



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MATHEUS SILVA DO NASCIMENTO

**PROCESSO ESTRUTURAL E A ADPF 709: Reforço da Eficácia Jurídica da
Proteção Indígena e Tensão entre os Poderes**

Brasília - DF

2025

**PROCESSO ESTRUTURAL E A ADPF 709: Reforço da Eficácia Jurídica da
Proteção Indígena e Tensão entre os Poderes**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
à Universidade de Brasília como requisito
parcial para a obtenção do título de Bacharel
em direito.

Orientadora: Gabriela Garcia Batista Lima
Moraes

Brasília
2025

**PROCESSO ESTRUTURAL E A ADPF 709: Reforço da Eficácia Jurídica da
Proteção Indígena e Tensão entre os Poderes**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
à Universidade de Brasília como requisito
parcial para a obtenção do título de Bacharel
em direito.

Orientadora: Gabriela Garcia Batista Lima
Moraes

Data da aprovação: / /

Gabriela Garcia Batista Lima Moraes — Orientadora
Mestre/Doutor em Direito
Professor(a) da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Fernanda Castelo Branco Araujo — Examinadora
Mestre/Doutora em Direito

André Augusto Giuriatto Ferraço — Examinador
Mestre/Doutor em Direito

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, Jesus e ao Espírito Santo por me guiarem durante toda a graduação, fornecendo-me a força, a fé e a graça necessárias ao meu espírito. À mamãe, por ser exemplo de luta e perseverança. Seu amor é o que conheço de mais puro e verdadeiro na face da terra. Sem você, eu não estaria aqui, na verdade, não estaria em lugar nenhum.

Ao papai, pelo companheirismo e pelas certezas que tem a meu respeito, até quando eu duvido de quem sou. Ao Dr. Duda, minha alma gêmea: você é minha esperança e motivo de alegrias incomensuráveis. Sua vida é o meu presente. À Nessa, por ser suporte vital neste mundo tão complicado e sombrio. O modo que consegue acalmar meu coração é inexplicável.

À Aimée e a Sofia, pela presença constante em minha vida e pensamentos. Também agradeço a todos aqueles que estiveram comigo durante a faculdade: amigos, colegas e professores. Por fim, muito obrigado à Professora Gabriela, por me orientar neste trabalho, que marca o término de um período especialíssimo de minha vida.

Motivo

*Eu canto porque o instante existe
e a minha vida está completa.*

*Não sou alegre nem sou triste:
sou poeta.*

*Irmão das coisas fugidias,
não sinto gozo nem tormento.*

*Atravesso noites e dias
no vento.*

*Se desmorono ou se edifico,
se permaneço ou me desfaço,
— não sei, não sei. Não sei se fico
ou passo.*

*Sei que canto. E a canção é tudo.
Tem sangue eterno a asa ritmada.*

*E um dia sei que estarei mudo:
— mais nada.*

- Cecília Meireles

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo examinar o papel do processo estrutural, notadamente por meio da ADPF 709, no reforço da eficácia da proteção jurídica aos povos indígenas no Brasil no contexto da crise da Pandemia de Covid-19. A pesquisa utilizou-se de análise jurisprudencial e doutrinária, seguindo método indutivo e revisão crítica de decisões do STF e da literatura acadêmica relevante. Nos resultados, verificou-se a adoção de uma jurisdição constitucional ativa pelo STF na ADPF 709, caracterizada pela imposição de medidas para remoção de invasores e proteção da saúde indígena. Constatou-se também tensão institucional entre os Poderes, dado o caráter excepcional da intervenção judicial frente à inércia do Executivo na demarcação e defesa das terras indígenas. O estudo destaca o papel propositivo do STF, que agiu como guardião dos direitos indígenas ao determinar planos de desintrusão e ações de fiscalização para efetivar esses direitos. Analisa-se, ademais, a efetividade das primeiras decisões judiciais proferidas, ponderando-se se tais medidas de tutela são suficientes para concretizar direitos fundamentais diante da omissão estatal. Concluiu-se que o processo estrutural ofereceu uma resposta adequada a falhas estatais sistêmicas na fase mais aguda da disseminação da Covid-19. Através do estabelecimento de medidas estruturais duradouras e acompanhamento contínuo, esse instrumento busca transformar um “estado de desconformidade estruturada” num estado ideal de coisas. Defende-se que, no caso da ADPF 709, esse tipo de litígio judicial foi essencial para viabilizar a efetivação dos direitos indígenas em face da omissão do Executivo, reforçando a eficácia prática dos direitos fundamentais por meio de atuação coordenada entre Judiciário, comunidades indígenas e órgãos estatais.

Palavras-chave: ADPF 709; processo estrutural; direitos indígenas; jurisdição constitucional; tensão institucional.

ABSTRACT

This study aimed to examine the role of structural litigation, notably through ADPF 709, in strengthening the effectiveness of legal protection for Indigenous peoples in Brazil during the Covid-19 pandemic crisis. The research employed jurisprudential and doctrinal analysis, adopting an inductive method and a critical review of Supreme Federal Court (STF) decisions and relevant academic literature. The findings revealed an active constitutional jurisdiction exercised by the STF in ADPF 709, characterized by the imposition of measures such as the removal of invaders and the protection of Indigenous health. The study also identified institutional tensions among the branches of government, given the exceptional nature of judicial intervention in response to Executive inaction regarding the demarcation and defense of Indigenous lands. It highlights the STF's proactive role as a guardian of Indigenous rights by ordering disintrusion plans and oversight actions to enforce these rights. Furthermore, the study analyzes the effectiveness of the initial judicial rulings, questioning whether such protective measures are sufficient to realize fundamental rights in the face of state omission. It concludes that structural litigation provided an appropriate response to systemic state failures during the most critical phase of the Covid-19 outbreak. By establishing lasting structural measures and ensuring continuous monitoring, this instrument seeks to transform a "state of structured nonconformity" into an ideal state of affairs. The study argues that, in the case of ADPF 709, this form of judicial litigation was essential to enabling the realization of Indigenous rights in the face of Executive inaction, reinforcing the practical effectiveness of fundamental rights through coordinated efforts among the Judiciary, Indigenous communities, and state agencies.

Keywords: ADPF 709; structural litigation; indigenous rights; constitutional jurisdiction; institutional tension.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I – O PROCESSO ESTRUTURAL COMO MECANISMO DE REFORÇO DA EFICÁCIA JURÍDICA DA PROTEÇÃO INDÍGENA	17
1.1 As discussões em torno do conceito de processo estrutural	17
1.2. Eficácia jurídica da proteção indígena	26
1.3. Estudo de caso de caso: ADPF 709	32
1.4. Reconhecimento da legitimidade da APIB	34
1.4.1. Principais decisões proferidas na ADPF 709	35
1.4.2. Supervisão judicial contínua e tensão com o Executivo	43
1.4.3. Limites e desafios do modelo estrutural	46
CAPÍTULO II – A ADPF 709 E OS DESAFIOS DO PROCESSO ESTRUTURAL NA TENSÃO ENTRE OS PODERES	49
2.1. O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATIVA	49
2.2. Controvérsias na Atuação do STF em Processos Estruturais: o caso da ADPF 709	53
2.3. Caminhos para o Aperfeiçoamento da Jurisdição Constitucional Estrutural: Aprendizados da ADPF 709	64
CONCLUSÃO	72

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo examinar o processo estrutural como uma ferramenta de fortalecimento da eficácia dos direitos fundamentais das comunidades indígenas, a partir da análise do caso emblemático da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 709¹, decidida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) durante a crise da Covid-19.

O conceito de eficácia jurídica, refere-se à concretização normativa do texto legal, ou seja, à conformidade das condutas à norma no sentido "sociológico", "empírico" ou "real". Ela se distingue da eficácia técnico-jurídica, que é a mera possibilidade jurídica de aplicação da norma. A eficácia empírica abrange a observância (agir conforme a norma sem sanção) e a imposição/execução (reação concreta a comportamentos que contrariam a lei), bem como a aplicação do Direito por órgãos competentes e o uso do Direito (relacionado a "ofertas de regulamentação"). É um conceito gradual e mensurável, mas deve ser diferenciado da efetividade, que se refere à realização da finalidade da lei (programa finalístico)..

No que diz respeito aos direitos dos povos indígenas, a eficácia jurídica vai além da mera previsão legal, exigindo a criação de mecanismos institucionais capazes de assegurar a implementação efetiva dessas normas, especialmente em contextos de vulnerabilidade². Nesse cenário, o processo estrutural se configura como uma estratégia crucial para fortalecer a eficácia dos direitos indígenas no Brasil.

Ele possibilita a reestruturação das instituições e políticas públicas, que, historicamente, têm falhado em garantir a efetividade desses direitos. Um exemplo claro disso é a legislação brasileira, em particular o artigo 231 da Constituição Federal³, que assegura o direito das comunidades indígenas à terra e à preservação de suas culturas. No entanto, a aplicação desses direitos esbarra em obstáculos históricos e institucionais profundos.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 709, Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 08 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

² Ibid.

³ Ibid.

Nesse sentido, a intervenção do processo estrutural, promovida por decisões judiciais, como a ADPF 709, surge como uma importante ferramenta para aprimorar a eficácia dos direitos indígenas. Esse processo visa adaptar as estruturas do Estado às realidades e necessidades específicas das comunidades indígenas, corrigindo falhas históricas e políticas que dificultam a implementação plena das normativas. Portanto, a análise de como o processo estrutural tem sido aplicado no contexto dos direitos indígenas é fundamental para compreender sua potencialidade em melhorar a estrutura jurídica existente e promover mudanças nas práticas institucionais, sempre em prol da efetiva proteção dos povos indígenas.

Isso porque a proteção de determinados grupos da sociedade, principalmente aqueles marcados por diversas vulnerabilidades provenientes de marcadores sócio-históricos e culturais, em que há elevada complexidade e conflituosidade, somente pode ser alcançada por meio da reforma de instituições burocráticas públicas e/ou privadas, por meio do chamado processo estrutural⁴.

Esse procedimento, realizado através do sistema judiciário, gera uma tensão crescente entre os diferentes poderes, gerando críticas acerca do ativismo judicial, expressão que tem “servido tanto para enaltecer uma postura ativa do juiz quanto para criticar essa mesma atuação.”⁵ Embora o Supremo Tribunal Federal tenha como principal responsabilidade a salvaguarda da constituição, é ele que consegue ativar dirigentes de instituições de maior patente e garantir que sejam adotadas ações de forma rápida e eficaz.

Neste cenário, o presente trabalho final de curso pretende investigar, por meio do estudo de caso da ADPF 709⁶, a justificativa, o *timing* e os métodos utilizados pelo STF no contexto da crise de Córdid-19, decretada em 11.03.2020 pela Organização Mundial de Saúde, destacando a efetividade das ações desse tipo e alguns desafios e contradições gerados pela intervenção da principal instância do judiciário brasileiro em questões sociais intrincadas.

⁴ BAUERMANN, D. StructuralInjunctions no Direito norte-americano. In: Arenhart, S. C.; Jobim, M. F. Processos Estruturais. Salvador: Juspodivm, 2017.

⁵ MATTOS, Juliana Oliveira de. *Processo estrutural e a atuação do Supremo Tribunal Federal na proteção da saúde indígena durante a pandemia da Covid-19: análise da ADPF 709/DF*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS APLICADAS, 4., 2023, Picos. Anais [...]. Picos: UNINOVAFAPI, 2023. p. 1-18.

⁶ Ibid.

O processo estrutural é uma abordagem colaborativa que visa, através da intervenção do Estado expressa por meio da jurisdição, a reestruturação de uma organização, seja ela pública ou privada. Essa organização pode gerar, incentivar ou possibilitar a ocorrência de infrações devido ao seu funcionamento, resultando em um litígio estrutural⁷.

Conforme Bauermann, essa perspectiva se desenvolve no cenário dos Estados Unidos a partir de duas visões: a primeira afirma que as maiores perigos à constituição não advêm de pessoas isoladas, mas sim das burocracias do Estado contemporâneo; a segunda sugere que tais perigos só podem ser removidos por meio da reestruturação dessas instituições, uma vez que as soluções oferecidas pelo processo tradicional, como os julgamentos de ações de compensação ou ações criminais, eram insuficientes para preservar a integridade da constituição⁸.

Nesse contexto, o caso “*Brown x Board of Education*”⁹ se destaca como um marco, a partir dele que o sistema judiciário dos Estados Unidos assumiu a responsabilidade de implementar mudanças em várias instituições sociais para assegurar os princípios estabelecidos na constituição. O caso começou com a ação movida pela Associação Nacional de Pessoas Negras “*Nacional Association for the Advance of Colored People – NAACP*”, com o objetivo de garantir a aplicação da 14ª Emenda, que assegura que todos os cidadãos nascidos ou naturalizados nos EUA devem ser tratados de forma igualitária, além de assegurar o direito ao devido processo legal¹⁰.

Na demanda, que visava realinhar o sistema educacional vigente, em que negros e brancos eram segregados, devido à doutrina “*separate but equal*”, o foco não era a busca por compensações financeiras relacionadas à discriminação, mas sim a adoção de medidas para eliminar o problema em questão. Portanto, a meta não era monetária, mas sim a reforma da instituição em questão, visando garantir a aplicação dos princípios constitucionais.

Durante o julgamento, realizado em 17 de maio de 1954, a Suprema Corte dos Estados Unidos determinou que a segregação racial nas escolas era contrária à

⁷ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo. 2018. p.8

⁸ Ibid.

⁹ ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of the United States. Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954). Julgado em 17 maio 1954. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/>.

¹⁰ Ibid.

Constituição, ao infringir a 14ª Emenda. Bauermann argumenta que, a partir desse ocorrido, o ativismo judicial americano passou a ser reconhecido como a entidade responsável por reconfigurar o sistema educacional bifurcado. Além disso, o autor destaca que este foi o primeiro caso em que a Suprema Corte efetivamente implementou princípios da Constituição que não estavam sendo respeitados pelas políticas públicas dos líderes governamentais.¹¹

A ideia de processo estrutural surge da prática dos Estados Unidos com as "*structural injunctions*", especialmente em contextos de dessegregação racial e na reorganização de serviços públicos como educação e saúde. De acordo com Bauermann, esse tipo de processo visa encontrar soluções duradouras e estruturais para casos de violação de direitos que não podem ser adequadamente solucionados apenas por decisões judiciais isoladas ou meramente declarativas¹².

Fiss, por sua parte, vê o juiz, nessas situações, como um "arquiteto institucional", cuja função é criar as bases indispensáveis para assegurar a plena realização dos direitos fundamentais e atender a desigualdades históricas e estruturais.¹³

No Brasil, a noção de processo estrutural foi ajustada para se alinhar com a realidade de um Estado Democrático de Direito que possui uma Constituição robusta. Vitorelli propõe diferenciar entre processo estrutural, processo coletivo e processo estratégico, destacando que o primeiro diz respeito à necessidade de reformulação de políticas públicas envolvendo a participação de vários atores e com supervisão judicial¹⁴. Nesse contexto, a ADPF 709¹⁵, representa um exemplo em que o STF desempenhou um papel ativo para corrigir uma situação de grave risco à vida das comunidades indígenas, devido à longa inatividade da União.

A salvaguarda legal dos povos indígenas é uma obrigação prevista na Constituição Federal de 1988, conforme estabelecido no artigo 231¹⁶, que reconhece os direitos originais às terras que tradicionalmente habitam, bem como sua

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ As bases políticas e sociais da adjudicação. In: FISS, O. Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: RT, 2004.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 709, Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 08 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

¹⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

organização social, culturas, idiomas e tradições. Contudo, como apontam Cirne e Leal, esses direitos necessitam de instrumentos normativos e estruturas institucionais que viabilizem sua efetivação, o que nem sempre ocorre na realidade administrativa.¹⁷

O caso da ADPF 709¹⁸ evidenciou a discrepância entre o que a Constituição estabelece e sua efetiva aplicação, especialmente em situações de emergência sanitária e em contextos de vulnerabilidade ampliada. Vale destacar que, embora a Constituição assegure direitos fundamentais, sua concretização nem sempre ocorre de forma plena, principalmente quando os desafios sociais e sanitários demandam respostas rápidas e eficazes. Dessa forma, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) trouxe à tona a necessidade de uma interpretação dinâmica da Constituição, que leve em consideração as circunstâncias excepcionais e as condições de vulnerabilidade que podem comprometer a efetividade dos direitos fundamentais.

A deliberação do STF na ADPF 709¹⁹ resultou, entre outras ações, na criação de um plano de combate à Covid-19 direcionado a comunidades indígenas, na implementação de barreiras sanitárias em áreas de recente contato e na remoção de invasores das terras indígenas, como as dos Yanomami e dos Munduruku. Essa intervenção judicial foi acompanhada por audiências públicas, decisões seguidas e revisões frequentes dos planos propostos pelo governo, configurando uma atuação judicial contínua.

A forma como essa intervenção se dá possui semelhanças com a abordagem de Campos, que discute o Estado de Coisas Inconstitucional²⁰, onde o Judiciário

¹⁷ CIRNE; Mariana Barbosa; LEAL, Sara Pereira. Justiça climática no Brasil e a consulta prévia, livre e informada da OIT 169 nas políticas públicas estatais. Anais do XXIX International Congresso do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Brasília, 2024. Disponível em: <https://clad.org/xxix-brasil-2024/ponencias-y-documentos-libres-congreso-xxix/>.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 709, Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 08 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

¹⁹ Ibid.

²⁰ O conceito de "estado de coisas constitucional" na Colômbia descreve situações em que a violação sistemática dos direitos fundamentais, causada pela omissão do Estado, gera uma falha grave no cumprimento das obrigações constitucionais. Esse conceito foi empregado pela Corte Constitucional para enfrentar crises humanitárias, como a dos deslocados forçados, evidenciando a incapacidade do Estado de garantir a proteção efetiva dos direitos fundamentais em contextos de extrema vulnerabilidade. O "estado de coisas inconstitucional" pressupõe, assim, a necessidade de uma intervenção judicial estruturante, com o objetivo de corrigir as falhas sistêmicas no sistema de proteção dos direitos, promovendo, por meio de ações contínuas, a superação das deficiências estruturais que comprometem a eficácia dos direitos fundamentais. SCHINEMANN, Caio César Bueno. "Estado de Coisas Inconstitucional" e Diálogo no Supremo Tribunal Federal. Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, Curitiba, n. 7, p. 117-141, 2016.

intervém para resolver casos prolongados de transgressões aos direitos fundamentais²¹.

Nesse contexto, Viana e Duarte trazem o entendimento de que o processo estrutural se apresenta como um mecanismo processual capaz de promover transformações institucionais graduais, visando à efetiva proteção dos direitos fundamentais, especialmente no âmbito ambiental²². A sua aplicação exige uma atuação jurisdicional que não apenas interprete as normas, mas também antecipe soluções, sendo essencialmente prospectiva e dialógica.

Esse modelo, portanto, busca a superação de um estado de coisas inconstitucional, seja pela omissão do Poder Público, seja pela sua atuação inadequada ou ineficiente. Em vez de soluções pontuais, o processo estrutural propõe uma abordagem que favorece a construção coletiva e dinâmica de soluções, por meio de decisões progressivas e um acompanhamento judicial contínuo²³. Tudo isso, com o objetivo central de garantir a efetividade dos direitos coletivos e a consolidação de uma justiça social e ambiental.

Serafim, França e Nóbrega também examinam essa dinâmica, ressaltando a importância dos processos estruturais na luta contra as desigualdades no Sul Global, especialmente em áreas relacionadas à moradia, saúde e direitos coletivos²⁴.

A implementação de processos estruturais, por sua vez, não é isenta de contestações. Um dos conflitos mais relevantes é em relação ao princípio da divisão de poderes. Gargarella²⁵ alerta que o novo constitucionalismo dialógico exige que o Judiciário opere de maneira equilibrada e esteja receptivo ao diálogo institucional, prevenindo a usurpação inadequada das funções do Executivo. Vieira por sua vez, utiliza o termo "*supremocracia*" para se referir à ampliação do poder judiciário, a qual

²¹ CAMPOS, C. A. de A. O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural. Publicado em: 1 set. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural/>.

²² VIANA, Iasna Chaves; DUARTE, Maria Raquel. ECOLOGIZAÇÃO DO DIREITO E PROCESSOS ESTRUTURAIS: CAMINHOS PARA A JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL E INTERGERACIONAL. Revista Jurídica da OAPC Ensino Superior, v. 7, n. 1, 2019.

²³ VIANA, Iasna Chaves; DUARTE, Maria Raquel. ECOLOGIZAÇÃO DO DIREITO E PROCESSOS ESTRUTURAIS: CAMINHOS PARA A JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL E INTERGERACIONAL. Revista Jurídica da OAPC Ensino Superior, v. 7, n. 1, 2019.

²⁴ SERAFIM, M. C. G.; DA CUNHA FRANÇA, E. P.; NÓBREGA, F. F. B. Processos estruturais e direito à moradia no Sul Global: contribuições das experiências sul-africana e colombiana. Revista Opinião Jurídica, v. 19, n. 32, p. 148-183, 2021.

²⁵ GARGARELLA, R. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. In: VIEIRA, J. R.; LACOMBE, M.; LEGALE, S. Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

pode ameaçar a legitimidade democrática caso não seja acompanhada por supervisão social e transparência²⁶.

Embora haja críticas a esse respeito, a literatura atual aceita que, em situações de negligência constante e desrespeito a direitos, a intervenção judicial estruturante pode ser não apenas justificada, mas essencial.

Valle, ao abordar a ADPF 743, enfatiza que a criação judicial de políticas públicas deve ser considerada com base na capacidade do Judiciário de assegurar direitos fundamentais em situações de emergência²⁷. Essa mesma linha de pensamento é válida para a ADPF 709²⁸, em que o cenário de urgência e fragilidade demandou uma solução que fosse além do modelo adjudicativo convencional.

Um aspecto que deve ser ressaltado é a importância dos povos indígenas como protagonistas nos processos em questão. A abordagem estrutural, em sua forma colaborativa, requer não só a intervenção dos poderes Judiciário e Executivo, mas também a participação das comunidades impactadas na elaboração das soluções.

Essa perspectiva se relaciona com o direito à consulta prévia, livre e informada, conforme estabelecido na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho²⁹. Cirne e Leal defendem que a justiça climática e a efetivação dos direitos indígenas estão ligadas à inclusão dessas comunidades nas decisões que impactam suas terras e modos de vida.³⁰ Embora a ADPF 709³¹ não tenha sido perfeita nesse sentido, ela constitui um avanço significativo ao reconhecer a vulnerabilidade particular dos povos indígenas e exigir do Estado respostas apropriadas e diferenciadas.

²⁶ VIEIRA, O. V. Supremocracia. Revista Direito GV, v. 4, p. 441-463, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322008000200005>.

²⁷ VALLE, V. Consultor Jurídico. ADPF 743: o STF formulando políticas públicas?. Publicado em: 19 set. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-19/adpf-743-o-stf-formulando-politicas-publicas/>.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 709, Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 08 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

²⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção n.º 169 sobre Povos Indígenas e Tribais. Genebra, 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf>.

³⁰ CIRNE; Mariana Barbosa; LEAL, Sara Pereira. Justiça climática no Brasil e a consulta prévia, livre e informada da OIT 169 nas políticas públicas estatais. Anais do XXIX International Congresso do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Brasília, 2024. Disponível em: <https://clad.org/xxix-brasil-2024/ponencias-y-documentos-libres-congreso-xxix/>.

³¹ Ibid.

Por último, é fundamental situar a criação do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) no contexto do STF, cujo objetivo é melhorar a atuação judicial em casos de grande complexidade estrutural, priorizando resolutividade, envolvimento da sociedade e acompanhamento. Essa formalização do processo estrutural enfatiza uma nova abordagem do Judiciário em relação às graves violações de direitos. De acordo com o próprio site do STF, o NUPEC procura estimular a utilização adequada de técnicas processuais estruturais, servindo como um espaço de troca entre os tribunais e a sociedade civil.

A abordagem utilizada é de natureza qualitativa e documental, envolvendo a análise de decisões judiciais, literatura especializada e documentos oficiais relacionados à ADPF 709³², incluindo os despachos do Ministro Relator e os projetos de ação propostos pela União. O objetivo é enriquecer a discussão sobre a efetividade legal dos direitos fundamentais das comunidades indígenas e a função do processo estrutural como ferramenta de transformação das instituições no Brasil atual.

Posto isto, a estrutura deste trabalho está organizada em dois capítulos centrais, cuidadosamente delineados para viabilizar uma análise crítica e progressiva do processo estrutural enquanto instrumento de efetivação dos direitos fundamentais das comunidades indígenas. No Capítulo I, o foco recai sobre a compreensão teórica do processo estrutural, considerado aqui como um mecanismo promissor de fortalecimento da eficácia jurídica da proteção indígena.

Parte-se da exposição dos fundamentos conceituais desse modelo processual ainda em desenvolvimento no cenário jurídico brasileiro, buscando articulá-lo à ideia de concretização dos direitos inscritos tanto na Constituição Federal quanto em tratados internacionais que versam sobre os direitos dos povos originários. Em um segundo momento, o capítulo se debruça sobre o caso paradigmático da ADPF 709, a partir da qual são exploradas medidas ordenadas pelo Supremo Tribunal Federal diante da omissão do Poder Executivo durante a crise sanitária provocada pela Covid-19.

Vale destacar, nesse ponto, o reconhecimento da legitimidade da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) como parte ativa no processo, a elaboração de um plano emergencial com participação direta das comunidades afetadas, bem

³² Ibid.

como a atuação continuada do STF na supervisão das providências implementadas atuação essa que não está isenta de controvérsias quanto aos seus limites no contexto de um processo estrutural. Já o Capítulo II concentra-se nos efeitos institucionais decorrentes da ADPF 709, com atenção especial às tensões interinstitucionais entre os Poderes da República geradas pela intervenção do STF.

Discute-se, nesse âmbito, o papel do Supremo como agente de transformação constitucional e os debates críticos que cercam sua atuação em processos de natureza estrutural. Ao final, são sugeridos caminhos possíveis para o aperfeiçoamento da jurisdição constitucional estrutural no país, à luz das lições extraídas do caso em análise. Essa divisão visa não apenas organizar o conteúdo de maneira lógica e acessível, mas também oferecer uma leitura aprofundada e realista sobre os impactos e desafios da aplicação prática do processo estrutural no campo dos direitos indígenas.

CAPÍTULO I – O PROCESSO ESTRUTURAL COMO MECANISMO DE REFORÇO DA EFICÁCIA JURÍDICA DA PROTEÇÃO INDÍGENA

O Capítulo I dedica-se a apresentar os fundamentos teóricos e normativos que sustentam o processo estrutural, compreendendo-o como uma ferramenta jurídica em ascensão, dotados de significativo potencial para a concretização dos direitos fundamentais com especial ênfase na proteção das comunidades indígenas no Brasil. A proposta aqui é oferecer uma delimitação conceitual precisa desse modelo processual, distinguindo-o das modalidades tradicionais de tutela jurisdicional, ao mesmo tempo em que se exploram suas origens e justificação teórica, tanto no direito comparado quanto na experiência normativa e jurisprudencial brasileira.

À medida que a discussão se aprofunda, a análise se volta para o exame crítico da eficácia jurídica das normas constitucionais voltadas à proteção dos povos indígenas. Não se pode ignorar, nesse ponto, a persistência de entraves históricos, políticos e institucionais que, de maneira sistemática, limitam a aplicação plena dos direitos assegurados. É nesse contexto que se insere o estudo da ADPF 709, uma decisão emblemática do Supremo Tribunal Federal, proferida em meio à emergência sanitária da pandemia de Covid-19, que oferece um exemplo concreto da utilização do processo estrutural como meio de enfrentamento da omissão estatal.

A abordagem proposta não se limita à descrição das medidas determinadas pela Corte; procura também refletir sobre aspectos centrais da decisão, como a legitimação da participação indígena no processo, a atuação contínua do STF na supervisão das políticas públicas, e as tensões constitucionais geradas pela atuação judicial em um campo sensível às competências dos demais Poderes. Trata-se, portanto, de um capítulo que articula teoria e prática, com o intuito de evidenciar as potencialidades e os desafios do processo estrutural enquanto instrumento de transformação institucional no campo dos direitos indígenas.

1.1. As discussões em torno do conceito de processo estrutural

Este tópico tem como propósito central introduzir e delimitar o conceito de processo estrutural, explorando suas origens, principais características e, sobretudo, suas distinções em relação aos modelos clássicos de tutela jurisdicional. A proposta

aqui é construir, ao longo da seção, uma base teórica consistente, ancorada em contribuições doutrinárias tanto nacionais quanto estrangeiras, com o objetivo de evidenciar como esse modelo processual inovador tem se mostrado apto a promover transformações institucionais profundas, especialmente em contextos marcados por violações sistemáticas e persistentes de direitos fundamentais como é o caso da proteção aos povos indígenas no Brasil.

Nessa perspectiva, o processo estrutural surge como uma resposta adequada a cenários de desconformidade constitucional prolongada, propondo intervenções graduais, coordenadas e com foco na reestruturação de políticas públicas. Como será discutido ao longo do trabalho, sua aplicação no contexto brasileiro, embora ainda em construção, tem ganhado destaque justamente nos casos em que a atuação estatal falha de modo reiterado em assegurar direitos fundamentais como ocorre com frequência nas questões envolvendo os povos originários.

Posto isto, o processo estrutural é um instrumento processual inovador e sem previsão legal específica. Conforme observado pelo Superior Tribunal de Justiça, “o processo estrutural não tem previsão normativa e, diferentemente dos litígios tradicionais, nos quais uma única decisão judicial resolve a lide, ele possui solução complexa, com a finalidade de corrigir o problema estrutural que gerou a demanda”³³. Em suma, trata-se de uma iniciativa jurisdicional voltada para resolver problemas sistêmicos enraizados na sociedade, cuja solução demanda múltiplos atos decisórios coordenados ao longo do tempo.

Essa modalidade difere do processo convencional por incidir sobre litígios estruturais, os quais requerem muito mais do que uma única sentença para serem sanados. Em essência, o processo estrutural busca a transformação de cenários institucionais falhos para garantir efetivamente direitos fundamentais ameaçados por omissão ou disfunção estatal. Nesse sentido, a doutrina costuma destacar a necessidade de planos de ação e acompanhamento judicial contínuo nesses casos. Trata-se, portanto, de um paradigma processual voltado para resultados práticos e sistêmicos, que reforça a tutela dos direitos previstos na Constituição.

³³ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Entender Direito: especialistas debatem sobre processos estruturais. Portal STJ, 18 jul. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portaltj/Paginas/Comunicacao/Noticias/18072022-Entender-Direito-especialistas-debatem-sobre-processos-estruturais.aspx#:~:text=O%20processo%20estrutural%20n%C3%A3o%20tem,estrutural%20que%20gerou%20a%20demanda.>

Viana, com base na teoria de Vitorelli³⁴, classifica os litígios coletivos em três categorias: globais, locais e irradiados. É este último tipo que, de maneira mais precisa, caracteriza os litígios estruturais. Segundo essa perspectiva, o litígio estrutural é entendido como um litígio irradiado, cuja gênese decorre do funcionamento disfuncional de uma estrutura burocrática seja ela pública ou privada. Tais litígios, portanto, demandam uma reorganização profunda da estrutura envolvida, visando superar o estado de desconformidade.

Como argumenta o autor, a natureza desse litígio exige uma abordagem diferenciada, pois não pode ser resolvido de forma satisfatória por meio dos modelos tradicionais de processo, sejam eles individuais ou coletivos. Isso se deve ao fato de que, ao tratar apenas das consequências pontuais dos problemas, esses modelos não conseguem atingir as causas estruturais que originam as disfunções, o que torna a intervenção estrutural, de fato, uma solução mais apropriada³⁵.

Didier Jr. ressalta a distinção entre problema estrutural e processo estrutural³⁶.

Segundo ele,

“problema estrutural sempre houve. São aqueles que se estruturam e se enraízam na sociedade, para cuja solução há necessidade de uma série de atos. O processo estrutural é aquele que tem por objeto um problema estrutural, e o que o define é seu objeto, ou seja, um problema enraizado, uma situação de desconformidade permanente para cuja solução há necessidade da tomada de uma série de atos de reestruturação”.

Ou seja, o foco do processo estrutural está justamente na situação de desconformidade duradoura (o problema estrutural), que demanda mudanças institucionalizadas para ser superada. Esse entendimento implica que o litígio estrutural só surge em face de um problema sistêmico persistente, exigindo uma solução além da aplicação mecânica do direito. O processo estrutural envolve, pois, uma intervenção ampla e programática, de natureza multifásica, para restaurar o cumprimento dos preceitos constitucionais. Em outras palavras, a partir de problemas estruturais arraigados, o Judiciário procura alterar o estado de coisas

³⁴VIANA, Iasna Chaves; DUARTE, Maria Raquel. ECOLOGIZAÇÃO DO DIREITO E PROCESSOS ESTRUTURAIS: CAMINHOS PARA A JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL E INTERGERACIONAL. Revista Jurídica da OAPC Ensino Superior, v. 7, n. 1, 2019.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

incompatível com a Constituição. Em síntese, o problema estrutural é a causa, e o processo estrutural, o meio judicial de solucioná-la.

Nas origens do processo estrutural, destaca-se o caso *Brown v. Board of Education* nos EUA, em que a Suprema Corte considerou inconstitucional a segregação racial nas escolas. Ao determinar a integração das escolas públicas, a Corte deu início a um amplo processo de reforma estrutural do sistema educacional americano³⁷. Como lembra Fiss³⁸, esse modelo inaugurado em *Brown* foi ampliado para outros setores estatais, como prisões, hospitais psiquiátricos, habitação pública e demais instituições do Estado moderno.

Em outras palavras, o litígio de *Brown* não visava compensação financeira, mas reconfigurar instituições para efetivar valores constitucionais. A partir desses precedentes, consolidou-se a ideia da injunção estrutural: medida judicial destinada a implementar mudanças profundas em entidades públicas ou privadas. Nesse sentido, considera-se injunção estrutural aquela decisão que busca “implementar uma reforma estrutural em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos”³⁹. Tal definição resume o escopo do processo estrutural: não apenas julgar um conflito, mas efetivar uma transformação institucional duradoura.

Em um estudo dedicado ao tema, Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira⁴⁰ definem o processo estrutural como “aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal”. Essa formulação enfatiza o objetivo de transformar um estado fático disfuncional em outro compatível com os mandamentos constitucionais. Observa-se que, na concepção desses autores, o foco está na reestruturação do estado de desconformidade em si, e não necessariamente no restabelecimento de legalidade por sanções isoladas.

³⁷ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: Revista de Processo. 2020. p. 45-81. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf#:~:text=Tudo%20come%C3%A7ou%20em%201954%2C%20com,e ra%20inconstitucional%20a%20admiss%C3%A3o%20de.

³⁸ FISS, Owen. Two models of adjudication. Teoria do processo: panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2008.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

Em síntese, nesse modelo o processo estrutural envolve um litígio complexo cujo desfecho esperado é um estado de coisas ideal, entendida como plena conformidade com a Constituição. Os autores também notam que o processo estrutural possui certas características típicas, embora não restritivas, ou seja, várias delas podem coocorrer, mas nem todas são essenciais⁴¹. Ainda assim, a definição sublinha que a meta é deliberadamente alterar o ambiente institucional, assegurando eficácia normativa duradoura. Essa visão reforça a noção de que o Judiciário, no processo estrutural, atua como agente de reestruturação institucional e garantia de direitos fundamentais.

Vitorelli⁴² oferece definição complementar, tratando o processo estrutural como um sub-ramo do processo coletivo. Segundo ele, “o processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”. Essa abordagem ressalta que o litígio provém da própria dinâmica institucional disfuncional, e que a solução envolve reestruturação dessa mesma instituição.

Assim, Vitorelli⁴³ vincula o problema estrutural à existência de uma violação normativa concreta, reforçando o caráter coletivo do conflito. Para ele, o processo estrutural sempre parte de instituições públicas cujo funcionamento origina lesão, o que justifica a intervenção judicial. Em outras palavras, seu enfoque mais restrito confirma que a meta é reconfigurar o órgão ou política pública causadora da violação, por meio de um plano judicial. Em síntese, a definição sublinha que a restauração do funcionamento institucional adequado é o fim último desse tipo de ação.

Apesar das diferenças de ênfase, as várias definições convergem em pontos essenciais. Em particular, elas ressaltam a reestruturação de instituições ou políticas públicas como fim principal do processo estrutural⁴⁴. De fato, Andrade⁴⁵ define o

⁴¹ Ibid.

⁴² VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ ANDRADE, Izabel Vinchon Nogueira de. A política pública de atenção à saúde dos povos indígenas: atuação da jurisdição constitucional por meio do processo estrutural. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV), Rio de Janeiro, 2023. Disponível em:

processo estrutural como aquele em que “se busca implementar a reconstrução de um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos”.

Essa perspectiva abrange tanto litígios de direito público como de natureza coletiva, destacando a dimensão ampla da intervenção judicial. Assim, ainda que Vitorelli⁴⁶ ressalte o componente violativo e Didier Jr.⁴⁷ enfoque o estado de desconformidade, ambos apontam a mesma meta, restaurar o funcionamento compatível com a Constituição. Em resumo, o núcleo comum das definições é que o processo estrutural é, antes de tudo, um meio de reestruturação institucional para assegurar efetivamente direitos fundamentais. Essa compreensão básica servirá de base para a análise da ADPF 709 nos capítulos seguintes.

Conceito-chave para o tema é o de litígio estrutural. Trata-se de um estado de desconformidade estruturada que não corresponde ao estado ideal de coisas. Essa situação é entendida como um problema sistêmico grave e persistente⁴⁸. Segundo Didier Jr. e Zaneti Jr., tal estado de coisas requer reorganização ou reestruturação para alcançar o estado de conformidade desejado⁴⁹.

Em outras palavras, o litígio estrutural é a expressão judicial de um *wicked problem*: complexo, multifacetado e de longo prazo. Diferentemente do litígio comum, que mira providências pontuais, o litígio estrutural demanda soluções sistêmicas e duradouras⁵⁰. A teoria do processo estrutural, portanto, se ergue sobre esse diagnóstico de cenário ilegítimo que requer mudança institucional.

Outra característica típica dos litígios estruturais é tratar problemas complexos e multifacetados. Vitorelli explica que isso não significa necessariamente difícil, mas um problema que admite mais de uma solução jurídica correta⁵¹. Essa concepção evidencia que não há uma resposta singular pré-determinada; diversas estratégias

<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/0a22a4b4-b48b-4512-a318-9edba9d2aacb/content#:~:text=Feitas%20essas%20considera%C3%A7%C3%B5es%20preliminares%2C%20entende,complexos%2C%20n%C3%A3o%20necessariamente%20se%20assentando.>

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ DIDIER JR., Fredie & ZANETI JR., Hermes. Curso de direito processual civil: processo coletivo. 15. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ PETERS, B. Guy. What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, v. 36, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>.

⁵¹ Ibid.

podem alcançar a conformidade constitucional. A multiplicidade de soluções possíveis reforça a ideia de procedimentos flexíveis e iterativos no processo estrutural.

De fato, esse entendimento permite que o juiz, segundo as circunstâncias, oriente a implementação de medidas diferenciadas. Assim, o procedimento estrutural normalmente envolve fases distintas de diagnóstico, elaboração de planos e execução, adaptando-se a mudanças no contexto. Em suma, a reconhecida complexidade dos casos estruturais motiva a adoção de técnicas processuais especiais e planejadas, como negociação e acompanhamento sistemático.

A multipolaridade é outra característica central do processo estrutural. Arenhart⁵² sugere que esse processo deve se assemelhar a uma vasta arena deliberativa, semelhante a um parlamento, em que várias posições são discutidas. De fato, Didier Jr. et al. observam que muitos litígios estruturais resultam em “conflitos mutáveis, multipolares”, nos quais grupos sociais apresentam visões divergentes sobre as soluções desejadas⁵³.

Isso significa que, frequentemente, há mais de um segmento social titular do direito, com perspectivas e interesses diversos. Esse caráter multipolar impõe desafios adicionais: é preciso integrar reivindicações concorrentes em um plano comum, requisito que distingue o processo estrutural do litígio tradicional. Em consequência, a tramitação tende a ser dialogada e participativa, favorecendo a construção de consensos entre diferentes partes. Por essa razão, o processo estrutural valoriza meios alternativos de resolução e a figura do juiz como facilitador de acordos coletivos.

O projeto de lei do processo estrutural, elaborado em 2024, elenca elementos característicos dos problemas estruturais. Esse projeto define problemas estruturais como situações que não podem ser adequadamente resolvidas pelas técnicas tradicionais e que apresentam multipolaridade, alto impacto social e prospectividade⁵⁴. Destacam-se ainda a necessidade de intervenções

⁵² ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Processos estruturais. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ SENADO FEDERAL. Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de lei do processo estrutural no Brasil. Relatório Final (anteprojeto de lei), novembro de 2024. Disponível em: file:///C:/Users/dress/Downloads/ARQUIVO_PORTAL_CJPRESTR_8324ComissaoESPComissaoCJP RESTR20241104.pdf.

incrementadas e duradouras, além da existência de irregularidade grave e permanente.

Essas condições justificam um aparato diferenciado de ação civil pública para abordá-las. Como reconhecimento legal, o texto prevê que o processo estrutural siga as normas da Lei da Ação Civil Pública⁵⁵, em complemento ao Código de Processo Civil⁵⁶. Em essência, ao integrar esses requisitos, a legislação proposta consagra que o processo estrutural ocupa a seara dos litígios coletivos, aplicando-se sobretudo ao controle de políticas públicas. Esse dispositivo normativo ainda está em elaboração, mas já orienta a compreensão dos tribunais e estudiosos sobre o alcance do processo estrutural.

O projeto enfatiza também a busca por consensos entre as partes. Por exemplo, o art. 10 estabelece que “o processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes e demais interessados”⁵⁷. Isso demonstra o caráter dialógico e cooperativo exigido, em contraste com a postura estritamente antagonista do processo comum. Nesse ambiente, o juiz pode incentivar a mediação, realização de audiências públicas e planos de trabalho conjuntos. Essas práticas visam tornar o litígio mais palatável socialmente e assegurar que a solução inclua efetivamente os afetados. Em suma, o arcabouço procedimental reforça que o processo estrutural se nutre de diálogo institucional e participação alargada. Tais mecanismos buscam, no fim das contas, a construção de acordos viáveis e sustentáveis para os problemas estruturais.

O Supremo Tribunal Federal só recentemente começou a aplicar essa abordagem em casos concretos. A ADPF 709/2020⁵⁸, proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, foi qualificada como um processo estrutural pelo relator do caso⁵⁹. O Ministro Luís Roberto Barroso ordenou a criação de um plano integrado para enfrentar a pandemia de Covid-19 em terras indígenas, com acompanhamento contínuo das ações governamentais. Essa experiência pioneira demonstra como o

⁵⁵ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 709, Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 08 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

⁵⁹ Ibid.

STF adaptou técnicas de processo estrutural à realidade brasileira, impondo, por exemplo, metas sanitárias, barreiras de proteção e fiscalização em tempo real⁶⁰.

Concomitantemente, o tribunal destacou a importância de diálogo institucional entre os poderes envolvidos e a participação das comunidades afetadas. Esse caso ilustra as características discutidas: multipolaridade (União, estados, povos indígenas), extensão temporal (pandemia) e necessidade de soluções sistêmicas. Portanto, o cenário da ADPF 709⁶¹ serve de pano de fundo para estudar o processo estrutural brasileiro, evidenciando sua relevância atual e a tensão inerente entre a atuação judicial e as demais instituições.

Para se caracterizar um processo como estrutural, não é necessário preencher completamente todas as características típicas⁶². Pela doutrina majoritária, adentram contexto de um litígio coletivo, multiplicidade de sujeitos, dilatação temporal e necessidade de reestruturação institucional⁶³. Assim, mesmo que algumas dessas características faltem, o processo pode ser reconhecido como estrutural se o objeto envolver transformação institucional. Por exemplo, multipolaridade (vários segmentos com posições próprias) e prospectividade são indicadores-chave.

Esse aspecto flexível do conceito significa que o reconhecimento do procedimento estrutural recai sobre casos paradigmáticos. A fundamentação costuma exigir demonstração clara do problema estrutural e a viabilidade de um plano de reestruturação judicial. Em última análise, a decisão estrutural é transitória e limitada às necessidades do caso, reforçando sua excepcionalidade no sistema.

Em síntese, o processo estrutural no Brasil é entendido como um procedimento jurídico-coletivo excepcional, destinado à reestruturação de sistemas públicos e privados quando estes geram violações massivas de direitos. Tal procedimento conjuga elementos de controle abstrato e concreto: apesar de iniciado muitas vezes em controle concentrado de constitucionalidade, sua execução assume caráter complexo similar ao da ação civil pública.

Isso significa que o STF pode estabelecer medidas normativas e mandatos estruturantes, sob supervisão prolongada, diferentemente do julgamento ordinário. O

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

perfil desse procedimento foi ilustrado na ADPF 709, caso em que o STF definiu remédios estruturais de largo alcance⁶⁴.

Esse exemplo confirma que o processo estrutural, embora atípico, pode ser decisivo para concretizar direitos constitucionais em cenários de omissão sistêmica. Em resumo, o conceito de processo estrutural reúne, em essência, a ideia de reestruturar sistemas públicos de modo a efetivar a Constituição, indo além da tutela individual. Essas premissas conceituais serão utilizadas como base teórica nos capítulos seguintes para analisar a ADPF 709⁶⁵ à luz desse modelo inovador.

1.2. Eficácia jurídica da proteção dos direitos dos povos indígenas

A Constituição de 1988 consagrou os direitos dos povos indígenas como originários e autoaplicáveis⁶⁶. Ela impõe à União o dever de não apenas demarcar as terras indígenas, mas de “proteger e fazer respeitar todos os bens indígenas”⁶⁷. Em outras palavras, as normas constitucionais, especialmente o artigo 231, são formuladas para garantir eficácia máxima aos direitos indígenas, imunizando-os de retrocessos⁶⁸. Esse enfoque implica que, em tese, tais direitos são imediatamente exigíveis, cabendo ao Judiciário fazer com que sejam implementados em sua plenitude.

Como apontam Varella e Lautenschlager, não basta que uma norma exista no plano formal; sua efetividade depende de múltiplos fatores, como o funcionamento articulado das instituições, a presença de vontade política e a própria assimilação social dos direitos reconhecidos. Isso significa que é perfeitamente possível e, infelizmente, recorrente que uma norma juridicamente eficaz permaneça inefetiva, caso não seja aplicada, respeitada ou sentida como legítima por seus destinatários⁶⁹.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

⁶⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law. Direitos dos povos indígenas. Brasília: CNJ, 2023. (Cadernos de Jurisprudência do STF – Concretizando Direitos Humanos). Disponível em:

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ VARELLA, Marcelo D.; LAUTENSCHLAGER, Lauren L. Critérios de efetividade na proteção ambiental. 2016. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/28187/1/2016_art_mdvarella.pdf.

A título de exemplo, quando se observa a situação dos direitos indígenas no Brasil, essa diferença se torna ainda mais evidente, embora a Constituição Federal de 1988 assegure uma proteção abrangente aos povos originários, a ausência de políticas públicas consistentes e a omissão estatal revelam um abismo entre o reconhecimento normativo e a realização concreta desses direitos. Assim, discutir a proteção constitucional dos indígenas apenas sob a ótica da eficácia jurídica, sem considerar sua efetividade, seria negligenciar justamente os obstáculos estruturais que perpetuam a violação desses direitos no plano real.

Na jurisprudência do STF, as garantias das minorias étnicas têm sido interpretadas como dotadas de “eficácia plena e aplicação imediata”⁷⁰. Assim, analogamente ao que ocorre com os direitos quilombolas, no art. 68 do ADCT, que são considerados de eficácia plena, entende-se que os direitos indígenas deveriam ser também autoaplicáveis, exigindo apenas a ação estatal coerente com a Constituição⁷¹.

Esse caráter autoaplicável decorre do fato de que o direito indígena é originário e de natureza declaratória. Em outras palavras, as terras ocupadas tradicionalmente pelos indígenas já lhes pertencem por direito anterior ao próprio Estado, e a demarcação apenas reconhece tal posse. Entretanto, na prática esse exercício prévio do direito enfrenta obstáculos, como observa Silva Silveira, embora constitucionalmente garantido, “o exercício desse direito fica relativamente comprometido” pela indefinição dos limites territoriais. Isto mostra que, apesar da norma, conflitos não resolvidos questionam sua plena eficácia⁷².

Para Viana e Duarte a autoaplicabilidade dos direitos indígenas está diretamente ligada ao seu caráter originário, isto é, não se trata de prerrogativas outorgadas pelo Estado, mas de direitos que ele apenas reconhece, em razão da existência anterior, histórica e territorial dos povos indígenas à própria constituição do Estado brasileiro. São, portanto, direitos de natureza declaratória, cuja eficácia

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² DA SILVA SILVEIRA, Érica Melicia et al. A eficácia jurídica e social das normas referentes à demarcação de terras indígenas. *Revista de Direito Magis*, v. 1, n. 1, 2022. Disponível em: <https://periodico.agej.com.br/index.php/revistamagis/article/view/7>.

jurídica independe de regulamentação infraconstitucional para produzir efeitos plenos⁷³.

No plano teórico, esse entendimento parece consolidado. Contudo, na prática, a situação se mostra mais complexa. Ainda nesse sentido os autores⁷⁴ chamam atenção para a inércia das estruturas estatais e para a fragmentação da racionalidade jurídica tradicional, fatores que acabam por retardar quando não inviabilizar a concretização desses direitos. Assim, evidencia-se uma tensão recorrente entre o reconhecimento constitucional e a sua efetiva implementação.

Em outras palavras, embora o texto da Constituição assegure proteção ampla e incondicional aos povos originários, a atuação estatal ainda é marcada por lógicas excludentes e hierarquizantes, muitas vezes incompatíveis com a diversidade cultural e o pluralismo jurídico que esses direitos exigem. Superar essa dissonância demanda mais do que simples regulamentação: exige a adoção de medidas estruturantes, bem como uma hermenêutica constitucional atenta à dimensão ecológica e intercultural dos direitos indígenas. Afinal, como se nota, os limites à autoaplicabilidade desses direitos não estão na norma em si, mas na ausência de vontade política e na persistente ineficiência institucional em garantir sua efetivação concreta⁷⁵.

Na prática, multiplicam-se casos em que a efetivação dos direitos indígenas é postergada. Por exemplo, os processos de demarcação sofrem lentidão crônica. Lima concluiu que a “efetividade da proteção ao direito territorial indígena” no Brasil é falha, apontando o “descaso e demora excessiva para a demarcação” das terras indígenas⁷⁶. Esse diagnóstico, em que a norma existe sem produção correspondente de efeitos, ilustra como os direitos indígenas se tornam meras promessas se não forem acompanhados de execução administrativa eficaz.

Essa disparidade também aparece na jurisprudência quando se trata de ampliações de efeitos. Na ADI 3239/2009, embora o STF tenha confirmado a validade da demarcação, deixou claro que tal decisão possui eficácia de coisa

⁷³VIANA, Iasna Chaves; DUARTE, Maria Raquel. ECOLOGIZAÇÃO DO DIREITO E PROCESSOS ESTRUTURAIS: CAMINHOS PARA A JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL E INTERGERACIONAL. Revista Jurídica da OABEC Ensino Superior, v. 7, n. 1, 2019.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ LIMA, Maria Clara Rasul de. Proteção dos Direitos Territoriais Indígenas no Brasil: análise do direito brasileiro e do direito internacional e sua aplicabilidade na realidade brasileira. 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/bd1a38e4-5860-4515-ae8-84ea1ae5b79c/content>.

julgada material restrita àquela Terra Indígena específica⁷⁷. Ou seja, a sentença protege concretamente apenas aquela área, sem automaticamente estender a proteção às demais terras indígenas do país. Esse entendimento sinaliza que, mesmo com julgados favoráveis, é preciso nova provocação judicial para cada contexto, limitando a eficácia geral da proteção constitucional.

Como reação à omissão, eis que inova instrumentalmente, o processo estrutural para reforçar a eficácia jurídica dos direitos dos povos indígenas. A ADPF 709/2020, movida pela Articulação dos Povos Indígenas, é emblemática nesse sentido⁷⁸. Nela, o STF determinou ao Executivo a implementação de um plano emergencial de saúde e proteção territorial às comunidades indígenas durante a pandemia, com metas claras (barreiras sanitárias, remoção de invasores, fornecimento de insumos) e acompanhamento contínuo. Essa decisão exemplifica a intervenção judicial estruturante: o Tribunal foi além de um simples pronunciamento e passou a fixar obrigações executivas concretas para fazer valer o direito constitucional à vida e à saúde indígena.

Outra evolução decorrente da ADPF 709 foi a legitimação da participação indígena nos processos de proteção⁷⁹. O STF confirmou que povos indígenas e suas organizações podem atuar diretamente em litígios de caráter coletivo conforme artigo 232 da Constituição Federal. Como destaca a APIB, a ADPF tornou efetivo esse artigo constitucional, “democratizando o acesso à Suprema Corte” para indígenas⁸⁰. Em termos de eficácia jurídica, isso significa que a própria comunidade impactada passa a ter voz ativa na formulação e execução das medidas judiciais, fortalecendo o cumprimento das normas constitucionais em seu favor.

No entanto, mesmo após tais medidas, a eficácia plena ainda não se materializa. A própria APIB alertou que a omissão estatal eleva o risco de tragédias humanitárias: “quanto mais o Estado se omite no dever de proteger os territórios e

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 709. Repte(s): Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Rede Sustentabilidade (REDE); Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Democrático Trabalhista (PDT). Rel.: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 01 jul. 2020 (Data da Instauração). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ ARAÚJO JUNIOR, Julio José. ADPF 709: a voz indígena contra o genocídio. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, Brasília, 08 jul. 2020. Disponível em: <https://apiboficial.org/2020/07/08/adpf-709-a-voz-indigena-contra-o-genocidio/#:~:text=Al%C3%A9m%20disso%2C%20a%20ADPF%20torna,Essa%20abertura%20se%20torna%20ainda.>

garantir aos povos indígenas sua sobrevivência, mais provável será a ocorrência de genocídios”⁸¹. Em outras palavras, regras protetivas não bastam se o poder público não age em conformidade. A eficácia jurídica exigida pela Constituição só se completa quando o Executivo implementa as políticas públicas necessárias. Assim, cada decisão judicial acaba dependendo da cooperação dos demais entes para traduzir a norma em prática.

A eficácia jurídica da proteção indígena no Brasil ainda não se concretizou plenamente. A Constituição de 1988 conferiu bases sólidas, mas a materialização desses direitos esbarra em deficiências institucionais. Como a própria jurisprudência indica, as normas são de eficácia plena em sentido formal⁸², mas sua eficiência demanda ações externas. Há, portanto, um hiato entre o texto constitucional e o cotidiano das comunidades indígenas, por isso, se faz necessária uma atuação continuada e integrada das instituições para que essas normas não permaneçam meramente ilusórias.

Para ultrapassar essa lacuna, Silva Silveira conclui que não basta editar leis ou julgados, é preciso políticas públicas dedicadas. Ela enfatiza que as “legislações acerca do assunto são insuficientes, ante a ineficácia prática”, sendo “necessária a implementação de políticas públicas em prol dos povos indígenas”⁸³. Em outras palavras, a eficácia jurídica se alargaria apenas com a criação de estrutura estatal efetiva (agências, recursos, programas) que coloque em prática as proteções constitucionais de forma duradoura.

Além das decisões internas, o Brasil tem adotado referências internacionais que reforçam a eficácia. A Convenção 169 da OIT estabelece, por exemplo, a obrigação de consulta prévia aos povos indígenas, o que vem sendo considerado em julgados recentes⁸⁴. De igual forma, a jurisprudência da Corte Interamericana reforça o caráter inalienável dos direitos indígenas como no caso *Awás Tingni*, que

⁸¹ Ibid.

⁸² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law. Direitos dos povos indígenas. Brasília: CNJ, 2023. (Cadernos de Jurisprudência do STF – Concretizando Direitos Humanos). Disponível em: https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/643/1/cadernos_stf_povos_indigenas_web_23_02_10__1_.pdf#:~:text=ADCT%20assegura%20o%20direito%20dos,o%20sujeito%20passivo.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ BRASIL. Convenção n. 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais. 2005. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf>.

reconheceu o direito de viver em seus próprios territórios⁸⁵. Esses instrumentos externos, incorporados ao direito interno, ampliam a legitimidade e o grau de exigibilidade das normas brasileiras, estimulando uma interpretação mais protetiva e eficaz.

Em síntese, a doutrina e a jurisprudência sugerem que apenas uma atuação combinada de órgãos públicos e das comunidades tornará plenamente eficaz a proteção jurídica garantida. Por um lado, o STF e os tribunais superiores têm reforçado, em diversas ocasiões, que a Constituição exige a tutela ativa dos direitos indígenas, fundando-os em parâmetros de eficácia máxima. Por outro lado, observamos que, enquanto não houver cumprimento consistente pelo Executivo e pelo Legislativo, esses direitos terão eficácia incompleta. A ADPF 709 e ações análogas mostram como o Judiciário busca atravancar esse abismo, mas também evidenciam que a concretização definitiva depende do empenho coordenado das instituições públicas⁸⁶.

1.3. Estudo de caso de caso: ADPF 709

A demanda judicial foi iniciada em 1º de julho de 2020, pela APIB, com o apoio de seis partidos políticos, em um contexto de intensificação da pandemia de covid-19 em território nacional. Naquela época, o Brasil contabilizava mais de 60 mil mortes e aproximadamente 1,4 milhão de pessoas infectadas pelo novo coronavírus na população.⁸⁷

Entre as comunidades indígenas, os registros indicaram 378 óbitos, 9.166 confirmações de infecção e um impacto direto em 112 grupos diferentes, destacando a falta de respostas adequadas por parte das autoridades competentes, especialmente a nível federal. Além disso, notou-se um aumento contínuo tanto na taxa de transmissão quanto na letalidade da doença entre essas populações, sendo a letalidade significativamente maior do que a observada na população em geral. De

⁸⁵ HUMANOS, CIDH–CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS. Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) AwasTingni vs. Nicarágua. Sentença de 31 de agosto de 2001. Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2001. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_por.pdf.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ MAIS. As notícias mais importantes sobre coronavírus de 1º de julho. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/07/01/as-noticias-mais-importantes-sobre-coronavirus-de-1o-de-julho.ghml>.

acordo com um relatório da APIB na época, a taxa de mortalidade entre os indígenas era de 9,6%, em comparação com 5,6% dos demais brasileiros.⁸⁸

Em relação às ações administrativas, a Secretária de Saúde Indígena - SESAI criou, antes da apresentação da ação, um Plano de Contingência Nacional para a covid-19 voltado aos povos indígenas. No entanto, esse plano foi elaborado sem a inclusão direta das comunidades indígenas, contrariando os princípios da Convenção nº 169 da OIT, que assegura o direito à consulta livre, prévia e informada das populações tradicionais. Em termos normativos, o Congresso Nacional sancionou, poucos dias após a apresentação da ADPF, a Lei nº 14.021/2020⁸⁹. Esta legislação criou o Plano Emergencial para o Combate à covid-19 nas áreas indígenas e implementou ações de proteção direcionadas a outros povos e comunidades tradicionais diante da emergência sanitária que se instaurou.

Apesar da implementação de certas ações formais por parte das instituições governamentais, essas se revelaram claramente insuficientes para garantir, de maneira eficaz, os direitos fundamentais das comunidades indígenas durante a pandemia. Em particular, os direitos à saúde, à vida e à terra foram prejudicados devido à abrangência das orientações emitidas pela SESAI, além da ineficácia na aplicação prática dessas diretrizes e das normas dispostas na Lei n.º 14.021/2020.⁹⁰

Diante da ausência de ações e do descaso observado, levar o conflito ao Supremo Tribunal Federal tornou-se uma estratégia essencial. Nesse ambiente, a APIB, como representante nacional dos povos nativos, desempenhou um papel central ao recorrer à Suprema Corte para cobrar a proteção dos direitos indígenas e pressionar o governo federal a cumprir sua obrigação constitucional de assegurá-los. Dessa forma, a ADPF passou a ser um importante instrumento jurídico de resistência e afirmação dos direitos.

⁸⁸ Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 709. Repte(s): Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Rede Sustentabilidade (REDE); Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Democrático Trabalhista (PDT). Rel.: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 01 jul. 2020 (Data da Instauração). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

⁸⁹ BRASIL. Lei nº 14.021, de 07 de julho de 2020. Dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas; cria o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas; estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a fim de assegurar aporte de recursos adicionais nas situações emergenciais e de calamidade pública. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14021.htm.

⁹⁰ Ibid.

Essa compreensão está refletida diretamente na petição inicial da ação:

Na verdade, a pandemia expôs as fragilidades que as equipes de atenção primária à saúde (APS) do Sistema Único de Saúde (SUS) e, mais intensamente, as do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SASISUS) enfrentam cotidianamente há anos, tais como falta de infraestrutura adequada; insuficiência de equipamentos de proteção individual (EPI); reduzido estoque de insumos e medicamentos; alta rotatividade de profissionais; dificuldades de garantir formação adequada e implementar educação permanente com as equipes; problemas de integração com a rede de saúde; e a situação de precariedade e insalubridade das Casas de Saúde do Índio (CASAI). E a realidade das áreas e dos DSEIs mais remotos agrega dificuldades adicionais, como restrições de comunicação (algumas áreas têm comunicação exclusivamente via rádio), dificuldade de acesso e problemas logísticos decorrentes do isolamento geográfico (alguns DSEI têm acesso apenas por via fluvial ou aérea)⁹¹.

Assim, propõe-se, a princípio, a avaliação da organização do processo judicial em questão, considerando o contexto de vulnerabilidade gerado pela pandemia de covid-19. Serão identificadas as principais reivindicações apresentadas pela APIB na ADPF 709, a postura da União durante toda a tramitação e os argumentos decisórios emitidos pelo Supremo Tribunal Federal, enfatizando os resultados tangíveis decorrentes da intervenção judicial.

1.4. Reconhecimento da legitimidade da APIB

Um dos elementos fundamentais da ADPF 709 ⁹² está na validação da legitimidade da como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, organização que apresenta essa demanda. Esse reconhecimento, fundamentado em uma leitura ampliada do inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal⁹³, marcou um progresso notável por parte do relator, que emitiu uma decisão monocrática nesse sentido, a qual foi posteriormente confirmada por unanimidade pelo Plenário do Tribunal.

⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 709. Repte(s): Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Rede Sustentabilidade (REDE); Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Democrático Trabalhista (PDT). Rel.: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 01 jul. 2020 (Data da Instauração). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 709, Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 08 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

⁹³ BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

O relator da ADPF 709⁹⁴ destacou que a ausência de reconhecimento da APIB como pessoa jurídica não impede que sua representatividade seja reconhecida. Ele enfatizou a impossibilidade de exigir que esses povos se organizem da mesma maneira que nós. Essa declaração mostra uma abertura significativa nas instituições para aceitar as diversas formas de organização social dos povos indígenas. O precedente criado por esse reconhecimento foi utilizado em casos semelhantes, como a ADPF nº 74295, ajuizada pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - CONAQ, organização que representa as comunidades quilombolas.

É importante ressaltar que a posição adotada pelo relator da ADPF 70996, Ministro Roberto Barroso, marcou uma mudança significativa em relação a decisões anteriores. Em 2014, no contexto do Inquérito nº 3.862/DF97, esse mesmo juiz havia decidido diferente, afirmando que a entidade representativa indígena não tinha legitimidade para apresentar a ação, mesmo em questões penais, e não em controle concentrado de constitucionalidade, alegando na ocasião que essa responsabilidade era exclusivamente da Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI. Portanto, a aceitação da APIB como parte legítima na ADPF 70998, representa um avanço considerável na jurisprudência da Corte sobre a representação institucional dos povos indígenas no sistema de justiça constitucional do Brasil.

O STF deixou claro que a falta de uma personalidade jurídica formal não obstrui o reconhecimento da representatividade da APIB. A inexistência de uma constituição legal da APIB não impede que sua representatividade seja aceita. Não se deve esperar que esses povos se organizem da mesma maneira que nós fazemos.⁹⁹ Esse reconhecimento estabeleceu um ponto de referência na jurisprudência constitucional do Brasil ao enfatizar a diversidade organizacional dos povos indígenas, servindo posteriormente como base em casos judiciais análogos,

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 742, Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento em 29 de abr. de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001379>.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n. 3862/DF. Repte(s): Conselho AtyGuassu Guarani Kaiowa; Conselho do Povo Terena. Rel: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília-DF, 27 mai. 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4580694>.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Supremo Tribunal Federal. Decisão Cautelar. Ministro Luís Roberto Barroso (Relator). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 709. Brasília, 08 jul. 2020. p. 1-41 (mov. 95). Disponível em: . Acesso em: 24 jul. 2021.

como a ADPF 742¹⁰⁰, apresentada pela CONAC, em proteção aos direitos das comunidades quilombolas remanescentes.

1.4.1. Principais decisões proferidas na ADPF 709

No contexto da ADPF 709¹⁰¹, um dos principais pleitos apresentados pela APIB foi a exigência de que a União fosse obrigada a instituir e sustentar barreiras sanitárias nas Terras Indígenas onde vivem povos indígenas isolados e em recente contato, com o intuito de evitar a disseminação da covid-19 nessas áreas. Essa medida deveria ser acompanhada pela criação urgente de uma sala de situação (ANS), que funcionasse incessantemente, voltada para a elaboração de decisões coordenadas, com a participação de representantes indígenas, do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União.

Um aspecto importante da solicitação foi a exigência de que, em um período de 20 dias, o Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH, com a assistência técnica da FIOCRUZ e da Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO, e com a colaboração ativa de representantes das comunidades indígenas, elaborasse um Plano de Combate à covid-19 que atendesse às particularidades e à realidade dos Povos Indígenas do Brasil. A proposta estipulava que, uma vez aprovado, o plano teria caráter obrigatório e seria implementado pela administração pública, com supervisão das entidades responsáveis por sua criação.

A razão pela qual a responsabilidade foi atribuída ao CNDH, em vez de ser diretamente a cargo da União, baseava-se na afirmação de que este conselho, junto com outras organizações envolvidas, possuía a competência técnica necessária e a autonomia institucional, ao passo que a atuação do governo federal, conforme a APIB, era vista como diametralmente oposta aos interesses dos povos indígenas¹⁰².

No contexto da ADPF 709¹⁰³, também foi solicitado que fossem implementadas ações concretas para remover ocupantes ilegais de Terras Indígenas identificadas como especialmente suscetíveis ao contágio e à propagação da covid-19. Dentre essas áreas, salientam-se as Terras Yanomami, Uru-Eu-Wau-Wau, Trinchira Bacajá, Karipuna, Kayapó, entre outras, que, devido à intensa e

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

crescente invasão por terceiros, apresentavam um alto risco à integridade física e à saúde das populações indígenas que habitam essas regiões.

Foi solicitado também a expansão dos serviços do SASI-SUS, visando garantir atendimento a todas as comunidades indígenas do Brasil, abrangendo aqueles que residem em áreas urbanas ou em terras que ainda carecem de regulamentação.

Devido à complexidade e à natureza polêmica dessas solicitações, especialmente no que diz respeito à remoção de invasores e à expansão do alcance do SASI-SUS, foram dedicadas seções específicas a esses assuntos nas partes seguintes, depois de apresentar as condições gerais para a estruturação da ação.

A AGU, por sua parte, manifestou-se contrariamente aos pedidos feitos na petição inicial, argumentando, de maneira geral, que a questão deveria ser avaliada no âmbito do controle difuso da constitucionalidade. A entidade afirmou que atender às solicitações por meio de medidas cautelares configuraria um "dirigismo institucional inadequado", invadindo, assim, as competências constitucionais do Poder Executivo, especialmente da Presidência da República. Também foi ressaltado que qualquer mudança nas diretrizes de financiamento e implementação das políticas de saúde voltadas para os indígenas poderia afetar a estabilidade do sistema vigente. Por último, a AGU defendeu que os órgãos governamentais responsáveis estavam agindo de forma diligente no combate à pandemia, implementando planos já estabelecidos, oferecendo canais de atendimento virtual e divulgando documentos técnicos que orientam as ações.¹⁰⁴.

Nesse cenário, a União chegou à conclusão de que não se encontra, de nenhuma maneira, diante de situações de violações estruturais e sistêmicas ou de outras categorias de direitos fundamentais mencionadas na petição inicial, tampouco há motivos que legitimem intervenções severas por parte do Poder Judiciário.¹⁰⁵.

Com a introdução do contraditório, o relator da ação, Ministro Roberto Barroso, emitiu uma decisão individual. A princípio, essa decisão definiu as bases essenciais e as diretrizes que guiariam o andamento do processo, as quais foram reiteradas e detalhadas ao longo do seu desenvolvimento, à medida que novas

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ BRASIL. Advocacia Geral da União. Manifestação pelo não conhecimento da ação e indeferimento da cautelar. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 709. Supremo Tribunal Federal. 04 jul. 2020. Disponível em:

manifestações e ajustes se tornaram necessários em função das circunstâncias e da urgência dos requerimentos.

Três orientações fundamentais foram estabelecidas: 1. a adoção dos princípios de precaução e prevenção no que se refere à proteção da vida e da saúde; 2. a importância da comunicação institucional entre os Poderes Judiciário e Executivo na criação e execução de políticas públicas em conformidade com a Constituição; e, por último, 3. a essencialidade do diálogo intercultural em temas relacionados aos direitos das comunidades indígenas.

Quanto às diretrizes, a inicial se refere à implementação dos princípios de precaução e prevenção, baseados em fundamentos já firmados na jurisprudência do STF, principalmente em situações que acarretam riscos à saúde, à vida e ao meio ambiente. Esses princípios, fundamentais no Direito Socioambiental, obrigam o Estado a adotar uma postura antecipada e proativa.

O princípio da precaução requer a implementação de ações de proteção mesmo na presença de incertezas científicas sobre a possibilidade de danos futuros. Por outro lado, o princípio da prevenção solicita a execução de medidas específicas antes que um dano reconhecido se concretize, focando na sua prevenção em vez de na correção posterior.

Os dois princípios exigem que o Estado adote ações positivas para garantir direitos fundamentais relacionados à qualidade de vida, como o direito à saúde, à alimentação adequada, a um meio ambiente equilibrado e aos territórios tradicionais. Essa abordagem é claramente sustentada pelas justificativas do relator. A decisão provisória tomada no início do processo definiu, de maneira inequívoca, os parâmetros do diálogo que se pretendia instaurar, visando alcançar resultados concretos para as comunidades indígenas. As decisões subsequentes, incluindo os acórdãos, reforçaram esse compromisso, demonstrando uma atuação da Justiça que é progressiva e responsiva à complexidade e às transformações denunciadas pela APIB durante o andamento do processo.

No caso em questão, a implementação dos princípios de precaução e prevenção resultou na escolha do critério de maior vulnerabilidade como base para a determinação de prioridades. Foram, portanto, mapeadas as Terras Indígenas mais suscetíveis à disseminação da covid-19, em razão da significativa presença de invasores, e adotadas as opções mais seguras disponíveis, como a limitação do acesso a esses territórios. Contudo, naquele momento inicial, o pedido para a

expulsão imediata dos invasores não foi aceito, devido aos riscos operacionais relacionados a essa ação. Essa omissão recebeu severas críticas da APIB e de várias entidades que apoiam os povos indígenas, sendo posteriormente reavaliada pelo próprio STF, conforme será exposto nos próximos tópicos.

A segunda orientação definiu a importância de um diálogo institucional fundamental entre os poderes Judiciário e Executivo, enfatizada pelo relator, especialmente em relação à elaboração e execução de políticas públicas que estejam em conformidade com os princípios constitucionais. Essa visão foi considerada uma mudança relevante para a atuação do STF negar o argumento da União de que a ação em análise configuraria uma interferência indevida do Judiciário nas atribuições do Executivo.

O Ministro Barroso reconheceu a importância das petições apresentadas, mas destacou que nem todas podem ser plenamente satisfeitas nos limites de uma decisão temporária. Também enfatizou que não é possível cumprir todas as solicitações somente com uma decisão isolada, reiterando a importância de um planejamento conjunto e de uma comunicação institucional eficiente.¹⁰⁶

Em vista dessas reflexões, a ADPF 709¹⁰⁷ se apresenta como um exemplo significativo de um processo judicial complexo, que envolve uma multiplicidade de partes interessadas e questões diversas, diversas fontes de decisões, além da exigência de contínuas transformações institucionais. Esse cenário demanda uma estratégia racional que vise alterar o *status quo* e enfrentar as barreiras estruturais do sistema público, com o objetivo de garantir direitos fundamentais e proteger valores assegurados pela Constituição¹⁰⁸.

Nessas situações, os métodos processuais convencionais, baseados na lógica de aceitação ou rejeição, se revelam inadequados para enfrentar a complexidade coletiva e estrutural do conflito, especialmente quando a matéria da ação diz respeito à supervisão judicial de políticas públicas.

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Cautelar. Ministro Luís Roberto Barroso (Relator). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 709. Brasília, 08 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ FERRARO, Marcella Pereira. Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural. Dissertação de mestrado. 2015. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Paraná, 2015.

Ao analisar a atuação do STF na ADPF 709¹⁰⁹ sob a ótica dos processos estruturais, Garcia enfatiza que "a solução para um problema estrutural não se conclui com o ponto final de uma decisão, mas se inicia a partir dele", ressaltando a característica processual e contínua desse tipo de disputa, cuja eficácia requer vigilância, ajustes e colaboração institucional constantes.¹¹⁰

A ADPF 709¹¹¹ se mostra fundamental para o reconhecimento e a valorização da importância do diálogo intercultural em todas as questões relacionadas aos direitos dos povos indígenas, seguindo a terceira diretriz estabelecida pelo Ministro Roberto Barroso. Desde o princípio, foi enfatizada a importância de garantir o direito dos povos indígenas de participar na criação e implementação de políticas de saúde que os afetem. Esse direito não somente se baseia em normas constitucionais que se aplicam à população em geral, mas adquire uma relevância particular no contexto dos povos indígenas, devido à sua vulnerabilidade específica e ao princípio democrático de construção participativa do Estado brasileiro.

É importante ressaltar que o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde, após a aprovação da Constituição de 1988, já contemplava a participação da população e o controle social na área da saúde como fundamentos essenciais, que foram posteriormente detalhados pela Lei nº 8.142/1990.¹¹² Essa projeção se reflete no contexto do SASI-SUS, conforme disposto no artigo 19-H da Lei nº 9.836/1999.¹¹³

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ GARCIA, Thais Carraro. Reflexões sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal na ADPF 709 e a perspectiva dos processos estruturais: o Poder Judiciário e o enigma do enfrentamento da pandemia da COVID-19. Revista AJUFESP: O Poder Judiciário na Pandemia. São Paulo, 1 ed., 14 mai. 2021. p. 126-140. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/67375789/REVISTA_AJUFESP-libre.pdf?1621451170=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DREVISTA_AJUFESP.pdf&Expires=1747180051&Signature=KvGTQ3R0IsB~Y49-TupmAPVipUxAoMGcsXGxI-W7Dv43bdN~xFuJMtVTS1N1OE6p1kQmtTDp1BtzHEfEf86QH-mU8dJ2uE7DLNFGKlyb6bvgtkxm-GAuOg5D6rj1hLu1Xzb95jfajQcTNaa0g9O9ySZVL5hetQRMj6kC~13XNs7dueZ6rgHuChxYkwToEw9H0sMeJ4fl9qB5wo4rJ4BPevA3BBL3r90ZmS5Jktpx~N0bplxf33Da6tAE8zNGwctwiQSnvZO1HMFmJk9~pZJMKsblrN62XqA0U84qhbzqB5wZhvufCnVXY1hvXZ5BhrBKadpZHuNDTlrRAp8co8pw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=126.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² BRASIL.1990. Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 19 de setembro de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm.

¹¹³ BRASIL.1999. Lei No 9.836, de 23 de setembro de 1999. Acrescenta dispositivos à Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que "dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras

O direito à participação é igualmente reconhecido em nível internacional, especialmente por meio da Convenção nº 169 da OIT¹¹⁴ que trata dos Povos Indígenas e Tribais. Conforme estabelece o artigo 6º dessa norma, os povos indígenas têm garantido o direito a uma consulta prévia, livre e informada sobre qualquer ação legislativa ou administrativa que possa impactá-los, sendo responsabilidade do Estado assegurar condições adequadas para que essa participação ocorra em igualdade com os demais setores da sociedade. A convenção também enfatiza, de maneira específica, a participação dos indígenas no planejamento e na gestão dos serviços de saúde destinados a eles.

Nesse cenário, destaca-se que a estratégia de enfrentamento da pandemia de covid-19, desenvolvida pela União através do SESAI, foi considerada, segundo as alegações da APIB, inadequada e insuficiente, além de infringir o direito de participação ao ser elaborada sem qualquer tipo de consulta prévia aos seus principais beneficiários.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu claramente essa lacuna, enfatizando que a situação de emergência de saúde provocada pela pandemia não justificava a exclusão da participação dos indígenas. Ao contrário, ficou evidente que várias questões importantes surgiram devido à intervenção direta dos próprios povos indígenas, conforme destacou o relator: “Não é suficiente que as medidas sejam ágeis. Elas precisam ser efetivas.”¹¹⁵.

A importância da participação dos indígenas se torna ainda mais clara ao se considerar a história de negligência de seus direitos por parte do Estado brasileiro¹¹⁶. Antes da promulgação da Constituição, a falta intencional de legislações voltadas para a proteção dos povos indígenas revelava uma estratégia deliberada de manter essas comunidades em situações de exclusão jurídica, especialmente dentro de um projeto civilizatório que excluía.¹¹⁷

providências”, instituindo o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Brasília, 23 de setembro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19836.htm.

¹¹⁴ BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Seção I, 06 nov. 2019.

¹¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Cautelar. Ministro Luís Roberto Barroso (Relator). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 709. Brasília, 08 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. O renascer dos povos indígenas para o direito. 1 ed. 6 reimp. Curitiba: Juruá, 2009.

Quando certos direitos foram formalmente reconhecidos e as primeiras políticas públicas direcionadas aos povos indígenas foram implementadas, frequentemente isso ocorreu de maneira paternalista ou integradora, favorecendo uma assimilação forçada que ignorava suas culturas, conhecimentos e identidades, especialmente em um período de grande repressão, como o da ditadura militar.¹¹⁸

A inclusão dos direitos tradicionais na Constituição resultou do empenho das comunidades indígenas durante a elaboração do documento, garantindo a salvaguarda de seus direitos humanos e essenciais, configurando um verdadeiro renascimento na esfera jurídica.¹¹⁹ A partir daquele instante, a efetivação desses direitos tem sido continuamente exigida por essas comunidades em várias esferas, em uma luta contínua contra revezes legais e institucionais.

Dessa forma, a elaboração de políticas públicas voltadas aos povos indígenas exige, como fator essencial, a sua participação efetiva e consulta. A ausência desse diálogo não apenas infringe as normas constitucionais e internacionais, mas também eleva a possibilidade de adotar medidas que ignoram seus interesses autênticos e direitos básicos, conforme evidenciado por diversos acontecimentos históricos recentes.

Consciente dessa situação, a Corte Suprema admitiu a urgência de uma vigilância judicial intensificada em relação a políticas governamentais com tendência anti-indígena, particularmente durante a gestão de Bolsonaro, especialmente no que diz respeito à salvaguarda dos direitos territoriais.

Conforme destacado pelo responsável pela análise:

É válido registrar, ainda, que se tem verificado grande resistência no governo quanto à concretização dos direitos dos povos indígenas. De fato, a imprensa atribui ao atual Presidente da República as seguintes declarações: “Não entro nessa balela de defender terra pra índio”; “[reservas indígenas] sufocam o agronegócio” (Campo Grande News, 22.04.2015)[4]; “Em 2019 vamos desmarcar [a reserva indígena] Raposa Serra do Sol. Vamos dar fuzil e armas a todos os fazendeiros” (No Congresso, 21.01.2016)[5]; “Se eu assumir [a Presidência do Brasil] não terá mais um centímetro quadrado para terra indígena” (Dourados, Mato Grosso do Sul, 08.02.2018)[6]; “Reservas indígenas inviabilizam a Amazônia” (Revista Exame, 13.02.2020)[7]. Esse é o contexto, portanto, em que se insere a presente

¹¹⁸ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. O renascer dos povos indígenas para o direito. 1 ed. 6 reimp. Curitiba: Juruá, 2009.

¹¹⁹ Ibid.

discussão e que reforça o dever de cuidado por parte do Tribunal quanto a tais povos¹²⁰.

Após a elaboração do contexto e dos fundamentos centrais abordados na ADPF 709¹²¹, inicia-se a revisão de sua composição normativa e de implementação, uma vez que as ações prescritas foram categoricamente divididas em duas vertentes: uma direcionada aos PIIRC e a outra dirigida à população indígena em sua totalidade.

A criação de diretrizes específicas para os PIIRC decorre de sua situação de vulnerabilidade agravada, não apenas no aspecto imunológico, mas também sob os pontos de vista sociocultural, territorial, político e demográfico, ou seja, de uma vulnerabilidade socioepidemiológica complexa e acentuada. Conforme assevera Matos¹²², a elaboração de diretrizes voltadas especificamente para os PIIRC se justifica pela sua condição de vulnerabilidade intensificada, que se manifesta não somente no âmbito imunológico, mas também nas dimensões socioculturais, territoriais, políticas e demográficas. Essa realidade representa uma vulnerabilidade socioepidemiológica complexa e marcada. De acordo com Matos, diversos registros históricos indicam que o contato, mesmo que indireto, com povos indígenas isolados pode representar um sério risco de extinção em massa, conforme ressaltam os avisos sobre o tema.

Nesse contexto, a deliberação do Supremo na ADPF estabeleceu, como ação fundamental, a criação de barreiras sanitárias com a finalidade de restringir o ingresso de pessoas de fora nos territórios ocupados pelos PIIRC, especialmente durante a intensificação da pandemia da covid-19. Além disso, decidiu-se pela formação de uma Sala de Situação com a inclusão de representantes indígenas, visando garantir a gestão colaborativa na concepção dessas barreiras e na administração dos recursos, protocolos e outros componentes essenciais à sua efetividade.

¹²⁰ Supremo Tribunal Federal. Decisão Cautelar. Ministro Luís Roberto Barroso (Relator). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 709. Brasília, 08 jul. 2020. p. 1-41 (mov. 95). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

¹²¹ Ibid.

¹²² MATOS, Beatriz de Almeida; PEREIRA, Bruno; SANTANA, Carolina Ribeiro; AMORIM, Fabrício; LENIN, Leonardo; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. Violações dos direitos à saúde dos povos indígenas isolados e de recente contato no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil. *Mundo Amazônico*, v. 12, n. 1, p. 106-138, 2021. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/imanimundo/article/view/88677>.

1.4.2. Supervisão judicial contínua e tensão com o Executivo

Desde a divulgação da primeira versão do Plano de Barreiras Sanitárias, em 29 de julho de 2020¹²³, a APIB e o “amicus curiae” destacaram várias deficiências, como a falta de ações efetivas, ausência de critérios de avaliação, insuficiência na equipe, omissões na alocação de recursos e a inexistência de estratégias de emergência em caso de contaminação, além de confusões conceituais e generalizações inadequadas.

Embora a segunda versão do projeto tenha sido apresentada, os problemas continuaram a existir, fazendo com que o Supremo Tribunal fosse parcialmente informado em agosto de 2020, considerando a urgência da situação e a necessidade de garantir uma proteção básica e imediata. Foi decidido que o plano deveria ser aprimorado ao longo de sua implementação, levando em conta as orientações técnicas das organizações especializadas.

Uma ocorrência parecida se deu com o Plano Geral de Enfrentamento e Monitoramento da covid-19 para os Povos Indígenas, que passou por diversas mudanças. A terceira edição, por sua vez, representou um retrocesso em comparação à versão anterior no que se refere à implementação das barreiras de isolamento, o que gerou críticas por parte do relator.

O quarto plano foi parcialmente homologado em março de 2021, ou seja, oito meses após a apresentação da ação e um ano após o início da pandemia, em decorrência da verificação da grave situação e da necessidade urgente de implementar ações efetivas. O Supremo Tribunal Federal, ao homologar de forma parcial o plano, apresentou uma série de orientações que a União deve seguir em sua reestruturação.

A quinta versão do plano foi recusada em junho de 2021, devido à sua falta de conexão com a versão anterior e por não satisfazer os critérios previamente estabelecidos pelo Tribunal. Diante de contínuas falhas, o Supremo Tribunal Federal ordenou que a União providenciasse planilhas e relatórios técnicos, desenvolvidos em parceria com a ABRASCO e a FIOCRUZ, com o intuito de monitorar o cumprimento da decisão cautelar. Três meses depois, uma nova decisão foi emitida,

¹²³ Supremo Tribunal Federal. Decisão relativa aos Embargos de Declaração e Agravo Regimental. Ministro Luís Roberto Barroso (Relator). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 709. Brasília, 07 ago. 2020c. p. 1-10 (mov. 234). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

reconhecendo a infração da medida e estabelecendo uma multa diária de R\$ 10 mil caso houvesse mais atrasos na entrega das informações.

De forma simultânea, a APIB¹²⁴ apresentou uma análise detalhada acerca da atuação da Sala de Situação, evidenciando a persistente violação da ordem judicial pelo governo federal. O relatório revela que a União não tem promovido encontros com a presença de representantes indígenas e, quando isso ocorreu, o ambiente foi caracterizado como hostil e intimidador, especialmente nas conversas sobre a proteção das terras. Há relatos de tratamento degradante, tentativas de limitar a liberdade de expressão e uma condução unilateral dos diálogos, resultando no afastamento de diversas lideranças indígenas. Dessa maneira, permanecem somente advogados indígenas e especialistas não indígenas designados pela APIB para prestar apoio técnico¹²⁵.

Em uma análise detalhada acerca da implementação de barreiras sanitárias em relação aos PIIRC e a função da Sala de Situação, Godoy et al.¹²⁶, ressalta que, apesar de sua importância, esse espaço não deve ser considerado equivalente ao mecanismo de consulta estabelecido na Convenção nº 169 da OIT¹²⁷. Isso poderia legitimar práticas inadequadas e distorcidas de participação, ferindo o direito à consulta livre, prévia e informada.

Em relação aos povos indígenas de modo geral, o STF ordenou que a União desenvolvesse, com ampla participação da sociedade, um Plano de Enfrentamento da covid-19 voltado para os Povos Indígenas do Brasil, envolvendo o CNDH, ABRASCO, FIOCRUZ, representantes indígenas e outros órgãos e especialistas pertinentes. Por outro lado, o pedido de remoção imediata de invasores de Terras Indígenas foi negado inicialmente, sendo apenas determinada a inclusão desse tema na pauta do plano geral. Quanto à ampliação dos serviços do SASI-SUS, a solicitação foi aprovada apenas para indígenas que estivessem em Terras Indígenas

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Supremo Tribunal Federal. Decisão relativa à Tutela Provisória Incidental. Ministro Luís Roberto Barroso (Relator). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 709. Brasília, 24 mai. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

¹²⁶ GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. Revista Direito e Práxis, [S.l.], v. 12, n. 3, p. 2174-2205, set. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/61730>.

¹²⁷ BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Seção I, 06 nov. 2019.

não homologadas, restringindo-se, nas áreas urbanas, àqueles que comprovassem a impossibilidade de acesso ao SUS convencional.

As inúmeras propostas inadequadas e a relutância das instituições em promover a verdadeira participação dos povos indígenas evidenciam as limitações do cumprimento voluntário por parte do governo, tornando essencial um acompanhamento judicial contínuo e a ativação da sociedade civil.

A experiência de Eriverto Vargas, um porta-voz da etnia Marubo que esteve presente nas discussões da Sala de Situação, exemplifica bem o dilema enfrentado:

Até agora, a Sala de Situação nada mais é do que um distensionamento entre o Governo e o Movimento Indígena, mas não uma instância de participação de fato dos indígenas. É meio que uma obrigação que foi criada e foi ocupada pelos militares no sentido de intimidar o movimento e de demonstrar e convalidar os interesses do governo. É uma instância de intimidação também. Quando percebemos que ali não estava sendo um espaço de deliberação e que vinha sendo utilizado pelo governo para legitimar suas atitudes e distensionar a relação dos indígenas perante o Supremo eu achei que estava perdendo tempo ali. Se fosse uma instância de deliberação, de fato, as providências teriam sido iniciadas em março. (...). Poucas decisões foram tomadas e as que foram, são paliativas. No contexto da Pandemia isso desmotivou as lideranças. Meio que a gente esperava mais disso. Virou uma instância de atualização de informes do governo. É desanimador ver os especialistas convidados por nós tendo que esclarecer coisas que o governo nem sabia, porque não havia interesse pela política de isolados. O Supremo poderia ser mais ousado. Algo, por exemplo, que a gente considerava efetivo, é o caso das desintrusões. Comprovadamente, em Yanomami teria surtido efeito com o que está acontecendo agora, mas o Supremo veio com aquela retórica tosca de que não era hora de tirar os invasores das terras indígenas. Essa inação motivou o aumento das invasões em terras indígenas, que cresce em plena pandemia¹²⁸.

1.4.3. Limites e desafios do modelo estrutural

A atitude adotada pelo Supremo Tribunal Federal ao lidar com a ADPF 709¹²⁹ demonstra uma mudança significativa na abordagem da jurisdição constitucional no Brasil, especialmente em face de violações estruturais aos direitos fundamentais. A compreensão de que as negligências do Poder Executivo Federal não eram meras falhas administrativas pontuais, mas sim uma prática contínua de desproteção dos povos indígenas, marcou uma reviravolta no modelo convencional de resolução de

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

disputas, possibilitando a utilização de métodos característicos do processo estrutural.

De acordo com Marçal, os processos estruturais têm como objetivo abordar “questões complexas de políticas públicas que necessitam de um envolvimento jurisdicional contínuo e colaborativo, rompendo com o tradicional paradigma adjudicatório, focado na lógica dual entre demandante e demandado”¹³⁰. Neste caso, o Tribunal adotou uma abordagem dialogal e focada em resultados, ao impor não somente deveres específicos ao Poder Executivo, mas também a supervisão contínua das ações de proteção. Isso inclui a exigência de um plano de enfrentamento da pandemia direcionado especialmente às comunidades indígenas, bem como a apresentação regular de relatórios por parte das instituições governamentais.

Essa ação demonstra a eficácia do processo estrutural como ferramenta capaz de lidar com a persistência da ineficácia de direitos garantidos pela constituição. Diante da inatividade do Estado frente a um risco real à existência física e cultural de comunidades indígenas, o STF deixou de adotar uma posição apenas reativa em relação ao controle de constitucionalidade, assumindo um papel ativo por meio de decisões que visam promover mudanças significativas na realidade inconstitucional.

Conforme destaca Sarlet, os direitos fundamentais, além de sua natureza defensiva, também estabelecem obrigações de proteção e de provimento que devem ser cumpridas pelo Estado, a serem reivindicadas por meio de processos legais apropriados¹³¹.

Nesse contexto, a ADPF 709 ¹³² se configura como um ponto de virada significativo, ao ilustrar a mudança de um modelo de jurisdição passiva para uma abordagem mais proativa, capaz de induzir reconfigurações institucionais e políticas em favor da realização dos direitos fundamentais. O plano de medidas sanitárias, por exemplo, não surgiu somente de uma simples decisão judicial, mas de um diálogo construtivo entre o STF, as instituições públicas e os representantes das

¹³⁰ MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturais (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. *Revista de Processo*, v. 289, p. 423-448, mar. 2019b.

¹³¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional* / Ingo Wolfgang Sarlet. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/172905/a_eficacia_dos_direitos_fundamentais_2012.pdf.

¹³² Ibid.

comunidades indígenas, no qual a Corte atuou como facilitadora de uma resposta conjunta. Essa abordagem é coerente com a noção de jurisdição transformadora, na qual o Judiciário, ao se deparar com cenários de desigualdade estrutural, desempenha um papel essencial na promoção de justiça efetiva.¹³³

A vivência da ADPF 709¹³⁴ revela também as restrições e barreiras do processo estrutural no Brasil. A exigência de boa-fé por parte do Executivo, a ausência de penalidades efetivas para o não cumprimento de ordens judiciais e a lentidão na implementação de determinadas ações mostram que, embora o modelo estrutural represente um progresso, sua eficácia ainda está atrelada à colaboração entre as instituições e à pressão social contínua. Consoante Silva, a efetividade do processo estrutural vai além da decisão judicial, encontrando-se na habilidade de mobilizar a administração pública e a sociedade civil na reformulação de políticas públicas¹³⁵.

Assim, podemos concluir que a ADPF 709¹³⁶ não apenas ampliou a defesa dos direitos das populações indígenas em um momento crítico, mas também estabeleceu uma perspectiva judicial baseada em princípios essenciais do Estado Democrático de Direito: a dignidade da pessoa, a igualdade real e a diversidade política.

Este exemplo destaca o papel do Supremo Tribunal Federal, não apenas como defensor da Constituição, mas também como facilitador da aplicação de seus princípios, principalmente quando as outras esferas de poder se mostram passivas diante de constantes transgressões. Dessa forma, o processo estrutural se apresenta como um recurso importante e necessário para a reforma institucional e o avanço da justiça social.

¹³³ GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810–2010)*. Buenos Aires: Katz Editores, 2013.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ SILVA, Samira Viana; GÓES, Gisele Fernandes; PANTOJA, Adilson Carvalho. (PROCESSO ESTRUTURAL NA SUPREMA CORTE): análise crítica da ADPF 760. *Revista ANNEP de Direito Processual*, v. 5, n. 2, p. 105-124, 2024. Disponível em: <https://www.revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/193>.

¹³⁶ Ibid.

CAPÍTULO II – A ADPF 709 E OS DESAFIOS DO PROCESSO ESTRUTURAL NA TENSÃO ENTRE OS PODERES: O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATIVA

A jurisdição constitucional ativa configura-se, em linhas gerais, como um modelo de atuação no qual o Supremo Tribunal Federal assume um papel proativo na efetivação de direitos, indo além da mera declaração de inconstitucionalidade normativa. Nesse paradigma, a Corte atua não apenas como intérprete do texto constitucional, mas como agente interventor capaz de corrigir falhas institucionais. Fiss, por exemplo, desenvolveu a ideia de litígios estruturais, nos quais “um juiz, pondo em confronto uma burocracia estatal e valores de dimensão constitucional, se compromete em reestruturar a organização com finalidade de eliminar ameaças àqueles valores representados”¹³⁷. Essa perspectiva teórica ilustra que, na jurisdição ativa, o tribunal pode impor mudanças administrativas para proteger direitos sociais.

Em outras palavras, a Corte atua ordenando que órgãos públicos reconfigurem suas políticas para eliminar violações de direitos. A doutrina contemporânea brasileira também destaca esse aspecto estrutural: as intervenções se dirigem a omissões persistentes ou violações massivas de direitos, exigindo planos de ação estatais. Nessas situações, a jurisdição ativa age como instrumento corretivo, trazendo planos normativos próprios ou mesmo indicando como as leis deveriam ser aplicadas para sanar problemas constitucionais.

Gargarella¹³⁸ enfatiza a dimensão dialógica da jurisdição constitucional, vinculando-a a uma democracia deliberativa. O STF deve operar em diálogo com os demais poderes e com a sociedade, estimulando debates públicos sobre conflitos constitucionais. Essa visão não nega a separação de funções, mas busca aprimorar o processo constitucional por meio de maior transparência e *accountability*. Em

¹³⁷ DE ARAÚJO, Luis Cláudio Martins; MAGALHÃES, Rodrigo Augusto Fatudo. O instituto do estado de coisa inconstitucional (eci) na realidade socioeconômica brasileira: violações sistêmicas de direitos e a falha no acesso à saúde. Revista Inclusiones, p. 405-420, 2021. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/4/2020_04_1919_1943.pdf#:~:text=professor%20em%C3%A9rito%20da%20Yale%20Law,%E2%80%9D.

¹³⁸ DE GODOY, Miguel Gualano; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. Diálogos institucionais: possibilidades, limites e o importante alerta de Roberto Gargarella. Revista de Informação Legislativa, v. 59, n. 233, p. 117-133, 2022. Disponível: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p117.pdf#:~:text=Nos%20diversos%20trabalhos%20sobre%20a,GARGARELLA%2C%202013%2C%202014.

síntese, Gargarella defende que o ativismo judicial se legitima na medida em que promove a participação social no debate constitucional, permitindo que o tribunal atue em consonância com as escolhas políticas majoritárias, mas sem deixar de corrigir injustiças estruturais.

Uma das bases conceituais da jurisdição ativa é o enfrentamento de omissões inconstitucionais. Em situações em que há violações sistêmicas de direitos decorrentes de inércia estatal, a teoria do “estado de coisas inconstitucional” autoriza o Judiciário a intervir. Araújo e Magalhães descrevem esse cenário: a intervenção judicial pode aumentar a deliberação sobre soluções e envolver atores políticos e sociais no acompanhamento das medidas¹³⁹. Assim, o STF atua como instância corretiva em crises constitucionais, ordenando planos de ação para suprir faltas legislativas ou administrativas e monitorando sua execução. Essa postura procura conciliar a urgência da tutela com a preservação do debate político.

Não obstante seus potenciais benefícios, a jurisdição ativa enfrenta críticas. Órgãos parlamentares e parte da doutrina alertam para o risco de uma “supremocracia”, termo cunhado por Vieira, para indicar a ampliação indevida do STF em relação aos outros Poderes¹⁴⁰. Sob essa ótica, juízes não eleitos não poderiam substituir decisões políticas essenciais, sob pena de fragilizar a legitimidade democrática. Tais críticas sustentam que o ativismo pode dar origem a uma “ditadura de juízes” quando não há limites claros para a atuação da Corte.

Apesar disso, Vieira reconhece que o STF precisou agir com contundência em crises recentes. Os ataques sistemáticos à Constituição e as omissões de outros poderes “tiveram que ser contidos pelo próprio Supremo, suprimindo essas omissões”¹⁴¹. Segundo ele, o tribunal assumiu de forma consciente a tarefa de combater ativamente ameaças à democracia, dialogando com o Parlamento e com outras instituições¹⁴². Em suma, a defesa da ordem constitucional exigiu postura militante do tribunal, o que, para muitos, legitima parte do ativismo praticado.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena et al. O STF e a defesa da democracia no Brasil. *Journal of Democracy* em português, v. 12, n. 1, 2023. Disponível em: https://fundacaofhc.org.br/repositorio/o-stf-e-a-defesa-da-democracia-no-brasil.pdf?utm_campaign=artigo_em_debate_o_stf_e_a_defesa_da_democracia_no_brasil&utm_medium=email&utm_source=RD+Station#:~:text=Os%20ataques%20sistem%C3%A1ticos%20%C3%A0%20jurisdi%C3%A7%C3%A3o,a%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20de%20defesa%20das.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

Para enquadrar esse fenômeno de forma equilibrada, Casimiro *et al.*¹⁴³ propõem critérios objetivos de análise. Inspirados no constitucionalismo democrático, identificam quatro vetores: normativo, *accountability*, jusfundamental e dialógico para julgar a decisão judicial como ativista. Avaliam a transparência da decisão, a prestação de contas ao público, a priorização efetiva de direitos e o diálogo com as outras instituições. Esses autores analisaram decisões do STF na pandemia (como as ADPFs 709 e 742) e concluíram que, em geral, esses julgados respeitaram tais vetores, exercendo assim uma função contra-argumentativa constitucional.

A jurisprudência do STF evidencia essa tendência na prática. Em diversos julgados de grande impacto, a Corte reconheceu omissões no cumprimento de direitos sociais e determinou obrigações concretas ao Executivo para saná-las. Em Ações Diretas de Inconstitucionalidade e ADPFs, foram fixados metas, prazos, novos instrumentos e até sanções para garantir a efetivação de programas sociais. Esse padrão revela que o tribunal muitas vezes assume funções gerenciais, orientando e fiscalizando a implementação de políticas públicas fundamentais.

Essa atuação intensa decorre também da mobilização de atores sociais em litígios constitucionais. Movimentos sociais, partidos políticos e órgãos públicos têm recorrido ao STF para forçar providências urgentes. No Brasil, exemplos recentes envolvem demandas ajuizadas por indígenas, quilombolas e usuários de serviços públicos essenciais.

O STF, por sua vez, acolheu essa chamada urgente e ordenou uma série de medidas estruturais. Na ADPF 709, o ministro relator Barroso determinou a instalação de uma Sala de Situação Nacional, um colegiado permanente integrado por representantes do governo, do Ministério Público e da sociedade civil para acompanhar as ações definidas. Além disso, definiu-se um “Plano 7 Terras Indígenas” com fases coordenadas para conter invasões nas terras Yanomami e outras regiões. Foram expedidas ordens flexíveis para que a União implemente

¹⁴³ CASIMIRO, Matheus; PEIXOTO DA CUNHA FRANÇA, Eduarda; BITENCOURT NÓBREGA, Flavianne Fernanda. Redimindo o ativismo judicial: constitucionalismo democrático e a função contra-argumentativa das cortes constitucionais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 13, n. 3, 2023. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/8844#:~:text=A%20express%C3%A3o%20%E2%80%9Cativismo%20judicial%E2%80%9D%20funciona,pode%20proferir%20decis%C3%B5es%20ativistas%20leg%C3%ADtimas>.

barreiras sanitárias e fortaleça o sistema de saúde indígena¹⁴⁴. Em suma, a Corte delineou diretrizes estratégicas detalhadas e mecanismos de controle para assegurar seu cumprimento.

Essas ordens judiciais flexíveis e monitoradas exemplificam a aplicação de técnicas do processo estrutural: decisões colegiadas são desdobradas em etapas e acompanhadas por relatórios periódicos. No caso da ADPF 709¹⁴⁵, a Corte combinou medidas imediatas com um cronograma gradativo, enfatizando a necessidade de participação direta das comunidades indígenas no plano de ações. Essa postura reforça que a jurisdição ativa, em vez de simplesmente impor limites, pode fomentar o diálogo institucional na busca pela solução de problemas constitucionais.

Neste debate, Gargarella oferece uma alternativa de equilíbrio. Propõe um modelo de ativismo dialógico, em que o tribunal age de forma proativa mas transparente, explicando seus fundamentos e buscando coordenação com o Legislativo¹⁴⁶. A legitimidade do ativismo, segundo essa visão, provém da deliberação: se o STF fundamenta amplamente suas decisões e mantém canais de comunicação, ele respeita o mínimo democrático. Ou seja, o tribunal age de modo legítimo quando exerce seu ativismo em sintonia com a sociedade, mitigando a ideia de “poder absoluto” do Judiciário¹⁴⁷.

No plano do novo constitucionalismo latino-americano, o STF não substitui permanentemente as deliberações políticas, mas atua como guardião dinâmico da Constituição. Gargarella¹⁴⁸ sugere que o tribunal preserve a legitimidade democrática ouvindo lideranças e explicando suas decisões ao público. De fato, embora a Corte tenha assumido papel extraordinário em momentos de crise, também tem ajustado seus métodos diante de críticas, revelando maturidade institucional e respeito ao diálogo interinstitucional.

Ao concluir este capítulo, retoma-se o fio condutor delineado na introdução: compreender de que maneira a ADPF 709 evidencia tanto a potência transformadora dos processos estruturais quanto os impasses institucionais que emergem de sua aplicação em cenários de omissão estatal. A seção 2.1 se deteve

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

nas principais controvérsias envolvendo a atuação do Supremo Tribunal Federal, revelando os tensionamentos e as críticas direcionadas ao seu protagonismo em iniciativas voltadas à reestruturação institucional.

Por sua vez, a seção 2.2 procurou refletir sobre caminhos possíveis para o aprimoramento da jurisdição constitucional estrutural, enfatizando, entre outros pontos, a relevância de fortalecer a cooperação entre os Poderes e de ampliar os canais de participação social. Nesse percurso, reafirma-se a hipótese central da pesquisa: a ADPF 709 constitui um exemplo emblemático em que o processo estrutural demonstrou ser um instrumento capaz de promover a efetivação de direitos fundamentais. Contudo, também escancara a urgência de repensar e calibrar os mecanismos de atuação do Judiciário, de modo a garantir que a proteção desses direitos ocorra sem comprometer a harmonia e os limites funcionais entre os Poderes no contexto do Estado Democrático de Direito.

2.1. Controvérsias na Atuação do STF em Processos Estruturais: o caso da ADPF 709

O subitem que se segue propõe uma análise crítica da atuação do Supremo Tribunal Federal no contexto da ADPF 709, com atenção especial às controvérsias geradas pela adoção de uma postura ativa no exercício da jurisdição constitucional em processos de natureza estrutural. O objetivo é lançar luz sobre os dilemas que surgem da tentativa de conciliar, por um lado, a efetivação dos direitos fundamentais dos povos indígenas e, por outro, os limites constitucionais que balizam a atuação do Poder Judiciário frente às prerrogativas do Executivo.

Entre os pontos que mais suscitam debate estão as acusações de extrapolação de competências por parte do STF, o receio de uma judicialização excessiva de políticas públicas especialmente em contextos de emergência e o desafio permanente de equilibrar celeridade decisória com legitimidade democrática. A partir da experiência concreta da ADPF 709, busca-se investigar até que ponto o ativismo judicial, nessas circunstâncias, pode ser compatível com os princípios da separação dos poderes, bem como avaliar os efeitos práticos e simbólicos dessa atuação sobre a dinâmica da governança estatal e a tutela dos direitos coletivos.

As determinações do STF na ADPF 709 encontraram severa resistência do Poder Executivo, evidenciando forte tensão interinstitucional. Em diversas ocasiões,

o governo federal apresentou planos genéricos ou insuficientes para conter a Covid-19 em terras indígenas, recusados pelo relator o Ministro Barroso. Por exemplo, Barroso rejeitou a terceira versão do Plano de Enfrentamento, exigindo nova proposta até em agosto de 2021, por falta de elementos essenciais¹⁴⁹.

Essa postura revela o choque com o princípio da separação de poderes: enquanto o Judiciário ordena medidas emergenciais, o Executivo frequentemente as posterga. Na decisão, o ministro Barroso condena a inércia estatal: “Impressiona que, após quase 10 meses de pandemia, a União não tenha logrado o mínimo: oferecer um plano com seus elementos essenciais”. Tal quadro mostra a dificuldade de o Executivo implementar decisões estruturais sem cooperação voluntária, fator que tem sido criticado por doutrinadores. Assim, a ADPF 709 expôs como a tutela judicial de direitos fundamentais choca-se com resistências políticas, exigindo reflexão sobre limites e instrumentos judiciais.

Ministros e doutrinadores ponderam que, em um regime democrático, a jurisdição constitucional ativa deve observar os limites do diálogo interinstitucional e não suplantar o espaço político eleitoral, conforme ensinam obras sobre ativismo judicial restrito. Entretanto, diante de omissões estatais graves como as identificadas no contexto da pandemia, muitos argumentam que o ativismo do STF foi legítimo como última trincheira na proteção de direitos fundamentais¹⁵⁰.

Assim, o caso destaca a tensão entre a crítica de “supremocracia” e a defesa da efetividade de direitos quando os demais poderes falham. Em conclusão, o conceito de “supremocracia” ilumina as controvérsias institucionais suscitadas pela ADPF 709, mas também sinaliza para a necessidade de diálogo institucional e autocontenção complementar.

A jurisprudência estrutural, simbolizada em ADPF 709, desafia a ideia de separação clássica entre política e justiça: há limites interpretativos e institucionais para a jurisdição constitucional em regime democrático. Teóricos como Roberto Gargarella¹⁵¹ e Fiss¹⁵² ressaltam que, embora os tribunais devam agir contra

¹⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Barroso rejeita terceira versão do plano para conter Covid-19 entre indígenas. Notícias STF, 21 dez. 2020. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/barroso-rejeita-terceira-versao-do-plano-para-conter-covid-19-entre-indigenas/#:~:text=apresentado%20pelo%20governo%20federal%20permanece,elementos%20essenciais%20situa%C3%A7%C3%A3o%20que%20segue>.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ GARGARELLA, R. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. In: VIEIRA, J. R.; LACOMBE, M.; LEGALE, S. Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

omissões estatais, existe o risco de que os juízes formulem políticas públicas, o que gerou debates sobre a adequação da ativação judicial ao princípio democrático.

Nessa linha, o ministro Roberto Barroso observa que a atuação dos tribunais se legitima quando corrige omissões graves, sem substituir permanentemente o espaço de decisão das instâncias democráticas. A estratégia proposta é que a intervenção judicial ocorra apenas como recurso final, guardando as normas constitucionais, e não como substituição do legislativo; a função moderadora então aparece como última trincheira de defesa de direitos¹⁵³.

Na prática, o STF aplicou filtros de autocontenção para evitar decisões precipitadas, ainda que haja quem critique esse ritual como mera formalidade. Tais limites pretendem balancear a proteção judicial com a primazia democrática: o Supremo declara-se a favor da ação contra omissões, mas insiste que ela seja pautada por prudência técnica e diálogo com os demais poderes. Em suma, a ADPF 709 ilustra a tensão existente, em que o STF avançou no que parecia reparação urgente, mesmo que isso suscite questionamentos sobre o devido respeito ao processo político democrático¹⁵⁴.

A implementação de decisões estruturais como as previstas na ADPF 709 exige coordenação complexa entre poderes. Na prática, tais decisões dependem de cooperação da administração pública e de outros órgãos estatais, o que nem sempre ocorre espontaneamente. O relator Barroso enfatizou que, para superar a crise Yanomami, seria “essencial o esforço conjunto de diversos órgãos do Governo Federal e a colaboração do STF”¹⁵⁵, sugerindo que a execução requer articulação ampla.

Em seguida, ao acompanhar petição da Articulação dos Povos Indígenas, o ministro reiterou que, “*mantendo a postura de diálogo e construção conjunta de soluções*”, era preciso solicitar informações prévias para decidir, mostrando a importância da cooperação interinstitucional¹⁵⁶. Essa perspectiva de diálogo institucional (ênfatisada no voto de Barroso) contrastou com a prática usual: a corte

¹⁵² FISS, Owen. Two models of adjudication. Teoria do processo: panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2008.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). STF determina regulamentação do poder de polícia da Funai. 05 mar. 2024. Disponível em: <https://apiboficial.org/2025/05/30/apib-denuncia-falhas-em-planos-de-pos-desintrusao-de-terras-indigenas/>.

¹⁵⁶ Ibid.

constituiu uma espécie de força-tarefa técnica, envolvendo CNJ, PGR, DPU e entidades indígenas no monitoramento das medidas.

No entanto, a burocracia estatal e disputas políticas acabaram diluindo muitas recomendações, por exemplo, protocolos sanitários recomendados foram implementados tardiamente, e a Sala de Situação criada para o debate tornou-se um canal moroso de comunicações formais. Esse cenário revela que, sem um compromisso claro do Executivo em seguir as orientações judiciais, a eficácia das medidas estruturais fica comprometida, tornando necessária a supervisão constante do STF e reforçando as dificuldades de tradução de ordens judiciais em ação efetiva. Em suma, a ADPF 709 evidencia que a jurisdição constitucional ativa só se concretiza com diálogo interinstitucional sólido, sem isso, as medidas emergenciais acabam sendo proteladas, comprometendo a proteção de direitos.

Por outro lado, alas do governo passaram a enxergar a atuação do STF como indevida. Parlamentares e membros da bancada ruralista acusaram que medidas como barreiras sanitárias ou planos de combate seriam prerrogativas exclusivas do Executivo, alegando que o Judiciário estava “fazendo política pública”. Essas críticas partiram da retórica de invasão de competência: sustentava-se que a ADPF 709 violaria a separação dos poderes ao deslocar o debate do Legislativo.

O discurso oficial buscou negar a gravidade da crise indígena, retratando as decisões do tribunal como extrapolações autoritárias. A situação ficou clara na própria Sala de Situação: relatos apontam que qualquer menção a “atos antidemocráticos” era censurada por oficiais do governo, que ordenavam participantes a “baixar o tom” e ameaçavam cortar o áudio de quem insistisse¹⁵⁷.

Conforme descreve Santana, um militar conduziu reunião dizendo que, se alguém mencionasse novamente “atos antidemocráticos”, ele cortaria seu áudio, ilustrando um clima de intimidação e a tentativa de silenciar vozes dissonantes¹⁵⁸.

Este episódio exemplifica como parte da administração federal transformou uma instância de diálogo em palco de embates de poder. O processo judicial passou a ser visto como contencioso político, e não apenas uma via para cumprimento de ordens jurídicas. Nesse contexto, a polêmica deixou de ser tecnicamente sobre

¹⁵⁷ GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. *Revista Direito e Práxis*, v. 12, n. 03, p. 2174-2205, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/VXrsPwRRbwVgWV8WhxfhV5N/#:~:text=Situa%C3%A7%C3%A3o%20foi%20instalada,tanto%2C%20calando%20as%20vozes%20dissonantes>.

¹⁵⁸ Ibid.

saúde pública e passou a travar interesses políticos, em que o STF foi acusado de atuar além do permitido, enquanto lideranças indígenas passaram a ter sua legitimidade questionada por opositores do governo. De toda forma, a Corte manteve sua postura de supervisão, considerando que somente a intervenção judicial poderia assegurar os direitos violados, ainda que isso gerasse atritos institucionais.

Apesar das controvérsias, o STF manteve a tutela permanente dos direitos indígenas. Após o referendo da liminar em agosto de 2020, o plenário ratificou por unanimidade as medidas propostas, incluindo a retirada dos invasores após apresentação de plano pela União. O relator Barroso frisou que a retirada de invasores não ocorre *“num estalar de dedos, mas é um processo”*, reforçando que caberia à União apresentar um cronograma exequível. Para isso, lembrou que CNJ e CNMP criaram força-tarefa para mapeamento das áreas mais críticas¹⁵⁹.

Ao concluir seu voto, Barroso afirmou que “há diálogo institucional” em curso, indicando que o Judiciário buscava articular os agentes federais e promover ajuste coordenado das medidas, ao invés de agir isoladamente. Essa ênfase no diálogo institucional tem duplo significado, por um lado, mostra esforço do STF em viabilizar medidas conjuntas; por outro, insinua um reconhecimento das críticas, pedindo que as providências adotadas contemplem análise técnica e participação de outros poderes¹⁶⁰.

Mesmo divergindo quanto à urgência da desintrusão, a maioria seguiu Barroso na lógica de acompanhar o cumprimento das ordens e exigir planos detalhados, delegando ao Executivo o papel operacional, mas sob estrita supervisão judicial. Tal supervisão contínua demonstra que o STF não se confinou a decisões pontuais, mas instituiu um regime de fiscalização efetiva. A Corte se mostrou disposta a reavaliar suas próprias determinações e a manter interlocução constante, garantindo que as decisões tivessem impacto prático¹⁶¹. No contexto de omissão estatal crônica, a atuação do STF funcionou como terceira instância de verificação: o

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF referenda medidas de enfrentamento da Covid-19 em terras indígenas. Portal STF, 05 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448997&ori=1#:~:text=Na%20sess%C3%A3o%20de%20hoje%2C%20o,%E2%80%9CH%C3%A1%20di%C3%A1logo%20institucional%E2%80%9D%2C%20finalizou.>

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Ibid.

tribunal assumiu o encargo de corrigir violações institucionais, ainda que isso gerasse atritos, para assegurar os direitos fundamentais.

As consequências jurídicas dessa atuação estruturante são relevantes. Internamente, reforçou-se a ideia de que o controle constitucional não se limita a consultas abstratas, mas pode implicar ordens de fazer ou não fazer, ouvindo planos de governo e impondo condições ao Poder Executivo. Externamente, a decisão repercutiu como marco da judicialização social: organizações indígenas e de direitos humanos consideraram exemplar a medida, enquanto setores governistas a criticaram, polarizando o debate sobre a judicialização da política no Brasil.

Em janeiro de 2023 iniciaram-se operações de desintrusão na Terra Indígena Yanomami e ações preventivas em outras áreas, ainda que atrasadas. Concomitantemente, o governo foi obrigado a regulamentar temas antes negligenciados, como o poder de polícia da Funai¹⁶². Politicamente, vive-se um jogo de empurra: governistas sustentam que o Judiciário deveria respeitar o Executivo, enquanto opositores invocam a ADPF 709 para denunciar a inércia governamental¹⁶³.

No campo acadêmico, o caso alimentou discussões sobre supremocracia versus democracia, autocontenção judicial e governança interinstitucional. A médio prazo, ADPF 709 pode estimular novas ações estruturais cobrando de outros poderes a adoção de políticas públicas essenciais, ampliando o alcance ativista do Supremo¹⁶⁴. Todavia, o caso também chama a atenção para as limitações do Judiciário, sem mudanças institucionais, a tensão entre ativismo judicial e autonomia política tenderá a se repetir sempre que houver crises graves. Em síntese, a atuação do STF em ADPF 709 reconstituiu como nunca o debate sobre a extensão da jurisdição constitucional em contextos críticos, deixando claros avanços na tutela de direitos indígenas, mas evidenciando consequências políticas de curto e longo prazo.

Somente a fiscalização judicial constante garante a efetividade de decisões estruturais quando o Executivo permanece omissor. Assim, o STF usou instrumentos e determinou a apresentação de novos planos de ação periódicos e convocou audiências técnicas sempre que necessário, transformando o processo em um

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid.

acompanhamento multipartite. As obrigações definidas nas decisões de ADPF 709 criaram deveres específicos ao Executivo e instâncias de apoio como a Sala de Situação para viabilizar a execução.

Ainda que insuficiente, esse arranjo mostrou que o Judiciário precisava se articular como operador político, habilitando-se a receber dados e promover ajustes. Isso aproxima a experiência brasileira de modelos estrangeiros de injunções estruturais, em que tribunais reúnem relatórios de progresso e apoiam estruturas intersetoriais para dissolver omissões. Autores como Didier Jr. afirmam que essa intervenção executiva direta é desejável quando os canais convencionais falham. Mesmo assim, a efetividade dependia do governo¹⁶⁵. Ao não priorizar adequadamente as determinações (como envio de verbas e pessoal), o Executivo testou o limite dessas medidas: frequentemente, o tribunal reagiu requisitando explicações e multas, exemplificando as dificuldades práticas de impor e operacionalizar soluções judiciais.

Esse quadro ilustra que a jurisdição constitucional ativa pode até definir o caminho, mas sem cooperação executiva sua velocidade e profundidade ficam comprometidas. O STF, portanto, se colocou como facilitador e fiscalizador, mas não substituto do Executivo. De modo geral, a ADPF 709 demonstrou que, nos processos estruturais, a ação judicial deve ser contínua e dialogada: sem trocar um excesso de unilateralismo por excessiva formalidade, conclui-se que a efetividade de tais decisões obriga o Judiciário a manter-se presente até que o problema seja realmente enfrentado.

Esse caso expôs fragilidades do federalismo brasileiro, já que a relutância do Executivo afetou a resposta do Estado como um todo. Mesmo com ordens claras, órgãos federais não estabeleceram planos de logística eficientes nem cumpriram recomendações internacionais, revelando uma cultura institucional de resistência à Justiça. A inércia estatal, tanto no âmbito da saúde quanto da segurança alimentar indígena levou observadores a compararem o enfrentamento da pandemia ao fracasso institucional; muitos defendem que juízes assumiram a função de *tutores* dos vulneráveis, à semelhança de situações extremas na jurisprudência internacional. Na visão desses críticos, a efetividade de políticas públicas não cabe apenas ao Judiciário e dependia de iniciativas de Estado.

¹⁶⁵ Ibid.

A ausência de cooperação federativa no combate à Covid-19 e no socorro aos indígenas evidenciou o caráter excepcional da judicialização: o STF atuou somente porque os demais poderes não dispuseram de instrumentos eficazes a tempo. Esse diagnóstico ressalta que, em face de omissões deliberadas, a disputa institucional transfere-se para o Judiciário, o que alerta para a necessidade de novos mecanismos constitucionais de coordenação entre poderes. Em outras palavras, ADPF 709 sugere que apenas a via jurisdicional foi capaz de delinear um roteiro de resposta à crise indígena.

Paralelamente, o caso consolida a tendência jurisprudencial, flexibilizando limites formais em nome de direitos fundamentais. Esse precedente de controle estruturante provavelmente servirá de guia a futuros litígios em que minorias sintam seus direitos desamparados. Por fim, a ADPF 709 tornou-se fonte de lições comparadas: exemplifica que, sem alterações institucionais, a judicialização tende a ser a regra em crises. Assim, permanece o desafio de encontrar meio-termo entre urgência dos direitos e autonomia governamental.

Resumidamente, a atuação do STF no caso ADPF 709 gerou controvérsias profundas, mas essenciais à democracia brasileira. Ao obrigar o Executivo a agir, a Corte garantiu a proteção de direitos que estavam sendo negligenciados, mas também provocou reações contrárias à ideia de supremocracia. Ao final, impõe-se a reflexão sobre o equilíbrio institucional: se o Judiciário pode e deve atuar frente a omissões gravíssimas, cabe ao Legislativo e ao Executivo responderem reformando-se e integrando decisões judiciais em sua ação de governo.

Não se pode ignorar, porém, que a judicialização tem limites: é necessário aprimorar o diálogo interinstitucional de modo que instituições agilizem as respostas sem depender unilateralmente do Judiciário. O legado da ADPF 709 é, assim, duplo, fortaleceu a jurisprudência de direitos indígenas, criando instrumentos estruturais de proteção, mas enfatizou a urgência de que os poderes cooperem para tornar essas decisões efetivas sem que o Judiciário precise permanecer o único garantidor. Isso significa reconhecer que, em democracias consolidadas, o ideal seria evitar judicializações extremas, preferindo mecanismos institucionais prévios. Entretanto, reconhece-se que, na falta deles, o STF agiu como último recurso em defesa dos mais vulneráveis. Em síntese, a controvérsia suscitada pela ADPF 709 permanece em aberto: ela ilustra tanto a eficácia quanto os riscos do ativismo judicial em casos

estruturais, sublinhando a necessidade de reformular práticas intergovernamentais e do próprio papel do Supremo em crises futuras.

Por fim, nota-se que, diante da omissão sistêmica do Executivo, o STF inovou ao criar instâncias de diálogo e monitoramento. A Sala de Situação, embora ineficaz, representa tentativa inédita de reconciliar jurisdição e políticas públicas, abrindo debate sobre mecanismos cooperativos alternativos. Autores contemporâneos como Gargarella¹⁶⁶ e Costa¹⁶⁷ têm analisado o caso como um laboratório de ativismo judicial estrutural, ponderando que, apesar do perigo da supremocracia, a realidade mostra que o Judiciário agiu em situações que os demais poderes ignoraram.

O Brasil experimentou uma forma híbrida de controle judicial, em que a participação de atores sociais (APIB) foi institucionalizada no processo, evidenciando a legitimidade do protagonismo indígena na tutela de seus direitos coletivos. Por outro lado, teóricos como Luís Roberto Barroso destacam que decisões como essa devem estar conectadas a garantias processuais de eficácia e vetores políticos claros, para que não se perca de vista o nexo democrático.

A ADPF 709 lembra lições de outros regimes sobre injunções sociais: a intervenção do Judiciário pode corrigir omissões, mas, para ser legítima, precisa trabalhar em sinergia com políticas públicas posteriores. A amplitude temática da ADPF 709 incluindo territórios isolados e políticas indigenistas urbanas mostra a dificuldade prática de traçar fronteiras claras entre o que é judicial e o que cabe exclusivamente ao Executivo. Nesse contexto, a controvérsia se perpetua: a crise indígena só pode ser enfrentada coletivamente, mas a experiência sugere que a via judicial continuará sendo acionada como recurso final e corretivo, até que os mecanismos institucionais sejam repensados.

Ainda que a ADPF 709 tenha sido exigida em caráter emergencial, ela deixará legado permanente: estabeleceu precedentes de atuação proativa do STF em defesa de minorias. A decisão tornou-se referência na doutrina para processos estruturais, indicando que o Judiciário não pode permanecer passivo diante de omissões constitucionais graves. Juristas como Delgado¹⁶⁸ e Bastos¹⁶⁹ ressaltam que o Brasil carece de cultura institucional de cumprimento judicial. Nesse sentido, ADPFs como a 709 funcionam como mecanismos de pressão institucional por

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Ibid.

mudança de postura governamental. Entretanto, essas controvérsias realçam que o protagonismo judicial não é solução autônoma, dependem de cooperações futuras. A jurisprudência precisa ser ajustada pela práxis política e pela sociedade civil reforçando a importância da atuação compartilhada.

A ADPF 709 revela que os conflitos entre poderes ficam ainda mais evidentes em processos estruturais: ao proteger direitos indígenas, o STF confirmou tanto a amplitude de sua jurisdição constitucional quanto os limites práticos impostos pela falta de cooperação do Executivo. Essa lição final repousa na percepção de que a rigidez do regime democrático requer ferramentas institucionais adicionais, como fóruns permanentes de debate inter-poderes e mecanismos legais que tornem menos penosa a implementação das soluções judiciais.

Consequentemente, a polêmica serviu para consolidar no debate público a necessidade de reformas, seja uma regulamentação constitucional da execução forçada de políticas públicas, seja a ampliação das atribuições de órgãos de controle interinstitucional. Até lá, a ADPF 709 permanecerá como caso emblemático de supremocracia em quarentena, simbolizando tanto a reação judicial necessária contra a inação quanto um alerta sobre os custos de o Judiciário assumir tarefas que o poder político original deve desempenhar¹⁷⁰.

As controvérsias examinadas evidenciam que, em regimes democráticos, tribunais podem expandir seu papel de guardiões constitucionais quando os outros poderes falham. Contudo, essa expansão não é absoluta: deve ser acompanhada de autolimitação judicial e ajustes institucionais. A experiência da ADPF 709 deixa claro que a supremocracia é um fenômeno parcial, surgido em crises profundas. Ao mesmo tempo em que funciona como contraponto à inação estatal, também alimenta dúvidas sobre quem decide as políticas públicas em última instância.

A ADPF 709 foi emblemática por mostrar que o Supremo pode sustentar direitos elementares de povos vulneráveis, mesmo enfrentando resistências políticas. Porém, ressaltou que, além da decisão, a efetividade depende da integridade do pacto político caso contrário, o ativismo judicial terá de se repetir. O legado reside na dialética construída: reforçou a necessidade de um Judiciário atuante em nome da Constituição, mas reconheceu-se a indispensabilidade de

¹⁷⁰ Ibid.

mecanismos institucionais que permitam harmonizar execução judicial e políticas deliberadas.

Em conclusão, as decisões do STF em ADPF 709 marcaram avanço na proteção de direitos, ao mesmo tempo em que evidenciaram os limites de sua atuação sem cooperação política. Essas controvérsias seguirão pautando debates sobre o futuro do constitucionalismo brasileiro. À medida que a jurisprudência estrutural amadurece, parlamentares e cidadãos devem acompanhar as interações estabelecidas, para que a responsabilidade constitucional seja partilhada de modo mais equilibrado. Por ora, o caso representa um ensinamento vívido: enquanto o STF reafirma seu papel constitucional, ele também destaca a urgência de fortalecer as demais instituições para que jamais se repita um quadro de omissão prolongada.

2.2. Caminhos para o Aperfeiçoamento da Jurisdição Constitucional Estrutural: Aprendizados da ADPF 709

O reconhecimento das lições da ADPF 709 reforça a noção de que a jurisdição constitucional estrutural precisa ser institucionalizada e não meramente fortuita. Para isso, é imperioso consolidar espaços internos permanentes de tutela dos direitos difusos, como o Núcleo de Processos Estruturais do STF. Deve-se dotá-lo de atribuições claras, pessoal especializado e recursos permanentes. A doutrina destaca que novas teorias precisam de sólido apoio institucional e social prévio¹⁷¹, sob pena de limitações práticas. A experiência brasileira mostra que a ausência de mecanismos formais, inclusive legislativos, fragiliza o cumprimento de ordens judiciais estruturais¹⁷². Além disso, recomenda-se sincronizar o NUPEC com iniciativas do CNJ, como as diretrizes normativas recentes, nas quais o NUPEC do STF teve papel fundamental¹⁷³. Apenas assim a atuação estrutural ganhará

¹⁷¹ HENNI, M. C.; VARGAS, E. F. La incorporación de los presupuestos de los procesos estructurales por el Supremo Tribunal Federal en el juicio de litigios estructurales. *Derecho PUCP*, Lima, n.93, p.99–138, 2024. Disponível em: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/30028>.

¹⁷² VIEIRA, Oscar Vilhena. Que reforma?. *Estudos Avançados*, v. 18, p. 195-207, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/bYdtTrNygrZyTNSkCJd9PM/?lang=pt#:~:text=O%20BRASIL%20PADEC E%20de%20um,as%20a%C3%A7%C3%B5es%20individuais%20e%20a>.

¹⁷³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Plenário estabelece diretrizes norteadoras a serem aplicadas em processos estruturais. Agência CNJ de Notícias, 16 jun. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/plenario-estabelece-diretrizes-norteadoras-a-serem-aplicadas-em-processos-estruturais/#:~:text=A%20iniciativa%20de%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20surgiu,ao%20Conselho%20na%20Sess%C3%A3o%20Extraordin%C3%A1ria>.

continuidade e credibilidade, garantindo efetividade para os direitos das coletividades.

O CNJ recentemente regulamentou a tramitação de processos estruturais, atendendo pedido do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF¹⁷⁴. Esse núcleo, criado na gestão Barroso, deve ser fortalecido por norma interna ou legislação específica, definindo claramente suas competências e recursos. É imprescindível dotar o NUPEC de pessoal técnico e orçamento próprios para pesquisa interdisciplinar, coleta de dados e monitoramento contínuo das decisões judiciais.

Sugere-se também a criação de mecanismos integrados, como fóruns interinstitucionais permanentes ou ouvidorias especializadas, que acompanhem a execução de planos estruturais. Tais instrumentos permitiriam impulsionar diagnósticos regulares, emitir recomendações proativas ao Judiciário e articular órgãos públicos federais e estaduais para cumprimento das ordens. A instituição de comissões de acompanhamento ou gabinetes de crise integrados poderia assegurar resposta rápida a imprevistos. Somente com essas estruturas a jurisdição constitucional estrutural alcançará eficácia duradoura e previsibilidade.

A visão propositiva exige superar o caráter meramente formal de instâncias como a “Sala de Situação”. Conforme constatado na ADPF 709, tal fórum revelou-se distensionador e pouco eficaz. Lideranças indígenas relataram que a Sala funcionou mais como pressão simbólica que diálogo real¹⁷⁵. É essencial criar canais genuínos de participação indígena, garantindo que as vozes afetadas influenciem efetivamente os planos de ação. Por exemplo, audiências públicas deliberativas e consulta direta à APIB e lideranças locais podem substituir procedimentos meramente informativos. A adoção de práticas de participação ativa, previstas no art. 6º da Convenção 169 da OIT, integra demandas tradicionais e fortalece a democracia participativa¹⁷⁶. Deve-se ainda assegurar transparência, com relatórios públicos regulares e acesso aberto às informações de monitoramento, para que a sociedade fiscalize a implementação das decisões.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. *Revista Direito e Práxis*, v. 12, n. 03, p. 2174-2205, 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rdp/a/VXrsPwRRbwVgWV8WhxfhV5N/?lang=pt#:~:text=,Se%20fosse%20uma.>

¹⁷⁶ Ibid.

Para conter a inércia administrativa, é urgente dispor de sanções eficazes em caso de descumprimento de decisões estruturais. A doutrina e a jurisprudência apontam como instrumentos úteis as astreintes (CPC, art. 461) e o crime de desobediência (CP, art. 330), mas são pouco aplicados em litígios coletivos. Doutrinadores notam que a multa coercitiva deve atingir diretamente o agente público responsável para produzir efeito. Este entendimento já foi ratificado pelo TRF2 e STJ, segundo os quais a cominação pode recair sobre o próprio gestor público¹⁷⁷.

Tais medidas poderão ser ampliadas em ações estruturais, mediante monitoramento rigoroso, como por exemplo, com bloqueio de verbas ou direcionamento de recursos ao cumprimento compulsório. Vieira¹⁷⁸ advertiu que o Brasil padece de frágil efetividade de seu sistema normativo, indicando a urgência de sanções reais que imprimam força vinculante às decisões. Mesmo assim, esse aparente rigor não exclui o diálogo institucional é preciso que o STF combine firmeza na tutela com abertura à coordenação política.

Adota-se um modelo dialógico de atuação judicial, conforme preconizado por Gargarella, que combine tutela firme de direitos com abertura ao debate institucional. É necessário substituir a visão exclusivista da Corte, abrindo espaço para que outras instâncias participem da elaboração das soluções judiciais (legislativo, entidades civis, afetados)¹⁷⁹. Gargarella defende inverter o princípio puramente conflitivo da separação de poderes, criando “espaços de diálogo social e institucional”¹⁸⁰.

O STF pode incentivar consultas públicas, grupos de trabalho com participação mista, audiências conjuntas com técnicos e parlamentares, fomentando soluções consensuais e elaboradas coletivamente. Ainda segundo Gargarella, tais mecanismos dialogais diminuem a chance de insucessos práticos, pois transmitem maior legitimidade às decisões e engajam corresponsabilidade dos gestores. Esse diálogo não significa fragilizar o Judiciário, mas garantir que seus comandos sejam realisticamente exequíveis, incorporando ajustes vindos dos entes afetados. Dessa

¹⁷⁷ RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. Terceira Câmara Cível. Agravo de Instrumento n.º 0021110-60.2017.8.19.0000, Relatora: Des. Helda Lima Meireles, Rio de Janeiro, 2017. Agravante: Estado do Rio de Janeiro. Agravados: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; Município de Itaguaí. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1248193/Maria_Amelia_Barretto_Peixoto.pdf.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ GARGARELLA, Roberto. Por uma justicia dialógica: el poder judicial como promotor de la liberación democrática. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014.

¹⁸⁰ Ibid.

forma, conjuga-se a veemência na defesa de direitos fundamentais com o respeito às esferas políticas, reforçando a democracia deliberativa.

Por fim, deve-se integrar instrumentos nacionais e normas internacionais, reforçando a efetividade das decisões estruturais. Por exemplo, a ADPF 709 demonstrou que a “Sala de Situação” não substitui a consulta prévia exigida pela Convenção 169 da OIT. Nos termos do art. 6º da Convenção, as comunidades indígenas afetadas têm direito à consulta em procedimentos apropriados antes da adoção de medidas administrativas relevantes. Isso significa que planos de ação do STF devem ser elaborados em conjunto com as populações impactadas, aproveitando estruturas previstas em lei, como conselhos de povos originários e outras instâncias deliberativas existentes¹⁸¹.

Ainda, instrumentos constitucionais nacionais (CF, art. 231) e tratados internacionais (como o Pacto de São José da Costa Rica) devem ser respeitados pelo Judiciário, reforçando a proteção aos direitos coletivos. Coerentemente, a Corte pode reconhecer a força normativa desses tratados para fundamentar decisões mais robustas, estimulando uma cultura de consulta e colaboração institucional. Essa integração normativo-institucional ajudará a prevenir riscos de negação de direitos e garantirá que as soluções jurídicas sejam socialmente legítimas e eficazes¹⁸².

Deve-se também fortalecer o papel do Ministério Público e de órgãos de controle na execução das decisões estruturais, garantindo atuação proativa na fiscalização e aplicação de sanções. A constituição ou reforço de comissões interinstitucionais pode melhorar a coordenação entre STF, governo e sociedade civil, bem como manter atenção contínua sobre o cumprimento das ordens judiciais. Sugerem-se relatórios periódicos ou audiências de acompanhamento para avaliar o estágio das ações, mantendo abertas as portas para ajustes propositivos durante a fase de implementação.

Nesses grupos, recomenda-se incluir representantes de movimentos sociais, especialistas técnicos e agentes governamentais, de modo que se assegure diálogo contínuo e plural no enfrentamento dos problemas. A atuação integrada propiciará respostas mais rápidas a contratempos e permitirá ao Judiciário recalibrar ações diante de obstáculos administrativos persistentes. Esse arranjo de cooperação institucional reforçará a responsabilização dos agentes públicos, ampliando a

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid.

pressão para que cumpram decisões estruturais. Por fim, a transparência na atuação de todas as partes tornará possível à sociedade cobrar resultados efetivos, valorizando o controle social previsto no Estado Democrático de Direito.

Decisões estruturais devem ser acompanhadas de planos de ação claros, com cronogramas e metas definidas, submetidos à homologação judicial para criação de efeito vinculante específico. Tais planos podem prever fases de curto, médio e longo prazo, responsabilizando órgãos públicos e contando com apoio orçamentário especial se necessário. É conveniente instituir cláusulas de revisão periódica, em que o próprio STF delibere sobre o cumprimento de cada etapa, adaptando as medidas de acordo com resultados alcançados. A criação de indicadores de desempenho social e ambiental ajudaria a medir concretamente o impacto das medidas, permitindo ajustes objetivos. Esses instrumentos aumentam a previsibilidade e a eficácia das ordens judiciais, dotando-as de um caráter quase administrativo-jurisdicional de governança compartilhada.

Além disso, prevê-se a inclusão de mecanismos sancionatórios automáticos no próprio plano, tais como multas diárias graduadas em caso de descumprimento parcial, para garantir seu efetivo cumprimento. Dessa maneira, a estrutura decisória e o plano executivo caminham juntos, visando a resultados tangíveis e à satisfação dos direitos constitucionais exigidos.

Promover a capacitação contínua de magistrados e servidores do Judiciário para lidar com litígios complexos e questões sociais sensíveis, como aqueles envolvendo povos indígenas e meio ambiente. A constituição de equipes especializadas e investimento em estudos interdisciplinares ajudariam a compreender a realidade local e as especificidades culturais dos afetados. Cursos, oficinas e centros de pesquisa podem integrar o NUPEC a universidades e instituições científicas, fornecendo subsídios e acompanhando a execução das políticas públicas desenhadas pelo STF.

Tais iniciativas fomentam decisões mais fundamentadas e adequadas à realidade, reduzindo o distanciamento entre a norma jurídica e as condições fáticas encontradas nos territórios. Além disso, estimular o diálogo de conhecimento entre magistrados, técnicos, comunidade acadêmica e atores sociais amplia a legitimidade do processo de decisão estrutural. O incentivo à produção de estudos e a participação em redes de justiça constitucional moderna fortalecerá a visão propositiva, mantendo o STF atualizado e conectado às necessidades sociais. Em

suma, investir em recursos humanos e intelectuais é imprescindível para que a jurisdição estrutural seja efetiva e responsiva, traduzindo saberes empíricos em práticas judiciais consistentes.

O STF deve explorar procedimentos colaborativos, como audiências públicas especializadas, comitês técnicos e a figura do *amicus curiae*, para enriquecer sua convicção antes de julgar temas estruturais. Essas ferramentas podem esclarecer dúvidas técnicas e antecipar conflitos, permitindo que alternativas legislativas ou administrativas sejam consideradas de forma organizada. Por exemplo, em litígios futuros sobre terras indígenas, o tribunal poderia solicitar pareceres conjuntos de órgãos ambientais e indigenistas antes de proferir decisão final.

A presença ativa de especialistas e a participação direta dos interessados no processo decisório evitam decisões unilaterais descoladas da realidade e ampliam o suporte público às medidas. O uso de tais procedimentos dialogais fortalece o vínculo institucional, pois aproxima o STF de outras esferas do Estado e da sociedade, construindo soluções compartilhadas. Além disso, a jurisprudência formará um acervo de precedentes orientadores, à medida que cada litígio estrutural for sendo analisado à luz dessas consultas ampliadas. Assim, o Judiciário se transforma em palco de deliberação e formulação de política pública, imitando o modelo de justiça dialógica proposto por Fiss¹⁸³ e Gargarella¹⁸⁴.

O Supremo deve empenhar-se em consolidar entendimentos estruturais, como fez ao conceder a ADPF 709, divulgando orientações claras para casos similares e evitando omissão normativa. É recomendável que o STF adote súmula vinculante ou enunciados gerais sobre matérias coletivas não atendidas, fortalecendo assim seu papel preventivo e direcionador de políticas. Nesse sentido, a Corte deve buscar uniformidade em suas decisões estruturais, evitando discrepâncias e estabelecendo critérios fixos de atuação quando lidar com omissões administrativas graves.

A jurisprudência estruturante será fundamental para guiar o Legislativo e o Executivo, sinalizando como devem reagir às violações sistemáticas de direitos sociais e ambientais. Uma linha de precedentes consistentes, por exemplo, determinando desintrusão de áreas invadidas ou recursos adicionais a planos de saúde demonstraria que o Judiciário atua de forma articulada com os outros

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

poderes. Tais precedentes vinculantes dotariam as decisões da Suprema Corte de previsibilidade e pressão institucional, cumprindo o dever de eficiência da jurisdição e do próprio poder público. Desta maneira, a tutela judicial transforma-se em instrumento normativo, não apenas reativo, concretizando o princípio da força normativa da Constituição, exigindo ações efetivas dos governantes.

Deve-se promover ampla divulgação das decisões estruturais, comunicando de forma acessível seus comandos ao público e aos agentes administrativos para evitar insumos de interpretação dúbia. Acordos de cooperação técnica e parcerias podem ser firmados entre o STF e executivos federal, estaduais ou municipais, de modo a criar canais oficiais de encaminhamento das providências judiciais. Em paralelo, o Poder Legislativo poderá acompanhar as pautas estruturais mediante comissões específicas, zelando para que os recursos necessários sejam efetivamente liberados. Por exemplo, a execução de planos de saúde indígenas ou ambientais exigirá pactuação de orçamentos e pessoal, para o que o Congresso deveria atuar em consonância com as decisões da Corte.

Tal interação entre poderes coaduna-se ao papel do STF como órgão integrador do sistema de Justiça, reforçando a cooperação federativa no cumprimento das exigências constitucionais. Com essa articulação, busca-se evitar que decisões da Corte sejam apenas anúncios simbólicos e, ao contrário, que sejam parte de um esforço coletivo de Estado. Em suma, a excelência da jurisdição estrutural depende da mobilização coordenada dos demais poderes e da sociedade, em um modelo de governança democrática efetiva.

Outros países latino-americanos ilustram casos em que a combinação de instrumentos jurídicos e políticas públicas garantiu cumprimento estruturante, mas aqui a busca deve ser autóctone. No contexto nacional, destaca-se que tramita no Congresso o Projeto de Lei nº 3/2025, que pretende regulamentar a condução de processos estruturais¹⁸⁵. A aprovação desse projeto daria estabilidade às práticas judiciais proposicionais, instituindo etapas processuais padronizadas de diagnóstico, plano e monitoramento. Além disso, também seria oportunidade para instituir sanções automáticas previstas em lei, fortalecendo o arcabouço normativo que respalda as decisões da ADPF 709. Essa engenharia institucional ambiciona conferir

¹⁸⁵ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei n.º 3, de 2025. Autoria: Senador Rodrigo Pacheco (PSD/MG). Dispõe sobre [...]*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>.

eficiência normativa, conforme alertam especialistas, alinhando o Judiciário a modelos de democracia deliberativa mais participativos. A harmonização entre jurisprudência do STF e o texto legal em debate sinalizaria maturidade da jurisdição constitucional, abrindo caminho para soluções inovadoras. Em conclusão, o aprimoramento da jurisdição estrutural brasileira depende de mudanças sinérgicas na legislação e na atuação judicial, cumprindo o ideal de efetividade constitucional.

Para que os avanços perdurem, é essencial criar mecanismos institucionais permanentes, como centros de pesquisa ou comitês de governança judicial, que continuem acompanhando litígios estruturais após decisões pontuais. Esses órgãos poderiam sistematizar conhecimento, documentar casos e recomendar melhorias, garantindo um aprendizado contínuo para o Judiciário e demais agentes envolvidos. Tal estrutura manteria viva a visão propositiva, alimentando futuras políticas públicas e decisões judiciais com informações atualizadas das realidades locais.

Além disso, a formação de parcerias com ONGs, universidades e organizações indigenistas fortaleceria a cultura de responsabilidade institucional permanente. A existência de instâncias dedicadas de acompanhamento demonstra o compromisso do Estado brasileiro em não repetir omissões e dá aos demandantes certeza de que não serão abandonados após o julgamento. Portanto, recomenda-se a institucionalização de rotinas processuais e analíticas em temas estruturais, em consonância com diretrizes de eficiência e colaboração já elaboradas pelo CNJ. Em última análise, a consolidação dessas inovações na jurisdição estrutural transformará a energia normativa em resultados concretos para as populações vulneráveis.

Em suma, as propostas delineadas instituir e fortalecer o NUPEC, ampliar a participação social, impor sanções rigorosas, cultivar um modelo dialógico e integrar normas nacionais com convenções internacionais formam um pacote de aperfeiçoamentos interdependentes. A materialização dessas mudanças exigirá esforço combinado de magistrados, legisladores, sociedade civil e demais poderes, mas é o caminho para transformar a jurisdição estrutural brasileira em um instrumento eficaz. Assim, as lições aprendidas com a ADPF 709 não devem ficar restritas aos autos: seu legado será pleno quando as normas constitucionais passarem a ser efetivamente cumpridas por um aparato institucional robusto. Isso implica afirmar com firmeza que o STF, ao defender direitos fundamentais, espera

igualmente engajamento real dos gestores, criando assim um ciclo virtuoso de responsabilidade.

A proposta final é, pois, um convite à ação conjunta onde o Judiciário atua de forma corajosa, porém acompanhada de socialização do debate, para que os preceitos constitucionais efetivamente protejam os necessitados. Com essa visão integradora e propositiva, encerrar-se-á o ciclo da ADPF 709 não como uma simples vitória retórica, mas como o ponto de partida de um novo patamar de democracia e justiça estrutural no Brasil. Somente assim se garantirá que o Estado de Direito se traduza em realidade concreta para os povos indígenas e demais grupos vulneráveis, honrando o espírito da Constituição e dos tratados internacionais.

CONCLUSÃO

O processo estrutural é um paradigma judicial inovador de enfrentamento de problemas públicos sistêmicos, com papel fundamental na proteção de direitos vulneráveis com uma fraca eficácia jurídica, estudo que, neste trabalho, voltou-se ao direito dos povos indígenas. A análise do caso ADPF 709 demonstrou a atuação proativa do STF em meio à crise sanitária, evidenciando medidas estruturais coordenadas para corrigir omissões estatais. Observou-se que essa abordagem conjuga teoria e prática, apontando que o modelo vai além da tutela jurisdicional comum, exigindo resultados práticos de longo prazo.

Em síntese, a pesquisa integrou os fundamentos conceituais ao panorama prático do caso emblemático, sublinhando a importância de uma intervenção judicial continuada. Assim, o trabalho descreveu como o paradigma estrutural reforça a eficácia jurídica da proteção indígena, no contexto de tensões entre os poderes. O trecho final sintetizou a contribuição do processo estrutural como resposta constitucional a omissões persistentes na defesa dos direitos originários.

Da origem do processo estrutural no direito americano, com ênfase nas injunções estruturais ilustradas pelo caso *Brown v. Board of Education*, entendeu-se que nesse paradigma a Suprema Corte impôs mudanças institucionais profundas para eliminar a segregação, sem foco em indenizações financeiras. Definiu-se o litígio estrutural como situação prolongada de desconformidade institucional que requer decisões judiciais múltiplas e coordenadas para sua solução.

No Brasil, o processo estrutural foi adaptado às particularidades institucionais locais em um Estado democrático de Direito. Esse mecanismo assume uma forma

híbrida, próximo ao processo coletivo ou estratégico, envolvendo múltiplos atores e supervisão judicial contínua. Entre os precursores que estudaram o fenômeno, Vitorelli esclarece o processo estrutural como forma de reorganizar burocracias públicas causadoras de violações constitucionais.

De um ponto de vista empírico, no caso da ADPF 709, o STF demonstrou essa flexibilidade conceitual, atuando como agente de reestruturação das políticas públicas indigenistas. A experiência ressaltou a aplicabilidade do processo estrutural no direito nacional, especialmente em cenários onde as instituições governamentais falham. Assim, o instituto processual tem potencial para enfrentar as desigualdades e omissões históricas típicas do contexto brasileiro.

Discute-se a jurisdição constitucional ativa como modelo em que o STF atua proativamente para efetivar direitos, além da simples declaração de inconstitucionalidade. Neste campo, destaca-se a ideia de litígios estruturais de Fiss, segundo a qual o juiz assume função de "arquiteto institucional", reestruturando organizações estatais para eliminar violações constitucionais. Mencionou-se também a relevância do diálogo interinstitucional, conforme Gargarella, indicando que a Corte deve fundamentar amplamente suas decisões e incluir participação social, legitimando seu ativismo.

Esses fundamentos teóricos evidenciam que, na jurisdição ativa, o Tribunal ordena reformas administrativas necessárias para proteger direitos sociais sistêmicos. No caso da ADPF 709, percebeu-se que o STF agiu nesse paradigma, impondo planos de ação detalhados e obrigações de fazer específicas ao Executivo federal. Essa prática reforçou a jurisdição ativa como instrumento de tutela corretiva em situações de crise, corroborando os conceitos estudados.

O estudo mostrou que na ADPF 709, o STF implantou medidas estruturais concretas para proteger as comunidades indígenas afetadas pela pandemia. Dentre essas medidas, destacam-se a criação de uma Sala de Situação nacional interinstitucional, a elaboração de um "Plano 7 Terras Indígenas" com fases coordenadas e a determinação de barreiras sanitárias e fortalecimento do sistema de saúde indígena. Essas decisões multilaterais exemplificam o uso de injunções estruturais, desdobrando-se em etapas coordenadas e monitoradas pelo Tribunal.

Observou-se que as ordens judiciais foram formuladas de modo flexível, estabelecendo prazos progressivos para metas específicas, a fim de conter a crise de forma gradual e continuada. Constatou-se ainda que o STF assumiu funções

gerenciais, definindo relatórios periódicos e audiências técnicas para acompanhar a execução das medidas. Em síntese, verificou-se que as providências implementadas atenderam aos parâmetros do processo estrutural, visando assegurar resultados práticos duradouros.

Entretanto, há críticas políticas e institucionais à atuação proativa do STF na ADPF 709. O Executivo federal apresentou planos considerados insuficientes e, em contrapartida, parlamentares da base ruralista acusaram o Tribunal de invadir competências alheias, tematizando o medo da “supremocracia”. Esses opositores argumentavam que o Judiciário estaria definindo políticas públicas em vez de aplicar a lei, afrontando o princípio da separação dos poderes.

Por outro lado, o estudo apontou que a Corte procurou equilibrar esse ativismo com transparência e diálogo, submetendo suas decisões a ampla fundamentação e consulta a órgãos envolvidos. Concluiu-se que a tensão institucional era previsível diante da omissão grave do Executivo, mas que a legitimidade das medidas foi assentada na urgência de proteger direitos fundamentais. Em síntese, evidenciou-se que essa controvérsia reforçou debates democráticos sobre o papel do Judiciário, mas não diminuiu a necessidade de ação judicial estruturante frente a falhas estatais.

Em termos de propostas para aprimorar a jurisdição estrutural no país, a partir das lições da ADPF 709, é interessante a institucionalização de núcleos especializados, como o NUPEC do STF, dotados de equipe permanente e recursos dedicados para planejar e monitorar litígios estruturais. Um cenário complementar é a criação de fóruns interinstitucionais permanentes, reunindo Poderes e sociedade civil, para acompanhar a implementação das medidas determinadas judicialmente.

Ademais, destacou-se o reforço da participação social, garantindo o protagonismo das comunidades indígenas em audiências públicas e consultas, em consonância com a Convenção 169 da OIT. Em complemento, o emprego sistemático de sanções coercitivas, como astreintes e o crime de desobediência, para coibir o descumprimento de decisões estruturais. Essas recomendações visam tornar a jurisdição estrutural mais eficaz e previsível, exigindo esforço coordenado de magistrados, gestores públicos e sociedade.

A pesquisa confirmou que o processo estrutural se apresenta como meio eficaz para enfrentar omissões estatais e reforçar direitos fundamentais. A ADPF 709 exemplificou essa dinâmica: decisões judiciais programáticas suprimiram lacunas de

políticas públicas, estabelecendo metas e prazos obrigatórios ao Executivo. Verificou-se que a atuação estruturada permitiu converter comandos abstratos da Constituição em resultados concretos para as comunidades indígenas afetadas pela pandemia.

Assim, a jurisdição estrutural fortalece o Estado de Direito ao transformar omissões graves em objeto de solução judicial coordenada. Em outras palavras, o modelo processual revelou-se instrumento de pressão institucional, punindo a inércia estatal e assegurando a implementação de direitos em favor dos mais vulneráveis. Essa constatação reforça que a plena efetividade constitucional depende de mecanismos colaborativos e persistentes, especialmente em contextos de desigualdade histórica.

Concluiu-se que a ADPF 709 consolidou-se como marco jurisprudencial na proteção dos povos indígenas e na jurisdição constitucional estrutural no Brasil. O STF reafirmou, ao tomar as rédeas das providências, que não permanecerá inerte diante de omissões estruturais, delineando diretrizes estratégicas para concretizar direitos originários. O caso tornou-se referência doutrinária sobre a aplicabilidade de injunções estruturais e o papel do ativismo judicial comprometido com a efetividade constitucional.

Em complemento, a articulação entre normas internas e compromissos internacionais reforça a amplitude desse precedente e legitima intervenções análogas em defesa de minorias. Em síntese, a ADPF 709, escolhida por representar um avanço significativo na jurisprudência do STF, inaugurou um novo patamar no constitucionalismo brasileiro, representando uma resposta judicial concreta à omissão prolongada do Estado. Essas considerações ressaltaram que o paradigma estrutural se firma como instrumento permanente de proteção de direitos frente à crise institucional.

Por fim, o processo estrutural representa contribuição essencial ao sistema constitucional brasileiro. Em ambos os capítulos, teoria e prática convergiram para demonstrar que o Judiciário pode ir além do contencioso comum diante de violações institucionais persistentes. A ADPF 709 exemplificou que, em casos críticos, o tribunal assume temporariamente funções de gestor e coordenador de políticas públicas estruturais.

Entretanto, essa atuação exige cautela: deve ser sempre pautada por diálogo democrático e fundamentação robusta, como enfatizaram os juristas estudados.

Apesar das críticas, o emprego do processo estrutural é legítimo e necessário quando há omissão estatal grave, oferecendo uma via judicial renovada para a efetivação de direitos concretos. O legado prático da ADPF 709 está no estabelecimento de parâmetros e mecanismos que servirão de base a futuros avanços em casos similares, reforçando a jurisdição constitucional estrutural.

O paradigma do processo estrutural está apto a corrigir omissões estatais crônicas e assegurar direitos fundamentais. O trabalho evidenciou que, em última instância, a jurisdição estrutural funciona como um remédio constitucional em situações extremas, convertendo diretrizes abstratas da Constituição em ações práticas coordenadas. Ao priorizar o acompanhamento perene e planos de ação interdisciplinares, garante-se que a eficácia dos direitos indígenas, previstos no artigo 231 da CF, não permaneça apenas formal.

Observou-se que, embora dependa da colaboração do Executivo, esse mecanismo expõe o compromisso do Judiciário com a efetividade constitucional na proteção dos mais vulneráveis. A experiência da ADPF 709 sugere que a adoção planejada e equilibrada do processo estrutural pode ser uma resposta concreta às crises sistêmicas de direitos. Assim, conclui-se que o instituto processual estudado reforça a consolidação de um ciclo virtuoso de responsabilização constitucional, no qual omissões são progressivamente corrigidas e direitos são efetivamente garantidos.

O processo estrutural e a ADPF 709 exemplificam como o direito constitucional pode servir de instrumento transformador em defesa de direitos vulneráveis. A recapitulação dos pontos centrais demonstrou coerência entre a fundamentação teórica e a atuação do STF, ressaltando que a jurisdição estrutural reforça a efetividade dos direitos indígenas. Confirmou-se que a ADPF 709 se destacou como marco jurídico-constitucional, obrigando a implementação de políticas públicas essenciais e pressionando pela responsabilização estatal.

O trabalho enfatizou que, apesar dos limites institucionais, o modelo analisado promoveu avanços concretos para populações tradicionais, mostrando-se indispensável em contextos de falha governamental. Assim, a conclusão reafirma que os direitos fundamentais só são plenamente protegidos quando o Judiciário atua de forma proativa, mas sempre com diálogo e cautela, em sintonia com as demais instituições. Dessa forma, estabelece-se que o paradigma do processo estrutural se

consolida como legado jurisprudencial relevante, inspirando aperfeiçoamentos institucionais e futuros estudos voltados à justiça estrutural.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Izabel Vinchon Nogueira de. A política pública de atenção à saúde dos povos indígenas: atuação da jurisdição constitucional por meio do processo estrutural. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em:

<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/0a22a4b4-b48b-4512-a318-9edbfd2aacb/content>. Acesso em: 25 fev. 2025.

ARAÚJO JUNIOR, Julio José. ADPF 709: a voz indígena contra o genocídio. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, Brasília, 08 jul. 2020. Disponível em: <https://apiboficial.org/2020/07/08/adpf-709-a-voz-indigena-contra-o-genocidio>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). STF determina regulamentação do poder de polícia da Funai. 05 mar. 2024. Disponível em:

<https://apiboficial.org/2025/05/30/apib-denuncia-falhas-em-planos-de-pos-desintrusao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BAUERMANN, D. Structural Injunctions no Direito norte-americano. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. *Processos estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Manifestação pelo não conhecimento da ação e indeferimento da cautelar. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 709*, Supremo Tribunal Federal, 04 jul. 2020. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Plenário estabelece diretrizes norteadoras a serem aplicadas em processos estruturais. *Agência CNJ de Notícias*, 16 jun. 2025.

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/plenario-estabelece-diretrizes-norteadoras-a-serem-aplicadas-em-processos-estruturais>. Acesso em: 08 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2025.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. *Convenção n. 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais*. 2005.

Disponível em:

<https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2025.

COELHO, Alexandre Bahia. Direitos fundamentais e omissões inconstitucionais: notas sobre o modelo brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Processual*

Constitucional, Belo Horizonte, ano 7, n. 3, p. 459-478, jul./set. 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistardpc/article/view/2320>. Acesso em: 30 jun. 2025.

DIAS, José de Faria Costa. O direito achado na rua: a função normativa dos movimentos sociais. In: PIOVESAN, Flávia (org.). *Direitos humanos e justiça*. São Paulo: Max Limonad, 2006. p. 85-102.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FERREIRA, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira. A ADPF 347 e o estado de coisas inconstitucional: análise de um caso paradigmático. *Revista dos Tribunais*, vol. 103, n. 944, out. 2014.

FERREIRA, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira. O direito achado na rua e a ADPF 347: estado de coisas inconstitucional e jurisdição constitucional democrática. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 20, n. 1, p. 28-56, jan./abr. 2015. Disponível em:

<https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/direitosfundamentais/article/view/1129>.

Acesso em: 08 fev. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Interpretação, integração e lacunas no Direito. In: FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 261-290.

FUX, Luiz. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018. v. 1.

GONET BRANCO, Luís Inácio Lucena Adams. O papel do Supremo Tribunal Federal no controle da omissão inconstitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 43, n. 170, p. 169-185, abr./jun. 2006.

GRECO, Leonardo. *Direito processual coletivo: tutela do meio ambiente, do consumidor, da economia popular, da criança, do adolescente e de outros interesses difusos e coletivos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

JOBIM, Marco Félix. A argumentação jurídica nos processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

JOBIM, Marco Félix. Processo estrutural e jurisdição constitucional. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

LAFER, Celso. *Direitos humanos: fundamentos, conquistas e desafios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

LEAL, Rogério Gesta. O processo estrutural como mecanismo de transformação social. *Revista Brasileira de Direito Processual (RBDPro)*, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 139-174, jan./abr. 2022.

LIMA, Renato Francisco do Rego. A atuação do Supremo Tribunal Federal na ADPF 709: análise crítica da decisão à luz do ativismo judicial. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 389-412, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/7571>. Acesso em: 20 mar. 2025.

LIMA, Renato Francisco do Rego. Direitos indígenas e jurisdição constitucional: uma análise a partir do caso da ADPF 709. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 22, n. 10, p. 201-226, out./dez. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. Processo estrutural e o controle das políticas públicas. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 46, n. 303, p. 89-120, maio 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme. Processo estrutural e o controle das políticas públicas. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. Processo estrutural, Constituição e efetividade dos direitos fundamentais. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 45, n. 295, p. 133-161, set. 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. v. 2.

MARINONI, Luiz Guilherme; SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme; SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. v. 2.

MENDES, Conrado Hübner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 253, p. 191-208, jan./abr. 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça: desafios contemporâneos*. São Paulo: Max Limonad, 2006.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos no século XXI: desafios da universalidade, indivisibilidade e interdependência. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 8, n. 30, p. 243-261, abr./jun. 2000.

PIOVESAN, Flávia. O papel do Judiciário na efetivação dos direitos sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 209-223.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2008.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 10. ed. São Paulo: Max Limonad, 2020.

PIOVESAN, Flávia. *Uma agenda de direitos humanos para o Brasil*. São Paulo: Loyola, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 20. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Livraria do Advogado, 2020.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição constitucional e o problema da efetividade dos direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 12, p. 51-69, jan./jun. 2009.