



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

Excelentíssimo Senhor Ministro GILMAR MENDES, Relator das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7582, 7583 e 7586, e da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 87

1. A União, por seus advogados infra-assinados, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, no âmbito da Comissão Especial constituída nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7582, 7583 e 7586, bem como na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 87, apresentar a **proposta do Plano Transitório para Regularização das Terras Indígenas em Litígio Judicial**, conforme compromisso reafirmado na audiência realizada em **23 de junho de 2025**, no âmbito da Comissão Especial de Conciliação, nos termos que seguem.

2. A proposta ora apresentada é fruto da participação ativa da União nas discussões conduzidas pela referida Comissão, instituída por determinação deste Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, com o objetivo de **viabilizar soluções consensuais** para os conflitos judicializados envolvendo a aplicação da legislação vigente e o Tema 1031, especialmente quanto à regularização fundiária de terras indígenas.

3. Na audiência supracitada, a União comprometeu-se a apresentar um plano de transição compatível com as balizas constitucionais fixadas por este Egrégio Tribunal no julgamento do **Tema 1031 de Repercussão Geral**, harmonizando os parâmetros estabelecidos na jurisprudência consolidada com as possibilidades de solução do passivo demarcatório.

4. O **Plano de Transição** tem por finalidade assegurar a passagem ordenada entre o regime anterior – que, à luz do art. 231, § 6º, da Constituição Federal, limitava a indenização às benfeitorias necessárias e úteis – e o novo modelo jurídico reconhecido pelo STF, que admite, **em hipóteses excepcionais, a indenização pela terra nua**.

5. Busca-se dar concretude, em especial, ao **item VI do Tema 1031**, que reconheceu a existência de um passivo indenizatório nos seguintes termos:

"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.**"

6. Diante dessa nova hermenêutica constitucional, revela-se necessária a adoção de um regime transitório que viabilize a instalação de **núcleos de mediação e conciliação**, voltados à resolução consensual de litígios fundiários, garantindo segurança jurídica às partes, respeito aos direitos originários dos povos indígenas e tratamento equitativo aos ocupantes de boa-fé.

7. Por se tratar de regime transitório, voltado a regulamentar a transição do modelo indenizatório limitado às benfeitorias necessárias e úteis para a nova sistemática que, em hipóteses excepcionais, admite a indenização pela terra nua, é evidente que o plano **não tem por finalidade assegurar aos particulares o pagamento de valor de mercado**. Seu objetivo é, antes, proporcionar uma solução equânime e juridicamente segura, apta a promover o apaziguamento dos conflitos fundiários, em conformidade com os preceitos constitucionais e as diretrizes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1031.

8. Nesse contexto, destaca-se o **acordo celebrado no Mandado de Segurança nº 25.463**, homologado em 2024, relativo à **Terra Indígena Nanderu Marangatu**, no qual se pactuou o pagamento de R\$ 146 milhões como indenização global e indivisível aos ocupantes de boa-fé. Considerando-se a área aproximada de 9.317 hectares, o valor médio por hectare foi de R\$ 15.670,28, correspondente a **62,2% do Valor Total do Imóvel (VTI) mínimo**, com base na tipologia “geral” do Atlas do Mercado de Terras – ano-base 2023, elaborado pelo INCRA, que indicava o valor de R\$ 25.211,85 por hectare.

9. Diante da inexistência de versões atualizadas do Atlas do Mercado de Terras para os anos de 2024 e 2025, a proposta da União adota como **referência técnica o Atlas de 2023**, elaborado pelo INCRA, como base objetiva para a formulação de propostas indenizatórias. Trata-se de parâmetro suficientemente técnico e confiável, apto a orientar a construção de soluções consensuais no contexto judicial.

10. O presente caso ilustra, com nitidez, a necessidade de superação de impasses que não se resolvem por mera aplicação linear do direito. Exige-se, aqui, a adoção de **soluções normativamente inovadoras e institucionalmente coordenadas**, compatíveis com a complexidade

da matéria fundiária indígena e com os desafios impostos pela implementação das balizas fixadas no Tema 1031.

11. À luz do “pensamento do possível” de **Peter Häberle**<sup>[1]</sup> – sempre lembrado nas reuniões de conciliação –, a Constituição “*não é uma norma fechada, mas sim um projeto em contínuo desenvolvimento, representativo de conquistas e experiências e ao mesmo tempo aberto à evolução e à utopia*”. Esse pensamento, baseado na abertura às alternativas, sustenta que “[o] pensamento do possível é o pensamento em alternativas. Deve estar aberto para terceiras ou quartas possibilidades” – o que fundamenta a legitimidade constitucional do **Plano Transitório** como solução destinada a harmonizar: (i) a supremacia dos direitos originários dos povos indígenas, (ii) a justa compensação dos ocupantes de boa-fé e (iii) a pacificação social.

12. Inspirado por essa hermenêutica pluralista, o Plano privilegia mecanismos dialógicos e escalonados, viabilizando a construção de **consensos progressivos** entre os múltiplos intérpretes constitucionais – Tribunal, União, Funai, entes federados, comunidades indígenas e particulares – sem prejuízo à segurança jurídica ou à efetividade dos direitos fundamentais. A própria ambiência de aplicação do Plano favorece esse processo progressivo de composição, voltado à superação responsável dos litígios fundiários.

13. Nesse mesmo espírito, o Plano ora submetido **se afirma como medida de transição comprometida com o futuro das demarcações**, oferecendo, dentro dos **limites normativos, financeiros e operacionais** atualmente disponíveis, a **solução viável no presente**. Contudo, permanece aberto a novas realidades, apto a ser aprimorado após a aplicação da primeira rodada de negociações, inclusive prevendo a possibilidade de adição de novas Terras Indígenas.

14. Materializa-se, assim, o dever constitucional de buscar “*terceiras ou quartas vias*” capazes de conciliar, sem absolutismos, os direitos originários, a compensação justa e a paz social – conforme propõe o ethos pluralista de Häberle, para quem “*na res publica existe um ethos jurídico específico do pensamento em alternativa, que contempla a realidade e a necessidade, sem se deixar dominar por elas*”<sup>[2]</sup>.

15. Portanto, o Plano de Transição, anexo a esta petição, é resultado direto das discussões travadas na Comissão de Conciliação e reflete o compromisso da União em viabilizar uma solução que harmonize os interesses dos povos indígenas, dos ocupantes de boa-fé e do próprio Estado,

estabelecendo diretrizes operacionais para a implementação gradual das determinações do Tema 1031.

16. Ademais, a medida possui elevado potencial para **destensionar conflitos fundiários historicamente judicializados**, ao oferecer uma janela transitória de resolução consensual, com a devida segurança jurídica. Trata-se de **porta de saída institucional para litígios pendentes**, criando condições para a aplicação plena e ordenada do novo regime jurídico do Tema 1031 após o julgamento dos embargos de declaração ainda pendentes neste Supremo Tribunal Federal.

17. Diante do exposto, a União:

**REQUER** o recebimento e a juntada da presente petição e do **Plano Transitório, bem como de seus Anexos I, II e III** aos autos da **ADC nº 87 e das ADI nº 7582, 7583 e 7586**, para fins de apreciação pelas partes e por este Egrégio Tribunal, **com posterior homologação pelo Plenário**, se assim entender Vossa Excelência.

Termos em que espera deferimento.

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

Advogado-Geral da União

JUNIOR DIVINO FIDELES

Adjunto do Advogado-Geral da União

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

# PEDRO VIDAL BASTOS GUIMARÃES

Diretor do Departamento de Assuntos Federativos, Substituto

IGOR CORTIZO QUINTANILHA DO NASCIMENTO

Advogado da União

## Notas:

1. MENDES, Gilmar F.; VALE, André R. *O pensamento de Peter Häberle na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Observatório da Jurisdição Constitucional, Ano 2, 2008/2009, p. 44-46. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/download/553/365/1784>
2. Häberle, Peter. Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenken, in: Die Verfassung des Pluralismus, Königstein/TS, 1980, p. 3.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2679586271 e chave de acesso 4d01638b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 26-06-2025 21:38. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2679586271 e chave de acesso 4d01638b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 26-06-2025 21:48. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por PEDRO VIDAL BASTOS GUIMARAES, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2679586271 e chave de acesso 4d01638b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PEDRO VIDAL BASTOS GUIMARAES, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 26-06-2025 22:00. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por JÚNIOR DIVINO FIDELES, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2679586271 e chave de acesso 4d01638b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JÚNIOR DIVINO FIDELES, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 26-06-2025 21:41. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.