantes e ao Rodoanel Mário Covas – localidade, como se sabe, altamente urbanizada há muitos anos.

Apesar da inequívoca importância de todas essas questões, a Lei 14.701/2023 aparenta não ter se ocupado completamente da matéria. Os aspectos ora aludidos apontam, ainda que em sede precária, típica dos provimentos acautelatórios, para a existência de uma possível omissão legislativa, na linha do que sustenta o requerente da **ADO 86**.

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

No próprio julgamento do **RE 1.017.365/SC**, diversos Ministros

fizeram menção a essa salutar competência do Congresso Nacional. Nessa linha, fiz referência, em meu voto, às diversas iniciativas legislativas que tramitavam à época no Congresso Nacional acerca do tema discutido, o que qualifiquei como relevante debate a título de *“diálogo institucional que não poderá ser tido como interferência entre os Poderes”*.

Nada obstante, a definição dos limites constitucionais dessa margem de conformação caracteriza-se como questão constitucional de primeira grandeza, a ser enfrentada por esta Corte nas ações de controle concentrado propostas contra o diploma legislativo por meio do qual exercida a referida competência, ora apreciadas conjuntamente.

Todavia, enquanto a Corte não conclui a apreciação meritória de tais ações, preocupa-me sobremaneira a possibilidade de que a persistência de sinais aparentemente contraditórios (teses fixadas no julgamento do RE 1.017.365/SC e ditames da Lei 14.701/2023) possa gerar situação de severa insegurança jurídica.

Preocupa-me, em especial, a situação dos processos judiciais que discutem a constitucionalidade da Lei 14.701/2023, pois a indefinição quanto à adequada interpretação constitucional acerca do tema pode levar à prolação de decisões judiciais cuja eventual depuração do ordenamento jurídico, após pronunciamento futuro do Supremo Tribunal Federal, venha a se mostrar impossível, com graves prejuízos às partes envolvidas (comunidades indígenas, entes federativos ou particulares).

No particular, chamo a atenção ao exíguo lapso temporal transcorrido entre o julgamento do RE 1.017.365/SC, concluído em 27.9.2023, e a edição da Lei 14.701/2023, de 23.10.2023, cujas partes vetadas foram promulgadas em 27.12.2023.

Nesse curto período de tempo, não houve alteração na norma constitucional de parâmetro que justificasse eventual rediscussão do entendimento a que chegou o Supremo Tribunal Federal a seu respeito, **sendo certo que a única alteração jurídica relevante a legitimar a**

rediscussão do tema recém-pacificado é justamente o exercício, pelo Congresso Nacional, de sua competência de conformação legal da norma contida no art. 231 da Constituição (Lei 14.701/2023) – exercício cuja constitucionalidade é discutida nas ações de controle concentrado ora apreciadas.

Em situações que tais, tendo em vista a necessidade de garantia da segurança jurídica (Constituição, art. 5º, *caput* e XXXVI), a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem admitido a concessão de medida cautelar, em ação direta de inconstitucionalidade, para suspender a tramitação de processos judiciais ou administrativos que versem sobre a controvérsia constitucional discutida (ADI 5.609 MC/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Decisão Monocrática, DJe 18.5.2017; ADI 5.956 TP/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Decisão Monocrática, DJe 7.12.2018; ADI 4.412 MC/DF, de minha relatoria, Decisão Monocrática, DJe 26.11.2019).

Nessa linha, considero necessária a concessão de medida cautelar para determinar a imediata suspensão, na forma do art. 21 da Lei 9.868/1999, de todos os processos judiciais que discutam, no âmbito dos demais órgãos do Poder Judiciário, a constitucionalidade da Lei 14.701/2023, enquanto esta Suprema Corte promove a devida apreciação da conformidade da referida norma com a Constituição, à luz das balizas interpretativas já assentadas na jurisprudência da Corte sobre o tema, muitas das quais abordadas no próprio julgamento recente do RE 1.017.365/SC (tema 1031 da repercussão geral).

Concomitantemente à concessão de medida cautelar, considero relevante salientar a necessidade de que processos como os ora apreciados, que envolvem debates político-jurídicos de intenso relevo, sejam tratados de forma diferente dos métodos heterocompositivos, mormente quando os debates jurídicos são obnubilados por questões políticas e ruídos no canal usual dos diálogos institucionais entre os Poderes, fazendo jus a uma governança colaborativa do conflito, intermediado pelo Supremo Tribunal Federal.

Veja-se o ocorrido no caso das Leis Complementares 192/2022 e

194/2022: existia um forte sentimento social de que a escalada dos preços dos combustíveis demandava uma resposta do Poder Público em sentido amplo para aquele problema advindo da guerra da Ucrânia. O ambiente político contornava-se em torno das eleições que se avizinhavam naquela quadra de último ano de mandato para os deputados e alguns senadores, com preparação do ambiente legislativo voltado a responder aos reclamos da sociedade, produzindo-se, naquele contexto, uma medida legislativa que foi seriamente confrontada pelos demais Entes Federativos, por ocasionar perda de receita nos cofres públicos estaduais, distrital e federal.

Distribuídas a mim a **ADPF 984/DF** e a **ADI 7.191/DF**, optei por submeter a condução do litígio aos meios consensuais de resolução de disputas, por compreender, **assim como sucede nesta demanda**, que qualquer resposta advinda dos métodos tradicionais não porá fim à disputa político-jurídica subjacente, merecendo outro enfoque: o da pacificação dos conflitos, na tentativa de superar as dificuldades de comunicação e entendimentos em prol da construção da solução por meio de um debate construído sob premissas colaborativas e propositivas voltadas a resolver os impasses institucionais e jurídicos advindos da Lei 14.701/2023.

Naqueles casos, após a existência de um acordo interfederativo, como resultado da autocomposição, homologado pelo Plenário desta Corte, o Congresso Nacional teve a oportunidade de, por meio da Lei Complementar 201/2023, exercer sua atribuição legiferante e fazer cumprir o acordado, sem qualquer alegação de interferência indevida entre os Poderes, seja intrafederativo, seja interfederativo.

Os métodos autocompositivos não podem ser mais considerados alternativos, impondo-se instar aos atores da jurisdição constitucional a mudança de cultura do litígio constitucional para que aqueles sejam uma das portas de solução da jurisdição constitucional quando houver a necessidade de ampliar as possibilidades de soluções para além das respostas tradicionais de declaração de constitucionalidade ou

inconstitucionalidade, ainda que por meio das técnicas de interpretação conforme à Constituição, apelo ao Legislador ou sentenças aditivas.

Do que sobressai dos relatos públicos de membros de ambas as Casas do Congresso Nacional, há uma desinteligência que necessita de mudança de rumos. A espiral do conflito só tem sua interrupção quando se procura atingir a gênese do conflito, ou seja, o âmago do problema, não podendo ocorrer respostas irrefletidas, ainda que sob as formas tradicionais de atuação institucional.

Da própria petição inicial da **ADC 87**, colhe-se *“que a lei nasce em meio a uma grande disputa política”*, razão pela qual se almeja a declaração de constitucionalidade dos trechos vetados pelo Presidente da República (por razões de alegada inconstitucionalidade), que foram derrubados pelo Congresso Nacional.

De igual modo, nas **ADIs 7.582, 7.583 e 7.586**, há, como já dito, inúmeros e densos argumentos quanto à inconstitucionalidade da legislação em tela, por meio dos quais se defende que o Parlamento desconsiderou frontalmente o que foi decidido por esta Corte nos autos do **RE 1.017.365/SC**, em relação ao qual não haveria margem de conformação pelo Poder Legislativo.

De fato, a temática discutida nas ações de controle concentrado ora apreciadas suscita controvérsias acirradas, de difícil resolução não apenas pela via dos métodos heterocompositivos de resolução de conflitos, como pelo próprio processo político regular. Veja-se, por exemplo, a questão referente ao aproveitamento dos recursos hídricos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas (tematizada, de certa maneira, nos autos da **ADO 86**): em que pese se tratar de atividades expressamente previstas no § 3º do art. 231 da Constituição, a necessária regulamentação para viabilizar o seu exercício até hoje não foi editada, mesmo passados mais de trinta e cinco anos da promulgação da Constituição.

Diante desse cenário, entendo que deve ser adotado um modelo judicial aberto e dialógico de superação do conflito, por meio da

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

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

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

Na esteira da experiência de sucesso desenvolvida na **ADO 25/DF**, de minha relatoria, na qual a solução de impasse das desonerações introduzidas pela Lei Kandir foi construída com a decisiva participação de todos os atores interessados, bem como da Comissão Especial que tratou da distribuição aos Estados do ICMS de Combustíveis, entendo que o atual estágio normativo-legislativo também torna adequada a criação de uma Comissão Especial, à qual caberá, entre outras atribuições a serem definidas posteriormente: (i) apresentar propostas de solução para o impasse político-jurídico em todas as ações de controle concentrado, sob minha relatoria, sem prejuízo de abarcarem outras

demandas em curso nesta Corte, após aquiescência dos respectivos relatores; (ii) propor aperfeiçoamentos legislativos para a Lei 14.701/2023, sem prejuízo de outras medidas legislativas que se fizerem necessárias, voltados à superação do impasse e novo diálogo institucional.

Todavia, considero importante registrar que, para sentar-se à mesa, é necessário disposição política e vontade de reabrir os flancos de negociação, despindo-se de certezas estratificadas, de sorte a ser imperioso novo olhar e procedimentalização sobre os conflitos entre os Poderes, evitando-se que o efeito *backlash* seja a tônica no tema envolvendo a questão do marco temporal.

DISPOSITIVO

1. Ante todo o exposto, **defiro parcialmente** a medida cautelar requerida nas ADIs 7.582, 7.583 e 7.586 e determino, *ad referendum* do Pleno, a suspensão, na forma do art. 21 da Lei 9.868/1999, de todos os processos judiciais que discutam, **no âmbito dos demais órgãos do Poder Judiciário**, a constitucionalidade da Lei 14.701/2023, até que o Supremo Tribunal Federal se manifeste definitivamente sobre a matéria ou até eventual decisão desta Corte em sentido contrário.

Saliento, por oportuno, que a suspensão processual ora determinada não impede a eventual concessão de tutelas de urgência a fim de impedir perecimento de direito ou evitar a ocorrência de dano irreparável (CPC, arts. 296, parágrafo único e 314).

Oficie-se aos Presidentes de todos os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais do país, com cópia desta decisão. A comunicação aos Juízos de 1º grau deverá ser feita pelo Tribunal com os quais mantenham vinculação administrativa.

Na sequência, inclua-se em pauta para o julgamento colegiado do referendo da medida cautelar (RISTF, art. 21, V).

2. Determino, ainda, a intimação de todos os autores das ações de controle concentrado de constitucionalidade ora apreciadas, bem ainda dos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, além da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem propostas no contexto de uma nova abordagem do litígio constitucional discutido nas ações ora apreciadas, mediante a utilização de meios consensuais de solução de litígios.

Solicita-se, desde logo, o apoio do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL para a condução das audiências em auxílio aos trabalhos dos mediadores/conciliadores a serem nomeados oportunamente.

3. Tendo em vista a identidade de causa de pedir entre as ações ora apreciadas, determino a tramitação conjunta da **ADC 87**, das **ADIs 7.582, 7.583 e 7.586** e da **ADO 86**.

À Secretaria para que promova as anotações necessárias, devendo trasladar para cada um dos processos cópia da presente decisão, intimando-se todos os requerentes.

4. Aprecio, por oportuno, os pedidos de ingresso no feito, na qualidade de *amicus curiae*, exame ao qual procedo à luz do parâmetro da representatividade adequada (**RE 817.338 AgR**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 24.6.2019).

Tendo em vista a relevância da questão constitucional discutida e a representatividade dos postulantes, defiro, com fundamento no art. 6º, § 1º, da Lei 9.882/1999 e no art. 138 do CPC, os pedidos das seguintes entidades: Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) (**ADC 87**, eDOC 19); Federação de Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso do Sul (FAMASUL) (**ADC 87**, eDOC 30); Federação de Agricultura do Estado do Paraná (FAEP) (**ADC 87**, eDOC 37); Associação Juízes para a Democracia (**ADC 87**, eDOC 112; **ADI 7.582**, eDOC 69; **ADI 7.583**, eDOC 32; **ADI 7.586**, eDOC 19); Conectas Direitos

Humanos e Comissão de Defesa dos Direitos Humanos Dom Paulo Evaristo Arns (ADI 7.582, eDOC 20); Instituto Socioambiental (ISA) (ADI 7.582, eDOC 27; ADI 7.583, eDOC 20; ADI 7.583, eDOC 7); Observatório do Clima e outros (ADI 7.582, eDOC 33); Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) (ADI 7.582, eDOC 52); Comissão Guarani Yvyrupa (CGY) (ADI 7.582, eDOC 58); Centro de Trabalho Indigenista (CTI) (ADI 7.582, eDOC 63); Povo Indígena Xokleng da Terra Indígena Ibirama La-Klãnõ (ADI 7.582, eDOC 75); e Conselho Indigenista Missionário (CIMI) (ADI 7.582, eDOC 79).

À Secretaria, para a inclusão do nome dos interessados e de seus respectivos patronos e patronas.

Indefiro, todavia, os pedidos de ingresso formulados por Fabio de Oliveira Ribeiro (ADC 87, eDOC 12; ADI 7.582, eDOC 16), por ausência de representatividade adequada.

5. Determino, de modo concomitante com a intimação para manifestação sobre a utilização dos meios consensuais de solução de litígios, a intimação, no prazo de 30 (trinta) dias, das duas casas do Congresso Nacional para a prestação de informações (Lei 9.868/1999, arts. 6º e 11).

Após, intime-se, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, para manifestação na forma do art. 8º da Lei 9.868/1999.

Ao final, voltem-me os autos conclusos.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 22 de abril de 2024.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente