



O MARCO TEMPORAL É INCONSTITUCIONAL!

Cartilha sobre o futuro dos direitos dos povos indígenas do Brasil e enfrentamento da crise climática



SU- MÁ- RIO

1. A tese do Marco Temporal	04
O que é a tese do Marco Temporal?	05
Origens do debate no judiciário	05
Retrocessos aos direitos indígenas	07
por meio de atos normativos editados pela Administração Pública federal	
Início da discussão legislativa:	07
tramitação de Projetos de Lei contrários aos direitos indígenas	
2. O Direito Originário	10
O que é a Teoria do Indigenato?	11
Qual a importância do Direito	12
Originário para a garantia dos territórios indígenas?	
3. O cenário atual	14
Lei 14.701/2023	15
Decisão conjunta ADC 87, ADI 7.582,	16
ADI 7.583, ADI 7.586 e ADO 86 e os trabalhos da Câmara de Conciliação	
4. Alerta Congresso	18
5. Impactos da tese do	22
Marco Temporal	

1

A TESE DO MARCO TEMPORAL



Foto: Nádia Nádila

O que é a tese do Marco Temporal?

A tese do marco temporal é uma interpretação jurídica que busca limitar os direitos territoriais dos povos indígenas no Brasil com base em um critério temporal. De acordo com essa tese, os povos indígenas só teriam direito à demarcação de terras que estivessem efetivamente ocupando em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal.

A tese ignora o histórico de expulsões, violências e remoções forçadas sofridas por diversas comunidades, muitas das quais foram impedi-

das de permanecer em suas terras justamente por ações de grileiros, fazendeiros ou pelo próprio Estado. Além disso, a Constituição de 1988 reconhece o direito originário dos povos indígenas às suas terras tradicionais, independentemente da data de ocupação, de modo que esse direito não pode ser condicionado a um marco temporal arbitrário. A discussão sobre a validade ou não dessa tese tem gerado intensos debates no Congresso Nacional, no Supremo Tribunal Federal (STF) e na sociedade brasileira como um todo, por envolver questões fundamentais de justiça histórica, proteção cultural e respeito aos direitos constitucionais dos povos originários.

Origens do debate no judiciário

A discussão sobre o marco temporal no Judiciário teve início em 2009, durante o julgamento do caso Raposa Serra do Sol (Petição 3.388). Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a demarcação das terras indígenas, mas impôs uma série de exigências específicas para aquele caso, conhecidas como “salvaguardas institucionais” – para além do próprio critério do marco temporal.

O STF, ainda em relação ao caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, no julgamento de Embargos de Declaração no ano de 2013, entendeu que “*decisão proferida em ação popular é desprovida de força vinculante, em sentido técnico*”¹, de modo que os efeitos daquele julgamento se limitavam apenas àquele caso concreto. Apesar disso, o argumento do marco temporal continuou sendo usado por parlamentares e juristas ligados aos interesses do agronegócio e do capital, como forma de enfraquecer os direitos territoriais dos povos indígenas.

1 BRASIL. Embargos de Declaração na Petição 3.388 Roraima. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal (Plenário) [2013]. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423#:~:text=A%20decis%C3%A3o%20proferida%20em%20a%C3%A7%C3%A3o,que%20se%20discuta%20mat%C3%A9ria%20similar>>. Acesso em: 10 mai. 2025.

Esses atores sociais e econômicos passaram a massificar demandas judiciais buscando anular as demarcações de Terras Indígenas e ordenar o despejo de comunidades inteiras, ao passo que intensificaram a pressão para aprovar atos normativos e propostas legislativas contrárias aos direitos dos povos indígenas. Isso porque o argumento central da tese do marco temporal reside na premissa de que a ausência de um critério temporal objetivo para a ocupação das terras indígenas gera insegurança jurídica e acirra conflitos fundiários.

Contudo, trata-se, na realidade, de um grave retrocesso aos direitos constitucionais, além de uma afronta à dignidade, autonomia e sobrevivência dos povos originários. Ressalta-se, ainda, sem desconsiderar o projeto colonial perpetuado ao longo de toda a história deste país, que **inúmeras comunidades indígenas também foram forçadas a deixar seus territórios durante a ditadura civil-militar** instaurada na década de 60, sendo que retorno ao território ancestral apenas se tornou uma possibilidade após a redemocratização. Uma vez que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os direitos humanos, sociais e específicos dos povos indígenas foram colocados na ordem jurídica brasileira.

O mais recente e emblemático caso envolvendo a tese do marco temporal é o Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365, cujo caso paradigmático trata do território do povo Xokleng

e resultou na definição do Tema 1031 de repercussão geral.

Nesta ocasião, o STF, por 9 votos a 2, decidiu que a data da promulgação da Constituição Federal de 1988 não pode ser utilizada para definir a ocupação tradicional da terra por essas comunidades. A decisão também destacou a necessidade de respeitar o devido processo legal e a consulta livre, prévia e informada, conforme previsto na Convenção 169 da OIT.

O Tema 1031 possui repercussão geral, o que significa que seu teor deve orientar todos os demais processos judiciais sobre demarcação de terras indígenas no país, veiculando a interpretação constitucional e, ao mesmo tempo, que se destina a inibir tentativas de restringi-los por meio de interpretações regressivas.

Tanto o caso Raposa Serra do Sol quanto o julgamento do povo Xokleng revelam o papel central do STF na definição dos rumos da política indigenista no Brasil. Enquanto o primeiro caso consolidou a posse indígena e a demarcação contínua, ainda que com condicionantes controversas, o segundo rejeitou de forma contundente uma das principais teses usadas para limitar o reconhecimento de terras tradicionais - em que pese haja também pontos controversos, como a própria questão da indenização por terra nua e o direito de retenção dos não-indígenas.

Retrocessos aos direitos indígenas por meio de atos normativos editados pela Administração Pública federal

A Portaria AGU nº 303, de 2012, e o Parecer nº 001/2017/AGU

A Portaria AGU nº 303/2012 e o Parecer nº 001/2017/AGU são exemplos nítidos de como instrumentos jurídicos da Administração Pública podem ser utilizados para restringir direitos constitucionais dos povos indígenas. A Portaria 303 buscou aplicar, de forma ampla, as 19 condicionantes fixadas pelo STF no julgamento da Petição nº 3.388/RR, que tratou da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, entendendo-as indevidamente a todas as terras indígenas do país, mesmo sem efeito vinculante geral.

Essa tentativa de uniformização foi duramente criticada, por representar grave retrocesso nos direitos indígenas, ao beneficiar interesses econômicos e agravar conflitos fundiários. Diante da forte mobilização social, de manifestações de órgãos internacionais e de questionamentos judiciais, o STF, no bojo da própria Petição nº 3.388/RR, esclareceu que as condicionantes se aplicavam exclusivamente àquele caso concreto, e que qualquer tentativa de extensão, como feita pela

Portaria 303, seria inconstitucional, levando, assim, à sua suspensão definitiva em 2013.

O Parecer nº 001/2017 agravou ainda mais esse cenário ao impor, como diretriz obrigatória para toda a Administração Pública Federal, a tese do marco temporal de ocupação das terras indígenas. O que paralisou processos de demarcação e aprofundou os conflitos territoriais, contrariando frontalmente a Constituição Federal e tratados internacionais, como a Convenção 169 da OIT. Esse parecer, embora posteriormente suspenso pelo STF durante o julgamento do RE 1.017.365 (Tema 1031), evidenciou como interpretações jurídicas podem ser instrumentalizadas para atender interesses econômicos em detrimento dos direitos fundamentais e da própria sobrevivência das mais de 300 etnias indígenas no Brasil.

Início da discussão legislativa: tramitação de Projetos de Lei contrários aos direitos indígenas

A decisão do STF representou um importante obstáculo jurídico à consolidação do marco temporal como entendimento oficial da Administração Pública, restabelecendo a interpretação constitucional que reconhece os direitos originários dos povos indígenas

às suas terras, independentemente da data de ocupação. Contudo, essa vitória no campo jurídico foi imediatamente seguida por um movimento político articulado no Congresso Nacional, marcado pela tramitação acelerada de Projetos de Lei que visam institucionalizar, por via legislativa, os mesmos limites e retrocessos que o parecer da AGU havia tentado impor administrativamente.

Esse deslocamento do embate para o campo legislativo revela a persistência de uma estratégia coordenada para enfraquecer os direitos territoriais dos povos indígenas por diferentes meios institucionais. Diversos projetos de lei passaram a tramitar com forte apoio da bancada ruralista e de setores ligados ao agronegócio, à mineração e à exploração de recursos naturais, propondo desde a legalização do marco temporal (como o PL nº 490/2007 na Câmara, que foi renumerado como PL nº 2.903/2023 e promulgado na forma da Lei nº 14.701/2023) até a flexibilização das regras para ocupação de terras indígenas por não indígenas, especialmente para fins econômicos.

Outra frente de ataque aos direitos dos povos originários se consolidou por meio do Projeto de Lei nº 191/2020, encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, à época do Governo Bolsonaro. Esse projeto visava regulamentar a exploração mineral, de hidrocarbonetos e o aproveitamento hídrico em terras indígenas, abrindo espaço para a entrada legalizada

de grandes empreendimentos de mineração, construção de hidrelétricas e extração de petróleo e gás natural em áreas tradicionalmente ocupadas.

O PL 191 representou uma ameaça profunda à integridade física, cultural e territorial dos povos indígenas, pois autoriza atividades altamente degradantes em territórios onde o modo de vida tradicional depende diretamente da preservação ambiental. O texto do projeto ignora as garantias previstas na Constituição de 1988, que condicionam qualquer aproveitamento de recursos naturais em terras indígenas a uma lei complementar e à consulta prévia, livre e informada das comunidades afetadas, conforme determina a Convenção nº 169 da OIT. Ao tentar regulamentar esse tipo de exploração por meio de um projeto de lei ordinária, o PL 191 não apenas fere a hierarquia normativa, mas também coloca em risco a autodeterminação dos povos indígenas ao permitir que o Estado decida, em última instância, sobre a viabilidade dos empreendimentos mesmo diante da recusa das comunidades.

Com a posse do Presidente Lula, em 2023, a União requereu o arquivamento do PL 191/2020 no Congresso Nacional. Contudo, o **intuito de regulamentar a mineração em terras indígenas permanece e têm se reconfigurado em decisões recentes do Supremo Tribunal Federal e da Presidência do Senado Federal.**

Isso porque, ao julgar liminarmente o Mandado de Injunção nº 7490, o

Ministro Flávio Dino determinou que o Congresso Nacional formule uma legislação para regulamentar a exploração mineral e hídrica em Terras Indígenas no prazo de 24 meses. E, em 24 de junho de 2025, essa decisão foi referendada de forma unânime pelos Ministros do STF, de modo a abrir um precedente perigoso: uma mudança tão significativa pode acontecer sem qualquer participação dos povos indígenas, menos ainda com direito a veto.

Paralelamente, o Senado Federal instituiu, por meio do Ato da Presidência nº 1/2025, um Grupo de Trabalho (GT) encarregado de elaborar, em até seis meses, um projeto de lei para regulamentar a pesquisa e lavra de minerais em Terras Indígenas. A iniciativa, de autoria do Senador Davi Alcolumbre (União/AP), designou ninguém menos do que a Senadora Tereza Cristina (PP/MS), ex-Ministra da Agricultura do Governo Bolsonaro e ferrenha defensora dos interesses ruralistas no Congresso, como presidente dos trabalhos.

Composto por 11 parlamentares, o grupo tem maioria favorável à expansão do agronegócio e da mineração em territórios indígenas, restando apenas quatro membros que se posicionaram contra o então PL 2903/2023 - hoje convertido na Lei nº 14.701/2023. A referida legislação, denominada de Lei do Genocídio Indígena pelo movimento indígena nacional, é contestada no STF pela APIB e por partidos políticos diante das inúmeras inconstitucionalidades que contém. Entre os pontos

criticados estão a institucionalização do marco temporal, o enfraquecimento do direito à consulta prévia, a alteração do processo demarcatório previsto no art. 231 da Constituição e a tentativa de flexibilizar o usufruto exclusivo das terras indígenas, autorizando contratos econômicos com não indígenas.

A aprovação de tais projetos, e de demais proposições que serão detalhadas na seção Alerta Congresso, representaria uma verdadeira anistia institucional à grilagem e às invasões de terras indígenas. De modo a criar um efeito dominó que compromete não apenas os direitos territoriais dos povos indígenas, mas também todo o equilíbrio ambiental e o cumprimento dos compromissos climáticos assumidos pelo Brasil. Ao favorecer interesses privados em detrimento de direitos coletivos constitucionalmente assegurados, o Estado se coloca como agente de desproteção dos povos originários, ao invés de cumprir seu papel garantidor.

Além disso, esses projetos revelam uma concepção de desenvolvimento baseada na expansão desordenada da fronteira agrícola, em oposição a modelos sustentáveis e plurais de ocupação do território nacional. Trata-se, portanto, de um processo legislativo que, ao promover a legalização da ilegalidade, consolida a violação sistemática dos direitos humanos e territoriais dos povos indígenas, comprometendo a democracia e a justiça socioambiental no país ■

2

O
DIREITO
ORIGINÁRIO

O que é a Teoria do Indigenato?

A teoria do indigenato é um princípio jurídico que reconhece o direito originário dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam. Isso significa que esses direitos existem desde antes da formação do Estado brasileiro e independem de qualquer ato formal do governo para serem válidos. Ou seja, os povos indígenas não precisam apresentar documentos ou comprovar posse contínua da terra em determinada data; basta demonstrar que aquele território faz parte de sua ocupação tradicional, conforme seus usos, costumes e formas próprias de organização.

Esse entendimento está previsto na Constituição Federal de 1988, especialmente no artigo 231, que reconhece os direitos indígenas como anteriores à atual estrutura jurídica do Estado. **A teoria do indigenato, portanto, protege as comunidades indígenas que foram expulsas de suas terras, inclusive por meio de violência ou ações ilegais, garantindo a elas o direito à restituição dos territórios ancestrais.** A Constituição Federal de 1988, no art. 231, §1º, estabelece que:

“ São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

—Grifo nosso

Por ser a base fundamental para a própria existência das populações indígenas, o direito originário ao território eleva-se ao status de Direitos Fundamentais. Sobre a questão, assim se manifestou o Ministro Relator Edson Fachin durante o julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.017.365/SC – que, ao final, declarou inconstitucional a tese do Marco Temporal:

“

Em primeiro lugar, incide sobre o disposto no artigo 231 do texto constitucional a previsão do artigo 60, §4º da Carta Magna, consistindo, pois, cláusula pétrea à atuação do constituinte reformador, que resta impedido de promover modificações tendentes a abolir ou dificultar o exercício dos direitos individuais e coletivos emanados do comando constitucional do artigo citado. [...]

Em segundo lugar, os direitos emanados do artigo 231 da CF/88, enquanto direitos fundamentais, estão imunes às decisões das majorias legislativas eventuais com potencial de coartar o exercício desses direitos [...].

Em terceiro lugar, por se tratar de direito fundamental, aplica-se aos direitos indígenas a vedação ao retrocesso e a proibição da proteção deficiente de seus direitos, uma vez que atrelados à própria condição de existência e sobrevivência das comunidades e de seu modo de viver.

—Grifo nosso

O Ministro do STF Roberto Barroso, no mesmo sentido, defende que:

“*Como a cultura integra a personalidade humana e suas múltiplas manifestações compõem o patrimônio nacional dos brasileiros (CF/88, arts. 215 e 216), parece plenamente justificada a inclusão do direito dos índios à terra entre os direitos fundamentais tutelados pelo art. 60, § 4o, IV, da Constituição*”.

—Grifo nosso

Essa interpretação reforça que o direito dos povos indígenas à terra não é apenas uma questão de política pública ou de conveniência administrativa, mas uma garantia constitucional inegociável, vinculada diretamente à dignidade da pessoa humana e à pluralidade cultural reconhecida pelo Estado brasileiro. A teoria do indigenato, nesse sentido, se contrapõe estruturalmente a qualquer tentativa de condicionar a titularidade dos territórios tradicionais a marcos temporais arbitrários.

A partir dessa perspectiva, qualquer proposta legislativa, administrativa ou judicial que busque relativizar ou enfraquecer o direito originário deve ser compreendida como uma afronta direta à Constituição e aos princípios do Estado Democrático de Direito. A proteção aos territórios indígenas não pode ser condicionada a interesses econômicos, à pressão de setores produtivos ou à conjuntura política, pois está assegurada como cláusula pétrea, ou seja, não sujeita à restrição ou exclusão, mesmo que por emendas constitucionais.

Qual a importância do Direito Originário para a garantia dos territórios indígenas?

A importância do direito originário consiste, principalmente, na função de afirmar a legitimidade histórica e cultural da relação dos povos indígenas com seus territórios. Ele protege não apenas a posse física da terra, mas o vínculo identitário, espiritual e coletivo que as comunidades mantêm com ela. Isso significa que o território não é apenas um bem material, mas parte essencial da existência e reprodução cultural desses povos.

Na prática, esse reconhecimento jurídico funciona como um freio a arbitrariedades e políticas de espoliação, protegendo as comunidades indígenas de interesses econômicos que pretendem explorar ou privatizar terras tradicionalmente ocupadas. É a partir dele que o Estado tem a obrigação de demarcar, proteger e respeitar esses territórios, garantindo não apenas a permanência física dos povos em suas terras, mas também sua autonomia, cultura e modo de vida.

Em um contexto de avanços legislativos e administrativos que ameaçam esses direitos – como os projetos de lei sobre marco temporal, mineração e grilagem –, a defesa do direito originário é essencial para assegurar justiça histórica, reparação e a preservação da diversidade étnica e cultural do Brasil ■



3

0 CENÁRIO ATUAL



Foto: Natalia Gomes

Lei 14.701/2023

Com a promulgação da Lei 14.701, em dezembro de 2023, o Congresso Nacional retrocedeu todos os passos que até o momento tínhamos conseguido dar neste tema como sociedade. De forma impositiva, esta lei fixa o marco temporal como parâmetro para a demarcação de terras indígenas no Brasil, o que significa, na prática, inviabilizar a garantia dos povos indígenas a esses territórios, anistiar as atrocidades do passado e impedir a possibilidade de um futuro sustentável como país.

A norma em questão escancara os territórios indígenas aos interesses econômicos de terceiros, resgatando uma lógica colonial na qual o Estado se arroga o poder de determinar os modos de vida que pertencem exclusivamente aos próprios povos indígenas. Em flagrante desacordo com os princípios consagrados pela Constituição Federal de 1988 e em aberta contradição com a posição já firmada pelo Supremo Tribunal Federal, o Congresso Nacional promove uma afronta direta aos direitos fundamentais dos povos originários, conduzindo o país a um perigoso retrocesso que remete às páginas mais sombrias e violentas de sua história.

Os impactos negativos da Lei 14.701/2023 são amplos e estruturais. A norma já intensifica conflitos fundiários e estimula a grilagem, o desmatamento e a violência contra lideranças indígenas, uma vez que terras em processo de reivindicação podem ser objeto de disputa por setores econômicos interessados em sua exploração. Além disso, a lei debilita o papel do Estado como ga-

rantidor dos direitos fundamentais, transformando a demarcação de terras em um processo ainda mais moroso, burocrático e vulnerável a pressões políticas e econômicas.

A tramitação da Lei nº 14.701/2023 no Congresso Nacional foi marcada por uma intensa violência política, tendo sido aprovada em um contexto de crescente pressão de setores que buscam flexibilizar a proteção ambiental e garantir a expansão de projetos econômicos que dependem da exploração de terras, como a mineração e a agropecuária.

Quando o projeto chegou ao Palácio do Planalto, a Presidência da República decidiu vetar parcialmente a lei, apontando que ela poderia agravar as desigualdades e violar os direitos fundamentais dos povos indígenas, além de estar em desacordo com a Constituição Federal e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. No entanto, o Congresso Nacional, num movimento de alinhamento com as forças políticas que pressionavam pela aprovação da lei, derrubou os vetos da presidência, desconsiderando as advertências de possíveis consequências desastrosas para os povos indígenas e o meio ambiente.

Sob a perspectiva ética e civilizacional, a **Lei 14.701/2023 simboliza um rompimento com os compromissos assumidos pelo Brasil tanto em sua Constituição quanto em tratados internacionais**, como a Convenção nº 169 da OIT, ao negar a autodeterminação e a integridade territorial dos povos indígenas. Mais do que uma simples norma legislativa, ela representa a institucionalização de uma visão excludente e colonial que

vê os povos originários como obstáculos ao desenvolvimento, quando, na verdade, são protagonistas na preservação ambiental e na construção de um país mais plural, justo e sustentável.

A luta dos povos indígenas pela preservação de seus territórios transcende a concepção reducionista da terra como mera propriedade ou recurso a ser explorado, tal como preconiza a lógica capitalista de produção e consumo. Trata-se de uma resistência essencial e inegociável, cuja relevância ultrapassa os próprios povos originários e se impõe como compromisso coletivo em defesa da vida, da dignidade e da sustentabilidade planetária. Essa luta se enraíza em uma dimensão espiritual, ancestral e complexa, vivida e expressa de maneira singular por cada povo, e constitui um modo de existência em que o território não é posse, mas parte indissociável do ser.

Decisão conjunta ADC

87, ADI 7.582, ADI 7.583,

ADI 7.586 e ADO 86 e os

trabalhos da Câmara

de Conciliação

A decisão conjunta das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) 87 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7.582, 7.583, 7.586 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 86, sob a relatoria do ministro Gilmar Mendes, representa uma tentativa do Supremo Tribunal Federal de mediar um impasse jurídico e político em torno da Lei nº 14.701/2023, em que pese,

na prática, se trate da negociação de direitos fundamentais indígenas.

Dito de outra maneira, a pretensão de assegurar direitos indígenas por meio de uma autocomposição é apenas aparente, visto que ao longo de todo o período dos trabalhos da comissão especial, inúmeras foram as violações aos direitos e garantias dos povos indígenas.

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e suas regionais denunciaram a comissão como uma “conciliação forçada”, considerando que é arbitrária tanto no conteúdo, que busca transacionar direitos fundamentais, quanto na forma, visto que absolutamente violadora da Convenção 169 da OIT.

Os direitos territoriais indígenas são inegociáveis e que a tese do marco temporal não deve ser objeto de conciliação, pois já foi considerada inconstitucional pelo STF.

O próprio Ministro Gilmar Mendes, no MS 26.853, em decisão datada de 14 de dezembro de 2021, já se pronunciou da seguinte forma:

“

Tenho prestigiado essa perspectiva em processos sob minha relatoria, inclusive aqueles de índole objetiva, em que sequer há uma lide instaurada na acepção tradicional. Na ADO 25-QO, por exemplo, relevante e antigo conflito federativo foi solucionado de forma amigável, após negociações conduzidas no âmbito deste Tribunal. O acórdão homologatório foi assim ementado: (...) Nada obstante essas considerações, que sempre devem permear

o olhar do magistrado por força mesmo do art. 3º, § 2º do Código de Processo Civil, é necessário reconhecer que o acordo não será sempre viável, seja em virtude de vedações legais, seja por obstáculos fáticos. Basta observar que, em regra, direitos indisponíveis não podem ser alcançados por solução consensual que implique renúncia ou limitação ao seu exercício. (...) É dizer, a terra tradicionalmente indígena não está integralmente à disposição dos interesses em disputa para materialização da transação. A demarcação observa critérios legais e constitucionais, ancorados em laudos antropológicos, razão pela qual não pode ser desconstituída por simples ato de vontade do Estado, muito menos das comunidades indígenas e não indígenas. — Grifo nosso

O entendimento que se modula ao vento não é acidental, mas sintomático de um Estado que se impõe para facilitar a expansão das atividades econômicas predatórias, promovendo a flexibilização das normas ambientais e a supressão de direitos territoriais.

Em agosto de 2024, a APIB, ciente da finalidade dos trabalhos conduzidos na mesa de conciliação, anunciou sua retirada, afirmando que não negociaria os direitos indígenas diante das numerosas violências institucionais e desconstitucionalização de conquistas históricas.

Essa comissão tem se reunido periodicamente desde agosto de 2024. Em fevereiro de 2025, o ministro Gilmar Mendes suspendeu os trabalhos da comissão por 30 dias, atendendo a pedido da Advocacia-Geral da União

(AGU), para avaliar as propostas apresentadas e buscar um consenso entre os participantes. Após prorrogação dos trabalhos, as sessões voltaram a acontecer no dia 12 de maio de 2025 e, até o momento, sua última sessão foi realizada no dia 23 de junho de 2025.

Como resultado da mesa, foram elaborados alguns artigos que irão ser inseridos na Lei nº 14.701/23. Dentre os aspectos mais preocupantes destacamos uma maior participação de entes federativos e terceiros interessados no processo de demarcação das terras indígenas, a regulamentação da Consulta Livre Prévia e Informada, prevista na Convenção 169 da OIT, mediante dispositivos normativos flexíveis à vontade política, a substituição da demarcação de terras indígenas por outros meios de regularização fundiária, e a autorização de ingressos de não indígenas sem um controle claro das comunidades indígenas.

Por fim, o último acontecimento relacionado ao caso em questão foi a apresentação, pela União, de um Plano de Transição para a indenização de terras indígenas. Como resposta à pressão do agronegócio à reivindicação do recebimento de indenizações por terra nua, a União sugeriu o pagamento de 60% do valor total da propriedade, na tabela do INCRA na tipologia “uso geral”, por meio de precatórios, aos ocupantes não-indígenas com títulos válidos e que comprovem presença na área em 05 de outubro de 1988. Os processos judiciais sobre esses territórios precisam ter sido ajuizados até a data do julgamento do RE Xokleng (27 de setembro de 2023) e serão remetidos às Comissões Regionais de Soluções Fundiárias do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ■

4

ALERTA CONGRESSO



Desde a promulgação da Constituição de 1988, os direitos territoriais dos povos indígenas nunca enfrentaram uma ofensiva institucional tão abrangente quanto a que se consolidou com a entrada em vigor da Lei 14.701/2023, que inscreveu no ordenamento jurídico a tese do marco temporal, já declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

A partir desse marco, avança no Congresso Nacional um **conjunto de propostas legislativas que busca restringir direitos originários, submeter a demarcação de Terras Indígenas a interesses políticos e**

abrir caminho para a exploração econômica desses territórios por terceiros. Essas iniciativas incluem tentativas de permitir o arrendamento de terras indígenas, liberar o uso de agrotóxicos, transgênicos e mineração em áreas protegidas, além de enfraquecer os mecanismos estatais de fiscalização e proteção territorial. Em vez de garantir a demarcação de todas as Terras Indígenas e assegurar os direitos dos povos originários, esse movimento legislativo tem fortalecido os interesses do agronegócio e de outros setores econômicos, que visam lucrar sobre territórios que historicamente pertencem aos povos indígenas.

Proposições:

▲ PEC 48/2023

Estabelece o **marco temporal** para a demarcação de terras indígenas. A proposta contraria a decisão do STF que considerou essa tese inconstitucional.

▲ PEC 10/2024

Permite a prática de quaisquer atividades florestais e agropecuárias (inclusive a monocultura), bem como a celebração de contratos de arrendamento e parceria, para comercializar a produção. Na prática, **abre brechas para a exploração econômica de terras indígenas por terceiros.**

▲ PEC 59/2023

Transfere a competência para demarcação de terras indígenas do Poder Executivo para o Congresso Nacional, politizando o processo e enfraquecendo a proteção dos direitos indígenas.

▲ PEC 132/2015

Propõe indenizar ocupantes de terras indígenas demarcadas até 05/10/2013, buscando **compensar invasores de territórios indígenas já reconhecidos.** A medida é criticada por violar o princípio do indigenato e legitimar ocupações ilegais.

⚠️ PL 4740/2024

Promove uma **visão xenofóbica** considerando os indígenas como “estrangeiros” para acesso a direitos e políticas públicas, afetando principalmente aqueles cujos territórios ancestrais foram divididos por fronteiras nacionais.

⚠️ PL 2159/21

Conhecido como **PL da Devastação**, é o responsável por realizar a alteração no atual procedimento de licenciamento ambiental. Tendo como principais retrocessos aos povos indígenas a restrição da atuação dos órgãos técnicos em empreendimentos que tenham impactos sobre terras indígenas já homologadas, ignora completamente nosso Direito à Consulta Livre, Prévia e Informada, assegurado pela Convenção 169 da OIT. Em julho de 2025, o Projeto foi aprovado pelo Congresso.

⚠️ PL 4497/2024

Permite a **regularização de imóveis em faixas de fronteira, sobrepostos a áreas indígenas** em processo de demarcação, violando direitos constitucionais originários. Além de fragilizar a função social da terra ao permitir comprovação meramente documental pelo não-indígena. O que institucionaliza a grilagem, incentiva invasões e acirra os conflitos fundiários.

⚠️ PDL 717/2024

Susta o Art. 2º do Decreto nº 1775/1996 e os decretos presidenciais de homologação das Terras Indígenas Toldo Imbu e Morro dos Cavalos, gerando profunda insegurança jurídica a todos os procedimentos administrativos de demarcação do país.

⚠️ PDL 47/2025

Susta o decreto que regulamentou o poder de polícia da FUNAI, retrocedendo em conquista dos povos indígenas determinada pelo STF e regulamentada pela União para garantir fiscalização, prevenção e retirada de invasores de terras indígenas.

⚠️ PL 6053/2023

Altera o Estatuto do Índio para incluir contraditório e publicidade na elaboração de laudos antropológicos de demarcação. Apesar de invocar transparência, a medida pode fragilizar a proteção territorial indígena ao abrir brechas para interferências externas e atrasos. A proposta tende a gerar insegurança jurídica e ampliar conflitos fundiários.

▲ PL 709/2023

Criminaliza participantes de ocupações de terra, impedindo-os de acessar programas sociais, concursos e licitações por até oito anos. A medida atinge movimentos populares e povos indígenas, buscando deslegitimar as lutas por terra e direitos.

▲ PL 4183/2023

Dispõe sobre a aquisição de personalidade jurídica para o regular funcionamento dos movimentos sociais e populares. O PL busca **viabilizar meios de responsabilizar os movimentos sociais**, abrindo caminho para processos de criminalização.

▲ PL 510/2021

Conhecido como **PL da Grilagem**, regulariza ocupações ilegais em terras públicas, especialmente na Amazônia, ampliando significativamente os riscos de grilagem e desmatamento. Aumenta para 2.500 hectares o tamanho das áreas que não precisam de vistoria e também permite entregar títulos de propriedade mesmo sem ocupação consolidada, além de reconhecer ocupações ilegais feitas até 2014. ■



5

IMPACTOS DA TESE DO MARCO TEMPORAL



Foto: Cícero Bezerra

Para os povos indígenas, a tese do marco temporal representa uma ameaça concreta aos seus direitos territoriais historicamente reconhecidos como originários e que foram estabelecidos na redação da Constituição de 1988. Ela ignora o contexto de expulsões forçadas, violências, remoções e processos de esvaziamento cultural e territorial sofridos pelos povos indígenas ao longo do projeto colonial e, mais recentemente, aos regimes autoritários do século XX.

Condicionar o reconhecimento das terras à presença física no ano de 1988 desconsidera que muitos indígenas só puderam retomar seus territórios após longas lutas ou após o próprio reconhecimento constitucional de seus direitos. A adoção dessa tese comprometeria o processo de reparação histórica e justiça social, além de fragilizar a identidade e a sobrevivência física e cultural de dezenas de comunidades.

Para a sociedade brasileira como um todo, os impactos são também profundos. *O desrespeito aos direitos indígenas implica a erosão do Estado de Direito e da credibilidade das instituições democráticas, ao mesmo tempo em que estimula conflitos sociais e enfraquece a coesão nacional baseada na diversidade étnica e cultural.* Além disso, a insegurança jurídica causada pela tese do marco temporal – que ameaça retroceder decisões já consolidadas – abre precedentes perigosos

para outros campos do direito, nos quais garantias constitucionais poderiam ser relativizadas por interpretações políticas ou imperativos econômicos.

Do ponto de vista ambiental, a tese do marco temporal representa um risco grave à proteção de ecossistemas e áreas de preservação. Os territórios indígenas são amplamente reconhecidos como zonas de alta conservação da biodiversidade, e os modos de vida tradicionais desses povos promovem um uso sustentável dos recursos naturais. Ao restringir a demarcação de terras, o marco temporal favorece o avanço de atividades predatórias, como desmatamento, mineração ilegal e grilagem, que degradam o meio ambiente e contribuem para as mudanças climáticas. Dito de outra maneira, manter a integridade territorial indígena é também uma estratégia essencial para a política ambiental brasileira e para o cumprimento de acordos internacionais, como o Acordo de Paris.

Em relação ao agronegócio e aos interesses econômicos, a tese do marco temporal é frequentemente defendida por setores que buscam ampliar o acesso a terras para expansão agrícola, pecuária e mineração. No entanto, essa aparente vantagem econômica de curto prazo esconde um custo elevado: o aumento dos conflitos sociais, a insegurança jurídica nas regiões rurais, a pressão internacional por violações de direitos humanos e ambientais, além do risco de sanções comerciais contra produtos

brasileiros associados à violação de direitos indígenas.

A médio e longo prazo, tendo em vista as mudanças substantivas das condições ecossistêmicas, o próprio setor primário passa a ser prejudicado pela destruição produzida pela dinâmica produtiva, visto que as áreas preservadas - em boa parte presentes nos territórios indígenas - são aquelas que garantem a manutenção do volume de chuva necessário à subsistência do cultivo ou criação animal.

Os efeitos da tese sobre os conflitos fundiários e a violência no campo são diretos e alarmantes. Ao limitar a possibilidade de reconhecimento de terras indígenas, a tese estimula invasões, confrontos armados e assassinatos de lideranças indígenas e defensoras dos direitos humanos. A disputa por territórios se intensifica, em um cenário já marcado pela fragilidade do Estado em garantir a segurança no campo. Dados de organizações como o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT)



mostram que os índices de violência contra os povos indígenas aumentam sempre que há retrocessos nas políticas de demarcação.

A tese do marco temporal, além de inconstitucional, é socialmente injusta, ambientalmente desastrosa e politicamente instável. Sua rejeição pelo STF foi um passo necessário para reafirmar os princípios constitucionais de justiça, diversidade e proteção aos povos indígenas. No entanto, os seus efeitos e riscos ainda permanecem, especialmente diante de propostas legislativas que tentam impô-la, exigindo vigilância e mobilização constante por parte da sociedade civil ■

Ricardo Terena

Coordenador Jurídico da APIB

OAB/SP 487.530

Ingrid Gomes Martins

Coordenadora Jurídica da APIB

OAB/DF 63.140

Yuri Pataxó

Secretário Jurídico da APIB

APIB

Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

Departamento Jurídico

2025





MARCO
TEMPORAL
E GOLPE

Foto: @podechamardeseiva



 apiboficial.org

 apib.se@apiboficial.org

 [@apiboficial](#)



APOINME | ARPINSUDESTE | ARPINSUL | ATY GUASU | COIAB | COMISSÃO GUARANI YVYRUPA | CONSELHO DO POVO TERENA