v7.n8.2026

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

O PAPEL DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E DA CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NA TUTELA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS

THE ROLE OF HIGHER COURTS AND THE AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS IN PROTECTING THE CONSTITUTIONAL GUARANTEE OF REASONABLE DURATION OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS FOR INDIGENOUS LAND DEMARCATION

EL PAPEL DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES Y DE LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN LA TUTELA DE LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA DURACIÓN RAZONABLE DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE DEMARCACIÓN DE TIERRAS INDÍGENAS

Jocirley Braga de Souza[1]

e788850
https://doi.org/10.47820/recima21.v7i8.8850

PUBLICADO: 08/2026

RESUMO

Este artigo analisa o papel do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e da Corte Interamericana de Direitos Humanos na tutela da garantia constitucional da razoável duração do processo administrativo de demarcação de terras indígenas no Brasil. O objetivo geral é demonstrar como esses tribunais têm suprido a inércia do Poder Executivo, fixando parâmetros temporais e interpretativos para a conclusão dos procedimentos demarcatórios, sem violar a separação dos poderes. Discutem-se os precedentes da Petição 3.388/RR (caso Raposa Serra do Sol), do REsp 1.114.012/SC e da sentença da Corte Interamericana no caso do Povo Indígena Xucuru, bem como o julgamento do Tema 1.031 de repercussão geral pelo STF (2023) sobre a tese do marco temporal e os desdobramentos da Lei 14.701/2023. Conclui-se que a intervenção judicial, nesses casos, funciona como mecanismo legítimo de restauração da ordem constitucional diante de omissão administrativa persistente.

PALAVRAS-CHAVE: Demarcação de terras indígenas. Razoável duração do processo. Separação dos poderes. Marco temporal.

ABSTRACT

This article examines the role of the Brazilian Federal Supreme Court, the Superior Court of Justice, and the Inter-American Court of Human Rights in protecting the constitutional guarantee of reasonable duration applied to the administrative process of indigenous land demarcation in Brazil. The general objective is to demonstrate how these courts have addressed the Executive Branch's inertia by setting temporal and interpretive parameters for concluding demarcation procedures, without violating the separation of powers. The article discusses the precedents set in Petition 3,388/RR (the Raposa Serra do Sol case), Special Appeal 1,114,012/SC, and the Inter-American Court's judgment in the Indigenous Xucuru People case, as well as the Federal Supreme Court's 2023 ruling on General Repercussion Theme 1,031 regarding the temporal framework thesis and the subsequent developments under Law 14,701/2023. The conclusion is that judicial intervention, in these cases, functions as a legitimate mechanism for restoring constitutional order in the face of persistent administrative omission.

[1] ATITUS Educação, mestrando em Direito (Linha de Pesquisa Fundamentos Jurídico-Políticos da Democracia), doutorando em Direito Constitucional pela Universidad de Buenos Aires (UBA), doutorando em Direito pela Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), pós-graduado em Ciências Penais, em Direito Constitucional e em Direito Tributário.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

KEYWORDS: *Indigenous land demarcation. Reasonable duration of process. Separation of powers. Temporal framework.*

RESUMEN
Este artículo analiza el papel del Supremo Tribunal Federal, del Superior Tribunal de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la tutela de la garantía constitucional de la duración razonable del proceso administrativo de demarcación de tierras indígenas en Brasil. El objetivo general es demostrar cómo estos tribunales han suplido la inercia del Poder Ejecutivo, fijando parámetros temporales e interpretativos para la conclusión de los procedimientos demarcatorios, sin violar la separación de poderes. Se discuten los precedentes de la Petición 3.388/RR (caso Raposa Serra do Sol), del Recurso Especial 1.114.012/SC y de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso del Pueblo Indígena Xucuru, así como el juzgamiento del Tema 1.031 de repercusión general por el STF (2023) sobre la tesis del marco temporal y los desdoblamientos de la Ley 14.701/2023. Se concluye que la intervención judicial, en esos casos, funciona como mecanismo legítimo de restauración del orden constitucional ante la omisión administrativa persistente.

PALABRAS CLAVE: *Demarcación de tierras indígenas. Duración razonable del proceso. Separación de poderes. Marco temporal.*

INTRODUÇÃO

As garantias dos direitos fundamentais são o mecanismo por excelência para a efetivação dos direitos e do desenvolvimento normal da vida constitucional (FERREYRA, 2014). No Brasil, dezenas de processos administrativos referentes à demarcação de terras indígenas permanecem, ainda hoje, pendentes de conclusão, muitos deles iniciados na década de 1980, sem contar aqueles que sequer chegaram a ser instaurados.

Nesse contexto, a Constituição da República Federativa do Brasil proclama expressamente a garantia da razoável duração do processo, no âmbito judicial ou administrativo, bem como os meios que assegurem a celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII, CRFB). O Código de Processo Civil de 2015, acompanhando o movimento de constitucionalização do processo, amplia o alcance dessa garantia, destacando-se a inclusão da atividade satisfativa (art. 4º, CPC).

Cabe registrar, ainda na introdução do tema, que o próprio constituinte originário já havia sinalizado a urgência da questão fundiária indígena: o art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou que a União concluiria a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição, ou seja, até 5 de outubro de 1993. Passados mais de trinta anos daquele prazo constitucional, expressamente descumprido, a persistência de dezenas de processos ainda pendentes evidencia que não se trata de mera morosidade administrativa pontual, mas de omissão estrutural e continuada de

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

sucessivos governos, circunstância expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de dezembro de 2025 sobre a Lei 14.701/2023, ao declarar, pela primeira vez de forma expressa, a omissão inconstitucional do Estado brasileiro nessa matéria.

Objetivo geral: demonstrar como o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e a Corte Interamericana de Direitos Humanos têm atuado para suprir a inércia do Poder Executivo na condução dos processos de demarcação de terras indígenas, fixando parâmetros temporais e interpretativos, sem que tal atuação configure violação à separação dos poderes. Objetivos específicos: (i) descrever o contexto social e normativo da demarcação de terras indígenas no Brasil; (ii) analisar os precedentes judiciais relevantes, nacionais e interamericanos; (iii) discutir a legitimidade democrática da intervenção judicial em matéria de omissão administrativa, à luz da doutrina sobre separação de poderes; (iv) atualizar a análise à luz do julgamento do Tema 1.031 de repercussão geral pelo STF e dos desdobramentos da Lei 14.701/2023.

Justificativa: o tema insere-se na linha de pesquisa Fundamentos Jurídico-Políticos da Democracia por tratar, em sua essência, de um dos problemas centrais dessa área: os limites da regra da maioria e a legitimidade democrática do controle judicial diante da inércia dos poderes eleitos. A chamada dificuldade contramajoritária, isto é, o questionamento sobre a legitimidade de órgãos não eletivos para controlar ou substituir decisões de poderes legitimados pelo voto popular, é problema clássico da teoria democrática, tratado tanto por Rawls quanto por Ely, ambos mobilizados neste artigo. O caso da demarcação de terras indígenas oferece, assim, estudo de caso concreto e atual desse debate: até que ponto a proteção judicial de direitos fundamentais de uma minoria sub-representada no processo político majoritário é compatível, e mesmo exigida, pelos fundamentos jurídico-políticos que sustentam a própria democracia constitucional de 1988.

Problema de pesquisa: a fixação, pelo Poder Judiciário, de prazo não previsto em lei para a conclusão de procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas viola a separação dos poderes? Ou, ao contrário, constitui exercício legítimo da função contramajoritária do Judiciário na tutela de direitos fundamentais de minoria sub-representada? É essa a pergunta que o presente ensaio busca responder.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

Desde a época da colonização, na República Federativa do Brasil, ainda nos dias de hoje, a situação indígena permanece marcada por intensa marginalização. Os padrões culturais dos povos indígenas vêm sendo, em ritmo acelerado, erodidos, sem a observância do devido

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

processo de preservação da essência cultural. Nesse cenário, faz-se necessário invocar o instituto do relativismo cultural, que serve de balança necessária para que se garanta a nítida compreensão das diversidades culturais envolvidas e, a partir disso, o respeito ao peculiar sistema cultural dali decorrente.

Flávia Piovesan (2019, p. 18-19) resume bem o embate. Para os relativistas, o direito está preso ao sistema político, econômico, cultural e moral de cada sociedade. Cada cultura tem seu próprio discurso sobre direitos fundamentais. Não existe moral universal, dizem eles, porque a história do mundo é a história de várias culturas, cada uma com seus próprios valores. Os relativistas ainda acusam os universalistas de esconder, atrás do discurso de direitos, a visão da cultura ocidental hegemônica, uma espécie de canibalismo cultural. Piovesan, contudo, não se detém nesse ponto: ela não é relativista pura. Defende o que chama de universalismo de confluência — um núcleo mínimo de direitos, inegociável, mas em diálogo constante com as particularidades de cada povo. Nem etnocentrismo, nem relativismo que sirva de pretexto para violar direito fundamental de quem está dentro da própria cultura.

O constituinte originário de 1988, atento a essa perspectiva, consignou que devem ser reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 231, CRFB), definindo como tais as terras habitadas em caráter permanente, as utilizadas para atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar dos povos indígenas e as necessárias à sua reprodução física e cultural (art. 231, §1º, CRFB). Os direitos fundamentais dos povos indígenas estão, assim, indissociavelmente vinculados aos direitos originários sobre suas terras tradicionalmente ocupadas.

A materialização desse comando constitucional dá-se por meio do processo de demarcação, regulamentado pelo Decreto nº 1.775/1996, que disciplina a identificação e sinalização dos limites do território tradicionalmente ocupado pelos povos indígenas, atribuindo à Funai e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública as competências pelas etapas de identificação, delimitação, declaração, demarcação física e homologação, esta última formalizada por decreto do Presidente da República.

O Decreto nº 1.775/1996 divide o procedimento em cinco fases: identificação e delimitação (a cargo de grupo técnico da Funai, com estudos antropológicos, históricos, fundiários, cartográficos e ambientais); declaração (portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública, já com contestação de terceiros); demarcação física; homologação, por decreto presidencial; e, por fim, registro, em cartório de imóveis e na Secretaria de Patrimônio da União. São cinco fases, cada uma com prazo próprio, risco de recurso e possibilidade de judicialização

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

por terceiros, o que contribui para a demora — e por isso faz sentido pensar a razoabilidade fase por fase, e não apenas no processo como um todo.

Cabe examinar, nesse ponto, o que se denomina *status* da regra da maioria em Rawls (2008, p. 443), noção que se apoia na ideia de que, independentemente de como seja definida ou restringida a matéria submetida ao legislativo, a decisão política deve ser considerada objetivamente justa, desde que observadas as condições de justiça de fundo, sobretudo a liberdade política. Cabe esclarecer que Rawls, em nenhum momento, defendeu que toda lei aprovada pelo parlamento é justa e efetiva; ao contrário, o autor ressalta que a regra da maioria pressupõe a observância das condições de justiça de fundo, e que nada, segundo Rawls, garante que a vontade da maioria seja, em si mesma, correta.

Tal entendimento não contraria a teoria de Montesquieu (2000). *O Espírito das Leis* nunca concebeu os três poderes como compartimentos estanques; concebeu freios e contrapesos, cada função limitando a outra, para impedir o abuso. A leitura contemporânea desse princípio, incorporada em 1988, não afasta o controle judicial sobre a omissão do Executivo. Esse controle não usurpa função administrativa alguma: os poderes contêm-se reciprocamente, o que é precisamente o que Montesquieu concebeu desde o início.

Nesse cenário, John Hart Ely (2020, prefácio) afirmou que, atualmente, o debate constitucional enfrenta um dilema, no qual, de um lado, estão os que sustentam que devem prevalecer fielmente os trechos essenciais do texto constitucional, considerando-se ilegais apenas as práticas que com eles são incompatíveis; e de outro, os que sustentam o dever do Poder Judiciário de exercer o controle da legislação, inclusive, com autoridade para corrigir e reavaliar eventuais opções valorativas dos representantes do povo, notadamente quando em jogo a proteção de grupos vulneráveis e minoritários sub-representados no processo político majoritário.

Pergunta-se, então, se fixar prazo para o Executivo concluir a demarcação configura ativismo judicial. Aqui vale a distinção de Luís Roberto Barroso (2012) entre judicialização da política e ativismo judicial. Judicialização é fenômeno estrutural, decorrente da constitucionalização analítica de 1988, que transfere ao Judiciário questões antes decididas nas instâncias políticas majoritárias. O ativismo, por sua vez, é opção discricionária do intérprete por interpretação expansiva do texto constitucional, em substituição às demais funções estatais. A fixação de prazo para a demarcação aproxima-se mais da primeira categoria. O Judiciário não formula a política pública indigenista; apenas impõe limite temporal a uma competência que já era do Executivo. A omissão, pela sua duração, já se tornou, ela própria, fonte de violação a direito fundamental.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Ely (2020) dialoga, ainda, com a doutrina estadunidense sobre minorias discretas e insulares: grupos vulneráveis, sub-representados na formação da vontade majoritária, sem acesso equivalente aos canais políticos que a maioria usa, demandam proteção judicial reforçada. Os povos indígenas no Brasil são minoria discreta e insular por excelência. São sub-representados no Congresso. As políticas que os afetam são decididas, quase sempre, sem eles. Daí que atuação judicial mais protetiva a seu favor reforce a legitimidade democrática, não a enfraqueça.

Há, ainda, a exigência de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas, prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, incorporada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto Legislativo 143/2002 e promulgada pelo Decreto 5.051/2004. A exigência consta entre as salvaguardas da Petição 3.388/RR e foi reafirmada pela jurisprudência interamericana desde o caso Awas Tingni. O Estado deve consultar as comunidades indígenas antes de adotar medidas administrativas ou legislativas capazes de afetá-las diretamente, o que inclui, em tese, mudanças relevantes na condução dos próprios procedimentos de demarcação. A celeridade processual não pode, portanto, ser buscada em detrimento da participação das comunidades interessadas.

Nada obstante, é preciso reconhecer as objeções. Setores da doutrina administrativista sustentam que prazo rígido, fixado por juiz, sem previsão legal, desconsidera a complexidade técnica dos estudos exigidos para demarcar; que a Administração corre o risco de decidir mal, apenas para cumprir prazo; e que isso pode gerar judicialização inversa, movida por quem tem interesse na área. É objeção séria, que, todavia, não altera a conclusão deste artigo, porque a jurisprudência aqui examinada não fixa prazo abstrato, no vácuo, mas responde a décadas de inércia comprovada, processo por processo, nos próprios autos.

É pacífica a jurisprudência no sentido de que a discricionariedade administrativa não constitui passaporte sem limites conferido ao administrador público, apto a autorizar o descumprimento de sua missão constitucional; ao contrário, impõe-se ao administrador o dever de buscar soluções que garantam o bem comum, de modo que sua omissão é constitucionalmente relevante e sindicável (REsp 879.188/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 2.6.2009).

Há um paralelo que ajuda a entender o problema. Foi no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, sobre o sistema carcerário, que o STF cunhou a expressão estado de coisas inconstitucional. A ideia, em poucas palavras: havendo violação massiva de direitos, causada por falha estrutural de vários órgãos ao mesmo tempo, e exigindo a solução medida ampla, normativa, administrativa, orçamentária, cabe ao Judiciário agir com

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

maior intensidade, cobrando e coordenando os demais poderes. É disso que se trata na demarcação de terras indígenas: a morosidade não vem de um governo, de um órgão ou de um ato isolado, mas de décadas de falha coordenada entre a Funai, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Presidência da República — é, portanto, estrutural.

A doutrina que sistematizou o estado de coisas inconstitucional identifica, tipicamente, quatro pressupostos para sua caracterização: a existência de um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais; a inércia ou incapacidade reiterada das autoridades públicas em modificar esse quadro; a exigência de medidas por parte de uma pluralidade de órgãos, e não de um único ente; e a compreensão de que a intervenção judicial busca não substituir, mas coordenar e cobrar dos demais poderes a formulação e a execução de soluções estruturais. Tais pressupostos, quando transpostos ao contexto da demarcação de terras indígenas, encontram correspondência na dispersão de competências entre Funai, Ministério da Justiça e Segurança Pública e Presidência da República, na reiterada inércia observada ao longo de diferentes gestões governamentais desde a promulgação da Constituição de 1988, e na necessidade de resposta coordenada, e não de mera decisão pontual em processo isolado.

No plano da teoria constitucional sobre diálogos institucionais, Conrado Hübner Mendes (2011) sustenta que a legitimidade da revisão judicial não decorre de uma suposta superioridade epistêmica do Judiciário sobre os demais poderes, mas da sua capacidade de qualificar o debate público sobre direitos fundamentais, obrigando os demais poderes a justificar racionalmente suas escolhas e a corrigir omissões que, de outro modo, permaneceriam sem resposta institucional. Esse modelo dialógico permite compreender a fixação judicial de prazos para a conclusão de procedimentos administrativos não como substituição da função executiva, mas como estímulo institucional à sua efetiva realização, preservando a competência técnica do órgão indigenista para a condução do procedimento em si.

No âmbito interamericano, a exigência de prazo razoável não se resume ao caso Xucuru, integrando padrão consolidado da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos desde o caso Genie Lacayo Vs. Nicarágua (1997), no qual a Corte fixou quatro critérios para aferição da razoabilidade da duração de um processo: a complexidade do assunto; a atividade processual do interessado; a conduta das autoridades judiciais ou administrativas competentes; e a afetação gerada na situação jurídica da pessoa envolvida no processo. Tais critérios, posteriormente reiterados em diversos precedentes do Sistema Interamericano, fornecem parâmetro objetivo apto a superar a vagueza da garantia constitucional da razoável duração do

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

processo, tal como prevista no art. 5º, LXXVIII, da CRFB, e foram expressamente considerados na fundamentação da sentença do caso Xucuru.

Especificamente quanto a direitos territoriais indígenas, o precedente fundador da jurisprudência interamericana é o caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua, julgado pela Corte Interamericana em 2001. Nesse caso, pioneiro no reconhecimento internacional da propriedade comunal indígena, a Corte declarou que o Estado nicaraguense havia violado o direito à propriedade da comunidade Awas Tingni ao não delimitar, demarcar e titular suas terras ancestrais, e ao conceder concessões madeireiras em seu território sem consulta prévia. A Corte assentou, então, que o artigo 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que tutela o direito à propriedade privada, deve ser interpretado à luz dos sistemas próprios de propriedade comunal indígena, reconhecendo que a posse tradicional da terra, ainda que não titulada formalmente, gera direito à obtenção do reconhecimento oficial dessa propriedade e ao correspondente registro. O caso Awas Tingni abriu esse caminho, depois seguido pelo caso Xucuru e por outros na América Latina. Desde 2001, portanto, prevalece o entendimento de que o Estado que retarda excessivamente a titulação de terra indígena já viola, só por isso, a propriedade coletiva e a proteção judicial — circunstância de considerável relevância para o exame do caso brasileiro.

Registre-se, por fim, que a garantia da razoável duração do processo não é exclusividade do Sistema Interamericano, encontrando paralelo relevante na jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos, que desde os casos Zimmermann e Steiner Vs. Suíça (1983) e Buchholz Vs. Alemanha (1981) desenvolveu critérios estruturalmente semelhantes aos posteriormente adotados pelo Sistema Interamericano, avaliando a complexidade do caso, o comportamento das partes e das autoridades e a relevância do litígio para o interessado. A convergência entre os dois sistemas regionais de direitos humanos reforça o caráter de padrão internacional consolidado, e não de peculiaridade doméstica brasileira, da exigência de conclusão tempestiva de processos administrativos e judiciais que afetem direitos fundamentais, o que fortalece a legitimidade da invocação desses parâmetros pelos tribunais superiores brasileiros no exame de casos de demarcação de terras indígenas.

2. METODOLOGIA

O presente estudo adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica, documental e jurisprudencial, com viés dedutivo. Parte-se da doutrina sobre separação de poderes, controle judicial de constitucionalidade e direitos dos povos indígenas (Rawls, Ely, Piovesan, Ferreyra,

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Barroso, Mendes), cotejando-a com precedentes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e da Corte Interamericana de Direitos Humanos relativos à demarcação de terras indígenas, bem como com dados públicos sobre a tramitação desses processos administrativos, disponibilizados pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e por organizações da sociedade civil que acompanham o tema.

O *corpus* jurisprudencial foi selecionado a partir de dois critérios cumulativos: (i) relevância institucional da decisão, priorizando-se precedentes com repercussão geral, efeito vinculante ou condenação internacional do Estado brasileiro; e (ii) pertinência temática direta com a garantia da razoável duração do processo administrativo de demarcação, excluindo-se decisões que tratem apenas incidentalmente do tema. A análise foi conduzida em três etapas: o levantamento descritivo do contexto normativo e social da demarcação de terras indígenas; o exame dos precedentes judiciais selecionados; e a avaliação da compatibilidade dessa atuação judicial com os fundamentos constitucionais da separação dos poderes e da razoável duração do processo, incluindo os desdobramentos mais recentes do julgamento do Tema 1.031 de repercussão geral pelo STF.

Como limitação metodológica, reconhece-se que a pesquisa não se vale de dados primários originais sobre o andamento interno de cada processo administrativo específico, restringindo-se à análise de precedentes judiciais publicados e de dados agregados divulgados pela própria Funai e por organizações de monitoramento, o que é compatível com a natureza jurídico-doutrinária do presente estudo, mas que poderá ser complementado, em pesquisas futuras, por levantamento quantitativo do tempo médio de tramitação de cada etapa do procedimento demarcatório em amostra representativa de processos.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A demora na conclusão dos procedimentos administrativos de demarcação de terras indígenas é fenômeno persistente no Brasil. Segundo dados do Instituto Socioambiental (2025), há atualmente mais de 150 processos de demarcação em estudo pela Funai em todo o território nacional, muitos deles pendentes havia décadas. Apenas na Amazônia Legal, 57 terras indígenas (14% das 395 existentes na região) permanecem pendentes de tramitação em diferentes etapas do processo demarcatório, a maior parte delas aguardando avaliação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, órgão responsável pela declaração final antes do encaminhamento à assinatura presidencial. Levantamentos recentes indicam que, apesar do avanço registrado a partir de 2023, com a retomada institucional da Funai (FUNAI, [s.d.]) e a

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

conclusão de 17 processos de delimitação entre 2023 e 2026, além da instauração de mais de 44 grupos de trabalho técnicos e do andamento de 160 estudos de identificação em curso, parcela expressiva dos procedimentos permanece travada havia décadas, muitos deles iniciados ainda no início dos anos 1980. Especialistas apontam a própria tese do marco temporal, discutida a seguir, como um dos principais entraves à tramitação desses processos ao longo da última década, na medida em que gerou insegurança jurídica apta a ensejar revisões, pedidos de complementação de estudos e devolução de documentos entre diferentes órgãos em variados estágios do procedimento (NEXO JORNAL, 2026).

Diante desse quadro, o próprio Supremo Tribunal Federal, no âmbito do julgamento sobre a Lei 14.701/2023, determinou que a Funai publique lista com a totalidade dos pedidos e processos de demarcação em curso e conclua os procedimentos demarcatórios no prazo de 10 anos, tomando como critério a ordem de antiguidade e como termo inicial a data de protocolo do pedido indígena. Trata-se de aplicação concreta e recente, ainda pendente de trânsito em julgado em razão de embargos de declaração opostos pelas partes, exatamente do tipo de parâmetro objetivo de razoabilidade temporal defendido neste artigo, deslocando a garantia constitucional do art. 5º, LXXVIII, da CRFB de uma diretriz vaga de conduta para um prazo determinado, fiscalizável e vinculante. Em reação a esse e a outros pontos do julgamento, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição 48/2023, que busca inserir a tese do marco temporal diretamente no texto constitucional, o que demonstra que a disputa em torno do tema está longe de encerrada.

O caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, situada no estado de Roraima, ilustra a magnitude do problema: o procedimento administrativo de demarcação teve início em 1970, foi identificado pela Funai em 1993, demarcado durante o governo Fernando Henrique Cardoso e somente homologado em 2005, pelo presidente Lula, tendo a homologação sido confirmada pelo Supremo Tribunal Federal apenas em 2009, trinta e nove anos após o início do procedimento. Ao julgar a Petição 3.388/RR, o STF fixou as denominadas salvaguardas institucionais às terras indígenas, um conjunto de 19 condições interpretativas decorrentes da Constituição, que devem ser observadas em todos os processos de demarcação. O entendimento foi posteriormente incorporado pela Advocacia-Geral da União, por meio do Parecer nº 001/2017/GAB/CGU/AGU, que determinou sua observância obrigatória por toda a Administração Pública Federal.

Entre as salvaguardas fixadas na Petição 3.388/RR, destacam-se, exemplificativamente, a vedação à ampliação de terra indígena já demarcada; a possibilidade de as terras indígenas serem objeto de arrendamento ou de exploração de recursos hídricos e minerais apenas por meio de lei específica e após oitiva das comunidades afetadas; o usufruto dos índios não

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

abrangendo o aproveitamento de recursos hídricos com potencial energético, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional; e a possibilidade de ingresso de forças policiais e Forças Armadas nas terras indígenas independentemente de consulta às comunidades indígenas ou à Funai, em caso de disputa internacional ou de conflito armado. Tal conjunto de condicionantes, ainda que criticado por parcela da doutrina indigenista por relativizar a exclusividade do usufruto constitucionalmente assegurado (art. 231, §2º, CRFB), tornou-se parâmetro interpretativo vinculante para toda a Administração Pública Federal, produzindo maior previsibilidade, ainda que não necessariamente maior celeridade, na condução dos processos demarcatórios subsequentes.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a Primeira Turma, ao julgar o REsp 1.114.012/SC (Rel. Min. Denise Arruda, julgado em 10/11/2009), reconheceu ser razoável o prazo de 24 meses fixado pelo juízo de primeiro grau para a conclusão de processo de demarcação de terras indígenas no litoral norte de Santa Catarina, rejeitando os recursos da Funai e da União. Consignou-se, na ocasião, que não se pode permitir que o excesso de tempo para o desfecho de um processo acabe por restringir o próprio direito que se busca assegurar, e que a duração razoável do processo, consagrada como princípio constitucional, não pode ser mero ornamento do texto constitucional, exigindo instrumentos idôneos para sua concretização.

No plano interamericano, o caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros contra o Brasil, sentenciado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 5 de fevereiro de 2018, é emblemático: a Corte reconheceu a demora de mais de 16 anos, entre 1989 e 2005, na tramitação do processo administrativo de demarcação, em violação aos artigos 21 (propriedade), 8 e 25 (garantias e proteção judiciais) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, determinando ao Estado brasileiro a conclusão do processo de desintrusão do território em prazo não superior a 18 meses. Passados mais de oito anos da sentença, o cumprimento integral da decisão ainda é objeto de supervisão pela Corte Interamericana, com audiências de acompanhamento conduzidas em parceria com o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, o que evidencia a persistência do problema estrutural identificado pela Corte.

O povo Xucuru, que ocupa a Serra do Ororubá, no estado de Pernambuco, desde antes da colonização portuguesa, viu seu território ancestral sistematicamente reduzido ao longo de séculos por processos de expropriação. Ainda que o procedimento de reconhecimento formal de suas terras tenha sido iniciado em 1989 e a titulação definitiva obtida apenas em 2005, a efetiva desintrusão de ocupantes não indígenas do território, exigência indispensável para o pleno exercício da propriedade coletiva reconhecida, permanecia incompleta ainda em anos recentes,

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

conforme relatos de lideranças da comunidade, o que levou o TRF5 e o CNJ a formalizarem, a partir de 2023, unidade de monitoramento específica para acompanhar o cumprimento integral da sentença interamericana, em iniciativa pioneira de diálogo entre a jurisdição interna e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Desenvolvimento normativo e jurisprudencial de particular relevância, posterior ao período originalmente investigado, é o julgamento do Recurso Extraordinário 1.017.365, com repercussão geral (Tema 1.031), pelo Supremo Tribunal Federal. Em setembro de 2023, por 9 votos a 2, o Plenário do STF rejeitou a chamada tese do marco temporal, segundo a qual os povos indígenas somente poderiam reivindicar a posse de terras ocupadas ou disputadas judicialmente em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição. A Corte fixou tese de repercussão geral, em 13 pontos, reafirmando o caráter originário dos direitos indígenas sobre suas terras tradicionalmente ocupadas, independentemente de comprovação de ocupação ou de conflito possessório naquela data específica, e declarando tais terras inalienáveis, indisponíveis e insuscetíveis de prescrição.

Em reação a esse julgamento, o Congresso Nacional aprovou a Lei 14.701/2023, restabelecendo, por via legislativa, a tese do marco temporal e outras restrições aos direitos de demarcação, o que gerou nova rodada de judicialização por meio da ADC 87 e das ADIs 7.582, 7.583 e 7.586. Ao concluir o julgamento conjunto dessas ações, o STF, por maioria, reafirmou pela segunda vez a inconstitucionalidade da tese do marco temporal, declarando inconstitucionais diversos dispositivos da Lei 14.701/2023, em decisão cuja íntegra foi publicada em março de 2026. A Corte reconheceu, ainda de modo inédito, a omissão do Estado brasileiro em não concluir as demarcações no prazo de cinco anos originalmente previsto pelo art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, contado da promulgação da Constituição de 1988, prazo esgotado, portanto, ainda em 1993.

Esse desfecho normativo reforça, com dados atuais, a tese central deste artigo: a intervenção dos tribunais superiores e da Corte Interamericana não configura usurpação de competência do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, mas resposta institucional legítima à omissão reiterada desses poderes na efetivação de direito fundamental expressamente positivado, compatível com o dever judicial de controle da atuação administrativa referido por Ely (2020) e com os limites que Rawls (2008) impõe à regra da maioria quando em jogo as condições de justiça de fundo em benefício de grupos minoritários.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de reiteradas omissões do Poder Executivo no cumprimento de sua missão constitucional, com flagrante violação da garantia da razoável duração do processo, verificou-se que o Poder Judiciário interno, em conjunto com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, tem funcionado como importante restaurador da ordem jurídica, sem que sua atuação viole a separação dos poderes ou a soberania da República Federativa do Brasil, ao fixar parâmetros temporais razoáveis, ainda que não previstos expressamente em lei, para a conclusão de procedimentos administrativos de demarcação.

O desenvolvimento posterior ao período originalmente investigado, notadamente o julgamento do Tema 1.031 pelo STF e os dois ciclos de judicialização da Lei 14.701/2023, confirma que a tensão entre legalidade formal e efetivação de direitos fundamentais dos povos indígenas permanece em aberto, mais de três décadas após o prazo constitucional de cinco anos fixado pelo art. 67 do ADCT para a conclusão das demarcações. A reafirmação, por duas vezes, da inconstitucionalidade da tese do marco temporal evidencia tanto a resiliência institucional do Supremo Tribunal Federal na proteção dos direitos originários indígenas quanto a persistência de resistências políticas a essa proteção.

A leitura conjunta dos precedentes analisados, do caso Raposa Serra do Sol ao caso Xucuru, passando pelo Tema 1.031 e pelo diálogo com a doutrina sobre estado de coisas inconstitucional e sobre diálogos institucionais, permite compreender a intervenção judicial em matéria de demarcação de terras indígenas não como exceção pontual à separação dos poderes, mas como resposta estrutural a um padrão persistente de omissão administrativa, compatível com os critérios de razoabilidade fixados pela própria jurisprudência interamericana desde o caso Genie Lacayo.

Sobre os processos pendentes de conclusão, considerando que as decisões mais relevantes são recentes, e que a implementação efetiva delas, e da própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos, depende de comportamento concreto do Poder Executivo, há a necessidade de se aguardar, para que se tenha noção precisa dos efeitos práticos sobre a Administração Pública, já que boa parte dessas decisões não tem efeito vinculante direto sobre o cronograma de cada procedimento. Trata-se de questão que só a observação empírica futura poderá esclarecer. Mas é tema que segue central para a pesquisa em Direito Constitucional, Direitos Humanos e Fundamentos Jurídico-Políticos da Democracia, por articular a legitimidade da função contramajoritária do Judiciário com a proteção efetiva de grupos historicamente vulnerabilizados.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Fica, como agenda de pesquisa futura, o acompanhamento empírico dos efeitos do julgamento de dezembro de 2025 sobre o ritmo de conclusão dos processos ainda pendentes na Amazônia Legal e nas demais regiões do país. Duas hipóteses merecem verificação. A primeira: a reafirmação da inconstitucionalidade do marco temporal se traduz, na prática administrativa cotidiana, em efetiva aceleração dos procedimentos represados havia décadas. A segunda: a resistência política à decisão, já manifestada na aprovação da Lei 14.701/2023 logo após a primeira derrota no STF, se repete por outras vias normativas. Nesse caso, mantém-se o padrão histórico de omissão estrutural que motivou tanto a condenação do Brasil no caso Xucuru quanto o reconhecimento judicial de omissão inconstitucional em 2025.

Por fim, cabe reafirmar que a legitimidade da intervenção judicial examinada neste artigo não decorre de uma pretensa superioridade do Poder Judiciário sobre os demais poderes constituídos, mas da constatação, sustentada por décadas de precedentes nacionais e internacionais convergentes, de que a omissão administrativa na demarcação de terras indígenas configura violação contínua e sistêmica de direitos fundamentais, apta a justificar, nos termos da doutrina sobre minorias discretas e insulares e sobre estado de coisas inconstitucional, resposta judicial firme, ainda que dialógica e temporalmente delimitada, como condição para a efetiva concretização da promessa constitucional de 1988.

Os fundamentos jurídico-políticos da democracia não se esgotam na regra da maioria, tomada como mera soma de preferências. A democracia de 1988 exige também proteção efetiva às minorias sub-representadas no jogo político majoritário. Do contrário, a legalidade formal, extraída do voto, esvazia-se de legitimidade quando serve para perpetuar omissão contra quem, historicamente, não detém poder de veto algum nesse jogo. Por isso, a atuação do STF, do STJ e da Corte Interamericana aqui estudada não é exceção ao princípio democrático — é sua consequência natural, e é, também, a confirmação de que o tema pertence, sim, à linha de pesquisa Fundamentos Jurídico-Políticos da Democracia.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *[Syn]thesis*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer nº 001/2017/GAB/CGU/AGU. Brasília, DF: AGU, 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2023. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

BRASIL. Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023. Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 879.188/RS, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 2.6.2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.114.012/SC, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 10/11/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade 87 e Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.582, 7.583 e 7.586, julgamento conjunto, decisão publicada em março de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 3.388/RR (caso Raposa Serra do Sol), Rel. Min. Carlos Britto, julgado em 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.017.365 (Tema 1.031 de Repercussão Geral), julgado em 21 e 27 de setembro de 2023.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Buchholz Vs. Alemanha. Sentença de 6 de maio de 1981.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Zimmermann e Steiner Vs. Suíça. Sentença de 13 de julho de 1983.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua. Sentença de 31 de agosto de 2001.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Genie Lacayo Vs. Nicarágua. Sentença de 29 de janeiro de 1997.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil. Sentença de 5 de fevereiro de 2018.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020.

FERREYRA, Raúl Gustavo. *Fundamentos constitucionais*. Buenos Aires: Ediar, 2014.

FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS (FUNAI). *Demarcação de terras indígenas*. [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas. Acesso em: 22 ago. 2026.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *STF conclui julgamento e rejeita marco temporal, mas mantém retrocessos da lei que podem dificultar demarcações*. 2025. Disponível em: https://www.socioambiental.org. Acesso em: 22 ago. 2026.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NEXO JORNAL. *Por que persiste o impasse sobre a tese do marco temporal*. 2026. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br. Acesso em: 22 ago. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais*. 1989.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2019.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.