



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PROCESSUAL

CRISE EM SAÚDE PÚBLICA E A APLICAÇÃO DAS TÉCNICAS DO PROCESSO
ESTRUTURAL NA ADPF 709

ANDRESSA SAMPAIO MOTA

FORTALEZA

2026

ANDRESSA SAMPAIO MOTA

**CRISE EM SAÚDE PÚBLICA E A APLICAÇÃO DAS TÉCNICAS DO PROCESSO
ESTRUTURAL NA ADPF 709**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC) como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Braga
Albuquerque

FORTALEZA

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C364p Mota, Andressa Sampaio.
Crise em saúde pública e a aplicação das técnicas do processo estrutural na ADPF 709 / Andressa Sampaio Mota – 2026.
79 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2026.
Orientação: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

1. Direito à saúde. 2. Processo estrutural. 3. Pandemia da Covid-19. 4. Povos indígenas - proteção jurídica.
5. ADPF nº 709 I. Título.

CDD 340

ANDRESSA SAMPAIO MOTA

**CRISE EM SAÚDE PÚBLICA E A APLICAÇÃO DAS TÉCNICAS DO PROCESSO
ESTRUTURAL NA ADPF 709**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC) como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: 06/01/2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Matheus Casimiro Gomes Serafim
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a. Débora Barreto Santana de Andrade
Externo

AGRADECIMENTOS

Os meus primeiros agradecimentos são aos meus pais, Paulo e Elizabete, como não poderia ser diferente. Eles sempre me apoiaram e me incentivaram a acreditar que meus sonhos poderiam, de fato, se tornar realidade. Sou profundamente grata por todo o esforço que fizeram ao longo dos anos, por custearem minha educação, por me levarem e buscarem na escola, por me encorajarem a ser independente e conquistar meu primeiro estágio, além de tantas outras abdições que realizaram para que eu tivesse, e ainda tenha, a oportunidade de crescer como pessoa e como profissional.

À minha avó, Maria Sampaio, *in memoriam*, que sempre teve muito orgulho em dizer a todos que sua neta estudava Direito. Lembro-me de quando ela contava que, ainda criança, no sertão de Cratéus, caminhava cerca de sete léguas — quase 30 km — para chegar à escola e que, com muita dedicação, aprendeu a tabuada, porque adorava estudar matemática. Se tivesse tido o privilégio e a sorte que eu tive de concluir o ensino básico e fundamental, e que hoje tenho em poder finalizar o ensino superior, ela dizia que teria sido engenheira. À ela, também, dedico a frase inspiradora, que dizia para que em tudo o que eu fizesse a tivesse em mente.

Agradeço também à minha tia, Rosa Sampaio, que cuida de mim e se preocupa comigo desde a infância, inclusive em gestos simples, como preparar meu lanche da tarde e me ajudar quando eu precisava fazer as tarefas de casa.

Sou grata ao meu amor, Henrique, meu amigo e companheiro de todos os dias, que fielmente está ao meu lado e tem o abraço reconfortante com que posso contar ao final do dia, quando me encontro cansada. Todas as angústias e as felicidades vivenciadas ao longo dos últimos meses, neste ano que, indubitavelmente, foi o mais gratificante e exaustivo de toda a graduação, foram partilhadas com ele, que também está passando pela mesma alegria de se formar e já é um dentista incrível.

Agradeço aos meus sogros, Vanna e Henrique Mota, por terem me acolhido tão bem em seu lar, no qual sou bem-vinda a todo momento, seja para tomar um rápido café da tarde, seja para descansar e estudar no fim de semana ou para jantar em família, além de terem educado e criado um filho fantástico, a quem posso chamar de companheiro.

Não posso deixar de mencionar meus amigos de vida, Flora, Samuel e Faely, que cresceram comigo desde os primeiros anos de escola e, hoje, continuam sendo porto seguro para mim, ainda que os caminhos profissionais tenham nos distanciado fisicamente, pois um foi levado a estudar em São Paulo e a outra, em Barbalha.

Às amigas que a Faculdade de Direito me presenteou, Mirella Moreira e Giulia Lopes. Nos conhecemos nos primeiros semestres da graduação e, mesmo seguindo em ritmos diferentes, permanecemos parceiras até hoje, vibrando e celebrando cada nova conquista.

Agradeço aos meus amigos Marcus Vinicius Lins e Filipe Passos, que encararam diversas dificuldades na Faculdade comigo e que compartilharam a alegria imensa de termos sido campeões nacionais da V Olimpíada Nacional de Direito Administrativo, organizada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Por essa vitória, também sou grata pelo trabalho em equipe e pela amizade dos colegas Iago Rolim, Lara Lessa, Louise de Castro e Rubens Falcão, e ao nosso mentor, Renan Sá. Cada um ter entregado o seu melhor, desde a elaboração de parecer até as rodadas orais, de estudo de casos, sustentação oral e questionário de perguntas e respostas, foi essencial para a nossa conquista.

Indispensável também foi a orientação da querida professora Lígia Melo, orientadora da equipe, que, mesmo com tantos compromissos, não deixou de dar atenção e força para os alunos.

Expresso minha gratidão, ainda, ao professor orientador do presente trabalho, Felipe Albuquerque, que disponibilizou seu tempo e atenção para ler, fazer sugestões e reuniões para discutir o tema e o desenvolvimento da pesquisa. Acima de tudo, agradeço a ele por ter aceitado essa tarefa, pois, sem seu auxílio, a conclusão e entrega deste trabalho teria sido muito custosa.

Aos membros da banca avaliadora, professor Matheus Casimiro e professora Débora Barreto, agradeço pela gentileza em ler atentamente o trabalho e participar da sua avaliação. O primeiro, que é referência nacional no desenvolvimento de produção acadêmica sobre os processos estruturais e que, com muito orgulho, é hoje professor titular na casa de onde também é aluno egresso. E a segunda, que é um exemplo de referência feminina no ambiente acadêmico, como uma professora didática e próxima aos seus alunos, que inspira alunas a serem profissionais brilhantes e sensíveis como ela.

Evidente que não posso deixar de agradecer a Deus, pelas bênçãos e conquistas com que tem agraciado minha trajetória, pelo dom da minha vida e da vida de todos que estiveram presentes no meu caminho até aqui, assim como pela humildade que planta em mim, para que possa errar e aprender com meus erros. Peço-Lhe que siga me guiando pelo caminho que preparou para mim e me dando força e graça para continuar de pé, batalhando para que mais sonhos se tornem realidade.

Faço um agradecimento aos profissionais que colaboraram com o meu crescimento: as Dras. Larissa de Alencar e Gabriela Pessoa, minhas primeiras chefes e referências para a advocacia feminina cearense; o Dr. Eric de Menezes, meu orientador nas tarefas práticas do escritório; a Dra. Elizabete Pinheiro e sua equipe da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza, com a qual tive o prazer de trabalhar, Gabriela Marques, Felipe Firmeza, Karina Pimenta, Paula Oliveira e Maurício Martins, todos tão acolhedores e atenciosos comigo, ainda como estagiária; e toda a equipe da Procuradoria da Dívida Ativa (Prodat) da Procuradoria-Geral do Estado do Ceará (PGE/CE), em especial Juliana Rocha, Márcia Toscano, Catarina Brasileiro e Marília Freitas, pela confiança e parceria no meu trabalho, que me levou a crescer de estagiária a assessora jurídica, ainda durante a graduação.

Por fim, ciente dos meus limites de memória, agradeço a todos que apoiaram e torceram pelo meu sucesso durante esses 22 anos de vida, para que eu possa, ainda tão cedo, concluir uma fase tão importante de amadurecimento e crescimento.

“Se algum dia vocês forem surpreendidos pela
injustiça ou pela ingratidão, não deixem de
crer na vida, de engrandecê-la pela decência e
construí-la pelo trabalho.” (Edson Queiroz)

RESUMO

O presente trabalho propõe-se a examinar as técnicas derivadas da Teoria dos Processos Estruturais aplicadas no julgamento da ADPF nº 709, ajuizada em 2020, voltadas à solução de problemas estruturais identificados durante o enfrentamento da pandemia de Covid-19 por comunidades indígenas. Adota-se metodologia de abordagem qualitativa, com objetivo exploratório, a partir de revisão de literatura de tal Teoria no Brasil e no direito comparado. No primeiro capítulo, aborda-se a evolução constitucional, política e econômica relacionada ao dever estatal de proteção à saúde, bem como os contextos de crises sanitária e política vivenciados à época da pandemia. Em seguida, analisa-se o estágio atual do desenvolvimento de conceitos essenciais ao trato de processos estruturais, diante do desafio de repensar a lógica individualista do processo civil tradicional, caracterizada pela perspectiva bipolar. Também são examinados os avanços obtidos pelo Legislativo e Judiciário nesse campo, sobretudo com a elaboração do Projeto de Lei nº 3, de 2025, e com a criação de órgãos de assessoramento aos Juízos, compostos por especialistas técnicos. Por fim, dá ênfase ao julgamento da ADPF nº 709, tratando dos desafios enfrentados pelos povos indígenas em geral e pelos isolados e de recente contato, no contexto da pandemia da Covid-19, assim como das medidas adotadas pelo Supremo Tribunal Federal. A pesquisa busca compreender se a ADPF nº 709 alcançou eficácia no seu propósito inicial por meio de um modelo de processo democrático e inovador. Conclui-se, ao final, que o reconhecimento da natureza estrutural do litígio possibilitou a superação do estado de desconformidade inicial, servindo a referida ADPF como paradigma para processos estruturais atuais e futuros.

Palavras-chave: Direito à saúde; Processo estrutural; Pandemia da Covid-19; Povos indígenas - proteção jurídica; ADPF nº 709.

ABSTRACT

This study aims to examine the techniques derived from the Theory of Structural Processes as applied in the adjudication of ADPF n° 709, filed in 2020, aimed at addressing structural problems identified during the response to the Covid-19 pandemic affecting Indigenous communities. A qualitative methodological approach is adopted, with an exploratory objective, based on a review of the literature on this Theory in Brazil and in comparative law. The first chapter addresses constitutional, political, and economic developments related to the State's duty to protect health, as well as the contexts of sanitary and political crises experienced during the pandemic. Subsequently, the study analyzes the current stage of development of essential concepts related to structural processes, based on the challenge of rethinking the individualistic logic of traditional civil procedure, characterized by a bipolar perspective. The paper also examines the advances achieved by the Legislative and the Judiciary in this field, particularly through the drafting of Bill n° 3 of 2025 and the establishment of advisory bodies to assist judges, composed of technical specialists. Finally, the analysis emphasizes the judgment of ADPF n° 709, addressing the challenges faced by Indigenous peoples in general, and by isolated and recently contacted groups in particular, in the context of the Covid-19 pandemic, as well as the measures adopted by the Federal Supreme Court. The research seeks to determine whether ADPF n° 709 achieved effectiveness in fulfilling its original purpose through a democratic and innovative procedural model. It concludes that recognizing the structural nature of the litigation made it possible to overcome the initial state of noncompliance, with ADPF serving as a paradigm for current and future structural proceedings.

Keywords: Right to health; Structural process; Covid-19 pandemic; Indigenous peoples – legal protection; ADPF n° 709.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAJ	Assessoria de Apoio à Jurisdição
ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
APIB	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
CADEC	Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos
CESAL/STF	Centro de Soluções Alternativas de Litígios do STF
CGU	Controladoria-Geral da União
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COVID-19	Doença do Coronavírus 2019
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DMF	Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas
ECI	Estado de Coisas Inconstitucional
EUA	Estados Unidos da América
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
GTA	Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
MPF	Ministério Público Federal
NUPEC	Núcleo de Processos Estruturais Complexos
NUSOL	Núcleo de Solução Consensual de Conflitos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PET	Petição Cível

PNAB	Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens
PNS	Pesquisa Nacional de Saúde
SASISUS	Subsistema de Atenção à Saúde Indígena
SESAI	Secretaria Especial de Saúde Indígena
SISTCON	Sistema de Conciliação do Tribunal Regional Federal da 6ª Região
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TRF-4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF-6	Tribunal Regional Federal da 6ª Região
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 SAÚDE E CRISE SANITÁRIA: O CASO DA COVID-19 NO BRASIL	17
2.1 O DEVER DE PROTEÇÃO À SAÚDE	18
2.2 CRISE EM SAÚDE	23
2.3 CRISE SANITÁRIA E POLÍTICA	27
3 TEORIA DO PROCESSO ESTRUTURAL	33
3.1 ELEMENTOS INDISPENSÁVEIS	37
3.2 EVOLUÇÃO NORMATIVA E JURISPRUDENCIAL	42
3.3 NÚCLEO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS E COMPLEXOS (NUPEC) DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	46
4 JULGAMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF) Nº 709	51
4.1 A CRISE SANITÁRIA DE COMBATE AO VÍRUS DA COVID-19 NAS COMUNIDADES INDÍGENAS	52
4.2 MODELO DEMOCRÁTICO E PARADIGMÁTICO DE RESOLUÇÃO	56
4.3 A CONCLUSÃO E OS ENSINAMENTOS DA ADPF Nº 709 SOBRE PROCESSOS ESTRUTURAIS	62
5 CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

1 INTRODUÇÃO

Após um alerta da Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre o aumento de casos de pneumonia de “origem desconhecida” em Wuhan, na China, foi descoberto o surgimento de um novo tipo de coronavírus, o Sars-Cov-2, em dezembro de 2019. A sua alta transmissibilidade entre humanos e semelhança dos sintomas aos de gripes e resfriados comuns levou em poucos meses à decretação da pandemia de Covid-19 pela OMS em 11 de março de 2020 (MARACCINI, 2024).

Desde então, passados pouco mais de cinco anos, foram confirmados mais de 695 milhões de casos da doença, que resultaram em quase 7 milhões de mortes, em todo o mundo. No Brasil, a Covid-19 atingiu aproximadamente 39 milhões de pessoas, resultando em pouco mais de 700.000 mortes, segundo dados publicados pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2025).

Os povos indígenas do Brasil como grupo detentor de vulnerabilidades imunológica, sociocultural e política, as quais estão presentes na vida desses povos desde muito antes da referida pandemia, sentiram mais intensamente as consequências da crise de saúde pública, quando comparado com a população em geral.

A primeira dessas vulnerabilidades, de viés imunológico, decorre da menor exposição dos indígenas a doenças infectocontagiosas, sobretudo os povos isolados e de recente contato. Já a segunda, de viés sociocultural, que decorre do próprio direito à autodeterminação, assegurado pelo art. 231 da Constituição Federal de 1988, verifica-se em razão do modo de vida em comunidades aldeadas, com compartilhamento de habitações, marcado por intenso contato, o que tornava complexo o cumprimento das medidas de isolamento social para enfrentamento à doença. Por sua vez, a terceira delas, de viés político, se relaciona com a baixa representatividade desses povos nos espaços de representação política e de tomada de decisões no governo (BRASIL, 2020b, p. 5-6).

O quadro de vulnerabilidades somente se agravou no período pandêmico diante do despreparo dos órgãos governamentais responsáveis para lidar com situações excepcionais de saúde, dando visibilidade a falhas na prestação e promoção do direito à saúde e a omissões estatais na garantia desse direito.

À época, o Governo Federal atuou deliberadamente de forma ineficiente nas ações de combate à pandemia, por exemplo, recusando diversas vezes ofertas de vacinas contra a doença (CASIMIRO; ALBUQUERQUE, 2023, p. 171) e defendendo o uso de medicamentos

sem eficácia comprovada cientificamente para tratamento da doença (GLEZER, 2021, p. 402).

Não suficiente, para além da crise sanitária, o país passou por uma crise política marcada por conflito federativo entre a União e os Estados e Municípios, que revelou a ausência de diálogo e cooperação entre os entes subnacionais, pois a lógica de federalismo defendida por Jair Bolsonaro, então presidente da república nos anos de pandemia, é pautada pela intervenção mínima da União no financiamento e na redução das desigualdades regionais e pela atribuição de responsabilidades aos Estados e Municípios.

Em relação aos indígenas, o que se viu foi a recomendação de tomada de medidas genéricas, as quais não consideravam as particularidades e necessidades específicas desses povos, como a emissão do Informe Técnico nº 4, de 30 de março de 2020 (SECRETARIA ESPECIAL DE SAÚDE INDÍGENA, 2020), conjuntamente pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) e pelo Ministério da Saúde, no qual ignora-se a necessidade de testes de reação ao vírus Sars-Cov-2 por agentes públicos de saúde antes de ingressarem nas terras indígenas.

O enfrentamento da crise por esses povos foi exponenciado, ainda, pela presença de invasores em suas terras, cujo propósito é de explorar as áreas para a prática de ilícitos, sendo os principais a grilagem, o garimpo e a exploração madeireira.

Ademais, a União, na figura da SESAI, conforme o relato feito na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709, resistia à prestação de assistência à saúde a indígenas em contexto urbano, isto é, não aldeados, no âmbito do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS), orientando que deveriam buscar atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS) geral (BRASIL, 2020a).

A postura adotada pela SESAI, enquanto coordenadora e gestora do SasiSUS, viola a garantia constitucional do direito à autodeterminação, por meio do qual se assegura não só a liberdade para escolher o modo de vida tradicional, em aldeias, ou isolado da sociedade em geral, mas também a para escolher viver nos centros urbanos, não aldeados, sem fragilizar, de modo algum, a identidade étnica e cultural dos indígenas.

Assim, surge a referida ADPF 709, proposta pela Associação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) em 29 de junho de 2020 ao Supremo Tribunal Federal (STF), para denunciar as falhas de ação e omissões do Poder Público na proteção da saúde de tais povos, algumas surgidas antes da pandemia de Covid-19, bem como para garantir que fosse dado tratamento específico a cada comunidade, desde os povos isolados e de recente contato até os viventes nos centros urbanos, através da criação de barreiras sanitárias, da instalação de salas de

situação, do acesso universal ao SasiSUS e da elaboração de um plano para enfrentamento e monitoramento da Covid-19, além da retirada de invasores das terras tradicionais (BRASIL, 2020a).

Para superar a situação de inconformidade, o relator da ação, então Ministro Luís Roberto Barroso, reconheceu o caráter estrutural do processo, com o objetivo de reorganizar a estrutura eivada de vícios ou ilicitudes que causa a reiterada violação de direitos fundamentais dos povos indígenas.

É normal que o processo estrutural demande decisões subsequentes, a fim de viabilizar o alcance da meta estipulada em uma decisão estruturante - ou núcleo, central -, num movimento chamado por Sérgio Cruz Arenhart (2013, p. 400), de “provimentos em cascata”.

Com o intuito de evitar o agravamento da crise na saúde pública, ainda em sede cautelar, o STF acatou diversas medidas propostas pela parte autora da ação (BRASIL, 2020b), utilizando cinco principais técnicas procedimentais: i) a busca incessante pela consensualidade; ii) a diligência na elaboração e revisão de diversas versões de planos colaborativos; iii) o fomento ao diálogo intercultural; iv) a instalação de sala de situação; e v) o recebimento, pelo relator, do pedido de aditamento à inicial como requerimento em “simples petição” (ZANETI JÚNIOR *et al.*, 2024, p. 321).

Em verdade, seria mais prático escrever a presente monografia sobre Direito Tributário, que é hoje a área de conhecimento do trabalho cotidiano na Procuradoria-Geral do Estado do Ceará. Todavia, o caminho no curso de graduação foi encantado com as nuances do processo civil brasileiro, sendo esta a área de verdadeiro prazer no aprofundamento dos estudos.

O tema deste trabalho surgiu, em um dia comum, a partir do conhecimento da publicação do artigo “Processo Estrutural: Modelagem Sanitária Transformadora e Dialógica por Força da ADPF 709”, na Revista *Lex Magister*. De fato, cogitava-se elaborar este trabalho sobre a teoria do processo estrutural, com a qual a autora tem se afeiçoado nos últimos tempos, sendo, então, de grande conveniência aprofundar os estudos sobre o enfrentamento da crise sanitária e política de combate ao vírus da Covid-19 no âmbito da ADPF 709, cujo processo, inclusive, foi concluído recentemente em setembro de 2025.

Para mais, a abordagem do tema justifica-se nas esferas social e jurídica, de forma clara, por decorrer exatamente de um problema estrutural, qual seja, as falhas na prestação dos serviços de saúde pública às populações indígenas, que foram vistas serem agravadas exponencialmente durante a pandemia da Covid-19. A partir da diferenciação traçada por Edilson Vitorelli (2023) sobre os tipos de litígios coletivos, identifica-se o caso em questão

como sendo um litígio de difusão irradiada em razão da complexidade e da conflituosidade do problema.

O caráter coletivo do litígio, por si só, já traz justificativa social pertinente para estudo científico do assunto. Por outro lado, a complexidade e conflituosidade elevadas, diante do cenário pandêmico, trazem à baila a justificativa jurídica através do enfrentamento da situação pela modelagem do processo estrutural.

No estudo do contexto pandêmico de crise sanitária e política e do modelo de processo estrutural sob à luz da ADPF 709, tramitada perante a Corte Suprema, foi adotada metodologia científica de abordagem qualitativa e com objetivo exploratório, a partir de revisão de literatura sobre a teoria do processo estrutural no direito comparado e no Brasil, para, ao final, dar ênfase ao estudo de caso específico da ADPF 709, permitindo, com isso, investigar de forma detalhada e contextualizada a aplicação de técnicas processuais inovadores na resolução democrática do caso, bem como visualizar os efeitos práticos na proteção de grupos hipervulneráveis.

Quanto aos objetivos, tem-se como principal a análise da aplicação da teoria dos processos estruturais e de técnicas inovadoras pelo Supremo Tribunal Federal para resolução do cenário emergencial na saúde pública, especificamente dos povos indígenas, tratado no bojo da ADPF 709, o qual esteve permeado por questões estruturais e históricas, a fim de compreender se a ação alcançou eficácia no seu propósito inicial ao utilizar um modelo de processo democrático e inovador para a dita resolução.

Já os específicos trataram de: i) no Capítulo 2, apresentar a conjuntura da crise sanitária e política durante a pandemia de Covid-19, em contraste com a proteção constitucional do direito à saúde; ii) no Capítulo 3, analisar os principais aspectos da teoria dos processos estruturais, a partir da ótica do direito comparado, com ênfase na experiência estadunidense; iii) ainda no Capítulo 3, ressaltar a evolução doutrinária, legislativa e jurisprudencial, citando notáveis juristas estudiosos do tema, explicitando a produção do Projeto de Lei nº 3, de 2025, no Senado Federal e destacando a criação de órgãos auxiliares dedicados exclusivamente ao trato com problemas estruturais e complexos pelos tribunais, merecendo evidência dentre eles o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) do STF; e iv) no Capítulo 4, atentar-se ao caso particular da ADPF 709 no que se refere ao contexto fático do enfrentamento da Covid-19 pelos indígenas e ao modelo democrático e paradigmático de atuação jurisdicional mostrado pelo STF por meio das técnicas do processo estrutural, para, ao final, tratar dos ensinamentos e conclusões deixadas por essa ação.

2 SAÚDE E CRISE SANITÁRIA: O CASO DA COVID-19 NO BRASIL

Antes da Covid-19, a última emergência global em saúde foi causada, no final do século XX, pelo HIV (Vírus da Imunodeficiência Humana), o qual ataca células que ajudam o organismo humano a combater infecções e, quando não tratado, pode evoluir ao estágio mais avançado, com o diagnóstico da AIDS, a síndrome da imunodeficiência adquirida.

Assim como o HIV, para além do pico de contágio e propagação da infecção no mundo, a Covid-19 ainda afeta milhões de pessoas. No mundo, os primeiros casos da doença, causada pelo vírus SARS-CoV-2, foram identificados em Wuhan, China, em dezembro de 2019. O vírus, até então desconhecido, integra a família Coronaviridae, causadora de diversas doenças respiratórias em humanos, as quais variam de resfriados comuns a síndromes respiratórias graves.

No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou o estado de pandemia global em razão do novo coronavírus. Segundo o Ministério da Saúde (BRASIL, 2025), no Brasil, a partir desse momento, contabiliza-se aproximadamente 39 milhões de pessoas impactadas pela Covid-19, dentre as quais 716.626 óbitos acumulados.

Alguns grupos de indivíduos são classificados como portadores de fatores de risco de agravamento da doença, quais sejam: pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, gestantes, obesas, fumantes, entre outras. Ao ser constatada a presença do vírus SARS-CoV-2 em tais indivíduos, estes devem imediatamente ser submetidos às medidas de tratamento, de forma reclusa e com observação constante, para evitar a evolução negativa do quadro de saúde.

Dentre esses indivíduos com condições de risco, destaca-se a população indígena, muitas vezes invisibilizada, que além de vulnerabilidade imunológica e sociocultural, também é vulnerável politicamente, uma vez que possui pouca representatividade nos espaços institucionais, notadamente os povos isolados e de contato recente. Somado a isso, os indígenas, assim como a sociedade em geral, ainda estão submetidos a condições individuais de saúde que os deixem fragilizados diante da doença (existência de comorbidade, faixa etária, etc).

As ações e os serviços de atendimento à população indígena são concentrados no Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS), componente do Sistema Único de Saúde, instituído pela Lei nº 9.836, de 1999, em conjunto com a Lei nº 8.142, de 1990. Considerando a vulnerabilidade imunológica, social e política dessa população diante do avanço da Covid-19 nos interiores do país, percebeu-se a necessidade de implementação de reforma

estrutural do SasiSUS no bojo da ADPF 709, não somente para reagir de forma adequada e eficiente à emergência de saúde pública durante a pandemia, mas também para solucionar problemas crônicos e estruturais que afetam os povos nativos.

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), proponente da referida ação constitucional, pleiteou tratamento específico a ser dispensado aos indígenas em geral, inclusive aqueles não aldeados (urbanos), e aos povos isolados e de recente contato, pretendendo a criação de barreiras sanitárias, a instalação de salas de situação, o acesso universal ao SasiSUS e a elaboração de um plano para enfrentamento e monitoramento da Covid-19, além da retirada de invasores das terras tradicionais (ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL, [S.d.]).

Nesse âmbito, para abordar devidamente as medidas tomadas no processo de reforma estrutural do SasiSUS, é indispensável discorrer inicialmente acerca do dever público, do Estado e da sociedade, de proteção à saúde.

2.1 O DEVER DE PROTEÇÃO À SAÚDE

A noção do direito à saúde, consagrado como fundamental pelo Constituinte de 1988, passa, necessariamente, pela compreensão do direito à vida. Para que o bem jurídico “vida” seja tutelado, não basta possibilitar que o indivíduo apenas continue “vivo”, mas deve-se garantir também que tenha saúde e meios de subsistência adequados para viver.

Nas obras de Thomas Hobbes, expõe-se que a proteção à vida e à integridade humana foram eleitas como alguns dos fins da razão de existência dos Estados modernos. Desde o princípio, o direito à vida está associado à noção de direito natural, inato e inalienável para cada ser humano, decorrente até do próprio instinto de sobrevivência (MITIDIERO; MARINONI; SARLET, 2023, p. 182).

Não foi com o constitucionalismo moderno que se consolidou positivamente o caráter fundamental desse direito, mas sim com a transformação da ordem mundial pela Segunda Grande Guerra. A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, e de subsequentes pactos internacionais para a proteção dos direitos humanos, muitas ordens constitucionais passaram a prever especificamente um direito à vida.

Dentre elas, aponta-se a Constituição Federal de 1988, no Brasil, elencando o direito à vida como “inviolável” no *caput* de seu artigo 5º. Para mais, o constituinte brasileiro não entendeu suficiente a proteção genérica, optando por explicitar a proibição da pena de morte,

salvo em caso de guerra declarada, vide art. 5º, inc. XLVII, “a”, em consonância com o sistema internacional e regional de proteção dos direitos humanos, a saber, respectivamente, o Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos¹, de 1989, e o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos², de 1990.

Em alguns ordenamentos jurídicos, ante a ausência de previsão de um direito específico à saúde, o direito à vida opera como fundamento de decisões que reconhecem deveres de tutela à saúde, sobretudo sob a responsabilidade do Poder Público.

A exemplo disso, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos reconheceu, no caso *Anguelova vs Bulgária* (2002)³, a obrigação do Estado em fornecer tratamento médico aos apenados com base no direito à vida.

Cabe esclarecer que o direito à saúde é tutelado expressamente na Constituição Federal de 1988, notadamente no *caput* do seu art. 6º e no art. 196 e seguintes, como se verá adiante, portanto o Brasil não se enquadra na situação referida acima.

Outra noção importante que deve ser tida em mente é a de mínimo existencial, pautada na ideia de que o Estado deve assegurar condições mínimas a cada indivíduo para que viva com dignidade, guardando relação com os direitos sociais, como o direito à saúde, embora se relacione de forma mais íntima com a dignidade da pessoa humana, esta escolhida, inclusive, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme art. 1º, inc. III, da CRFB/88.

Todo estatuto jurídico deve assegurar a dignidade como um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas (MORAES, 2002).

¹ O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos foi adotado pela XXI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, reconhecendo uma extensa lista de liberdades e direitos inerentes à pessoa humana, tais como: direito à vida; direito à garantia judicial; igualdade de direitos entre homens e mulheres; proibição da tortura; proibição da escravidão, servidão e trabalho forçado; e liberdade e segurança pessoal. No Segundo Protocolo Facultativo ao referido Pacto, firmado em Nova Iorque, em 15 de dezembro de 1989, os Estados convencionam a abolição da pena de morte, como forma de promover a dignidade humana e o desenvolvimento progressivo dos direitos humanos.

² A Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como o Pacto de San José da Costa Rica, é um tratado internacional adotado após a Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos, em 22 de novembro de 1969, realizada pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Na dita Convenção, são consagrados direitos e liberdades, como: direito ao reconhecimento da personalidade jurídica; direito à vida; direito à integridade pessoal; proibição da escravidão e servidão; direito à liberdade pessoal; liberdade de consciência e de religião; liberdade de pensamento e de expressão; e direito de retificação ou de resposta. Algumas décadas após, surge o Protocolo Adicional à essa Convenção Referente à Abolição da Pena de Morte, adotado em Assunção, em 8 de junho de 1990.

³ *Anguelova v. Bulgaria*, Application n. 38361/97, Final Section, 13.09.2002.

Passada essa breve reflexão acerca dos laços do direito à saúde com outros direitos, cumpre trazer a evolução do ordenamento jurídico brasileiro na seara dos direitos sociais. Para tanto, é importante compreender que grande parte da responsabilidade de tutela de tais direitos atribuída ao Estado hoje encontra sua origem no período de *New Deal*⁴ e na ideia de Estado do bem-estar social⁵ vindicada no Segundo Pós-Guerra.

Não obstante o enfrentamento da crise na década de 1930, o *New Deal* deixou um legado duradouro na vida política e institucional da administração pública norte-americana, que se manifesta nas ações de intervenção estatal para fins de estruturação de sistemas de seguridade social e de proteção ao trabalho, e de realização de políticas públicas.

Por outro lado, no Segundo Pós-Guerra, diante do cenário devastador e sombrio deixado pelo conflito, os Estados europeus atuaram com protagonismo na reconstrução da economia do continente através de um processo acelerado de industrialização, atrelado à disseminação do *Welfare State* (Estado de bem-estar social).

Décadas após esses marcos, surge uma onda neoliberal entre os anos 1980 e 1990 para reconfigurar o modelo econômico de forte intervenção do organismo estatal, chamada de “*rolling back the state*”, inicialmente atrelada ao programa governamental de Margaret Thatcher, no Reino Unido, porém, posteriormente, ampliada por movimentos multilaterais em defesa da privatização e da desidratação da intervenção do Estado em diversos setores, além da desregulamentação do capital (BRUNET; BUCCI, 2021, p. 536).

Em que pese a agenda neoliberal de reformas nos anos 1990, a redemocratização tardia, com o advento da Carta Constitucional de 1988, teve papel importante em manter um processo gradual de estruturação de políticas públicas e de ampliação da sua base de sustentação político-social no Brasil até os dias atuais. Com isso, o Estado brasileiro adquiriu capacidades institucionais que se mostraram importantes no enfrentamento, vale dizer, da pandemia de Covid-19.

De modo geral, antes de 1988, as constituições brasileiras possuíam apenas disposições esparsas sobre o assunto, citando alguns direitos sociais, geralmente na seção dos direitos individuais ou através de preceitos inseridos nos títulos da ordem econômica e social,

⁴ O *New Deal* (“Novo Pacto”) foi anunciado, pela primeira vez, por Franklin D. Roosevelt, em 1932, no seu discurso de candidatura à Presidência dos Estados Unidos da América pelo Partido Democrata: “I pledge you, I pledge myself, to a new deal for the American people”. Após ter sido eleito Presidente, o programa foi implementado com o objetivo de superar a Grande Depressão por meio de ações intervencionistas do Estado nas políticas econômicas e sociais.

⁵ Desenvolvido particularmente após a Segunda Grande Guerra, na Europa Ocidental, o *Welfare State* (“Estado de bem-estar social”) consiste em uma forma de organização política da sociedade capitalista, na qual se congregam os ideais de liberdade, igualdade - sobretudo material -, solidariedade, direitos fundamentais, dignidade da pessoa humana, valorização do trabalho, justiça social e bem-estar coletivo, compondo um projeto de democracia multidimensional.

isto é, de modo espalhado, esparso, como ensinam Mitidiero, Marinoni e Sarlet (2023, p. 288). A Constituição de 1824, por exemplo, fazia breve referência à garantia de “socorros públicos” no inciso XXXI do seu art. 179 (MENDES; BRANCO, 2025, p. 666).

Somente em 1934, devido às fortes influências das primeiras constituições do Estado Social, sobretudo a alemã, Constituição de Weimar (1919), é que a ordem constitucional brasileira inseriu os direitos sociais e, em sentido amplo, normas impositivas de ações e tarefas da Administração no âmbito social.

Em sequência, a Constituição do Estado Novo, de 1937, contemplava, dentre outros, o direito ao trabalho e à assistência dos indigentes e o direito à assistência judiciária gratuita, além de dispor, por exemplo, sobre assistência social e saúde pública. Já a Constituição de 1946, marcada pelo Segundo Pós-Guerra, assegurava muitos dos direitos previstos nos textos constitucionais anteriores. Assim também foi a Constituição de 1967, promulgada durante o regime de ditadura militar, a qual, em que pese isso, manteve, no geral, a proteção aos direitos sociais em semelhança às anteriores (MITIDIERO; MARINONI; SARLET, 2023, p. 288).

A Constituição Federal de 1988 elenca o rol de direitos sociais logo no artigo 6º, dentre eles a saúde, razão pela qual vem a discipliná-la especificamente no Título VIII, da Ordem Social, a partir do artigo 196, quando atribui ao Estado o dever de prestar assistência universal à saúde, por meio de políticas públicas sociais e econômicas.

Antes mesmo do artigo 6º, o Preâmbulo da Carta Constitucional de 1988 já evidencia o compromisso sólido da nova ordem em garantir os direitos sociais e individuais:

(...) instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (...) (BRASIL, 1988).

Não se pode olvidar que a busca pela justiça social foi estabelecida pelo constituinte de 1988, de forma geral, como objetivo fundamental da República, ao dispor sobre a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais, conduzindo, com isso, à compreensão do caráter fundamental atribuído aos direitos sociais.

A dignidade da pessoa humana, citada anteriormente, reforça a recíproca complementaridade entre os direitos civis e políticos e os direitos sociais, em virtude do fato de que os direitos fundamentais (*lato sensu*) expressam parcelas do conteúdo e dimensões da dignidade humana.

A saúde pode ser compreendida, na prescrição do artigo 196, inicialmente, em um viés subjetivo, por ser de titularidade de todos (universalidade), e, em seguida, em viés objetivo, referente à imposição de tarefas aos poderes públicos nessa seara, como a promoção de políticas públicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos e o estabelecimento do acesso universal e igualitário às ações e serviços prestados nesse âmbito (BRASIL, 1988).

É importante ter em mente que a prestação de serviços sociais, como a saúde, são naturalmente responsabilidades do Estado, porém não necessariamente tarefas a serem exercidas pelo Poder Público, no sentido de que este pode financiá-los e não prestá-los diretamente, por meio da delegação da responsabilidade sob a gestão para organizações sociais ou parceiros do setor privado (MENDES; SILVA, 2017, p. 224).

Alguns questionamentos - que não serão respondidos no presente trabalho - surgem a respeito de tais tarefas, quais sejam: se cabe ao Estado assegurar um patamar mínimo em prestações materiais, relacionadas ao fim da igualdade material, de oportunidades, ou se deve almejar padrões ótimos de serviços, de melhor qualidade (equipamentos de última geração, apartamentos privativos em hospitais, etc) (MITIDIERO; MARINONI; SARLET, 2023, p. 305).

Destaca-se que não só ao administrador foram atribuídos deveres, mas também ao legislador, o qual foi encarregado de dispor sobre a regulamentação, fiscalização e controle das ações e serviços de saúde, bem como de traçar as diretrizes do Sistema Único de Saúde, por força dos artigos 197 e 198.

Muito embora, por disposição expressa do texto constitucional, seja público o encargo de formular políticas sociais e econômicas na seara da saúde, a execução destas pode ser compartilhada com os particulares.

Portanto, importante destacar as lições de Medici (2017, p. 221) acerca do tema:

É necessário, no entanto, garantir que o acesso universal à saúde não seja somente dever do Estado, mas também da sociedade civil, incluindo, como responsáveis por esse dever, empresas, organizações sociais e os próprios cidadãos, que têm o dever de zelar por sua saúde e pela saúde da coletividade em que se inserem (MEDICI, 2017, p.221).

Nesse sentido, em que pese o dever de proteção à saúde seja essencialmente responsabilidade do Estado, à luz dos dispositivos constitucionais citados, a prestação dos serviços pelo governo não é impositiva, sendo facultada a escolha apenas pelo financiamento dessas políticas, por exemplo.

Em nada obstante à previsão constitucional, a Lei n° 8.080, de 19 de setembro de 1990, considerada a Lei Orgânica da Saúde, regulamenta sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) e busca consolidar os princípios da universalidade, equidade e integralidade nas políticas públicas em prol da população. Dentre outras contribuições, a mencionada Lei também cuida da descentralização administrativa do sistema, que fica principalmente a cargo dos municípios, e define a participação da sociedade civil em sua gestão, por meio, por exemplo, dos Conselhos de Saúde (SILVA, 2024, p. 7168).

Logo em sequência, em complementaridade, surge a Lei n° 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe especificamente sobre participação da comunidade no SUS e transferências financeiras intergovernamentais para subsídio do sistema. Essa lei delimita as atribuições dos Conselhos de Saúde, que têm como dever atuar na co-gestão do sistema mediante a formulação de estratégias e o controle da execução da política pública em saúde na instância correspondente, conforme art. 1º, §2º, do texto legal.

A existência dos ditos Conselhos, bem como a realização de Conferências de Saúde, estas também regulamentadas pela Lei n° 8.142, de 1990, conferem ao SUS as virtudes de um sistema promotor da democracia e da igualdade a partir da legitimação da participação popular nas políticas públicas da área.

Portanto, pode-se concluir que a Constituição Federal de 1988 desenhou um modelo de proteção do direito à saúde, consagrando-o como fundamental, a ser prestado por meio de um sistema público único, que preza pela universalidade, equidade e integralidade como princípios⁶. Dito isso, faz-se relevante analisar as possíveis causas e efeitos durante eventual momento de crise na garantia do direito à saúde.

2.2 CRISE EM SAÚDE

De modo geral, os efeitos das crises em saúde irradiam por diversas dimensões, impactando, sobretudo, as ordens sanitária – relativa à saúde pública *stricto sensu* –, econômica, social e fiscal.

Tais crises não surgem, ou não se agravam, apenas em razão de doenças, mas também por motivos institucionais e políticos. Quando decorrente de determinada enfermidade, a

⁶ Sobre o tema, querer ver o seguinte website: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sistema Único de Saúde. **SUS + 35 anos: do lado do povo brasileiro**. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/sus>>. Acesso em: 18 nov. 2025.

situação crítica pode ser classificada como surto, endemia, epidemia ou pandemia, a depender da disseminação do agente causador da doença.

O surto acontece em escala local, por exemplo, quando uma infecção atinge número considerável de pacientes atendidos em um mesmo hospital. Já a epidemia e a endemia são identificadas quando determinada doença alcança escala regional (cidades ou estados), diferenciando-se esta daquela pelo fato de se notar recorrência de casos na região, e não somente aumento significativo de forma pontual. Por fim, a pandemia é constatada pela disseminação global da enfermidade, sendo condicionada ao reconhecimento da situação de emergência pela Organização Mundial da Saúde (OMS)⁷.

Levou cerca de três meses, após os primeiros relatos sobre o novo coronavírus em dezembro de 2019, até a OMS decretar o estado de pandemia, demonstrando a elevada capacidade do vírus SARS-CoV-2 de se disseminar facilmente entre humanos, diferentemente de outros coronavírus já conhecidos à época, como o SARS-CoV e o MERS, respectivamente, causadores das Síndromes Respiratórias Aguda Grave e Respiratória do Oriente Médio.

Não obstante isso, alguns micro-organismos têm capacidade de sofrer mutações à medida que sobrevivem nas populações, assim como se vê com as novas cepas do SARS-CoV-2, cuja agressividade é maior do que a do vírus original.

A pandemia gerada pela Covid-19 demandou medidas não apenas na saúde pública, mas também exigiu ações que apoiassem a economia e a sociedade, tendo o governo adotado, de modo geral, três orientações: i) isolamento e distanciamento social; ii) aumento da capacidade dos serviços de saúde; e iii) auxílio financeiro para empresas, governos e população (SARLET; BARBOSA, 2022, p. 93).

Em verdade, o estopim da crise no sistema público de saúde não se deu exclusivamente em razão da referida pandemia a partir do final de 2019, mas sim reflete anos de evolução lenta e desigual da promoção e prestação dos serviços de saúde à população, tendo a universalidade sido garantida - ainda que em tese - apenas com a Constituição Federal de 1988, mas que, na prática, sofre com dificuldades de investimento financeiro apropriado que comprometem a capacidade operacional das unidades básicas de atendimento e de hospitais (MELO, 2020).

⁷ A diferenciação entre a diferença de classificação das crises em saúde foi disponibilizada pelo Instituto Butantan no website a seguir: INSTITUTO BUTANTAN. **Entenda o que é uma pandemia e as diferenças entre surto, epidemia e endemia.** Disponível em: <<https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/entenda-o-que-e-uma-pandemia-e-as-diferencas-entre-surto-epidemia-e-endemia>>. Acesso em: 20 out. 2025.

A pandemia somente revelou com maior clareza o despreparo das instituições brasileiras para lidar com situações extraordinárias, que agravam falhas graves identificadas cotidianamente em elementos basilares do sistema público de saúde, as quais são percebidas diante da insuficiência no fornecimento de medicamentos e na equipe de médicos disponíveis. Essa situação é diagnosticada, por exemplo, com dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), coletados entre 2013 e 2019 (antes da pandemia de Covid-19), na qual destaca-se que a população com baixa renda desproporcionalmente é a que mais se queixa por necessidades de saúde não atendidas por falta de acessibilidade e disponibilidade de serviços e medicamentos (COUBE *et al.*, 2023).

Tais falhas levam à judicialização excessiva de demandas de saúde, como se viu no caso da fila de espera para a realização de cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Ceará, em que pacientes em estado grave vinham sendo submetidos a um tempo médio de espera de quatro anos para realizar o procedimento necessário (SANTANA, 2023).

No referido caso, o problema decorreu, especialmente, da dificuldade na aquisição de próteses e órteses, com altos preços, e da existência de apenas dois hospitais em todo o Estado habilitados junto ao Ministério da Saúde para realizar os procedimentos. Em reação, o Ministério Público Federal ajuizou uma Ação Civil Pública em face da União, do Estado do Ceará, do Município de Fortaleza e do Hospital Universitário Walter Cantídio (BRASIL, 2010).

Ao enfrentar o problema estrutural de saúde, o Juízo da 6ª Vara Federal do Ceará decidiu construir, com todas as partes, uma solução consensual e duradoura, utilizando-se de técnicas do processo estrutural, de modo que os entes públicos envolvidos encontrassem, eles mesmos, as soluções, considerando suas reais possibilidades, estipulando um cronograma executável e pondo fim à judicialização sistemática para a realização dos procedimentos (SANTANA, 2023).

Estima-se que, em 2016, por volta de quatro mil pessoas aguardavam na fila de espera para serem operadas. Na prática, a judicialização de demandas individuais, com a consequente concessão da tutela ao autor da ação, apenas priorizava este em detrimento de outra pessoa, conforme muito bem assevera Vitorelli (2023, p. 28). Contudo, quem poderia afirmar se essa pessoa estaria aguardando há mais tempo ou, talvez, em um estado de saúde mais grave?

Ocorre que, por outro lado, não se sustenta o argumento de que cada pessoa deve aguardar a sua vez para realizar a cirurgia e, portanto, não deve haver judicialização da demanda, seja individual ou coletiva.

No contexto pandêmico, a questão da judicialização visibilizou uma série de problemas que antes não tinham maior relevância, além do aumento do número de processos diretamente ligados à proteção da saúde (SARLET; BARBOSA, 2022, p. 95).

Com efeito, a legislação brasileira prevê algumas medidas de enfrentamento aos possíveis reflexos de crises em saúde, a exemplo da situação de emergência e do estado de calamidade pública, descritos, respectivamente, nos incisos III e IV do art. 2º do Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010.

Ambos os institutos decorrem de desastres - o resultado de vários tipos de eventos, naturais ou provocados, que causem danos humanos, materiais, ambientais ou prejuízos econômicos e sociais -, diferenciando-se no que concerne ao comprometimento da capacidade de resposta do poder público do ente afetado, a qual, no estado de calamidade, é comprometida substancialmente, enquanto, na situação de emergência, apenas parcialmente.

Os dois institutos relativizam a aplicação de determinadas normas jurídicas, com o fito de preservar a democracia constitucional e os seus elementos essenciais, dentre eles a soberania popular, a separação dos poderes e os direitos fundamentais. Isso não significa que situações de crise autorizam a suspensão absoluta da aplicação do Direito, mas sim que a ordem jurídica terá maior tolerância à restrição de princípios fundamentais, contanto que se revele absolutamente necessário à restauração da normalidade (BRANDÃO, 2020).

Durante a pandemia de Covid-19, o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconheceu o estado de calamidade pública para fins de alteração das regras fiscais e orçamentárias previstas para o referido ano. De acordo com dados fornecidos no painel Siga Brasil (SENADO FEDERAL, 2004), com a decretação de calamidade pública, foi possível destinar, até dezembro de 2020, mais de R\$500 bilhões para despesas em prol de programas sociais, como o auxílio emergencial, o benefício emergencial de manutenção do emprego e renda, entre outras.

Concomitantemente, houve o reconhecimento pelo Ministério da Saúde do estado de emergência em saúde pública em razão da Covid-19, cujo fim somente se deu no ano de 2022 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2022), com a queda do número de casos e óbitos causados pelo coronavírus, após campanha em massa de vacinação da população brasileira.

A superação da crise na saúde pública em 2022 se deu em que pese a postura do governo federal em atuar deliberadamente de forma ineficiente nas ações de combate à pandemia. Durante uma entrevista de imprensa no Palácio da Alvorada, em abril de 2020, a opção por essa postura ficou evidente, quando uma jornalista perguntou: “A gente ultrapassou o número de mortos da China por covid-19” e o então presidente Bolsonaro

respondeu: “E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê? Eu sou Messias, mas não faço milagre” (G1, 2020).

Outro momento no qual essa atuação ineficiente ficou evidente foi a reiterada recusa do Ministério da Saúde às ofertas formais de fornecimento da vacina contra a Covid. Conforme apurado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado Federal, o governo recusou seis ofertas da Coronavac, realizadas pelo Instituto Butantan, ademais de mais três ofertas formais feitas pelo laboratório Pfizer (CASIMIRO; ALBUQUERQUE, 2023, p. 171).

Especificamente no que tange à situação indígena, deve-se atentar ao fato de que essa população já resiste a uma crise na prestação do serviço de saúde desde muito antes da crise trazida pelo vírus SARS-CoV-2 há cerca de cinco anos. Essa crise antiga que afeta a saúde indígena é permeada por problemas estruturais, como a dificuldade na demarcação das terras nativas, as invasões em tais terras para exploração de atividades ilegais e a alta incidência de doenças infecciosas atrelada à baixa cobertura vacinal.

A introdução do novo coronavírus na vida dessa população é alarmante devido à reduzida capacidade de defesa imunológica e outras tendências genéticas, o que culmina no aumento de casos graves e de óbitos.

Alguns aspectos culturais, a exemplo da própria organização social em aldeias, são desafiadores para o cumprimento das medidas de distanciamento social, recomendadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) durante a pandemia de Covid-19 (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2020), e reforçadas nacionalmente pela Lei nº 13.979, de 2020⁸, e pelas posteriores Recomendações do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

É preciso destacar que o novo coronavírus põe em risco a sobrevivência de culturas inteiras, com a morte de um cacique (líder da aldeia) ou de integrantes mais velhos, os quais transmitem o conhecimento coletivo oralmente de geração para geração.

Segundo dados publicados em artigo da revista “The Lancet Regional Health - Americas”, no ano de 2022, aproximadamente 100% dos brasileiros adultos em geral, com idade de 60 a 89 anos, já haviam sido vacinados com a primeira e a segunda doses das vacinas contra a Covid-19, por volta de dezembro de 2021. Em paralelo, 89% (oitenta e nove por cento) da população indígena maior de 18 anos havia sido vacinada com a primeira dose e

⁸ Vide os artigos 1º e 3º da Lei nº 13.979/2020: Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. (...) Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020): I - isolamento; II - quarentena.

83% com a segunda dose (MACHADO *et al.*, 2022). Atente-se ao fato de que o Governo Federal tardou a iniciar efetivamente a vacinação dos povos indígenas, o que somente aconteceu em março de 2021, muito em razão da dita atuação deliberadamente ineficiente.

De modo geral, tem-se que a crise na promoção e prestação dos serviços de saúde no Brasil surgiu muito antes do início da pandemia de Covid-19, apesar desta ter, obviamente, exponenciado e visibilizado problemas estruturais prévios do sistema público de saúde, demonstrando a falta de preparo e coordenação governamental para lidar com situações excepcionais. Fatores que somente se agravaram com a atuação propositadamente ineficiente e omissa do governo federal, que afetou de maneira mais gravosa grupos hipervulnerabilizados, como os povos indígenas.

2.3 CRISE SANITÁRIA E POLÍTICA

A pandemia causada pelo novo coronavírus é um exemplo de crise sanitária que foi atravessada por uma crise política. O foco dessa crise política é o conflito federativo entre a União e os Estados e Municípios.

Vale a pena dedicar um pouco de atenção à análise da forma como as relações de conflito e cooperação entre a União e os entes subnacionais moldaram as políticas territoriais de combate à Covid-19. É forçoso dizer, nesse esteio, que as crises sanitárias exigem forte coordenação governamental, particularmente em países com arranjo federativo, sendo consideradas como *complex intergovernmental problems* (problemas complexos de natureza intergovernamental).

A Constituição Federal de 1988 apresenta um modelo federativo pautado na cooperação entre os entes, cuja liderança pertence à União, a quem cabe normatizar, induzir e financiar as políticas nacionais com o objetivo de ampliar as políticas públicas e reduzir as desigualdades sociais e regionais (ABRUCIO *et al.*, 2020). A partir disso, a responsabilidade pela implementação foi descentralizada para os governos subnacionais – Estados e Municípios –, dotados de autonomia política, administrativa e financeira.

Conforme esclarece Gilberto Bercovici (2002, p. 16), no modelo cooperativo, nenhum ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer suas competências junto aos demais para a execução de tarefas determinadas pela Constituição. Portanto, para que esse arranjo institucional funcione, é necessário diálogo e cooperação entre o governo central e os entes subnacionais, para que se tenha sucesso na implementação das políticas públicas.

No que concerne à saúde, o SUS é um caso marcante de um modelo de programa social apoiado em diretrizes nacionais de normatização e redistribuição de recursos, implementação descentralizada e espaços de participação social e de negociação intergovernamental.

Em contraponto a isso, vê-se o ideário bolsonarista de federalismo, que propõe uma redução drástica da intervenção do governo (ultraliberalismo econômico) e um enfraquecimento dos direitos de cidadania e dos mecanismos de *checks and balances* em prol do fortalecimento do poder presidencial (antiliberalismo político).

A lógica de federalismo defendida por Jair Bolsonaro⁹, então presidente à época da pandemia da Covid-19, é marcada pela intervenção mínima da União no financiamento e na redução das desigualdades regionais, pela atribuição de responsabilidades a Estados e Municípios, pela falta de diálogo e de negociação com os entes subnacionais em programas federais e pelo confronto constante com adversários – sendo estes as instituições e suas lideranças.

Acerca do tema, cumpre esclarecer que o cenário propício à existência de um conflito federativo entre presidente e governadores depende de três fatores: i) modelo constitucional que forneça condições de oposição política perante o governo federal; ii) baixos custos políticos para os governadores entrarem em conflito, sobretudo quando não há coalizão partidária ampla e sólida como instrumento de estabilização da relação com o presidente; e iii) incentivos conjunturais para o enfrentamento dos entes – que, durante a pandemia da Covid-19, manifestaram-se em condutas oportunistas do governo federal.

Durante o Governo Bolsonaro, todos esses fatores estiveram presentes no cenário político brasileiro, por meio de reiterados discursos de competição com os governadores, usados tanto para a implementação de sua agenda sem a necessidade de consenso com outros atores, quanto para a permanência da mobilização de sua base eleitoral (GLEZER, 2021, p. 400).

Tal conjuntura é acentuada pela resistência do Governo em formar uma coalizão partidária consolidada, tendo sido escolhido que a implementação da agenda política seria feita mediante instrumentos exclusivos da presidência e atos parainstitucionais (GLEZER, 2021, p. 398).

⁹ Jair Bolsonaro foi o 38.º Presidente da República Federativa do Brasil, eleito em 2018 pelo Partido Social Liberal (PSL), tendo sido candidato à reeleição no ano de 2022, quando perdeu a disputa para o atual Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Essa resistência, ou incapacidade, se for mais adequado, não se expressa somente em relação a partidos políticos com agendas distintas ou manifestamente contrárias, mas também internamente, como se viu no conflito de Bolsonaro com lideranças internas do PSL, partido pelo qual foi eleito presidente em 2018, o que levou a sua saída da sigla cerca de 1 (um) ano após o início do mandato. Com isso, por mais de 2 (dois) anos, o então presidente exerceu seu mandato sem filiação partidária, o que somente mudou com sua associação ao Partido Liberal (PL) no final de 2021, a fim de disputar as eleições presidenciais do ano seguinte.

O cenário específico da pandemia da Covid-19 exacerbou os fatores necessários à existência do conflito federativo, pois a postura política adotada pelo Governo Bolsonaro foi a de minimizar sua relevância e de manter-se hostil às orientações de isolamento social e de restrição às atividades econômicas.

À época, Bolsonaro insistiu em defender publicamente o uso de medicamentos sem eficácia científica comprovada para tratamento da doença, como a hidroxicloroquina e a ivermectina. Além disso, determinou ao Exército que produzisse os remédios em larga escala, em uma campanha que causou a escassez dos medicamentos nas farmácias e, diante da comprovação da ineficácia dos produtos, o acúmulo no estoque do Exército, com baixa capacidade de distribuição (GLEZER, 2021, p. 402).

A pauta negacionista adotada pelo Chefe do Executivo culminou na demissão de 2 (dois) médicos do cargo de Ministro da Saúde, o qual foi repassado a um general sem formação médica ou experiência na área da saúde, sendo este substituído poucos meses depois, para que o Ministério recebesse seu quarto gestor em menos de 2 (dois) anos.

Em relação ao combate às políticas de isolamento social e de restrição às atividades econômicas, o então presidente culpou os governadores pela crise econômica e pelas mortes, em uma tentativa oportunista de se eximir de sua responsabilidade pelos impactos negativos da crise sanitária. Para além disso, Bolsonaro chegou a afirmar que estaria “de mãos atadas”, pois o Supremo Tribunal Federal o impediu de combater a pandemia, sendo isso responsabilidade exclusiva dos governadores (MAZUI, 2020).

Em resposta, o Supremo emitiu nota pública em seu *site* oficial, informando não ser verdadeira a afirmação feita de que estaria impedindo o Governo Federal de agir no enfrentamento da pandemia da Covid-19. Pelo contrário, relembra-se a decisão tomada pela Corte no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.341, no início de 2020, para reconhecer a competência concorrente entre União, estados, Distrito Federal e municípios na área da saúde pública para realizar ações com objetivo de mitigar os impactos do vírus Sars-Cov-2 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021).

Nessa sequência, é indispensável ressaltar que o federalismo brasileiro, delineado pelo constituinte de 1988, oferece travas seguras para impedir o avanço de ataques oportunistas, firmando um modelo de cooperação entre os entes, no qual nenhum deles pode atuar isoladamente, devendo exercer suas competências de forma conjunta. Assim, as responsabilidades pela realização das tarefas públicas são de todos e, conseqüentemente, os custos políticos também são repartidos, não podendo nenhum ente se eximir de sua parcela de responsabilidade.

Para esclarecer melhor as mencionadas travas, faz-se necessário, antes, distinguir os oportunismos concentrador e evasivo: o primeiro se manifesta em ações pelas quais se pretende invadir competências alheias, recursos orçamentários ou créditos eleitorais, por sua vez, o segundo está relacionado à fuga de responsabilidades – de custo financeiro e de custo eleitoral (GLEZER, 2021).

Contra os comportamentos oportunistas concentradores (invasão de competências e de recursos financeiros), a Constituição Federal de 1988 dispõe de mecanismos de natureza estrutural e judicial, neste último com possível atuação do STF. Por sua vez, as barreiras contra o oportunismo evasivo são tipificadas em estruturais, políticas e judiciais.

Em primeiro lugar, tratar-se-á das travas ao oportunismo concentrador, sendo uma delas, senão a mais robusta, a determinação presente no § 4º do art. 60 da CRFB/88¹⁰, que cuida das cláusulas pétreas, no sentido de que nenhuma emenda à Constituição cuja proposta tenda a abolir a forma federativa de Estado será objeto de deliberação pelo Parlamento. E, se o for, deve o STF, no pleno exercício de suas competências, declará-la inconstitucional.

O programa federalista brasileiro dota os Estados de sólida autonomia administrativa, dando-lhes o poder de se auto-organizar, mediante a promulgação de suas próprias Constituições estaduais, de se autogovernar, a partir da eleição de seus governantes, a quem é dada a livre escolha para cargos de confiança, e de se autolegislar, por meio da produção de suas próprias leis, nos moldes estabelecidos pela respectiva Constituição estadual.

Para mais, o sistema oferece razoável segurança financeira aos entes estaduais, comprovada pelo recolhimento de impostos próprios em benefício do tesouro estadual, ainda que não haja independência financeira, pois ainda dependem de transferências feitas pelo governo federal. A fim de proteger os entes subnacionais de eventuais arbitrariedades políticas do Executivo federal, a Constituição de 1988 impôs um sistema de transferências

¹⁰ Art. 60. (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;

obrigatórias para Estados e Municípios, que consome parcela grande dos tributos federais, no seu art. 159¹¹.

Ainda nesse sentido, o presidente somente pode interferir na administração de um Estado-membro na hipótese de intervenção federal, a qual somente é admitida em situações excepcionáíssimas, nos moldes do art. 34¹² da CRFB/88, sendo algumas delas: manter a integridade nacional ou pôr termo a grave comprometimento da ordem pública.

Em segundo lugar, cabe explicar as travas impostas ao oportunismo evasivo, isto é, aquele em que o governante tenta exponenciar o seu bônus eleitoral mediante a assunção do mérito do governo de outros entes, a eximicção das responsabilidades por seus atos ou a imposicção da sua agenda aos demais entes.

As travas de natureza estrutural são visualizadas, sobretudo, a partir da divisão de competências políticas e legislativas entre a União, os Estados e os Municípios, sendo algumas na modalidade concorrente e outras na comum, por exemplo. Essa divisão explicita, essencialmente, o modelo cooperativo instituído pela Constituição Federal de 1988, no qual não cabe a nenhum dos entes executar as políticas públicas isoladamente.

No mais, os mecanismos de natureza política são expressos a depender da capacidade do governo federal em fazer boas alianças partidárias, de modo a tornar viável a cooperação e o diálogo, o que, como já dito, passou longe de fazer parte das intenções do Governo Bolsonaro durante a pandemia da Covid-19. A falta dessa coalizção ou coordenação federal demonstra a incapacidade do presidente em liderar os partidos políticos em cena, restando aos governadores competir por essa liderança.

Por fim, os mecanismos judiciais são os mais diversos, sendo os principais as ações de controle concentrado de constitucionalidade, sobretudo a Ação Direta de

¹¹ Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e do imposto previsto no art. 153, VIII, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; (...) d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano; II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados e do imposto previsto no art. 153, VIII, 10% (dez por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados; III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observadas as destinações a que se referem as alíneas "c" e "d" do inciso II do referido parágrafo.

¹² Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I - manter a integridade nacional; (...) III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; (...).

Inconstitucionalidade (ADI), propostas ao STF para verificar se determinada norma federal ou estadual viola os preceitos constitucionais relativos à forma federalista de Estado.

Tomadas essas considerações, iniciar-se-á, a partir daqui o estudo teórico do processo estrutural, no que tange aos conceitos relacionados e à evolução normativa da teoria no país, que será articulado com a crise em saúde originada pela Covid-19 mais adiante no presente trabalho.

3 TEORIA DO PROCESSO ESTRUTURAL

O despertar dos debates acerca de uma nova tipologia de processo, que se afasta da teoria clássica do Direito Processual Civil brasileiro, na qual o litígio é visto na perspectiva bipolar e que busca promover reformas estruturais em um ente ou instituição pública ou privada, surgiu nos Estados Unidos da América (EUA), em 1954, com o julgamento do caso *Brown v. Board of Education*¹³.

A demanda desse paradigmático caso está inserida no contexto histórico da política de segregação racial institucionalizada nos EUA. Com a aprovação da 13ª Emenda à Constituição Americana¹⁴, em 1865, a escravidão e a servidão involuntária no país foram abolidas, salvo quando aplicadas como punição pela prática de crime. Logo após, em 1868, foi aprovada a 14ª Emenda à Constituição, segundo a qual os estados não podiam negar a nenhuma pessoa a proteção igualitária das leis.

Na prática, sob o pretexto sustentado pela doutrina “separate but equal”, capitaneada pela Suprema Corte Americana no julgamento *Plessy v. Ferguson*¹⁵, segundo a qual o tratamento diferenciado entre raças não implica a inferioridade de uma em relação a outra, o povo negro era desprezado com base em leis inconstitucionais e racistas. A partir desse raciocínio, não era preciso que negros e brancos dividissem os mesmos espaços comunitários, meios de transporte público, dentre outros serviços públicos, desde que fossem tratados “igualmente”.

A Suprema Corte declarou constitucional uma lei estadual da Louisiana que determinava que os passageiros do sistema ferroviário seriam acomodados em vagões separados entre negros e brancos. A tal lei fez parte das “leis de Jim Crow”¹⁶, assim nomeadas as legislações estaduais que codificaram regras de segregação racial em espaços públicos. No caso em análise, um homem mulato, Homer Plessy, decidiu sentar-se em um vagão reservado

¹³ *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/>.

¹⁴ Acerca do tema, recomenda-se assistir ao documentário estadunidense *13th* (em português, “13ª Emenda”), de 2016, disponibilizado pelo serviço de streaming *Netflix*, cujo foco é a abordagem do sistema carcerário norte-americano enquanto instrumento de manutenção dos trabalhos forçados, apesar da abolição da escravidão, por meio do encarceramento em massa de pessoas pretas e pardas.

¹⁵ *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/163/537/>.

¹⁶ Tratou-se de um sistema formal e normatizado de apartheid racial nos estados do sul dos EUA, com início na década de 1890, mantido por autorizados governamentais locais e fortalecido por atos de terror perpetrados por grupos paramilitares, como a Ku Klux Klan (“KKK”). Esse sistema afetava quase todos os aspectos da vida cotidiana de pessoas negras por meio da imposição de separação nas escolas, nos meios de transporte público, nos parques, nos banheiros, entre outros.

para brancos durante uma viagem da companhia East Louisiana Railroad, em razão disso, foi abordado e preso por violação à referida lei estadual.

Nessa toada, dentro mais especificamente do contexto de *Brown v. Board of Education*, o estado de Kansas permitia que cidades com mais de 15 mil habitantes adotassem o regime de escolas públicas segregadas por raça.

Essa circunstância fazia com que Linda Brown, de 7 anos de idade na época, precisasse andar 6 quarteirões até o ponto de ônibus e então andar mais 1,5 km até a escola para negros mais próxima de sua casa. Em resistência à legislação estadual, o pai da menina, Oliver Brown, tentou matriculá-la em uma escola para brancos, que ficava a apenas 7 quarteirões de sua casa, o que, para não surpresa, foi negado (SOUZA, 2017, p. 252-253).

Não apenas em razão do reconhecimento de que a segregação institucionalizada, por si só, já gerava quadro de desigualdade entre negros e brancos, a decisão proferida no caso *Brown* é considerada revolucionária e inovadora. Tendo em vista que as demandas em juízo eram coletivas, com contextos locais diversos, embora solucionadas sob o mesmo fundamento, e que possuíam alcance nacional, a decisão oportunizou às partes que construíssem conjuntamente o plano de implementação do regime dessegregacionista. Ademais, a Suprema Corte delineou critérios específicos para essa implementação, se realizada de forma imediata (critérios geográficos) ou gradual (poderes de equidade do Judiciário) (SOUZA, 2017, p. 255).

Por fim, em 1955, no começo da chamada *Brown II*, foi traçada uma série de diretrizes, com atribuições individuais para agentes públicos, partes e terceiros afetados, marcada por forte descentralização do poder de decisão e de fiscalização em favor dos tribunais locais.

Segundo Owen Fiss (FISS, 1978, *apud* CASIMIRO, 2024, p. 12-14), na primeira década após *Brown I* (1954-1964), as decisões proferidas pela Suprema Corte foram marcadas pelo caráter genérico, determinando, por exemplo, a vedação à discriminação com base na raça ou etnia e a apresentação de planos de desesegregação pelos conselhos escolares. Todavia, apenas decisões genéricas não se mostraram eficazes no alcance do objetivo-fim, tendo as dificuldades de implementação persistido.

Somente mais de uma década depois do início da implementação é que foi possível notar, efetivamente, os resultados dessa mudança política, a partir, por exemplo, da verificação de frequência de 91% de crianças afro-descendentes em escolas integradas dos Estados do Sul em 1972/1973, em contraponto a 1,2% no ano escolar de 1964/1965 (ROSENBERG, 2006, p. 39).

Essa efetividade somente se mostrou quando o Judiciário passou a interferir de forma mais próxima e, então, a decidir detalhadamente as ações a serem tomadas no plano de implementação. Como assevera Vitorelli (2016, p. 533), “à medida que os processos de reforma estrutural avançaram, percebeu-se que a emissão de ordens ao administrador, estabelecendo objetivos genéricos, não era suficiente para alcançar os resultados desejados”.

A partir do leading case *Brown v. Board of Education*, começa a ser desenvolvida uma teoria de processos estruturais no ambiente jurídico-doutrinário americano, destacando-se, nesse quesito, os autores Abram Chayes e Owen Fiss. O pioneiro destes autores foi Chayes, com a publicação do artigo “O papel do juiz na litigância de interesse público”¹⁷ (tradução livre), em 1976, anunciando um novo modelo de processo pautado na litigância de interesse público (FRANCISCO; ANDRÉA; 2023, p. 189).

Não obstante o pioneirismo de Chayes, a principal referência nos EUA sobre essa matéria é Owen Fiss. O autor teoriza a existência de dois modelos de processo: o de solução de controvérsias (*dispute resolution*) e o de reforma de litígio estrutural (*structural reform*). O primeiro modelo envolve exclusivamente indivíduos, que pretendem o retorno ao status quo em determinado caso, não abrindo espaço para demandas coletivas ou minoritárias. Já o segundo busca superar a lógica tradicional de processo, baseada no conflito de interesses binário entre as partes, tendo por objetivo a transformação de instituições que estejam em desacordo com os valores públicos através do enfrentamento de um problema complexo (FRANCISCO; ANDRÉA; 2023, p. 189).

No Brasil, os trabalhos para desenvolvimento de uma teoria dos processos estruturais aplicada ao ordenamento constitucional assentado em 1988 têm surgido de forma mais relevante a partir dos anos 2010.

A doutrina brasileira diferencia alguns conceitos importantes para o entendimento dessa teoria; por exemplo, são eles: processo estrutural, problema estrutural e decisão estrutural (DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA; 2020); litígio coletivo – global, local e irradiado – e litígio estrutural (VITORELLI, 2023); e estado de coisas (GALDINO, 2020). Todos esses conceitos serão estudados detalhadamente mais adiante, ainda no decorrer do presente capítulo.

Por ora, importa ressaltar que os juristas brasileiros têm tido avanços significativos no desenvolvimento dessa teoria, tanto que ela já vem sendo aceita e, inclusive, aplicada explicitamente em casos concretos pelos tribunais nos últimos anos.

¹⁷ No original: “The Role of Judge in Public Law Litigation”.

Os recentes esforços para o estudo do tema contribuíram para que os profissionais do Direito passassem a ter discernimento quando estivessem diante de um caso estrutural. É claro, todavia, que os problemas estruturais já eram judicializados muito antes dos profissionais obterem esse discernimento.

Um dos primeiros e mais relevantes casos brasileiros de problema estrutural judicializado é a Ação Civil Pública nº 93.80.00533-4, conhecida como “ACP do Carvão”. A demanda foi ajuizada em 1993 pelo Ministério Público Federal (MPF) perante a Justiça Federal de Santa Catarina, Subseção de Criciúma, tendo por objeto o tratamento dado à questão da mineração de carvão na área de Criciúma e por objetivo impor aos réus (mineradoras e União) a realização e implementação de um projeto de recuperação ambiental da região degradada pela atividade mineradora (ARENHART, 2017, p. 74).

A sentença foi proferida em 2000, impondo diversas determinações aos réus, tais como a apresentação de um projeto de recuperação ambiental da região que compõe a Bacia Carbonífera, a contratação de terceiro para a elaboração e execução do referido projeto e a adequação de condutas às normas de proteção ambiental. Para além da parte ré, também foi determinado que os órgãos de proteção e fiscalização ambiental apresentassem relatórios circunstanciados sobre todas as minas ativas na região e que o Ministério Público Federal opinasse sobre o projeto de recuperação que seria apresentado.

Pode-se resumir a execução da sentença em quatro fases: i) a primeira (2000-2004), marcada pela ausência de avanços significativos; ii) a segunda (2004-2005), na qual o MPF consolidou plano técnico-estratégico para enfrentamento do problema; iii) a terceira (2006-2009), com progressos relevantes, na qual os réus foram efetivamente obrigados a apresentar o projeto de recuperação, houve a criação do Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA) e se elaborou a “proposta de indicadores ambientais e plano de monitoramento para as áreas degradadas pela mineração de carvão no Estado de Santa Catarina”; e iv) a quarta (a partir de 2009), marcada por ações de consensualidade na implementação do projeto conforme o cronograma e por mecanismos de transparência para acompanhamento das medidas já adotadas e das que ainda estavam em andamento¹⁸ (ARENHART, 2017, p. 76; FERRARO, 2015, p. 39).

Outro caso relevante de problema estrutural judicializado é o da realização de cirurgias ortopédicas no Ceará, no âmbito da Ação Civil Pública sob o nº 0002012-48.2006.4.05.8100, discutida no capítulo anterior. A atuação do Juízo da 6ª Vara Federal do Tribunal Regional

¹⁸ Sobre o caso, ver: ACP DO CARVÃO. Site destinado à publicidade das informações relacionadas à ação. Disponível em: <http://acpcarvao.com.br/login/index.php>. Acesso em: 12 nov. 2025.

Federal da 5ª Região, Subseção de Fortaleza, foi tão exitosa e inovadora que recebeu homenagem na 16ª Edição do Prêmio Innovare¹⁹, promovido pelo Instituto de mesmo nome, que conta com a colaboração de expoentes no cenário jurídico brasileiro.

A partir deste ponto, é cabível iniciar o estudo aprofundado dos conceitos e técnicas desenvolvidos pela doutrina e pelos tribunais brasileiros nessa teoria, que têm permitido discernir e tratar de forma mais apropriada e eficiente os recentes processos estruturais no Direito brasileiro.

3.1 ELEMENTOS INDISPENSÁVEIS

A teoria do processo estrutural desafia a compreensão de diversos elementos tal como tida pela teoria clássica de tutela dos direitos coletivos pelo meio processual civil. Os elementos processuais são compreendidos tradicionalmente conforme a lógica individualista em que há dois polos bem definidos, um veiculando sua pretensão e outro resistindo a ela. Ao contrário disso, o conflito estrutural apresenta a formação de variados núcleos de posições e opiniões, muitas delas antagônicas, a respeito do tema em tratamento. Às vezes, os sujeitos representam seus próprios interesses nesses polos, e outras vezes representam interesses de grupos ou metaindividuais (ARENHART, 2017, p. 423-424 e 447).

Complementando o pensamento de Arenhart, tem-se a explicação de Vitorelli (2016, p. 566) de que:

Existem zonas de interesse mais ou menos superpostas, que colocam esses subgrupos em posições opostas em relação a algumas pretensões ou parcelas de pretensões, ao mesmo tempo em que estão alinhados em outras, todas relativas ao mesmo litígio (VITORELLI, 2016, p. 566).

Alguns dos elementos desafiados pelo novo modelo processual proposto para o enfrentamento de problemas estruturais são o pedido e a coisa julgada. O instituto do pedido foi desenvolvido de acordo com a marca da bipolaridade, tendo os artigos 322²⁰ e 324²¹ do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015) definido que o autor da demanda deve realizar pedido certo e determinado, isto é, devem ser expressos e delimitar com clareza os limites da

¹⁹ INSTITUTO INNOVARE. Innovare premia e homenageia iniciativas inovadoras em nove estados e no Distrito Federal. 2019, on-line. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/noticias/innovare-premia-e-homenageia-iniciativas-inovadoras-em-nove-estados-e-no-distrito-federal/63>. Acesso em: 12 nov. 2025.

²⁰ Art. 322. O pedido deve ser certo.

²¹ Art. 324. O pedido deve ser determinado.

pretensão autoral. Estando estabilizado, o juiz deve decidir a causa na forma dos artigos 141²² e 142²³ do CPC (BRASIL, 2015), nos quais está prescrito o princípio da adstrição ou congruência, segundo o qual é vedado ao magistrado decidir para além dos pedidos das partes ou condenar em objeto diverso daquele demandado pelo autor da ação.

Com isso em mente, frente a litígios de interesse público, marcados pela complexidade e pela polimorfia, em que o autor não consegue definir com clareza a sua pretensão-fim ou até mesmo a extensão de sua causa de pedir, faz-se necessário pensar na flexibilização do instituto processual do pedido como pressuposto para garantir real acesso à justiça (COTA; NUNES, 2018, p. 244 e 248).

A flexibilização do princípio da congruência, na lógica processual multipolar, mostra-se igualmente adequada, pois deve considerar a complexidade do litígio estrutural, em decorrência do qual podem surgir novas consequências de acordo com o andamento do processo, em relação às quais o objeto litigioso se transforma e o Juízo deve tomar novas providências²⁴.

Por sua vez, o instituto da coisa julgada também é desafiado pela teoria do processo estrutural. O art. 502 do CPC (BRASIL, 2015) denomina como “(...) coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. Não obstante seja inegável a importância prática da coisa julgada material para evitar a perpetuação de discussões, bem como para conectar o direito à tutela jurisdicional efetiva, não se pode falar claramente em uma decisão que “define o litígio” (FERRARO, 2015, p. 187). Ou seja, não é possível falar, por exemplo, em uma sentença²⁵ que põe fim à fase cognitiva e define todas as condutas que devem ser adotadas, pois como dito há pouco, por sua própria

²² Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte.

²³ Art. 142. Convencendo-se, pelas circunstâncias, de que autor e réu se serviram do processo para praticar ato simulado ou conseguir fim vedado por lei, o juiz proferirá decisão que impeça os objetivos das partes, aplicando, de ofício, as penalidades da litigância de má-fé.

²⁴ Sobre o assunto, ver ARENHART, Sérgio Cruz. 2015, p. 219: “Imagine-se o princípio da demanda. Segundo sua essência – e a consequente ideia da adstrição – o juiz está limitado ao pedido formulado pela parte. Assim, cabe à parte autora determinar exatamente aquilo que pretende em juízo, devendo o juiz observar esses limites em sua atuação. Ora, é fácil perceber que a discussão judicial de políticas públicas implica conflitos cujas condições são altamente mutáveis e fluidas. As necessidades de proteção em um determinado momento, muito frequentemente, serão distintas daquelas existentes em outra ocasião. Isso impõe uma dificuldade imensa para o autor da demanda em determinar, no início do litígio, exatamente aquilo que será necessário para atender adequadamente ao direito protegido. Por isso, neste campo, exige-se que esse princípio tenha sua incidência atenuada, permitindo que o juiz possa, em certas situações, diante das evidências no caso concreto da insuficiência ou da inadequação da “tutela” pretendida pelo autor na petição inicial, extrapolar os limites do pedido inicial”.

²⁵ O CPC de 2015 define como sentença “o pronunciamento por meio do qual o juiz, com fundamento nos arts. 485 e 487, põe fim à fase cognitiva do procedimento comum, bem como extingue a execução.” (art. 203, §1º).

complexidade, o problema estrutural sofre constantes mutações e origina consequências diversas, as quais exigem novos pronunciamentos judiciais.

Partindo do estudo das adaptações necessárias dos elementos tradicionais do processo civil brasileiro ao novo modelo de processo, os autores Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) apresentam conceitos e características importantes para uma teoria brasileira dos processos estruturais.

No pensamento desses autores, o conceito de processo estrutural pressupõe o de problema estrutural, sendo este chave para o estudo dos demais conceitos. Delimita-se tal problema pela existência de um estado de desconformidade – não necessariamente originado por um estado de coisas ilícito, em que pese comumente aconteça –, na medida em que não corresponde ao que é considerado ideal.

Além disso, os problemas estruturais não são verificados apenas na esfera pública, ou ligados aos direitos fundamentais ou às políticas públicas, mas também são percebidos na vida privada, por exemplo, nas ações concursais (falência e recuperação judicial), nas quais o Judiciário é acionado para direcionar um plano de (re)estruturação da empresa em virtude de uma situação de desorganização, que pode surgir por um ato ilícito, como na falência, ou não, como na recuperação judicial (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 105).

Então, propõe-se que processo estrutural é aquele que veicula um litígio originado por um problema estrutural e que pretende transformar o estado de desconformidade em um estado de coisas ideal. Diferente dos autores mencionados, que consideram a coletividade uma característica típica, mas não essencial, para Vitorelli (2018), o conceito de processo estrutural se restringe ao campo das ações coletivas, sendo essencialmente uma demanda da coletividade, senão veja-se:

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 (VITORELLI, 2018).

É importante destacar que, às vezes, o litígio estrutural não causará um processo estrutural, mas sim uma ação coletiva genérica ou individual. Em ambas, a situação que se reputa indesejável não será solucionada, permanecendo igual. Dessa forma, produz-se uma ilusão de solução do problema, entretanto, efetivamente, a estrutura desconforme continua violando direitos.

Voltando o raciocínio ao pensamento de Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020), ressalta-se a classificação elaborada quanto às características essenciais e típicas – mas não essenciais – do processo estrutural.

As típicas são a multipolaridade, a coletividade e a complexidade. No que tange à primeira característica, é interessante a lembrança feita por Temer (2020, p. 168), segundo a qual:

a multipolaridade não está limitada a litígios classificados como ‘complexos’ ou ‘não tradicionais’ [...]. Pelo contrário, **a estrutura multipolarizada pode ocorrer em qualquer processo, mesmo os que versem sobre conflitos ‘tradicionais’**, ou seja, os ditos processos ‘por excelência’ (TEMER, 2020, p. 168, grifo do autor).

Quanto à coletividade, outros doutrinadores seguem a mesma linha de pensamento dos autores de que não se trata de condição essencial ao processo, a exemplo de Tosta e Marçal (2019, p. 189), para quem muitas demandas estruturantes são formalmente individuais, apesar de seus objetos não poderem ser solucionados adequadamente pelos mecanismos e procedimentos tradicionais de resolução de conflitos, o que não exime o dever de tratá-las como estruturais.

Já a complexidade significa dizer que o processo discute um problema que admite soluções variadas. Conforme nota Vitorelli (2023, p. 30), em litígios coletivos de difusão irradiada, a sociedade lesada é atingida de modo qualitativa e quantitativamente distintos entre seus integrantes, originando subgrupos que não formam uma comunidade. Assim, as visões sobre as soluções desejáveis são distintas, quando não raramente contrárias, de modo a gerar litígios mutáveis e multipolares. O grupo titular do direito se opõe não somente à parte ré, mas, inclusive, a si mesmo.

Por sua vez, as características essenciais são o problema estrutural, a implementação de um estado de coisas ideal, o procedimento bifásico e flexível e a consensualidade. As duas primeiras já foram brevemente abordadas, cabendo esclarecer as demais.

O procedimento delineado se divide em duas fases: i) a primeira se dedicará à constatação do estado de desconformidade e, em sequência, à definição da meta a ser atingida, sendo formalmente reconhecidos com a decisão estruturante; e ii) a segunda cuida da implementação das medidas necessárias ao alcance da meta traçada.

A flexibilidade do procedimento deve ser garantida por meio do uso de técnicas processuais flexibilizadoras, tais como a atipicidade dos meios de prova e das medidas executivas. Ademais, a consensualidade mostra-se de grande relevância ao atingimento da

situação ideal, em razão, sobretudo, da complexidade e da multipolaridade desse tipo de processo.

Outro elemento indispensável à teoria dos processos estruturais é o de decisão estrutural, ou estruturante. O conteúdo dessa decisão é considerado complexo, em parte possuindo o arquétipo de uma norma-princípio, em outra de norma-regra. Antes de destrinchar detalhadamente esse conteúdo, conceitua-se tal decisão como aquela que busca implantar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, a fim de concretizar um direito fundamental, pôr em funcionamento uma política pública ou solucionar litígios complexos²⁶ (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2017, p. 49-50).

A decisão estrutural prescreve, geralmente, uma norma jurídica de conteúdo aberto, isto é, que define uma meta a ser alcançada, para promover um estado de coisas em conformidade com a Constituição, assumindo, assim, o caráter de norma-princípio. Por outro lado, estrutura-se também a forma pela qual essa meta deve ser satisfeita, prescrevendo condutas que precisam ser observadas ou evitadas, e assim sendo norma-regra.

Por isso, é normal que nos processos estruturais, a priori, profira-se uma decisão-núcleo, com teor mais principiológico, geral, que é seguida por inúmeras decisões subsequentes, voltadas à resolução de problemas decorrentes da efetivação das decisões anteriores, viabilizando o efetivo e integral alcance da meta traçada. A essa peculiaridade, Sérgio Cruz Arenhart (2013, p. 400) dá o nome de “provimentos em cascata”.

Portanto, conclui-se que a doutrina brasileira tem avançado na delimitação de conceitos e características indispensáveis à teoria dos processos estruturais, definindo, por exemplo, o que é um problema estrutural e uma decisão estruturante, além de, quando cabível, harmonizá-los com a compreensão tradicional do processo civil. No próximo subtópico, será tratado sobre a evolução normativa (produção legislativa, entre outros) e jurisprudencial, com foco na atuação do STF, em consonância com os avanços doutrinários.

²⁶ No que tange à conceituação de litígio complexo, os ensinamentos de Edilson Vitorelli são valiosos quando tratam dos litígios de difusão irradiada – já comentados –, os quais constituem uma espécie de litígio coletivo em que a sociedade atingida é lesada de modos qualitativa e quantitativamente distintos, formando-se subgrupos que não compõem uma comunidade, não compartilham a mesma perspectiva social e não serão atingidos, da mesma forma e com a mesma intensidade, pelo resultado do litígio. Assim, nesses casos, Vitorelli explica que “a complexidade também é sempre elevada, uma vez que a tutela jurisdicional precisa dar conta de diversos aspectos distintos da lesão, com inúmeras possibilidades de solução, todas com relações variáveis de custo-benefício. A análise, no caso dos litígios complexos, se afasta do binômio lícito-ilícito e se aproxima, inevitavelmente, de considerações que dependem de *inputs* políticos, econômicos e de outras áreas do conhecimento” (VITORELLI, 2023, p. 30).

3.2 EVOLUÇÃO NORMATIVA E JURISPRUDENCIAL

A primeira iniciativa concreta por parte do Poder Legislativo relativa aos processos estruturais surge em novembro de 2014, com a apresentação do Projeto de Lei nº 8.058, de 2014, pelo Deputado Paulo Teixeira. O objetivo central da proposta era instituir um processo especial para “o controle e a intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário” (BRASIL, 2014). Logo no inciso I do parágrafo único do art. 2º, o projeto previa que o processo destinado ao controle jurisdicional de políticas públicas possuiria características “estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes”.

O mérito dessa iniciativa é atribuído à escola de processo civil da Universidade de São Paulo (USP), sob a liderança da professora Ada Pellegrini Grinover e do professor Kazuo Watanabe. Desde a sua propositura, contudo, o projeto não teve movimentações legislativas significativas, não tendo sido apreciado por nenhuma comissão até a presente data. Não obstante a falta de perspectiva de que tal projeto venha a ser concretizado, as ideias nele contidas permanecem relevantes para o estudo dos processos estruturais (VITORELLI, 2023, p. 32).

Uma década depois, em novembro de 2024, uma nova iniciativa legislativa – desta vez com maior potencial de evolução – ganha destaque no cenário jurídico nacional com a publicação do relatório final do Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil²⁷ (CIVIL PROCEDURE REVIEW, 2024). Na justificativa do relatório, a Comissão elaboradora, presidida pelo ex-Procurador-Geral da República Augusto Aras²⁸, ressalta o compromisso do anteprojeto com a construção consensual e compartilhada de soluções para os litígios estruturais, a ampliação do contraditório e da participação dos grupos afetados pelo litígio, bem como a atuação jurisdicional gradual, prospectiva e duradoura, em que a segurança jurídica seja garantida a todos (CIVIL PROCEDURE REVIEW, 2024, p. 157).

²⁷ A comissão de Juristas responsável pela elaboração do anteprojeto foi instituída pelo Ato do Presidente do Senado Federal nº 3, de 2024, à época o Senador Rodrigo Pacheco. Entre os nomes escolhidos, destacam-se, aqui: o Min. Luiz Alberto Gurgel de Faria, o Procurador Regional da República Sérgio Cruz Arenhart, a Advogada da União Andrea de Quadro Dantas e o Prof. Matheus Casimiro Gomes Serafim.

²⁸ Liderou a Procuradoria-Geral da República entre os anos de 2019 e 2023, após indicação do então Presidente Jair Bolsonaro, e atualmente ocupa o cargo de sub-Procurador-geral da República.

Esse compromisso é disposto expressamente no art. 2º do anteprojeto²⁹, que trata do rol de normas fundamentais do processo estrutural, merecendo destaque, em especial, os incisos I, III e IV. Ao longo do relatório final, outros artigos também reforçam tal compromisso, são alguns deles: i) o art. 5º, que determina que o réu será citado para se manifestar sobre o caráter estrutural do litígio, afastada a preclusão sobre as demais matérias trazidas pelo autor da ação; ii) o art. 6º, que prevê que o caráter estrutural do litígio pode ser reconhecido de forma consensual entre as partes ou, em caso de discordância destas, por decisão judicial, que, para tanto, deve considerar, por exemplo, a abrangência social do conflito e os limites e dificuldades da solução estrutural; e iii) o art. 10, que orienta que o processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes e os demais interessados e, quando não for possível, o magistrado deve adotar decisões comedidas, sejam parciais ou provisórias, ou expedir recomendações.

Outra questão relevante no anteprojeto é a conceituação do processo estrutural em si. A escolha feita pela Comissão é de que a aplicação desse processo se dará no âmbito da ação civil pública, sendo naturalmente considerado como coletivo. Isso se explica pela influência do pensamento acadêmico de alguns membros da Comissão, a exemplo de Edilson Vitorelli³⁰ (2018), o qual, conforme anotado no tópico anterior, considera o problema estrutural essencialmente uma demanda da coletividade.

Nesse sentido, a técnica normativa utilizada na redação do art. 1º do anteprojeto busca evitar que a conceituação do novo modelo processual seja feita em lei, elencando as características dos problemas estruturais de modo exemplificativo, para, com isso, facilitar a sua identificação e delimitar as situações em que a lei é aplicável (CIVIL PROCEDURE REVIEW, 2024, p. 157).

²⁹ Art. 2º São normas fundamentais do processo estrutural: I - prevenção e resolução consensual dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente; II - primazia de técnicas que compatibilizem a tutela efetiva do direito com as capacidades institucionais e as atribuições dos poderes e dos agentes tomadores de decisão; III - diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados, inclusive os potencialmente impactados pela decisão, para a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada; IV - participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta; V - ampla publicidade e transparência; VI - consideração dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais; VII - flexibilidade do procedimento e das providências de estruturação, observado o contraditório efetivo, nos termos dos artigos 9º e 10, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); VIII - tratamento isonômico dos indivíduos pertencentes aos grupos impactados; IX - ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas definidos, com implementação em prazo razoável; X - oralidade e instrumentalidade das formas; e XI - boa-fé e cooperação.

³⁰ O atual Desembargador do Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF-6) foi escolhido pelo, à época, Presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, para ser o relator da Comissão responsável pela elaboração do anteprojeto.

A Comissão de juristas preocupou-se, também, em esclarecer as técnicas processuais passíveis de utilização pelos magistrados na condução das demandas, nos incisos do art. 8º, combinando técnicas de participação do máximo de indivíduos afetados, gerenciamento por audiências, instrução com auxílio de técnicos e decisores, decisão de questões urgentes ou específicas, publicidade e transparência, assim como cooperação judiciária e interinstitucional (CIVIL PROCEDURE REVIEW, 2024, p. 158).

Ao final, o anteprojeto prevê a possibilidade de aplicação das técnicas do processo estrutural em outras esferas de jurisdição além da cível, como a recursal, a trabalhista e a penal, em seus antepenúltimo e penúltimo artigos.

No dia de instalação da Comissão de juristas responsável pela elaboração do anteprojeto, o desembargador federal Edilson Vitorelli, do Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF6), defendeu que fosse apresentado um “projeto breve”, nos seguintes termos:

Peço que todos encaminhem aqueles aspectos mais importantes, uma primeira pauta sobre o que pensamos sobre processo estrutural. Tem que ser um projeto breve, que não se sobreponha a outras iniciativas que já estão postas. Nossa ideia não é de sobreposição. É trazeremos um texto breve, que traga aquilo que é de mais importante e específico ao processo estrutural (JUSTIÇA FEDERAL, 2024).

De fato, ao se examinar o relatório final do trabalho, vê-se que é conciso, breve, contando com apenas 16 artigos destinados a dispor sobre os aspectos mais relevantes do processo estrutural, como a função do magistrado, as técnicas processuais adequadas e o plano de atuação.

O trabalho final foi convertido integralmente, sem alterações, no Projeto de Lei nº 3, de 31 de janeiro de 2025 (BRASIL, 2025), aguardando andamento, até o presente momento, na Secretaria Legislativa do Senado Federal.

Por sua vez, os tribunais têm avançado no que concerne a processos estruturais, merecendo destaque a atuação do Supremo Tribunal Federal nesse sentido. Naturalmente, o papel do STF, enquanto Corte responsável pela guarda da Constituição, está intimamente atrelado às capacidades desse modelo processual.

Conforme as palavras do ex-Ministro Luís Roberto Barroso, tais processos se distinguem por “sua especial aptidão para enfrentar contextos de inércia ou de atuação deficitária do poder público, frequentemente associados à perpetuação de violações sistemáticas de direitos fundamentais” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2025, p. 10). Nessa perspectiva, constituem instrumentos relevantes para a transformação de realidades –

ou melhor, de estado de coisas – inconstitucionais pela Corte, com base nos fundamentos da Constituição.

Antes de adentrar nos detalhes atrelados ao trato do STF com processos estruturais, vale esclarecer que este não foi o primeiro tribunal a dar atenção e importância a esse novo modelo de processo.

No âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), foi criada a Coordenadoria de Apoio a Demandas Estruturais, componente do Sistema de Conciliação (Sistcon), por meio da Portaria nº 49/2022³¹. O foco da Coordenadoria é ser um centro de apoio aos magistrados e magistradas na aplicação das técnicas do processo estrutural às demandas em andamento, auxiliando na resolução de litígios complexos e estruturais, preferencialmente pela via consensual (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO, 2022).

Um exemplo de caso tratado pela Coordenadoria é o que envolve a Praia do Campeche, em Florianópolis/SC, em tramitação nos autos do processo nº 5006211-46.2022.4.04.0000. Trata-se de um problema estrutural histórico, que remonta aos anos de 1990 a 2020, período em que foram construídas inúmeras edificações em áreas restritas, áreas de preservação permanente e bens de uso comum do povo. Tais construções causavam danos à regeneração natural da restinga (fauna) e erosão marítima, contribuindo para o avanço do mar em direção à faixa de areia, o que punha em risco a vida dos habitantes (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO, 2025).

Diante disso, o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou diversas ações individuais com o objetivo de obter a reparação dos danos ambientais. A atuação do Sistcon se deu no sentido de promover inspeção judicial para escuta dos habitantes e compreensão mais clara da complexidade do problema, bem como na promoção de audiência pública destinada à delimitação dos parâmetros para a produção de prova pericial única. O problema abrange também o aspecto complexo de eventual realocação da população e a regularização fundiária e ambiental da região.

De modo semelhante, o Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF-6) instituiu a Coordenadoria-Adjunta de Demandas Estruturais e Projetos Especiais, enquanto órgão auxiliar, quando da aprovação do Regimento Interno do Tribunal pela Resolução PRESI nº 14/2022 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO, 2022).

³¹ Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/diario/download.php?id_publicacao=8460. Cerca de um ano após a sua publicação, a Portaria nº 49/2022 teve seu texto atualizado pela Portaria nº 586/2023, que se encontra disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2023/kgw14_portaria-586.pdf. Acesso em: 23 nov. 2025.

Um dos principais trabalhos dessa Coordenadoria se originou da delegação de competência feita pelo STF ao TRF-6 para o monitoramento do Novo Acordo da Bacia do Rio Doce, firmado no esteio do processo de Petição Cível (PET) nº 13.157/DF (BRASIL, 2024). Diante da ineficiência do acordo inicialmente realizado para a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de rejeitos de mineração em Mariana/MG, de propriedade da Samarco Mineração, em 2015, iniciou-se um movimento para repactuação do acordo perante o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que foi homologado no referido processo e a fiscalização do seu cumprimento foi delegada.

A partir de então, o TRF-6 é o encarregado pela apresentação semestral de relatórios sobre a evolução do cumprimento do acordo ao público em geral e ao STF, bem como pela realização de tentativas de solução consensual de eventuais problemas envolvendo a execução (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO, 2025, p. 4).

Como notado, a Justiça Federal foi pioneira na institucionalização de avanços nessa área, com a criação de órgãos auxiliares dedicados exclusivamente ao trato com demandas estruturais e complexas. Seguindo o exemplo dos tribunais subordinados, o Supremo Tribunal Federal também criou seu próprio órgão auxiliar, o Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC), vinculado ao Gabinete da Presidência, ao qual vai ser dada atenção específica no próximo tópico.

3.3 NÚCLEO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS E COMPLEXOS (NUPEC) DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O NUPEC, antes chamado de Cadec³², foi criado durante a gestão da ex-Ministra Rosa Weber na Presidência do STF, por meio da Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022 (BRASIL, 2022). Após a assunção da gestão pelo ex-Ministro Luís Roberto Barroso, em 28 de setembro de 2023, foi editado o Ato Regulamentar nº 27, de 12 de dezembro de 2023, que vincula o Núcleo à Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), com a missão de, como o próprio nome diz, assessorar a Presidência e os Gabinetes dos Ministros (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2025).

A criação do Núcleo demonstra o avanço do STF na condução de processos com técnicas estruturais, permitindo o recrutamento de especialistas e a construção de memória

³² O nome inicial do órgão era Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC), unidade integrante do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (Cesal/STF), nos termos do art. 1º, inciso III, da Resolução supracitada.

institucional para auxiliar em eventual mudança do magistrado condutor do processo e servir como repositório de boas práticas (VITORELLI, 2024, p. 275). O NUPEC é composto, hoje, por três especialistas, sendo um doutor em economia e dois juristas.

Segundo relatório de dados coletados entre outubro de 2023 e setembro de 2025 pela Suprema Corte (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2025)³³, o NUPEC já impactou positivamente trinta decisões estruturais e/ou complexas, bem como monitora, atualmente, o total de dez processos.

Frisa-se aqui as pontuações de Vitorelli (2024, p. 275) no sentido de que órgãos como esse Núcleo têm potencial para prover apoio ao magistrado em diversas frentes de atuação, por exemplo: organização de audiências, condução de sessões extrajudiciais e elaboração e implementação de medidas de transparência da informação.

Comumente, as demandas estruturais têm sido apresentadas ao STF na forma de Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs). Em nada obstante, a Corte já tratou de problemas estruturais em sede de habeas corpus coletivo e de tema de repercussão geral, como a exemplo do Tema 698 (BRASIL, 2023), que delimita a intervenção do Judiciário em políticas públicas, estabelecendo que, de modo geral, quando voltada à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, tal atuação não viola o princípio da separação dos poderes.

Entre as ADPFs atualmente monitoradas pelo NUPEC encontra-se a ADPF nº 709, objeto central do presente trabalho, na qual são discutidos o fortalecimento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS) e a desintrusão de oito terras indígenas em estado crítico, o que vai ser melhor explorado no próximo capítulo.

A situação dos processos estruturais no STF foi transformada com o ajuizamento da paradigmática ADPF nº 347 (BRASIL, 2015), que versa sobre a situação caótica e degradante do sistema prisional brasileiro, requerendo à Suprema Corte que seja declarado um Estado de Coisas Institucional (ECI) (SERAFIM, 2023, p. 115). Quando da apreciação dos pedidos cautelares, o Ministro Marco Aurélio, relator da ação, reconheceu a configuração do ECI, como pretendido pela parte autora, e determinou a liberação de verbas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

Em fase avançada, o julgamento, com a prevalência do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, culminou na tese de que há um estado de coisas inconstitucional no sistema

³³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC*. Brasília:| STF, 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 24 nov. 2025.

carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais, tendo sido determinado à União, Estados e Distrito Federal que fossem elaborados planos de reestruturação da situação de desconformidade. Em seu momento atual, o Ministério da Justiça, juntamente com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do Conselho Nacional de Justiça, elaborou o plano Pena Justa, já homologado pelo Tribunal, estando pendente a homologação dos planos dos Estados e do Distrito Federal, pois foi pedida vista do processo pelo Ministro Edson Fachin em outubro de 2025 (BRASIL, 2015).

Essas e outras ações mostram que os benefícios atrelados à dedicação do STF a problemas estruturais são inquestionáveis. Como a mais alta Corte do país, o Supremo tem autoridade para mobilizar gestores institucionais do topo da pirâmide hierárquica e fazer com que medidas sejam implementadas de forma breve e efetiva. Para isso, o custo a ser pago é a redução do espaço para um diálogo amplamente condicionado, em virtude de as vozes divergentes tenderem a não se apresentar ou se conformar com a opinião majoritária, em um fenômeno chamado de viés de conformidade³⁴ (VITORELLI, 2024, p. 260-261).

Além do comprometimento de um diálogo horizontal e igualitário, ideal para a construção de soluções consensuais e universais, a produção de prova na Corte resta dificultada, pois os tribunais não são organizados para essa produção em tempo e modo razoáveis, o que pode limitar a quantidade de dados disponíveis para subsidiar a decisão (VITORELLI, 2024, p. 261).

Existem dificuldades, também, atreladas às técnicas processuais adequadas para a condução dessas ações na Suprema Corte. O mencionado Projeto de Lei n° 3, de 2025, já cuida de dispor sobre as principais técnicas eleitas como adequadas para tanto pelo grupo seletivo de juristas que compôs a Comissão elaboradora. Podemos citar as medidas de cooperação judiciária e interinstitucional e de tomada de decisões provisórias ou parciais de mérito.

Ademais, é preciso compreender que o processo estrutural deve ter fim, ainda que os resultados alcançados não sejam os ideais traçados no início de sua condução. A proposta central desses processos é promover melhorias em situações em que há violação massiva e reiterada de direitos fundamentais causada por litígios de natureza estrutural. Dessa forma,

³⁴ Trata-se de fenômeno estudado na seara da psicologia dos comportamentos éticos e da tomada de decisões. O viés de confirmação, ou de conformidade, sinaliza a predisposição do indivíduo em escolher dados e informações que confirmem a sua inclinação inicial. Por exemplo, quando um juiz, antes de adentrar no caso, fixa seu posicionamento inicial e tende a escolher provas e argumentos que o confirmem, afastando aqueles que o contrariem. A respeito, ver: DE CREMER, David (ed.). *Psychological perspectives on ethical behavior and decision making*. Charlotte, NC: Information Age Publishing, 2009.

havendo mudança suficiente para solucionar minimamente a realidade indesejada, a intervenção terá sido bem-sucedida.

É contraproducente que se eternize uma demanda estrutural pela constante mudança de seu objeto. A título ilustrativo, não se mostra adequado que, para solucionar falhas ou omissões na prestação do serviço de saúde em uma comunidade, se comece resolvendo a falta de profissionais médicos, depois se resolva a falta de medicamentos, e depois o saneamento básico da região, sem que a demanda tenha fim. Se fosse assim, o Judiciário passaria a tomar as responsabilidades dos gestores públicos nas políticas envolvendo direitos fundamentais, sem que estes cuidassem por “suas próprias mãos” dos problemas que cabem às funções lhe foram dadas democraticamente pelo povo. Assim como pontua Vitorelli (2024, p. 287):

É melhor encerrar um processo estrutural, aferir os seus resultados e, se for o caso, iniciar outro, com enfoque diverso, do que permitir que ele se transforme em uma busca infinita de objetivos cada vez mais ousados ou variados (VITORELLI, 2024, p. 287).

O autor propõe duas estratégias para identificar o momento oportuno para o encerramento de um processo estrutural (VITORELLI, 2024, p. 288), quais sejam: i) definição de indicadores que, quando alcançados, sinalizem esse momento; e ii) definição de prazo para monitoramento e intervenção, ao final do qual o processo será encerrado, independentemente da situação dos indicadores.

Na prática, nem sempre será possível encerrar o processo utilizando uma dessas estratégias em razão da própria instabilidade da demanda, que pode levar a conclusões distintas, mas não menos satisfatórias. Enfatiza-se aqui o primeiro processo estrutural encerrado no STF, cujo monitoramento era feito pelo NUPEC: a Suspensão de Liminar (SL) nº 1696, formulada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, cujo objetivo era retomar os efeitos de decisão do juízo de primeiro grau que determinava o uso de câmeras corporais nas operações destinadas a responder ataques praticados contra policiais militares (CASIMIRO; NAVARRO; MELLO, 2025).

O então Ministro Presidente Luís Roberto Barroso reconheceu o caráter estrutural do processo, designando que o NUPEC fosse responsável pela fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado de São Paulo. Após o agravamento da situação concreta em relação ao cenário inicial, bem como diante da complexidade técnica do tema e dos desafios relacionados à implementação da política de segurança pública, o caso foi encaminhado ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), tendo sido concluído com a

homologação de acordo em 08 de maio de 2025, depois da realização de três audiências de conciliação.

Por sua vez, transcorridos pouco mais de cinco anos desde o seu início, a ADPF 709 é a primeira ação estrutural de controle concentrado de constitucionalidade a ser finalizada no campo da Suprema Corte. Inicialmente voltada à proteção efetiva e emergencial dos povos indígenas em face da disseminação do coronavírus em 2020, a ação passou a contemplar, com o seu desenvolvimento, a reestruturação do SasiSUS e a tutela da integridade territorial (VIÉGAS, 2025).

A referida ação foi concluída em 26 de setembro de 2025, após o Ministro relator Luís Roberto Barroso reconhecer que a União havia superado a situação de desconformidade constitucional, em conjunto com a determinação de algumas obrigações adicionais como instrumentos para prevenir retrocessos. O caso vai ser estudado detidamente no próximo capítulo, entretanto, por ora, é interessante destacar, desde já, que a ADPF 709 consistiu em uma experiência inovadora, não apenas por ser a primeira ação estrutural em sede de controle concentrado de constitucionalidade eficientemente encerrada pelo Tribunal, mas também por ter percorrido todos os ciclos do processo estrutural.

Ante o exposto, chega-se à conclusão de que, apesar das citadas dificuldades institucionais da Suprema Corte para lidar com processos estruturais, os benefícios decorrentes da atuação do STF na área prevalecem indubitavelmente, tendo o avanço no trato desses processos ficado claro com a própria criação do NUPEC como órgão auxiliar do Tribunal para assessoramento jurídico e técnico, no que tange a litígios estruturais.

4 JULGAMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF) Nº 709

Como mencionado no primeiro capítulo do presente trabalho, o ano de 2020 já começou de forma turbulenta devido à crise de saúde pública de alcance internacional causada por um novo coronavírus, com o qual os humanos ainda não haviam se deparado até então. A chegada desse vírus ao Brasil, nos primeiros meses daquele ano, revelou falhas e omissões estruturais e sistêmicas na prestação do serviço de saúde que já não puderam ser disfarçadas pelo Poder Público.

Introduzido no Brasil por pessoas da alta classe que viajaram ao exterior e se contaminaram, o vírus da Covid-19 afetou as camadas mais pobres da população mais gravemente e intensamente, acentuando as desigualdades sociais já existentes (LUPION, 2020). Isso se explica pelas condições mais precárias para o cumprimento das medidas de isolamento social e para o tratamento da doença no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Em bairros periféricos, por exemplo, a quantidade de moradores por residência é maior e a insuficiência financeira força muitos a saírem para trabalhar.

Nessa mesma lógica, o vírus afligiu grupos vulnerabilizados por questões históricas e estruturais, sendo um deles os povos indígenas, tanto aqueles cujo contato é mais remoto (isolados ou de contato recente), quanto os que vivem em centros urbanos, cada um sendo atingido conforme suas especificidades.

Os atos comissivos e omissivos do Estado quanto às medidas de prevenção e de tratamento da Covid-19 em favor desses povos, atrelado às vulnerabilidades de natureza imunológica, sociocultural e política que os afetam, produziram um cenário em que a taxa de mortalidade entre os indígenas era de 9,6%, em contraste com 5,6% na população em geral, segundo dados fornecidos pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) no protocolo inicial da ADPF 709 (BRASIL, 2020b, p. 6).

De modo geral, os povos indígenas são mais vulneráveis imunologicamente a doenças infectocontagiosas, por sua menor exposição a tais patologias. Além disso, o modo de vida tradicional das comunidades aldeadas, marcado por intenso contato, com compartilhamento de habitações, bem como o fato de, em alguns casos, viverem em localidades remotas ou de difícil acesso, os levam à vulnerabilidade sociocultural. Não dispensada, ainda, a vulnerabilidade política, tendo em vista a baixa representatividade desses povos nos espaços de tomada de decisões políticas (BRASIL, 2020b, p. 5-6).

A parte autora da ação denunciou, igualmente, atos omissivos e falhos do Poder

Público: i) na contenção ou retirada de invasores das terras tradicionais, os quais entram nas áreas para praticar ilícitos, como garimpo e exploração madeireira; ii) em ações imperitas do Governo, que permite o ingresso de equipes médicas nas comunidades sem o cumprimento de quarentena e a observação de medidas preventivas; iii) em decisão da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) de só prestar assistência especializada de saúde a povos residentes em terras indígenas homologadas, deixando o auxílio aos povos não aldeados (urbanos) e aldeados que vivem em terrenos não homologados a cargo do SUS geral; e iv) na não elaboração de um plano pormenorizado e concreto, que contenha uma estratégia de proteção dessas comunidades e um cronograma de implementação, com a participação das comunidades indígenas (BRASIL, 2020b, p. 6-7).

Em primeiro lugar, será explicado o contexto de combate ao coronavírus durante a pandemia da Covid-19 pelos povos indígenas, que culminou no ajuizamento da ADPF 709. Em segundo lugar, serão analisadas as decisões proferidas “em cascata” que possibilitaram a resolução da demanda, com sua conclusão em setembro de 2025, e as técnicas do processo estrutural utilizadas para tanto. Em último lugar, serão tecidos breves comentários sobre os ensinamentos deixados por essa ação para os estudos sobre a resolução de demandas estruturais e complexas e sobre o procedimento a ser adotado pelos tribunais em outros processos com necessidades semelhantes.

4.1 A CRISE SANITÁRIA DE COMBATE AO VÍRUS DA COVID-19 NAS COMUNIDADES INDÍGENAS

As ações de combate ao vírus da Covid-19 nas comunidades indígenas foram atravessadas por diversas ações falhas e omissões do Poder Público. Para se ter prestação pública de serviços bem-sucedida e efetiva, é preciso, inicialmente, compreender as particularidades, circunstâncias e culturas próprias de cada comunidade, assim o é, também, na área da saúde.

Nesse sentido, de acordo com a definição normativa dada pelo Ministério da Saúde e pela FUNAI³⁵, os povos indígenas isolados são aqueles que, por escolha própria, preferem não

³⁵ As definições de povos indígenas isolados e de recente contato constam do art. 2º da Portaria Conjunta nº 4.094/2018 do Ministério da Saúde e da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI). Cf. BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria Conjunta nº 4.094, de 20 de dezembro de 2018**. Define princípios, diretrizes e estratégias para a atenção à saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Diário Oficial da União, [S.l.], 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57220459. Acesso em: 1 dez. 2025.

manter contato constante com os demais grupos da sociedade em geral. Já os povos de contato recente, ou inicial, são os que mantêm relação ocasional, intermitente ou permanente com a sociedade nacional, possuindo reduzido conhecimento sobre os usos, línguas e costumes exógenos.

Conforme explica o Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto sobre a medida cautelar requerida no bojo da ADPF 709, a busca por soluções para problemas públicos deve contar com o auxílio desses povos, para que possam expressar suas demandas e necessidades, por meio da garantia do diálogo intercultural. Ver abaixo trecho do voto do Ministro relator:

Como já observado, cada comunidade tem suas particularidades, circunstâncias e cultura próprias. É imprescindível que tais povos possam expressar suas necessidades e auxiliar o Estado na busca de soluções. Por essa razão, toda e qualquer decisão que envolva povos indígenas deve assegurar também um diálogo intercultural (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2025, p. 226).

Na prática, o que se viu em 2020 foram decisões tomadas unilateralmente pelos órgãos públicos, que não eram adequadas tampouco efetivas diante do cenário de fato vivenciado pelas comunidades indígenas à época. Entidades de representação social desses povos denunciam, por exemplo, que, em 16 março de 2020, a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) emitiu informe técnico com recomendação para isolamento domiciliar de indígenas infectados que não precisassem de hospitalização³⁶. É evidente que o modo de vida tradicional em aldeias não permite que tal isolamento funcione da maneira idealizada.

Logo depois, foi emitido o Informe Técnico nº 4, de 30 de março de 2020 (SECRETARIA ESPECIAL DE SAÚDE INDÍGENA, 2020), em conjunto pela SESAI e pelo Ministério da Saúde, no qual deixa-se de mencionar a necessidade de teste de reação ao vírus pelos agentes de saúde antes de ingressarem nas terras indígenas. Resultado disso é o fato de que o primeiro caso confirmado de Covid-19 nas aldeias é de uma indígena que se infectou ao ter contato com médico diagnosticado com a doença, após retornar de férias (FRAZÃO, 2020).

Não se sustenta eventual argumento de que a pandemia exige respostas rápidas e imediatas e, por essa razão, não é cabível que se dialogue com os indígenas para construir conjuntamente soluções à crise, ainda nas palavras do Ministro Luís Roberto Barroso:

Tampouco procede a alegação de que a pandemia demanda ações emergenciais e velocidade de resposta que autorizariam o afastamento extraordinário da

³⁶ As informações estão disponíveis na plataforma “Covid-19 e os Povos Indígenas”, destinada ao monitoramento da situação indígena durante a pandemia do novo coronavírus no Brasil. Disponível em: <https://covid19.socioambiental.org/index.html>. Acesso em: 01 dez. 2025.

participação indígena. O que se postula nesta ação é a complementação de tais ações com medidas que são imprescindíveis para torná-las eficazes e que não foram providenciadas pelo Poder Público, a despeito da sua atuação emergencial. Ai está a relevância e a necessidade da participação. Por isso se requer a elaboração de um plano concreto, com cronograma de implementação e identificação das autoridades responsáveis (BRASIL, 2020b, p. 22-23).

Vale ressaltar que a Constituição Federal (BRASIL, 1988), no art. 231³⁷, assegura aos povos indígenas o direito à autodeterminação, isto é, à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Seguindo o mesmo raciocínio, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que possui *status* de norma interna no Brasil, estipula sobre o direito dos povos indígenas à autodeterminação e à identidade cultural.

Apesar do arcabouço normativo de proteção, o enfrentamento da Covid-19 pelos povos indígenas no Brasil esteve atrelado a invasões nas terras tradicionais, aumentando o risco de contágio nas comunidades. Esse problema não é novo, nem sua causa está associada à pandemia, tratando-se, na verdade, de uma questão antiga e histórica, vinculada à própria formação do país. No âmbito da ADPF 709, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) estimou a presença de cerca de 20.000 invasores em apenas uma área, o que torna a situação mais complexa pelo alto risco de conflito armado.

Povos indígenas das terras Raposa Serra do Sol, Yanomami e Aldeia Panorama, por exemplo, denunciam que, com a crise em saúde causada pela Covid-19, os invasores, dentre grileiros, garimpeiros e madeireiros, viram brechas para avançar nas terras protegidas, a partir da diminuição das atividades e do ritmo de trabalho por agentes do governo para evitar o contágio da doença.

Sobre isso, Nara Baré, coordenadora-geral da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), quando entrevistada pelo Nexo Jornal, explicou que, em tempos de pandemia, as invasões não apenas representam um problema social, mas também de saúde.

Pessoas de fora podem infectar nossas mulheres, jovens e sábios anciões. Tememos mortes coletivas e a extinção dos povos, como aconteceu ao longo da história, com casos de epidemias de doenças que levaram ao extermínio de muitos dos nossos parentes (VICK, 2020).

A atuação dos órgãos governamentais, como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), vinculada ao Ministério da Justiça e responsável pela promoção da

³⁷ BRASIL. Constituição (1988). Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

política indigenista, reduziu-se em proibir a entrada nas terras protegidas, sem atuar proativamente na observação das invasões para efetivamente remover os que não deveriam estar ali.

Outra questão que precisa ser apresentada no enfrentamento da Covid-19 é a negativa dos órgãos governamentais em prestar atendimento de saúde a indígenas residentes em áreas urbanas ou não aldeados. A Nota Técnica nº 5, de 8 de maio de 2020, emitida pela SESAI, deixa claro que indígenas em “contextos urbanos” seriam submetidos ao atendimento pelo SUS geral, em que pese a ausência de respaldo jurídico para a tomada dessa decisão excludente pela União, de acordo com a compreensão do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial (REsp) nº 1.064.009/SC, julgado em 4 de agosto de 2009, pelo Ministro relator Herman Benjamin (CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2022, p. 26).

O direito à autodeterminação não protege apenas a escolha por viver em aldeias isoladas ou com pouco contato com a sociedade em geral, mas também a opção por não viver em aldeias ou em centros urbanos, não deixando de ser indígenas por isso. Assim, a SESAI, enquanto coordenadora e gestora do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena no âmbito do Sistema Único de Saúde (SasiSUS), tem o dever de prestar assistência aos não aldeados, atentando-se à sua identidade étnica e cultural, de modo específico.

De acordo com o relato feito na ADPF 709 (BRASIL, 2020a), nota-se que a União também defendia que os indígenas aldeados, mas que não possuíam suas terras homologadas, não podiam acessar os serviços do SasiSUS, precisando, assim como os não aldeados, submeter-se ao SUS geral. Isso dentro de um contexto em que o Governo Federal afirmava não pretender homologar mais nenhuma terra indígena, estimulando, ao contrário, a sua exploração econômica (G1, 2019).

Compreendendo que o reconhecimento de um grupo como indígena não é vinculado à homologação do direito à terra, o Ministro relator Luís Roberto Barroso determinou, em cognição sumária, a “imediata extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos aldeados situados em terras não homologadas” (BRASIL, 2020b, p. 28-29) e, por sua vez, determinou que a extensão alcançasse também indígenas não aldeados (urbanos) sem condições de acesso ao SUS geral (BRASIL, 2020b, p. 31).

Não se pode deixar de mencionar o problema da subnotificação de morbidade e mortalidade dos indígenas em contexto urbano acometidos pela Covid-19. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) foram algumas das entidades que notaram a subnotificação dos dados de

óbitos divulgados pela SESAI nos boletins informativos. Veja-se: em 18 de setembro de 2020, a COIAB apurava 23.960 indígenas infectados pelo coronavírus e 652 óbitos na região amazônica, ao passo em que os dados oficiais da SESAI informavam 20.732 indígenas infectados e 317 óbitos (OSOEGAWA; LISBOA; NOGUEIRA, 2021, p. 243).

Contextualizado o momento em que surgiu a motivação da ADPF 709, cumpre explicar as técnicas procedimentais e decisórias que possibilitaram a resolução bem-sucedida do problema estrutural, as quais, inclusive, marcam um exemplo democrático e paradigmático de processo.

4.2 MODELO DEMOCRÁTICO E PARADIGMÁTICO DE RESOLUÇÃO

De modo geral, o processo estrutural visa à transformação de um estado de coisas que se encontra em desconformidade com o que se enxerga ser o estado ideal para garantia de direitos fundamentais. Assim, por intermédio da atuação do Judiciário, submete-se à reestruturação uma determinada estrutura (instituição, política ou programa) cujo mau funcionamento é a causa do litígio que motiva o processo (VITORELLI, 2024, p. 258).

Interessante pontuar que “o processo estrutural (...) é a pior solução para esses casos (dotados de alta complexidade e conflituosidade), sendo melhor apenas que todas as outras que já foram tentadas”, como diz Vitorelli (2024, p. 256), ao parafrasear Winston Churchill³⁸.

As técnicas utilizadas para lidar com tais complexidade e conflituosidade, que são inerentes ao litígio estrutural, são as mais diversas possíveis. Conforme o grau de intervenção do Judiciário, bem como o diálogo deste com o Executivo, o Legislativo e o povo, definem-se três paradigmas principais que podem ser usados na orientação de um processo estrutural, são eles: o *strong-form review*, o *weak-form review* e o *democratic experimentalism* (FRANÇA; SERAFIM; ALBUQUERQUE, 2021, p. 7).

Para o desenvolvimento do presente trabalho, importa adentrar no conceito do paradigma experimentalista, que foi utilizado pela Suprema Corte no processo decisório da ADPF 709. Sob à luz desse paradigma, criado por Sabel e Simon (2004, p. 1019), os tribunais devem estabelecer permanente diálogo com os poderes políticos, além de abrir a discussão para os segmentos populacionais afetados pela inércia estatal, incluindo-os no processo de

³⁸ Vitorelli faz referência à frase atribuída ao ex-primeiro-ministro britânico Winston Churchill, proferida em 19 de maio de 1943, ao discursar para o Congresso Americano: “A democracia é a pior forma de governo, exceto por todas as outras formas que já foram tentadas ao longo história”.

deliberação para a superação do estado de coisas indesejado (LIEBENBERG; YOUNG, 2014, *apud* GARCÍA; KLARE; WILLIAMS, 2014, p. 240).

Três características são marcantes na ideia central do experimentalismo: a primeira é a negociação entre as partes interessadas, incluindo terceiros afetados indiretamente pelo problema que não sejam partes formais no processo; a segunda é um regime de regras rotativas, oriundas da negociação, com caráter provisório, de modo a viabilizar a reavaliação e revisão constante das medidas estruturantes tomadas no decorrer do processo, entendendo-se pela necessidade de um modelo flexível de regras; e, por fim, a transparência quanto a essas medidas e ao próprio procedimento, para que sejam públicos, garantindo a prestação de contas (tradução livre)³⁹ política, que não havia no estado de coisas em desconformidade (FRANÇA; SERAFIM; ALBUQUERQUE, 2021, p. 9-11).

Nos Estados Unidos, os autores Sabel e Simon (2004, p. 1021) apontam para uma transição do modelo “comando e controle” para o experimentalismo nas áreas mais comuns em que se inserem os processos estruturais (educação, saúde, sistema carcerário etc.) nos últimos anos.

As técnicas decisórias usadas pelo Ministro Luís Roberto Barroso no decorrer da ADPF 709 deixam evidente a influência do novo paradigma experimentalista. Cabe explicitar aqui as principais delas: i) a busca incessante pela consensualidade; ii) a diligência na elaboração e revisão de diversas versões de planos colaborativos; iii) o fomento ao diálogo intercultural; iv) a instalação de sala de situação; e v) o recebimento, pelo relator, do pedido de aditamento à inicial como requerimento em “simples petição” (ZANETI JÚNIOR *et al.*, 2024, p. 321).

Durante o processo, o Ministro relator optou reiteradamente por “delegar” a solução dos problemas, tanto complexos, quanto simples, às partes. Todavia, o incentivo à consensualidade não foi desenfreado, pois ficava determinado que, quando as partes não chegassem a um consenso, a decisão seria tomada pelo próprio relator, garantindo que a ação alcançasse um resultado efetivo, no que Zaneti Júnior *et al.* (2024, p. 322) chamaram de “estímulo controlado” à consensualidade.

Com efeito, a prática desse estímulo controlado está alinhada, inclusive, com o posicionamento do Legislativo quanto ao tema, como se vê no art. 10 do mencionado Projeto de Lei nº 3, de 2025, o qual propõe disciplina sobre o processo estrutural. Veja a seguir a redação do referido artigo:

³⁹ No original: *accountability*.

Art. 10. O processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes e demais interessados.

§2º **Nas questões em que o consenso não for possível, o juiz deve, preferencialmente, adotar decisões parciais ou provisórias, ou expedir recomendações**, devolvendo às partes e aos demais interessados a oportunidade de escolher novos meios de efetivação da tutela jurisdicional, de produzir novas diligências instrutórias ou negociais ou de complementar os espaços decisórios não exauridos nos pronunciamentos judiciais anteriores. (grifo próprio)

Por sua vez, os planos colaborativos consistiram na principal determinação contida na decisão tomada pelo STF em sede cautelar no âmbito da ADPF 709, para que a União elaborasse e implementasse: i) um Plano de Barreiras Sanitárias para a proteção e promoção da saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato; e ii) um Plano Geral de Enfrentamento da Covid-19 para os Povos Indígenas brasileiros (LOPES OLSEN; VAN DER BROOKE, 2021, p. 571).

Os ditos planos são chamados de colaboradores exatamente em razão da determinação para que deles participassem entes públicos, o Conselho Nacional de Direitos Humanos e representantes das comunidades indígenas, além de apoio técnico por parte da Fundação Oswaldo Cruz e do Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), enquanto consultores *ad hoc*, para que fossem construídas soluções consensuais.

Importante frisar que a iniciativa de elaboração desses planos se deu sempre pela União, pois a esta caberia, em condições normais, a elaboração e implementação de políticas públicas em favor das populações indígenas, enquanto a revisão ficou sob a responsabilidade dos demais participantes (autores, *Amici Curiae*, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, dentre outros) (ZANETI JÚNIOR *et al.*, 2024, p. 322).

Essa delegação das tarefas de elaboração, implementação e revisão dos planos de ação se mostra plenamente adequada, pois afasta eventual contra-argumento de que o Judiciário estaria tentando imiscuir-se nas esferas federativas de competência dos demais Poderes, bem como porque respeita as capacidades institucionais do STF, o qual não detém expertise técnica ou operacional na área.

Sem querer adentrar a fundo no tema da intervenção do Judiciário em políticas públicas, pois trata-se de um debate antigo, complexo e cheio de especificidades, o qual não está incluído no propósito deste trabalho, mas cabe esclarecer, conforme explica Vitorelli (2024), que:

A proposta do processo estrutural é justamente que o Judiciário não diga o que fazer, mas sim que o Judiciário funcione apenas como o ambiente adequado para a gente

romper com a inércia e para que as próprias pessoas, os próprios agentes tomadores de decisão se congreguem para chegar à solução desses problemas complexos (VITORELLI, 2024).

Tanto é que, também no Projeto de Lei nº 3, de 2025, o §1º do art. 10 estabelece que, sempre que possível, o magistrado condutor do processo facultará a elaboração da versão inicial do plano de reestruturação ao sujeito encarregado da própria atividade sobre a qual versa o processo, valorizando o seu conhecimento quanto ao objeto e considerando os obstáculos e as dificuldades reais da implementação das medidas (VITORELLI, 2024).

Quanto ao diálogo intercultural, cuidou-se da efetiva inclusão dos grupos afetados pelo problema estrutural na construção da solução almejada, a partir do reconhecimento de que as comunidades indígenas são heterogêneas e que, por essa razão, têm pautas e reivindicações diferentes (VIANA; BARBALHO, 2025, p. 184).

A abordagem judicial dialógica e colaborativa converge com a orientação dos atores internacionais de proteção dos direitos humanos. Note-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) alertava sobre o dever do Estado garantir o direito à saúde em coordenação com os povos indígenas e tribos, sem deixar de observar as práticas tradicionais em um enfoque intercultural (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2021, p. 29-35).

É digno de nota também que a petição inicial da ADPF 709 menciona a Declaração Conjunta expedida em junho de 2020 pela CIDH e representantes das Nações Unidas para os direitos humanos na América do Sul, na qual orientam os Estados da região que:

as medidas de mitigação e recuperação de danos devem valorizar em seu projeto, implementação e avaliação as prioridades de desenvolvimento dos povos indígenas [...]. É especialmente importante que os Estados garantam processos de consulta prévia, livre e informada, culturalmente apropriados e de boa fé para os povos e comunidades indígenas sobre qualquer nova política de recuperação que possa afetar seus direitos e interesses legítimos. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2020)

O relator da ação, Ministro Luís Roberto Barroso, em antecipação ao seu voto da sessão plenária que referendou as medidas concedidas em sede cautelar na ADPF 709 (BRASIL, 2020c), explicita que uma das premissas do julgamento foi:

estabelecer um diálogo intercultural entre Poder Executivo, Poder Judiciário e povos indígenas, prática que, além de ser determinada por documentos internacionais de que o Brasil é signatário, abre caminho para que os principais afetados pela política pública em questão possam contribuir para seu aperfeiçoamento. [...] Há um certo antropocentrismo em que se condicionou achar que os índios são todos iguais, são a

mesma coisa. Na verdade, são culturas e tradições diferentes, que têm o direito de vocalizar seus interesses e pretensões (BRASIL, 2020c).

Outra medida que merece destaque é a criação da sala de situação, idealizada pelo Poder Executivo para monitoramento, controle e discussão de políticas públicas. Na seara da saúde para os povos indígenas, essa medida foi regulamentada pelo Governo Federal por meio da Portaria Conjunta nº 4.094, de 20 de dezembro de 2018, entre Ministério da Saúde e FUNAI (BRASIL, 2018).

No caso da ADPF 709, havendo uma situação urgente e inexistindo regulamentação prévia, a sala de situação foi instaurada por decisão judicial, com a designação da primeira reunião a ser realizada em até 72 horas a partir da publicação da decisão (ZANETI JÚNIOR *et al.*, 2024, p. 323).

Em março de 2023, por exemplo, os membros da sala de situação eram: i) 4 representantes do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; ii) 4 representantes da FUNAI; iii) 5 representantes da SESAI; iv) 3 representantes da APIB; v) 1 representante do Ministério da Defesa; vi) 2 representantes da AGU; vii) 1 representante do MPF; viii) 1 representante da DPU; ix) 1 representante do CNJ; x) 1 representante da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira; e xi) 1 representante do Observatório dos Direitos Humanos dos povos Indígenas Isolados e de Recente Contato⁴⁰.

O papel da sala de situação era criar uma estrutura funcional que possibilitasse a operacionalização das medidas de enfrentamento à pandemia através do monitoramento da questão e da retirada progressiva de invasores das terras indígenas por representantes dos diversos atores institucionais, governamentais e populacionais envolvidos no caso concreto (VIANA; BARBALHO, 2025, p. 184).

Essa medida teve seu mérito reconhecido ao ser catalogada como uma boa prática a inspirar situações semelhantes em processos estruturais pelo Fórum Permanente de Processualistas Cíveis (2023, p. 97).

Ressalta-se, ainda, a medida tomada pelo relator de recebimento de pedido de aditamento à inicial como requerimento em “simples petição”, o que denota o caráter flexível inerente ao processo estrutural. Esse pedido foi apresentado pela entidade autora, durante a

⁴⁰ A informação foi extraída da ata da reunião da Sala de Situação Nacional do dia 31/3/2023 (ID.2460), inserida no processo da ADPF 709, Rel. Min. Roberto Barroso (BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. **Ata de reunião ADPF-709: Sala de Situação Nacional** (videoconferência), 31 mar. 2023. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 31 de março de 2023. Peça 2460. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766804927&prcID=5952986#>. Acesso em: 7 dez. 2025.

elaboração da quarta versão do Plano Geral, para que os povos indígenas aldeados situados em áreas não homologadas e os povos residentes em áreas urbanas (não aldeados) fossem incluídos como prioridade para o recebimento da vacina contra o coronavírus, pois o Plano Nacional de Vacinação não os teria contemplado (ZANETI JÚNIOR *et al.*, 2024, p. 324).

Como esperado, a União se opôs a tal pedido, afirmando que o objeto do requerimento deveria ser veiculado em ação autônoma. Todavia, o relator conheceu o pedido por meio de uma simples petição, conforme a compreensão de que sequer seria necessário o aditamento à inicial, já que um dos objetos da ação é a elaboração de Plano Geral de Enfrentamento à Covid-19, o qual deveria conter medidas concretas e articuladas de enfrentamento à crise.

A comunidade científica já tem se posicionado no sentido de propor um tratamento diferente aos litígios de interesse público (ou estruturais), tentando dimensionar a pretensão autoral à realidade concreta do conflito, o que implica a flexibilização do instituto processual do pedido. Dessa forma, fomenta-se a intervenção comedida e adequada da jurisdição em conflitos de interesse público, para que efetivamente se encerre a realidade causadora da violação massiva de direitos e se oferte acesso amplo à justiça aos mais diversos interessados no provimento jurisdicional (COTA; NUNES, 2018, p. 252-253).

Por último, não se pode deixar de mencionar a providência inovadora do Min. Luís Roberto Barroso para reconhecer a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) como legítima a propor a ação em comento, na condição de entidade de classe de âmbito nacional, nos termos do art. 103, inc. IX, da CRFB/1988⁴¹, apesar da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já ter limitado em momentos anteriores essa condição apenas a entidades representativas de pessoas que desempenham atividade econômica ou profissional.

Na compreensão do relator, a ideia de abertura do controle concentrado de constitucionalidade a entidades defensoras dos direitos humanos e a disposição dos artigos 231⁴² e 232⁴³ da Constituição Federal de 1988, os quais asseguram aos povos indígenas o direito de representar judicialmente seus interesses e o respeito à sua organização social, crenças e tradições, prevaleceram sob a jurisprudência passada (LOPES OLSEN; VAN DER BROOKE, 2021, p. 570).

À vista do exposto, tem-se a conclusão de que essa abordagem judicial dialógica e colaborativa, que abre espaço e incentiva a construção de soluções consensuais entre as partes

⁴¹ BRASIL. Constituição (1988). Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...) IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

⁴² Cf. nota 42 do presente trabalho.

⁴³ BRASIL. Constituição (1988). Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

interessadas, o monitoramento e a revisão constantes do desempenho dos entes responsáveis e a transparência das ações institucionais, ao mesmo tempo que respeita o modelo federalista de divisão das competências e a legitimidade democrática dos demais poderes, inaugura o constitucionalismo transformador, possibilitando a desestabilização e a abertura política de instituições, cujo mau funcionamento causa reiterada violação de direitos fundamentais e que se encontram imunes aos mecanismos convencionais de correção (VIANA; BARBALHO, 2025, p. 184).

Ressalta-se, ainda, que, como mencionado, as medidas adotadas no julgamento da ADPF 709 estão plenamente alinhadas aos avanços recentes dos estudos da doutrina e jurisprudência internacional sobre o tema dos processos estruturais.

4.3 A CONCLUSÃO E OS ENSINAMENTOS DA ADPF Nº 709 SOBRE PROCESSOS ESTRUTURAIS

Após pouco mais de cinco anos de tramitação, a ADPF 709 foi finalizada em 26 de setembro de 2025, com resolução do mérito, conforme já comentado no capítulo anterior. O ex-Ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, expressou que o processo estrutural não tem por objetivo alcançar um estado de coisas ideal, mas que, constatada melhora significativa na realidade em desconformidade com a Constituição, é preciso encerrá-lo (BRASIL, 2025, p. 3).

Não se deve confundir a finalidade do processo estrutural com a finalidade da política pública. A função do primeiro é reconhecer a existência de um problema estrutural, conduzir os envolvidos ao diálogo para que construam uma solução conjunta e assegurar o início da implementação dessa solução. Assim, o Judiciário busca a retomada da operação funcional e dialógica entre as autoridades públicas envolvidas, para que estas consigam progressivamente superar a situação que causa violação massiva e reiterada de direitos (CASIMIRO; NAVARRO; MELLO, 2024).

A alternativa utilizada para identificar o momento oportuno de encerramento do processo foi a análise técnica do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e da Controladoria-Geral da União (CGU). Em novembro de 2023, a Corte determinou que o Ministério da Saúde apresentasse plano de ação para aperfeiçoar o SasiSUS em até doze meses, com base no relatório de avaliação do CMAP. Em abril do ano seguinte, o Plano de Aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, elaborado pela SESAI, órgão do referido Ministério, foi homologado.

A CGU atuou durante a fase de implementação do referido Plano, tendo apresentado dois relatórios de monitoramento sobre os avanços obtidos e as dificuldades existentes. Com a apresentação do segundo Relatório de Monitoramento, a Advocacia-Geral da União (AGU) requereu a extinção do processo em razão do cumprimento das metas estabelecidas.

Cumpra ressaltar o progresso alcançado até a decisão de encerramento do processo, o qual se dividiu em dois eixos principais: a) a reforma de falhas estruturais no SasiSUS; e b) a desintração de oito terras indígenas em situação de emergência (BRASIL, 2025, p. 3).

O citado relatório de avaliação do CMAP surgiu a partir da constatação de que, apesar do fim da pandemia, “as falhas estruturais no SasiSUS não só impediam uma adequada efetivação do direito à saúde dos povos indígenas, mas também deixavam essas comunidades em situação mais vulnerável a futuras epidemias ou pandemias” (BRASIL, 2025, p. 6), inaugurando a segunda fase do processo.

A título de clareza, a primeira fase ocorreu durante a pandemia da Covid-19, tendo sido concluída com efeitos práticos significativos, alguns deles descritos no tópico anterior, como a inclusão de indígenas aldeados situados em terras não homologadas e de indígenas não aldeados como grupos prioritários na campanha de vacinação contra o coronavírus, além da criação da Sala de Situação para acompanhamento dos desafios da política de saúde indígena.

Voltando a adentrar na segunda fase, com base no relatório elaborado por iniciativa do próprio Executivo, na figura do CMAP, e com as contribuições da CGU durante a implementação, o plano desenvolvido pela SESAI avançou para, por exemplo: i) definir com clareza o público-alvo da política de saúde indígena; ii) adotar nova metodologia para a distribuição de recursos aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs); e iii) padronizar os instrumentos de contratação utilizados pelos DSEIs, com ações de capacitação correlatas.

No que tange à desintração das terras tradicionais, esse processo, à época da decisão resolutive do mérito, já tinha sido concluído em seis de oito dessas terras, e a previsão era de que até o final de 2025, as outras duas - Yanomami e Uru-Eu-Wau-Wau - seriam concluídas. Nada obstante não terem ainda sido finalizadas, obtiveram avanços significativos, como a redução de 98% dos garimpos ativos dentro da terra Yanomami, causando prejuízo de aproximadamente R\$ 400 milhões de reais aos invasores (BRASIL, 2025, p. 5).

A demanda relativa à desintração, contudo, continuou a ser acompanhada pela Corte nos autos da Petição nº 9.585, até a conclusão integral das medidas e a homologação dos respectivos planos de consolidação.

Não é adequado que apenas se encerre um processo estrutural de forma abrupta, sob pena de colocar em risco os avanços obtidos durante a sua condução. Por isso, o encerramento deve ser realizado de modo gradual e cuidadoso, através de um estado de transição entre o monitoramento judicial e a completa autonomia da instituição ou órgão reestruturado (CASIMIRO; NAVARRO; MELLO, 2024).

Na ADPF, coube à Controladoria-Geral da União (CGU) e ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) contribuir para o monitoramento das medidas de consolidação da reforma (BRASIL, 2025, p. 6), conferindo transparência à política de saúde indígena e auxiliando no seu contínuo aprimoramento.

É válido destacar que o próprio Projeto de Lei nº 3, de 2025, já citado previamente, dispõe em seu art. 8º, inciso VI, que o juiz poderá designar perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social.

As referidas medidas de consolidação determinadas pelo relator do caso foram a manutenção da Sala de Situação, criada durante a pandemia de Covid-19, para avaliar e discutir os planos de sustentabilidade das desintrações e os aperfeiçoamentos da política de integridade territorial indígena; a continuidade na elaboração de relatórios de monitoramento semestrais sobre as reformas no SasiSUS por mais dois anos; a realização de novo ciclo de avaliação com foco em implementação e resultados pelo CMAP, em 2028, combinando abordagem técnica especializada com a participação estratégica de conselhos locais e lideranças indígenas; a adoção, pela União, dos critérios sugeridos pelo CMAP e consolidados pelo Ministério da Saúde quanto à redistribuição dos recursos orçamentários; e, por fim, a criação de núcleos de inteligência pelo Ministério da Saúde para a produção de dados empíricos que serão usados como subsídios pelos gestores do SasiSUS para monitoramento e aprimoramento das políticas públicas de saúde indígena (BRASIL, 2025, p. 7).

Em um panorama geral, a ação em comento percorreu todos os ciclos do processo estrutural, desde a caracterização do litígio, com a identificação de suas causas e atores relevantes, até a implementação das medidas pactuadas, seguida do encerramento, quando se constatou a superação do problema (VIÉGAS, 2025).

O plenário da Suprema Corte extinguiu a ação por unanimidade, após reconhecer a superação do estado de desconformidade com a Constituição. Vale apenas mencionar a ressalva feita pelo Ministro Edson Fachin, que, apesar de acompanhar o voto do relator,

sugeriu que a Sala de Situação abrangesse também questões relacionadas à política de saúde indígena, e não somente à territorialidade.

Para os grupos indígenas, a principal preocupação é referente à sustentabilidade do progresso alcançado com a ADPF 709. Primeiramente, defendem a necessidade de compreender a importância de elevar a sua autonomia e protagonismo nos espaços institucionais, sobretudo aqueles onde há poder político e decisório, exemplificando, para tanto, que o Comitê Interministerial de Desintrusão de Terras Indígenas segue há meses sem representantes indígenas, em que pese a manifestação de representantes e líderes desses povos para que sejam incluídos (TUKANO; MOREIRA, 2025).

Em segundo lugar, frisam que a desintrusão somente foi possível porque se tratavam de terras homologadas, entretanto não basta demarcar, sendo necessário garantir proteção permanente, assegurando o usufruto exclusivo e a preservação da natureza enquanto corpo-território das comunidades. Para além do julgamento da ADPF 709, a experiência bem-sucedida deve servir de lição para a elaboração de uma Política Nacional de Desintrusão de Terras Indígenas pelo Poder Executivo.

Segundo dados divulgados pelo Ministério dos Povos Indígenas (2025), as operações de desintrusão, realizadas desde 2023, resultaram na destruição e apreensão de milhares de equipamentos utilizados na prática de crimes ambientais, cujo prejuízo estimado é de cerca de R\$ 700 milhões para as atividades ilegais. Nas palavras do Ministro da Casa Civil da Presidência da República, Rui Costa, trata-se de:

um compromisso de Estado. Não se trata apenas de cumprir decisões judiciais, mas de garantir a vida, a saúde e o futuro dos povos originários e da nossa biodiversidade. O Brasil mostra ao mundo, em uma política inédita de Estado, que é capaz de proteger quem sempre cuidou da floresta (MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS, 2025).

Desse modo, demonstra-se que o julgamento da ADPF 709 representou a aplicação eficaz de técnicas processuais inovadoras para a resolução de uma situação inédita na jurisdição brasileira, garantindo a proteção de grupos hipervulneráveis durante a crise da pandemia de Covid-19 (ZANETI JÚNIOR *et al.*, 2024, p. 325).

É interessante pontuar que, inclusive, quando técnicas ou práticas utilizadas em processos estruturais são consideradas boas, estas podem vir a ser adotadas e institucionalizadas por outros Poderes, como nos casos de Mariana e Brumadinho, em que foram designadas assessorias técnicas independentes, isto é, entidades da sociedade civil que são remuneradas pelo causador do dano para atuar como elo de participação comunitária. Essa

experiência foi tão bem-sucedida que veio a ser prevista na Lei nº 14.755, de 2023, que institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) (VITORELLI, 2024).

As medidas adotadas devem ser observadas como boas práticas tanto pelo Judiciário, em futuras demandas estruturais ou situações de crise semelhantes, quanto pelos demais poderes na atividade legiferante sobre o tema e na elaboração e implementação de políticas públicas relacionadas a problemas estruturais. Nesse sentido, as lições aprendidas no decorrer dessa ação podem ser estendidas a uma variedade de situações complexas e desafiadoras, contribuindo para a evolução do direito processual e para a proteção dos direitos humanos.

5 CONCLUSÃO

O objetivo da presente monografia consistiu em analisar a aplicação de técnicas atreladas à teoria dos processos estruturais no julgamento da ADPF 709, cuja demanda envolvia um problema complexo e estrutural decorrente de falhas e omissões do Poder Público, não apenas na promoção e prestação de assistência à saúde aos povos indígenas, mas também na proteção e demarcação das terras tradicionais frente a invasores.

Ao longo do trabalho, nota-se o protagonismo do Judiciário brasileiro entre os Poderes da República em relação aos avanços na resolução de litígios estruturais, originados por bloqueios políticos e institucionais que causam o mau funcionamento organizacional na garantia de direitos fundamentais. Tal atuação se dá com base na teoria dos processos estruturais, a partir da qual se propõe a construção de soluções dialógicas e cooperacionais entre os Poderes.

No âmbito do Judiciário, o destaque deve ser dado à atuação do Supremo Tribunal Federal, sobretudo pela criação do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC), cuja missão é assessorar a Presidência e os Ministros da Corte na condução de processos dessa natureza. Tal iniciativa permite o recrutamento de especialistas, a construção de memória institucional e amplia o poder de influência das decisões da Corte sobre o comportamento dos demais tribunais.

Dentro do contexto da pandemia da Covid-19, a atribuição do caráter estrutural à ADPF 709, proposta pela APIB, com a colaboração de partidos políticos com representação nacional, perante o STF, surge como uma alternativa viável à superação da crise na saúde pública enfrentada pelos povos indígenas, cada um deles de forma particular, conforme o modo de vida escolhido: se aldeados ou não, se isolados ou de contato recente.

Sobre a crise na saúde pública, demonstra-se que ela ultrapassou questões meramente sanitárias, tendo levado a uma crise política entre a União e os entes subnacionais, em razão de divergências na defesa ou não da manutenção das atividades econômicas e do reforço às medidas de isolamento social e quarentena. Em verdade, essa pandemia apenas revelou o despreparo das instituições brasileiras para lidar com situações extraordinárias, visibilizando falhas graves identificadas no cotidiano das ações básicas do sistema público de saúde.

Em 2020, na prática, foram vistas decisões tomadas unilateralmente por órgãos públicos, que não eram adequadas tampouco efetivas diante da realidade dos indígenas naquele momento, pois desconsideravam as necessidades concretas e as especificidades de cada povo.

Utilizando técnicas, como a busca incessante pela consensualidade, a diligência na elaboração e revisão de diversas versões de planos colaborativos, o fomento ao diálogo intercultural, a instalação de sala de situação e o recebimento do pedido de aditamento à inicial como requerimento em “simples petição”, o relator do caso, Ministro Luís Roberto Barroso, obteve êxito em contornar a situação de desconformidade, de modo a cessar a violação massiva de direitos fundamentais, respeitando a esfera de competência dos demais poderes e as contribuições dos indígenas afetados pela causa.

Com efeito, o presente trabalho realça que a teoria dos processos estruturais tem avançado positivamente na doutrina, no Judiciário e no Legislativo, no sentido de amadurecer seus conceitos principais, produzir regramento normativo sobre a matéria e aprimorar sua aplicação teórica a casos concretos, dotados de elevada complexidade e conflituosidade.

No que se refere à ADPF 709, com o reconhecimento da superação do estado de desconformidade pelo Plenário do STF e a consequente extinção da ação com resolução do mérito em setembro de 2025, tem-se a primeira ação de controle concentrado de constitucionalidade a ser concluída na Corte, que, inclusive, percorreu todos os ciclos do processo estrutural, desde a caracterização do litígio até a implementação das medidas pactuadas.

A referida ação obteve êxito em alcançar o seu propósito inicial, isto é, a superação das ilicitudes na política pública promovida para enfrentamento da Covid-19 pelos povos indígenas, tendo, inclusive, consequências positivas sobre o funcionamento organizacional do SasiSUS e sobre a política pública de integridade territorial indígena.

Portanto, torna-se um modelo paradigmático e democrático de processo estrutural, cuja conclusão foi bem-sucedida, devendo permanecer “no radar” institucional, a fim de que se acompanhem os resultados duradouros das medidas implementadas ao longo de sua condução, contribuindo para o contínuo aprimoramento dos elementos e perspectivas que compõem a teoria dos processos estruturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, ago. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200354>.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 38, v. 225, 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do TRF1**, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, 2017.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). **Emergência Indígena**. [S.d.] Disponível em: <https://emergenciaindigena.apiboficial.org/entenda/>. Acesso em: 13 out. 2025.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 13-28, mar. 2002.

BOLSONARO transfere para a Agricultura a demarcação de terras indígenas e quilombolas. **G1**, Brasília, 2 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/02/bolsonaro-transfere-para-a-agricultura-as-atribuicoes-sobre-demarcacao-de-terras-indigenas-e-quilombolas.ghtml>. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRANDÃO, Rodrigo. Coronavírus, ‘estado de exceção sanitária’ e restrições a direitos fundamentais. **JOTA**, 4 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/coronavirus-estado-excecao-sanitaria-direitos-fundamentais-04042020#sdfootnote17anc>. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 nov. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8058/2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014. Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Brasília, DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18142.htm. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 2015. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria Conjunta nº 4.094, de 20 de dezembro de 2018**. Brasília, DF: Ministério da Saúde; FUNAI, 2018. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2018/poc4094_28_12_2018.html. Acesso em: 7 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil**. Atualizado em: 08 set. 2025, 09:30. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3/2025**. Disciplina o processo estrutural. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15381248172&ext=.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão Monocrática na Petição Cível nº 13.157/DF**. Ministro Relator Luís Roberto Barroso. Brasília, 06 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7076219>. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Ministro Relator Luís Roberto Barroso. Brasília, 08 jul. 2020b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Ministro Relator Luís Roberto Barroso. Brasília, 5 ago. 2020c. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/A_DPF709MCREf.pdf. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684612 (Tema 698)**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do Acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484369/false>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf> Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5). **Ação Civil Pública nº 0002012-48.2006.4.05.8100**. 6ª Vara da Seção Judiciária do Ceará. Fortaleza, CE, 24 nov. 2010. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/wp-content/uploads/2010/11/sentencaCirurgiasOrtopedicas.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRUNET, Emiliano Rodrigues; BUCCI, Maria Paula Dallari. Os desafios para a reconstrução do estado social no Brasil pós-pandemia: aprendizados a partir das políticas públicas e capacidades estatais. **Direito Público**, [S. l.], v. 18, n. 98, 2021. DOI: 10.11117/rdp.v18i98.4962. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4962>. Acesso em: 17 nov. 2025.

CASIMIRO, Matheus; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. O Supremo Tribunal Federal diante da ineficiência proposital: *executive underreach* na pandemia de Covid-19. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 9, p. 163-186, 2023. DOI: 10.21783/rei.v9i1.734. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/734>. Acesso em: 9 dez. 2025.

CASIMIRO, Matheus; NAVARRO, Trícia; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O primeiro processo estrutural concluído no STF. **JOTA**, [S.l.], 12 jun. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-primeiro-processo-estrutural-concluido-no-stf>. Acesso em: 26 nov. 2025.

CASIMIRO, Matheus; NAVARRO, Trícia; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O processo estrutural no STF: quando e como encerrá-lo?. **JOTA**, [S.l.], 28 nov. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-processo-estrutural-no-stf-quando-e-como-encerra-lo>. Acesso em: 7 dez. 2025.

CIVIL PROCEDURE REVIEW. Anteprojeto de Lei sobre os Processos Estruturais. **Civil Procedure Review**, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 147–159, 2024. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/443>. Acesso em: 6 nov. 2025.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração conjunta sobre a proteção do COVID-19 aos povos indígenas amazônicos**, de 4 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/126.asp>. Acesso em: 7 dez. 2025.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe sobre a situação de direitos humanos no Brasil**, de 12 fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Brasil2021-es.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2025.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Relatório de Avaliação: Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS). [S.l.], 2022.

Disponível em:

https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2022/avaliacoes-conduzidas-pelo-cmag/sasisus_relatorio-de-avaliacao.pdf. Acesso em: 3 dez. 2025.

COTA, Samuel Paiva; NUNES, Leonardo Silva. Medidas estruturais no ordenamento jurídico brasileiro: os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 55, n. 217, p. 243-255, jan./mar. 2018. Disponível em:

<http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p243>. Acesso em: 3 dez. 2025.

COUBE, Maíra *et al.* Inequalities in unmet need for health care services and medications in Brazil: a decomposition analysis. **The Lancet Regional Health - Americas**, [S. l.], v. 19, p. 100426, mar. 2023. DOI: 10.1016/j.lana.2022.100426.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101–136, jan./mar. 2020.

Disponível em:

<https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-75/artigo-das-pags-101-136>. Acesso em: 6 nov. 2025.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 46–64, jan./abr. 2017.

Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/138>. Acesso em: 6 nov. 2025.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural.**

2015. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

FISS, Owen M. The civil rights injunction. Bloomington: Indiana University Press, 1978. *In*: CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. 381p.

FORUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Rol de enunciados e**

repertório de boas práticas processuais do Fórum Permanente de Processualistas Civis

(FPPC). Brasília: [s. n.], 2023. Disponível em: <https://bit.ly/48Py5Js>. Acesso em: 4 dez. 2025.

FRANÇA, E. P. C.; SERAFIM, M. C. G.; ALBUQUERQUE, F. B.. Processos estruturais e Covid-19: efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. **Revista Culturas Jurídicas**, [S. l.], v. 8, p. 31-58, 2021.

FRANCISCO, J. C.; ANDRÉA, G. F. M. Brown vs. Board of Education of Topeka e sua influência no processo estrutural brasileiro: utilização restrita e estratégica. **Revista do**

Tribunal Regional Federal da 3ª Região, [S. l.], v. 34, n. 158, p. 179–198, 2023. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/108>. Acesso em: 12 nov. 2025.

FRAZÃO, Felipe. Indígena no Amazonas é primeiro caso de covid-19 em aldeias. **Estadão**, Brasília, 02 abr. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/04/02/indigena-no-amazonas-e-primeiro-caso-de-covid-19-em-aldeias.htm>. Acesso em: 1 dez. 2025.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais: identificação, funcionamento e finalidade**. Salvador: JusPodivm, 2020. Acesso em: 1 dez. 2025.

GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (Ed.). **Social and Economic Rights in Theory and Practice: Critical Inquiries**. Nova York: Routledge Research In Human Rights Law, 2014. p. 237-257.

GLEZER, Rubens. As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 395-434, jul./dez. 2021. Acesso em: 1 dez. 2025.

JUSTIÇA FEDERAL. **Desembargador do TRF6 é nomeado relator em comissão do Senado para regular Processo Estrutural**. 2024. Disponível em: <https://portal.trf6.jus.br/desembargador-do-trf6-e-nomeado-relator-em-comissao-do-senado-para-regular-processo-estrutural/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

LUPION, Bruno. Como o novo coronavírus acentua as desigualdades no Brasil. **DW**, [S.l.], 27 abr. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/como-o-novo-coronav%C3%AADrus-acentua-as-desigualdades-no-brasil/a-53256164>. Acesso em: 1 dez. 2025.

LOPES OLSEN, Ana Carolina; VAN DER BROOCKE, Bianca M. Schneider. **Litígios estruturais e a proteção dos direitos dos povos indígenas durante a pandemia de Covid-19: contribuições do ICCAL**. 2021. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/7790>. Acesso em: 7 dez. 2025.

MACHADO, Fernanda Christina Gomes *et al.* COVID-19 vaccination, incidence, and mortality rates among indigenous populations compared to the general population in Brazil: describing trends over time. **The Lancet Regional Health - Americas**, [S. l.], v. 13, p. 100319, set. 2022. DOI: 10.1016/j.lana.2022.100319. Acesso em: 1 dez. 2025.

MACHADO, Francisco de Assis. **Participação social em saúde**. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 8., 17 a 21 mar. 1986, Brasília, DF. Anais... Brasília: Centro de Documentação do Ministério da Saúde, 1987. p. –. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/exposicoes/cns/pdf/8conf_nac_fran.pdf. Acesso em: 3 dez. 2025.

MARACCINI, Gabriela. 5 anos da Covid-19: lembre o histórico desde 1º caso até fim da emergência. **CNN Brasil**, [S. l.], 31 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/5-anos-da-covid-19-relembre-o-historico-desde-1o-caso-ate-fim-da-emergencia/>. Acesso em: 14 dez. 2025.

MAZUI, Guilherme. Bolsonaro diz que cobrança sobre mortes por coronavírus precisa ser feita a governadores e prefeitos. **G1**, Brasília, 29 abr. 2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/29/bolsonaro-diz-que-cobranca-sobre-mortes-po-r-coronavirus-precisa-ser-feita-a-governadores-e-prefeitos.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2025.

MEDICI, Andre Cezar. A Saúde no Brasil do Século XXI: limites constitucionais e possibilidade de reforma. *In*: MENDES, Gilmar *et al.* **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2017.

MELO, Géison Caylo Varela de *et al.* **Crise atual na saúde pública do Brasil: um reflexo histórico e financeiro**. *In*: USP INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING, 20., 2020, São Paulo. Anais. São Paulo: USP, 2020. p. 1-6.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. Série Idp - Curso de Direito Constitucional - 20ª Edição 2025. 20. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.669. ISBN 9788553627233. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627233/>. Acesso em: 15 out. 2025.

MENDES, Gilmar F.; SILVA, Raphael Carvalho da; FILHO, João Trindade C. **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. Rio de Janeiro: Saraiva Uni, 2017. E-book. p.VI. ISBN 9788547218515. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547218515/>. Acesso em: 9 out. 2025.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). **Após dois anos, chega ao fim estado de emergência em saúde pública por conta da Covid-19 no Brasil**. Brasília, 22 mai. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/maio/apos-dois-anos-chega-ao-fim-es-tado-de-emergencia-em-saude-publica-por-conta-da-covid-19-no-brasil>>. Acesso em: 20 out. 2025.

MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS (Brasil). **Governo Federal cumpre metas de proteção a indígenas e STF encerra ADPF 709**. [S.l], 02 out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2025/10-1/governo-federal-cumpr-e-metas-de-protecao-a-indigenas-e-stf-encerra-adpf-709>. Acesso em: 7 dez. 2025.

MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p.183. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624771/>. Acesso em: 15 out. 2025.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. São Paulo: Atlas, 2002, p. 83. *In*: FREITAS JUNIOR, Luciano Mamede de; CHAI, Cássius Guimarães. Direitos humanos e o direito à vida e à saúde: bases reflexivas para o debate do controle social frente à pandemia da Covid-19. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 80-98, 1 ago. 2023. DOI: 10.26668/indexlawjournals/2526-0111/2023.v9i1.9741. Acesso em: 1 dez. 2025.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus**. Washington, 30 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>>. Acesso em: 27 out. 2025.

OSOEGAWA, Diego Ken ; LISBOA, Gabriel Esperança ; NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente . Covid-19 e povos indígenas em contexto urbano: violações aos direitos da saúde indígena e ações autônomas no enfrentamento da pandemia em Manaus. **Revista Culturas Jurídicas** , v. 8, p. 240-270, 2021.

ROSENBERG, Gerald N. Tilting at windmills: Brown II and the hopeless quest to resolve deep-seated social conflict through litigation. **Law and Inequality: A Journal of Theory and Practice**. v. 24, p. 31, 2006.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1110, 2004.

SANTANA, Wilton. **Uma solução possível para a fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Ceará**. Portal da Justiça Federal da 5ª Região. Justiça Federal - Seção Judiciária do Ceará, [S.l], 15 set. 2023. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/uma-solucao-possivel-para-a-fila-das-cirurgias-ortopedicas-de-alta-complexidade-no-ceara/>. Acesso em: 20 out. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; BARBOSA, Jeferson Ferreira. O combate à Covid-19 e o papel do Supremo Tribunal Federal: entre direito à saúde e conflitos federativos. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 2, n. 1, p. 87–117, 2022. DOI: 10.53798/suprema.2022.v2.n1.a148. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/148>. Acesso em: 10 dez. 2025.

SECRETARIA ESPECIAL DE SAÚDE INDÍGENA. **Informe Técnico nº 4/2020**. [S.l], 30 mar. 2020. Disponível em: <https://api.saudeindigena.icict.fiocruz.br/api/core/bitstreams/4503c06b-a035-4b0a-85a1-7d4c5af3ddf4/content>. Acesso em: 1 dez. 2025.

SENADO FEDERAL. **SIGA Brasil**. 2004. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 20 out. 2025.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificção**. 2023. 357 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

SILVA, José Antonio da *et al.* Lei nº 8080 e o Direito à Saúde no Brasil: uma reflexão crítica. **Lumen Et Virtus**, [S.L.], v. 15, n. 42, p. 7166-7177, 14 nov. 2024. DOI: 10.56238/levv15n42-045. Acesso em: 7 dez. 2025.

SOUZA, Fernando Garcia. Política educacional – Suprema Corte dos EUA – caso Brown v. Board of Education 347 U.S. 483 (1954) – julgamento em 17 de maio de 1954. *In*: COSTA, Susana Henriques da; WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 251-257.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Esclarecimento sobre decisões do STF a respeito do papel da União, dos estados e dos municípios na pandemia**. [S.l], 18 jan. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458810>. Acesso em: 8 jan. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Manual do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF)**. Brasília: STF, Secretaria Geral da Presidência, 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC**. Brasília, 2025. Disponível em:
https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 24 nov. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Processos estruturais: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025.

TEMER, Sofia Orberg. **Participação no processo judicial: arranjos subjetivos e modalidades de atuação**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2020.

TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Apresentação da Coordenadoria de Processos Estruturais**. Porto Alegre, 2022. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=D8k8J3hwHBs>. Acesso em: 20 nov. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **SISTCON - Sistema de Conciliação da 4ª Região - Demandas Estruturais**. 2025. Disponível em:
https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4585. Acesso em: 23 nov. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO. **Regimento Interno**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em:
<https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/307065/1/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Presi%2014%20-%20Regimento%20Interno.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO. **I Relatório Semestral de Monitoramento - Novo Acordo Bacia do Rio Doce**. Belo Horizonte, 2025. Disponível em:
<https://portal.trf6.jus.br/institucional/codes-coordenacao-de-demandas-estruturais-e-cooperacao-judiciaria/monitoramento-novo-acordo-bacia-do-rio-doce/>. Acesso em: 23 nov. 2025.

TUKANO, Adriano; MOREIRA, Iorrannis. O que o encerramento da ADPF 709 tem a dizer para os povos indígenas?. **JOTA**, [S.l.], 23 out. 2025. Disponível em:
<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-que-o-encerramento-da-adpf-709-tem-a-dizer-para-os-povos-indigenas>. Acesso em: 7 dez. 2025.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos; BARBALHO, Bruno Lima. Processo Estrutural: modelagem sanitária transformadora e dialógica por força da ADPF 709. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, v. 22, n. 127, p. 175-188, jul./ago. 2025.

VICK, Mariana. Como a pandemia agrava o risco de invasões em terras indígenas. **Nexo**, [S.l], 18 abr. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/04/18/como-a-pandemia-agrava-o-risco-de-invasoes-em-terras-indigenas>. Acesso em: 1 dez. 2025.

VIÉGAS, Felipe. O encerramento da primeira ADPF estrutural pelo STF. **JOTA**, [S.l], 07 out. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-encerramento-da-primeira-adpf-estrutural-pe-lo-stf>. Acesso em 26 nov. 2025.

VITORELLI, Edilson. A Resolução Estrutural de Litígios: uma nova fase do processo civil coletivo brasileiro. **Ius Dictum: Revista de Teoria Geral do Direito**, Lisboa, p. 27-38, maio 2023.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**. São Paulo: Thomson Reuters, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: Juspodivm, 2023.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>. Acesso em: 23 nov. 2025.

VITORELLI, Edilson. Qual é o futuro dos processos estruturais no Brasil?. [Entrevista concedida a] Felipe Recondo; Miguel Godoy. **JOTA**, [S. l], 23 set. 2024. Disponível em: <https://portal.trf6.jus.br/qual-e-o-futuro-dos-processos-estruturais-no-brasil/#:~:text=Miguel%20Godoy%3A%20Os%20processos%20estruturais,algumas%20decis%C3%B5es%20tomada%20pelo%20relator>. Acesso em: 8 dez. 2025.

ZANETI JÚNIOR, Hermes; NUNES, Leonardo Silva; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; GOMES, Kessler Cotta. Enfrentando o vírus no tribunal: a litigância estrutural pelas lentes do processo na ADPF 709. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 299–335, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a367. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/367>. Acesso em: 29 nov. 2025.