

ADPF 991: Proteção dos direitos fundamentais dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC)

Daniel Maia Pol¹

Janete Ricken Lopes de Barros²

Introdução. 1. Contextualização histórico-antropológica da situação *in concreto* enquanto problema estrutural. 1.1 A formação social do Brasil e o desvelamento do problema como estrutural. 1.2 Os contornos estruturais do problema como ensejadores de um tratamento sob a técnica do processo estrutural. 2. Desdobramentos processuais na condução da ADPF 991 a partir dos pressupostos do Processo Estrutural. 3. Análise crítica das implicações da ADPF 991 como estrutural. Considerações finais. Referências.

Resumo:

O artigo analisa a ADPF 991 como caso paradigmático da aplicação da técnica do processo estrutural no Supremo Tribunal Federal, tendo por foco a proteção dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Inicialmente, demonstra-se como as violações enfrentadas por esses povos derivam de um problema estrutural historicamente construído, marcado por omissões estatais continuadas, fragilidades institucionais e múltiplos vetores de violência, o que evidencia a inadequação das respostas judiciais tradicionais. A partir da reconstrução do trâmite processual, examinam-se decisões, audiências, manifestações técnicas e planos de ação elaborados ao longo da demanda, identificando os elementos que justificam o emprego da técnica estrutural, tais como o diálogo interinstitucional, a participação ampliada, a flexibilidade procedimental, o monitoramento contínuo e a necessidade de reorganização administrativa. Conclui-se que a ADPF 991 revela tanto os contornos e fundamentos de sua natureza estrutural quanto o potencial transformador e os limites do processo estrutural no cumprimento dos direitos fundamentais.

¹ Daniel Maia Pol é professor de História e pedagogo. Atualmente, exerce o cargo de Analista Judiciário – Apoio Especializado em Pedagogia no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e é graduando em Direito no Instituto Brasileiro de Educação, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

² Janete Ricken Lopes de Barros é Professora de Processo Civil da Escola de Direito do IDP. Doutora em Direito Privado e Processual na Ordem Constitucional pelo IDP. Mestre em Direito Constitucional - área de pesquisa Constituição e Sociedade- IDP. Analista judiciário do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF. Assessora de Juíza de Direito Substituta de Segundo Grau do TJDF. Especialização em Processo Civil - IDP.

Palavras-chave: Processo estrutural; ADPF 991; Povos Indígenas Isolados; Direitos Fundamentais. Supremo Tribunal Federal.

Abstract:

This article examines ADPF 991 as a paradigmatic case of the application of structural litigation techniques before the Brazilian Supreme Federal Court, focusing on the protection of Indigenous Peoples in Voluntary Isolation and Recent Contact. It first demonstrates how the violations affecting these groups arise from a historically constructed structural problem, marked by persistent state omissions, institutional fragility and multiple forms of violence, which reveals the inadequacy of traditional judicial responses. By reconstructing the procedural trajectory, the study analyzes decisions, hearings, technical submissions and action plans produced throughout the case, identifying the elements that justify the adoption of structural litigation, such as interinstitutional dialogue, expanded participation, procedural flexibility, continuous monitoring and the need for administrative reorganization. It concludes that ADPF 991 illuminates both the contours and foundations of its structural nature and the transformative potential and limits of structural litigation in enforcing fundamental rights.

Keywords: Structural litigation; ADPF 991; Indigenous Peoples in Isolation; Fundamental Rights; Brazilian Supreme Court.

Introdução

Em agosto de 2022, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) propôs arguição de descumprimento de preceito fundamental, ante o Supremo Tribunal Federal (STF), com o objetivo de que fossem adotadas providências a fim de se evitar e reparar graves lesões a direitos fundamentais constitucionais, relacionados à proteção e garantia dos direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC)³.

A ação, proposta em desfavor da União, teve por objetivo dar provimento judicial às, possivelmente, 114 diferentes etnias de povos indígenas que habitam em território brasileiro, sobretudo na Amazônia Legal, por meio da análise das omissões do Poder Público Federal em torno destas populações, que vivem em estado de vulnerabilidade, sem o devido resguardo de seus direitos.

Tal situação, entretanto, fundamenta-se pelo fato de, diante do crescente índice de desmatamento e invasões nas terras indígenas, estas populações estarem passando por risco concreto de extermínio, tendo seus direitos básicos cotidianamente violados. A demora por parte do Poder Público em demarcar os territórios dos povos isolados, bem como a falta de proteção ante os avanços de invasores nessas áreas, são algumas das razões que ensejam a exigibilidade de uma postura ativa da União no que tange seu dever de tutela em relação aos PIIRC.

Dentre os principais direitos de natureza constitucional que são evocados nesta ação, sobressaem-se o direito à vida e integridade psicofísica (art. 5º caput da Constituição Federal de 1988), o direito de as populações indígenas viverem em seus

³ A definição dos PIIRC é trazida por meio da Portaria Conjunta 4.094/2018. Seu artigo 2º estabelece: I - Povos Indígenas Isolados: povos ou segmentos de povos indígenas que, sob a perspectiva do Estado brasileiro, não mantêm contatos intensos e/ou constantes com a população majoritária, evitando contatos com pessoas exógenas a seu coletivo; e II - Povos Indígenas de Recente Contato: povos ou agrupamentos indígenas que mantêm relações de contato ocasional, intermitente ou permanente com segmentos da sociedade nacional, com reduzido conhecimento dos códigos ou incorporação dos usos e costumes da sociedade envolvente, e que conservam significativa autonomia sociocultural. BRASIL. Ministério da Saúde; Fundação Nacional do Índio. 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: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2018.

territórios de acordo com sua cultura, costumes e tradições (art. 231) e o direito à proteção ante a ameaça ambiental e cultural a esses povos tradicionais (art. 231).

Diante deste cenário, o presente artigo tem como objetivo central analisar os contornos da ADPF 991 e, a partir destes, traçar uma análise fático-crítica acerca da condução de processos estruturais no Brasil. Nesse sentido, pretende-se extrair do caso concreto as diversas características que o qualificam enquanto problema estrutural, bem como analisar a adequação de seu tratamento à luz da técnica do processo estrutural.

Assim, partindo de uma análise jurídica amparada em uma perspectiva interdisciplinar – historiográfica, antropológica e ambiental –, de forma a elucidar a complexidade do processo estrutural em suas diversas facetas, objetiva-se a contribuição para a construção de um arcabouço teórico-prático acerca da forma que o processo estrutural vem se desenvolvendo no ornamento jurídico brasileiro.

Parte-se, entretanto, da hipótese de que o processo estrutural carrega consigo potencial de ser fator chave para a concretização da construção do Estado Democrático de Direito Brasileiro, desde que, em sua operacionalização sejam observados os parâmetros da segurança jurídica e separação de poderes. Nesse diapasão, apenas problemas estruturais com determinadas características possuem como técnica adequada o processo estrutural.

Para essa finalidade, utilizar-se-á de uma metodologia de análise qualitativa dos atos processuais da ADPF 991, à luz da abordagem teórica acerca do processo estrutural, tendo como principais referências teóricas os professores Matheus Casimiro, Edilson Vitorelli e Abram Chayes. Além disso, a fim de se estabelecer uma análise crítica acerca do caso em tela, o problema estrutural será analisado sob a ótica, principalmente, da historiografia contemporânea brasileira.

1. Contextualização histórico-antropológica da situação *in concreto* enquanto problema estrutural

1.1 A formação social do Brasil e o desvelamento do problema como estrutural

Na História da formação do Brasil, enquanto território e nação, um dos temas de maior destaque e peculiaridade é a relação entre a estrutura colonizadora e os povos indígenas que habitavam o território. É uníssona a perspectiva historiográfica de que o desenvolvimento do Brasil teve como pilar a relação que os europeus, na condição de colonizadores, estabeleceram com as populações indígenas que habitavam o território hoje tido como nacional.

A partir da década de 1970, a historiografia indigenista brasileira passou por um movimento decisivo de revisão crítica, marcado pela aproximação cada vez mais profunda com os métodos e categorias analíticas da antropologia. Esse processo, associado à renovação dos estudos de História Social e ao questionamento das narrativas tradicionais sobre a formação do Brasil, permitiu desconstruir a imagem dos povos indígenas como sujeitos passivos, homogêneos e meramente subordinados à dominação europeia.

Pesquisas etnográficas, arqueológicas e históricas demonstraram que os indígenas desempenharam papel central na conformação das estruturas econômicas, políticas e culturais do território colonial, influenciando padrões de ocupação do espaço, sistemas produtivos, dinâmicas de guerra e alianças e formas de sociabilidade que se enraizaram na sociedade brasileira. Assim, longe de representarem figuras marginais ou vestigiais na narrativa nacional, os povos originários são reconhecidos, hoje, como agentes históricos fundamentais, cuja atuação complexa e multifacetada permeia a própria matriz constitutiva da formação social brasileira.⁴

Um dos impactos desta perspectiva na historiografia contemporânea, por exemplo, por mais sutil que possa parecer, é o fato de não se utilizar mais a expressão “descobrimento do Brasil”, expressão esta que pressupunha, aos termos da violência simbólica de Pierre Bourdieu⁵, o apagamento da participação indígena na construção

⁴ ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. *Os índios na história do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

⁵ “A Ação pedagógica é objetivamente uma violência simbólica, num primeiro sentido, enquanto que as relações de força entre os grupos ou as classes constitutivas de uma formação social estão na base do poder arbitrário que é a condição da instauração de uma relação de comunicação pedagógica, isto é, da imposição e da inculcação de um arbitrário cultural segundo um modo arbitrário de imposição e de inculcação (educação).” BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino. 3ª ed., pg. 21. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

estrutural do Brasil, sobretudo por cristalizar uma narrativa hegemônica eurocêntrica a respeito do encontro de culturas.

Um dos debates fundantes da colonização portuguesa nas Américas, nesse sentido, foi a dúvida teológica e filosófica acerca da existência ou não de alma nos indígenas. Tal questão foi central nos séculos XVI e XVII, quando missionários, teólogos e juristas europeus tentavam enquadrar os povos ameríndios dentro da lógica cristã e jusnaturalista. No contexto ibérico, a polêmica ganhou força com as discussões travadas sobretudo nas obras de Francisco de Vitoria⁶ e Bartolomé de Las Casas⁷, que, em contraposição à visão de Juan Ginés de Sepúlveda⁸, defenderam a humanidade e a racionalidade dos indígenas, reconhecendo-lhes direitos naturais e dignidade própria.

Em Portugal, essa concepção encontrou eco nas missões jesuíticas, que legitimavam a catequese como meio de “salvação das almas”, mas, paradoxalmente, também como instrumento de controle cultural e territorial. Dessa forma, a dúvida sobre a “alma indígena” não era apenas teológica: tratava-se de um dispositivo ideológico de dominação, que permitia justificar tanto a escravização quanto a tutela civilizatória imposta pelo colonizador, elementos que, de forma persistente, estruturam a relação assimétrica entre o Estado e os povos indígenas até o presente, reverberando, inclusive, no problema estrutural que ensejou o ajuizamento da ADPF 991.

Ao longo do período imperial e republicano, por sua vez, as violações aos direitos dos povos indígenas assumiram novas roupagens, mas conservaram a lógica de dominação herdada da estrutura colonial. No século XIX, a política indigenista do Império, consolidada na Lei de Terras de 1850, desconsiderou por completo a relação ancestral entre os povos originários e seus territórios, convertendo a posse coletiva tradicional em mera ocupação precária sujeita à regularização estatal.⁹ A tutela exercida

⁶ VITORIA, Francisco de. *Relectio de Indis* (1539). In: VITORIA, Francisco de. *Relectiones theologicae*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1960.

⁷ LAS CASAS, Bartolomé de. *Apología* (1550). In: LAS CASAS, Bartolomé de. *Obras completas*, v. 10. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

⁸ SEPÚLVEDA, Juan Ginés de. *Democrates alter, sive de justis belli causis apud Indos* (1550). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1951.

⁹ BRASIL. *Lei n° 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1850.

pelo Estado sobre os indígenas, a partir da figura do “órfão da nação”, perpetuou a condição de subalternidade jurídica, restringindo-lhes a capacidade civil e política.

Já na República, mesmo sob o discurso de modernização, o Estado continuou a reproduzir políticas de assimilação e integração forçada, com destaque para o Serviço de Proteção aos Índios (SPI)¹⁰, criado em 1910, que, em vez de garantir direitos, frequentemente se envolveu em graves episódios de extermínio e violências sistemáticas, como denunciado pelo Relatório Figueiredo¹¹. A omissão e a conivência estatal diante de massacres, remoções e grilagens, como a exemplo das regiões do Araguaia e do Xingu, têm o condão de ilustrar que a violação dos direitos territoriais e culturais indígenas é estrutural e contínua, perpassando por séculos e regimes políticos sob diferentes justificativas jurídicas e administrativas.

Com o processo constituinte de 1988, o Estado brasileiro buscou reequilibrar essas tensões históricas ao reconhecer, pela primeira vez, o direito originário dos povos indígenas às suas terras tradicionais (art. 231 da Constituição Federal), rompendo formalmente com a lógica tutelar e afirmando o princípio da autodeterminação cultural.¹² Tal marco representou um avanço simbólico e normativo sem precedentes na História Brasileira, consolidando o dever estatal de demarcar e proteger os territórios indígenas e de assegurar a preservação de suas formas próprias de organização social, costumes, línguas e crenças.

Contudo, o percurso pós-constitucional revelou as limitações práticas dessa promessa. A morosidade nos processos de demarcação, a fragmentação institucional entre órgãos de proteção e a pressão econômica sobre os territórios indígenas transformaram o reconhecimento constitucional em uma garantia frequentemente frustrada. O artigo 231

¹⁰ BRASIL. *Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910*. Crêa o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 23 jun. 1910.

¹¹ BRASIL. *Relatório Figueiredo*. Ministério do Interior. Relatório produzido por Jader de Figueiredo Correia em 1967 sobre o SPI. Brasília: Ministério do Interior, 1967. (*Reeditado e digitalizado pelo Arquivo Nacional em 2013*.)

¹² O art. 231 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reconhece aos povos indígenas seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, incumbindo à União demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

da Constituição, ainda que normativamente robusto, permanece fragilizado diante das políticas de desmonte institucional e da persistência de violências físicas e simbólicas que se impõem sobre os povos originários.

O relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2024 evidencia que a vulnerabilidade indígena permanece como um traço estrutural e persistente da realidade brasileira, manifestando-se na precariedade das condições de vida, na ausência de políticas de proteção efetiva e no agravamento das violações territoriais.¹³

Segundo o documento, grande parte das comunidades vive sem acesso a renda, água potável, alimentação adequada ou moradias dignas, condições que se acentuam pela falta de demarcação de terras e pela permanência em áreas improvisadas e degradadas, tanto em zonas rurais quanto em contextos urbanos.

A desproteção territorial, marcada por invasões, degradação ambiental e contaminação de rios e lagos, reforça um ciclo contínuo de insegurança, enquanto episódios de violência política e jurídica intensificam o cenário de ameaças e aprofundam a insegurança jurídica, afetando inclusive os povos que ainda se encontram isolados.

A violência letal, por sua vez, permanece elevada. O relatório supramencionado revela que, somente em 2024, houve o registro de 55 assassinatos de indígenas, com incidência significativa em estados historicamente marcados por conflitos fundiários, e com predominância de mortes entre jovens de 20 a 29 anos, que representaram 33,6% das vítimas, além de 23,7% de vítimas até 19 anos.

Para além dos homicídios, observam-se situações de vulnerabilidade extrema, como a da comunidade Kinikinau, que enfrenta superlotação, ausência de água potável, moradias precárias e impossibilidade de subsistência agrícola devido à inexistência de demarcação de seu território tradicional, configurando um ciclo de pobreza e negligência estatal reiterada.

¹³ CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: dados de 2024. Brasília: Cimi, 2025.

O conjunto desses dados demonstra que a violência física, ambiental e institucional que incide sobre os povos indígenas não é episódica, mas expressão de uma estrutura histórica de omissão e desproteção, a qual compromete a efetividade dos direitos assegurados constitucionalmente, constituindo-se, portanto, enquanto um problema de cunho estrutural.

1.2 Os contornos estruturais do problema como ensejadores de um tratamento sob a técnica do processo estrutural

A demonstração, historiográfica e social, empreendida até aqui, revela que a violação sistemática dos direitos dos povos indígenas no Brasil se configura como um problema persistente na formação da estrutura social brasileira. A vulnerabilidade a qual estas populações estão submetidas ante às omissões estatais, bem como as diversas formas de violências sofridas por elas, faz com que a questão da violação aos direitos dos povos indígenas ganhe contornos estruturais.

Antes de se avançar para a análise específica dos elementos que qualificam a situação dos PIIRC como um problema estrutural apto a justificar a aplicação da técnica do processo estrutural, é imprescindível estabelecer previamente a diferenciação conceitual entre esses dois institutos – o problema e o processo estrutural.

Na perspectiva do professor Edilson Vitorelli, a adequada compreensão do processo estrutural exige, antes de tudo, a distinção precisa entre problema estrutural e o próprio procedimento destinado a enfrentá-lo. O problema estrutural, segundo o autor, consiste em uma situação de desconformidade permanente com a Constituição, caracterizada pela presença de múltiplas causas, pela atuação fragmentada ou omissiva de diversos órgãos estatais e pela produção continuada de violações de direitos fundamentais que não podem ser solucionadas mediante a lógica tradicional de julgamento de casos individuais.

Trata-se, portanto, de uma disfunção institucional complexa, que se reproduz no tempo e atinge grupos vulneráveis de forma difusa. Já o processo estrutural é o método jurisdicional específico concebido para lidar com esse tipo de problema, instituído até

então no Brasil enquanto um procedimento flexível, dialógico e cooperativo, no qual o Judiciário, em vez de apenas declarar direitos, figura como coordenador de uma reorganização institucional progressiva, construída por meio de decisões interativas, elaboração de planos de ação, participação ampliada e monitoramento contínuo.¹⁴

Diante disso, podemos observar que a ADPF 991 se encaixa com certa precisão na delimitação teórica de problema estrutural. A violação do direito à vida, à integridade psicofísica e do direito dos povos indígenas de viverem em seus territórios, de acordo com sua cultura, costumes e tradições, no que tange a situação dos PIIRC, gera, aos termos de Matheus Casimiro e Eduarda Peixoto da Cunha, um verdadeiro abismo entre as promessas constitucionais e a realidade social¹⁵.

Por outro lado, a tutela específica e tradicional não é hábil para lidar com tal demanda. Para que a complexidade em torno das violações aos direitos dos PIIRC seja tutelada faz-se necessária a reorganização coordenada de múltiplas estruturas estatais, cuja ineficiência conjunta está precisamente no raiz do problema. A petição inicial da ADPF 99, nesse sentido, demonstra tal cenário ao evidenciar que a situação atual dos povos isolados resulta de um mosaico de omissões e ações fragmentadas da União, expressas tanto na demora injustificada da demarcação de terras quanto na precariedade das Portarias de Restrição de Uso, que são atos administrativos de vigência curta e renovação irregular, insuficientes para assegurar proteção territorial mínima a esses grupos.¹⁶

Soma-se a isso a deterioração das condições de funcionamento das Frentes de Proteção Etnoambiental e Bases de Proteção Etnoambientais, cuja falta de pessoal, de infraestrutura básica, de meios de comunicação, de transporte e de protocolos de segurança impossibilita a execução de suas atribuições institucionais.

¹⁴ VITORELLI, Edilson. *Processos estruturais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

¹⁵ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no STF. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 26, n. 1, p. 259-277, 2025, p. 264.

¹⁶ BRASIL. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB). *Petição Inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 991*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2022.

Dessa forma, tem-se que a multiplicidade de falhas institucionais é acompanhada pela necessidade de ações estatais complexas e simultâneas, que, ao serem inadequadas às técnicas tradicionais de tutela jurisdicional, enquadram-se no procedimento do processo estrutural. O tratamento do problema que ensejou o litígio não se reduz ao mero reordenamento da proteção de uma área ou da simples determinação da prática de um ato administrativo específico, mas, na verdade, de uma reestruturação de postura da União em relação a essas populações, de modo que seus direitos sejam preservados.

Para tal, a técnica estrutural se mostra em maior nível de adequação ao litígio, tendo em vista a complexidade e continuidade das medidas a serem implementadas, sejam elas a elaboração de planos de ação ou reestruturação dos órgãos responsáveis a fim de que o seja possível que o estado de coisas inconstitucional a qual estas populações estão submetidas seja efetivamente protegido pela norma constitucional. Para tal, é necessário que seja demandada uma postura ativa dos múltiplos atores responsáveis a fim de que seja consolidada uma política pública de efetiva permanência e fiscalização.

Por mais rigorosos que possam ser os critérios de incidência da técnica estrutural, é imprescindível que somente situações de elevada densidade fática e jurídica sejam reconhecidas enquanto problemas estruturais, de modo a evitar a banalização da técnica e assegurar sua aplicação a litígios cuja complexidade realmente exige reorganização institucional. Tal perspectiva coaduna com a ideia de que os processos estruturais poderiam acabar por abarrotar o poder judiciário e, dessa forma, além de prejudicarem a prestação jurisdicional, imbuírem este poder de extrapolar os limites constitucionais de sua competência de atuação.

Para que um problema seja tratado mediante a procedimentalização estrutural, é necessário que apresente características específicas, como multipolaridade, impacto social significativo, persistência temporal das violações, complexidade institucional e a existência de irregularidades permanentes derivadas da atuação ou omissão estatal. É precisamente nesse ponto que o caso dos PIIRC se revela paradigmático. As graves falhas estatais na proteção dos povos isolados evidenciam que a controvérsia ultrapassa por completo a lógica adjudicatória tradicional.

O Projeto de Lei n.º 3/2025, apesar de não estar em vigência no ordenamento jurídico brasileiro, pelo fato de buscar disciplinar o processo estrutural, pode ser utilizado enquanto parâmetro teórico procedimental para a caracterização e hipóteses de cabimento do processo estrutural. Em seu artigo 1º, §1º, define que problemas estruturais se caracterizam justamente pela multipolaridade, pela necessidade de intervenções duradouras, pela prospectividade das medidas e pela presença de situações graves e contínuas de irregularidade por ação ou omissão estatal. A ADPF 991, exatamente nessa linha, se enquadra em todos esses elementos, ao passo que envolve múltiplos órgãos federais, direitos fundamentais de altíssima relevância constitucional, risco concreto de extermínio de povos inteiros e a necessidade de implementação de políticas públicas complexas, permanentes e coordenadas.

Além disso, o art. 6º do referido projeto estabelece diretrizes para o desenvolvimento do processo estrutural, determinando que a atuação judicial deve ser orientada por diagnóstico minucioso das causas do problema, pela definição de metas progressivas, pelo monitoramento permanente das medidas, pela participação ampliada dos grupos impactados, pela flexibilidade procedimental e pela coordenação entre os diversos órgãos estatais envolvidos. Todas essas diretrizes se alinham integralmente ao que foi requerido em sede de petição inicial da ADPF 991.

Ao exigir transparência, atuação cooperativa entre FUNAI, IBAMA, Ministério da Justiça e demais órgãos, além da participação direta dos povos indígenas na formulação e acompanhamento das medidas, a ADPF 991 delimita-se, tanto por um prospectivo referencial legal quanto por um referencial doutrinário e jurisprudencial, enquanto objeto de processo estrutural.

A situação de extrema vulnerabilidade dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato, marcada pela ausência de demarcação de terras, por invasões reiteradas, por risco de extermínio físico e cultural e pela omissão continuada de órgãos estatais responsáveis por sua proteção, não pode ser solucionada por uma decisão única e definitiva. A própria pluralidade de órgãos envolvidos reforça a necessidade de um arranjo processual flexível e cooperativo. Da mesma forma, a urgência em interromper

ciclos de violência territorial e assegurar a efetividade de políticas indigenistas exige não apenas ordens judiciais, mas a construção progressiva de um plano de ação monitorado, com etapas, metas e ajustes contínuos, características centrais dos processos estruturais.

Assim, demonstrado que a violação aos direitos indígenas decorre de uma disfunção histórica, institucional e multidimensional, conclui-se que o caso apresentado na ADPF 991 não apenas se enquadra no conceito de problema estrutural, como também exige tratamento sob a técnica do processo estrutural. A condução da demanda pelo Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer sua natureza estrutural, confirma que apenas um procedimento marcado pelo diálogo, pela adaptabilidade e pelo monitoramento constante é capaz de proporcionar respostas compatíveis com a complexidade da matéria e com a densidade dos direitos fundamentais em jogo, por maiores que sejam os limites que tal complexidade pode enfrentar na operacionalização e efetivação de sua tutela.

2. Desdobramentos processuais na condução da ADPF 991 a partir dos pressupostos do Processo Estrutural

A condução da ADPF 991 pelo Supremo Tribunal Federal revela a adoção progressiva e sistemática da técnica do processo estrutural, especialmente no que se refere à flexibilização procedimental, ao diálogo interinstitucional e ao acompanhamento judicial contínuo da execução das políticas públicas relacionadas à proteção dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato.

Ao contrário das ações constitucionais tradicionais, cuja resolução costuma se encerrar em decisão única, a ADPF 991 desenvolveu-se por meio de uma sequência de atos destinados a compreender a complexidade do problema, articular respostas institucionais entre diferentes órgãos e produzir efeitos concretos capazes de enfrentar omissões estatais persistentes. A dinâmica do processo demonstra que o tribunal atuou não apenas como julgador, mas também como coordenador de esforços institucionais voltados à implementação de políticas públicas estruturantes.

Após o ajuizamento da ação, o STF enfrentou, inicialmente, debates acerca de sua admissibilidade. Tanto a União, representada pela Advocacia-Geral da União, quanto a

Procuradoria-Geral da República, sustentaram acerca da inadequação da ADPF e da existência de outros meios processuais capazes de resolver a controvérsia, além de alegar limites orçamentários e a impossibilidade de intervenção judicial sobre a estrutura administrativa da FUNAI.

Esses argumentos foram superados pela Corte, que reconheceu a necessidade de atuação jurisdicional em razão do risco concreto de desaparecimento físico e cultural das populações isoladas e da persistência de omissões estatais graves. Ainda na fase inicial, merece destaque o pedido de tutela cautelar formulado pela APIB, que solicitou a adoção imediata de medidas mínimas para impedir o agravamento das violações, sobretudo nas Terras Indígenas Piripkura, Ituna-Itatá, Pirititi e no território habitado pelos povos Katauixi e Piripiti.¹⁷

A exordial, nesse ponto, enfatizou a vulnerabilidade extrema dessas regiões, nas quais missionários, madeireiros, garimpeiros e grileiros atuavam de forma intensa, colocando em risco grupos inteiros de indígenas isolados. Em resposta a esse quadro emergencial, o Ministro Edson Fachin deferiu parcialmente a tutela cautelar, determinando à União a imediata renovação das Portarias de Restrição de Uso, a adoção de medidas emergenciais de vigilância e a apresentação de informações pormenorizadas sobre cada um desses territórios, o que consolidou a compreensão de que o litígio exigia resposta célere e estruturada.¹⁸

A admissão da ação, ainda em 2022, representou o primeiro marco da condução estrutural. Somente em 2024, após manifestações técnicas sucessivas e a constatação de dificuldades persistentes no cumprimento das medidas cautelares, o processo foi remetido

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 991*. Petição inicial. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2022.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF*. Decisão liminar de 21 nov. 2022. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: STF, 2022.

ao Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF (NUPEC).¹⁹ Essa remessa ocorreu ao passo que se tornou evidente a necessidade de acompanhamento especializado.

O NUPEC, por sua vez, acompanhado do Núcleo de Solução Consensual de Conflito (NUSOL) e o Núcleo de Ações afirmativas, Diversidade e Equidade (NUADE), representa a materialização de uma metodologia própria do STF no tratamento de processos de cunho estrutural. Este arranjo institucional faz com que os processos passem por abordagem interdisciplinar e adequada à complexidade demandada pelos respectivos problemas estruturais e multifacetados, a partir da análise adequada dos dados, mediação e monitoramento técnico permanente.²⁰

Outro aspecto relevante foi a participação de ampla variedade de *amici curiae*, incluindo organizações indigenistas, entidades de direitos humanos, centros de pesquisa e especialistas independentes. Essa pluralidade qualificou o debate e fortaleceu o ambiente dialógico típico dos processos estruturais, permitindo que a Corte tivesse acesso a diagnósticos independentes, informações técnicas qualificadas e perspectivas múltiplas sobre a situação dos PIIRC. Tal multiplicidade de atores evidencia a natureza colaborativa e não impositiva do processo estrutural, que, segundo parte da doutrina, não busca substituir a vontade das partes pela vontade do tribunal, mas construir soluções conjuntamente.²¹

Com a remessa do processo ao NUPEC e a ampla participação de diversos setores da sociedade, o trâmite da ação passou a ser marcado por sucessivas requisições de informações, intimações dirigidas a órgãos específicos e ordens destinadas à construção de um diagnóstico detalhado acerca da situação das terras indígenas habitadas pelos

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF*. Despacho do Relator, Ministro Edson Fachin, determinando a remessa dos autos ao Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC). Brasília, 13 jun. 2024.

²⁰ VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54–78, 2025. ISSN 22361677.

²¹ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no STF. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 26, n. 1, p. 259-277, 2025.

PIIRC. Dessa maneira, a fase diagnóstica ganhou caráter central no desenvolvimento do processo.

O relator, Ministro Edson Fachin, determinou que a União apresentasse informações atualizadas sobre a situação das Portarias de Restrição de Uso, a atuação das Bases de Proteção Etnoambiental e das Frentes de Proteção, a presença de invasores em territórios sensíveis, o andamento das expedições de vigilância e o estágio dos procedimentos de demarcação. A constante ao longo de todo o processo foram as contínuas tentativas de se obter informações concretas e planos de ação que pudessem transcender o plano jurídico-retórico e alcançar resultados reais na proteção dos PIIRC e de seus territórios, o que exigiu do STF sucessivas reiteraões, advertências e determinações complementares.

As manifestações estatais revelaram atrasos, lacunas e descontinuidade das ações, o que levou o Tribunal a emitir novas determinações para complementação dos dados. Diversas vezes, a APIB apontou e comprovou descumprimento das medidas cautelares deferidas, seja pela não renovação tempestiva das Portarias de Restrição de Uso, seja pela ausência de expedições de fiscalização, seja pela insuficiência do quadro de servidores nas Bases de Proteção Etnoambiental. Essas falhas reiteradas evidenciam a resistência estrutural que justificou a intensificação da atuação judicial.

Com base nesse diagnóstico, a União apresentou o Plano de Reestruturação do Sistema de Proteção dos PIIRCs, documento preliminar que buscava reorganizar fluxos administrativos e definir prioridades. Contudo, o plano se revelou insuficiente para as exigências da cautelar deferida. Em 24 de maio de 2024, o Ministro Edson Fachin proferiu decisão determinando seu aprimoramento e a apresentação de versão finalizada, reconhecendo expressamente que o documento não atendia plenamente às necessidades do processo.²² Essa decisão marca a transição para a fase de construção colaborativa das soluções, na qual o Tribunal atua de forma dialógica, estimulando a União a aperfeiçoar suas estratégias e a adotar medidas progressivas de proteção territorial.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF. Decisão do Relator sobre o Plano de Ação*. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 24 maio 2024.

Em 19 de julho de 2024, após sucessivas intimações e manifestações técnicas, a União apresentou o Plano de Ação consolidado, elaborado pela FUNAI.²³ O documento incluía cronogramas de expedições, previsão de reativação e fortalecimento de Bases de Proteção Etnoambiental, fluxos de cooperação entre FUNAI, Ibama, ICMBio e Ministério da Justiça, metas específicas para vigilância territorial e diretrizes para a elaboração de relatórios técnicos. O plano foi acompanhado de um mecanismo de monitoramento destinado a avaliar a execução das medidas e permitir sua revisão contínua. A partir de sua apresentação, o processo ingressou na fase tipicamente estrutural de supervisão judicial permanente, na qual o tribunal analisa o cumprimento das metas, exige complementações, identifica descumprimentos e determina ajustes necessários.

O diálogo interinstitucional se intensificou com a realização da audiência de contextualização, cuja ata registra a participação de representantes da APIB, da FUNAI, do Ministério dos Povos Indígenas, do Ministério da Justiça, do Ibama, de equipes técnicas das Frentes de Proteção Etnoambiental e do Ministério Público Federal.²⁴ A audiência permitiu atualizar o diagnóstico sobre as terras indígenas, discutir obstáculos operacionais, revisar prioridades emergenciais e ajustar os prazos para execução das medidas. Esse momento processual é emblemático da técnica estrutural, pois cria um espaço deliberativo no qual as instituições envolvidas expõem suas dificuldades, pactuam compromissos e constroem soluções conjuntas sob supervisão judicial. A audiência reafirmou a necessidade de intensificar as medidas de vigilância, de aprimorar o fluxo de informações entre os órgãos e de acelerar a implementação das ações previstas no plano.

Ao longo do processo, situações específicas exigiram providências adicionais do Tribunal. Entre elas, destacou-se o caso da Terra Indígena Kawahiva do Rio Pardo, cuja gravidade demandou a formulação de um plano emergencial de desintrusão e a definição de cronograma para sua demarcação. Outras áreas igualmente críticas, como as Terras Indígenas Pirititi, Piripkura e Ituna-Itatá, receberam atenção constante do relator, que

²³ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Plano de Ação elaborado pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI, apresentado nos autos da ADPF 991. Brasília: AGU; FUNAI, 19 jul. 2024.

²⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Núcleo de Solução Consensual de Conflitos. Ata da Audiência de Contextualização da ADPF 991, realizada em 21 maio 2025. Brasília, DF, 2025.

determinou a adoção de medidas de proteção territorial e a avaliação contínua dos riscos enfrentados pelos povos isolados.

A etapa mais recente, tendo como referencial a data deste estudo, da condução estruturante do processo ocorreu com a decisão relativa à Terra Indígena Tanaru, proferida em outubro de 2024 e posteriormente complementada em 2025. A decisão de 11 de outubro de 2025, proferida pelo Ministro Edson Fachin, analisou detalhadamente documentos técnicos da FUNAI, laudos antropológicos, manifestações da APIB e informações provenientes do Ministério dos Povos Indígenas, do ICMBio e do IPHAN, consolidando uma avaliação abrangente sobre a necessidade de criar uma política pública de proteção integral para o território. O relator destacou que as medidas meramente administrativas mostraram-se insuficientes ao longo dos anos e que o risco de ocupação ilegal, exploração madeireira e destruição do patrimônio arqueológico justificava uma resposta estrutural definitiva.

Reconhecendo a singularidade da situação desse território, habitado pelo último sobrevivente de um povo exterminado ao longo do século XX²⁵, o relator determinou a elaboração de plano robusto e interinstitucional destinado à criação de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral na área.²⁶ A decisão estabeleceu prazo de 90 dias para apresentação de proposta concreta, atribuiu responsabilidades específicas à FUNAI, ao Ministério dos Povos Indígenas, ao ICMBio e ao IPHAN, e fixou prazo de 15 dias para apresentação de cronograma inicial de execução. Essa determinação evidencia a materialização concreta da técnica estrutural, uma vez que pressupõe ações coordenadas, planejamento de longo prazo, respeito à memória e ao patrimônio cultural indígena e adoção de política pública com efeitos permanentes.

O conjunto desses atos demonstra que a ADPF 991 foi conduzida pelo Supremo Tribunal Federal por meio de uma engenharia procedimental compatível com a técnica

²⁵ No decorrer do processo, ainda na fase inicial, a exordial foi aditada para incluir a situação da Terra Tanaru, após o falecimento do último representante de sua etnia (Tanaru), conhecido como “Índio do Buraco”. O aditamento ampliou o escopo da ação, tornando mais evidente a urgência de medidas definitivas para evitar a repetição de dinâmicas de extermínio.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 991/DF*. Relator: Ministro Edson Fachin. Decisão monocrática de 11 out. 2025. Brasília, DF: STF, 2025.

do processo estrutural e adequada aos contornos do litígio. A atuação do relator estruturou-se por meio de decisões sucessivas, diagnósticos contínuos, diálogo interinstitucional, participação ampliada das partes, supervisão judicial permanente e determinação de medidas voltadas à reorganização de políticas públicas.

Atos como a remessa ao NUPEC, a realização da audiência de contextualização, a exigência e revisão de planos de ação e a decisão sobre a Terra Indígena Tanaru configuram momentos emblemáticos desse percurso, bem como representam avanços metodológicos importantes no âmbito do processo estrutural²⁷. Essas etapas revelam que a Corte não apenas reconheceu a natureza complexa e persistente das violações aos direitos dos PIIRC, mas também adotou mecanismos processuais específicos para enfrentá-las, demonstrando o papel do Judiciário na coordenação de políticas públicas quando a omissão estatal ameaça direitos fundamentais de máxima relevância constitucional.

3. Análise crítica das implicações da ADPF 991 como estrutural

Os desdobramentos da condução da ADPF 991 pelo Supremo Tribunal Federal constituem um importante arcabouço teórico-prático sobre como os processos de natureza estrutural vêm sendo operacionalizados no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo em razão das diferentes técnicas jurídicas utilizadas, baseadas no diálogo interinstitucional, na flexibilização do processo e, principalmente, no papel de moderador incorporado pelo Poder Judiciário na resolução deste tipo de litígio.

Em um primeiro momento, vale a reflexão acerca dos limites possíveis de tangibilidade da tutela jurisdicional pela Corte em uma demanda desta dimensão. Aos termos da formulação clássica de Abram Chayes²⁸, os litígios envolvendo omissões estatais estruturais possuem natureza policêntrica, exigindo respostas que ultrapassam o

²⁷ VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54–78, 2025. ISSN 22361677.

²⁸ CHAYES, Abram. *The Role of the Judge in Public Law Litigation*. Harvard Law Review, Cambridge, v. 89, n. 7, 1976.

paradigma tradicional do litígio bilateral, convocando, assim, uma multiplicidade de atores institucionais e sociais.

Logo, a ADPF 991 materializou justamente esse deslocamento metodológico do processo constitucional, em que se faz evidente o papel de um juízo colaborativo e supervisor em detrimento de um juízo impositivo, a medida em que a dialogicidade lastreou a condução processual. O tratamento conferido pelo STF, dessa forma, não se limitou à declaração de violação dos direitos fundamentais dos PIIRC, mas buscou reorganizar práticas, fluxos administrativos e políticas públicas indispensáveis à sobrevivência física e cultural dessas populações.

Como bem pontua Marcelo Dias Varella, Matheus Casimiro, Patrícia Perrone e Trícia Navarro, os processos estruturais não têm por objetivo pôr fim ao conflito em si, como ocorre em processos tradicionais, em que a vontade das partes é substituída pela vontade do tribunal. Na verdade, tem-se como perspectiva a propiciação de um diálogo entre os atores envolvidos para que se construa uma solução comum, com a condução pelo Poder Judiciário.²⁹

Esta perspectiva tornou-se particularmente evidente no acompanhamento da atuação das estruturas administrativas especializadas ao longo do processo. A utilização de técnicas de diálogo institucional, especialmente a audiência de contextualização, evidenciou não apenas a complexidade da matéria, mas também a profunda fragilidade institucional de alguns dos órgãos essenciais à execução das políticas indigenistas. No caso específico da FUNAI, os debates e dados demonstraram um quadro de deterioração estrutural acumulada, marcado por sucessivas perdas orçamentárias, redução de pessoal e descontinuidade administrativa, fatores estes que comprometeram sua capacidade de dar cumprimento às medidas determinadas.

A audiência de contextualização se mostrou enquanto um espaço para que o STF, ao reconhecer tais limitações, sem substituir a atuação dos órgãos competentes, assumisse

²⁹ VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54–78, 2025. ISSN 22361677.

um papel de coordenação e indução, fomentando a reorganização institucional necessária para garantir a efetividade das políticas públicas e resguardar os direitos dos povos indígenas. Nesse movimento, tornou-se manifesta a dimensão dialógica do processo estrutural, por meio da qual o Poder Judiciário atua para restaurar as condições de funcionamento das instituições responsáveis e, dessa maneira, viabilizar a concretização de direitos fundamentais.

A função do juízo, nesse sentido, não consistiu em simplesmente solucionar o problema em si. Em realidade, teve a técnica estrutural como um meio de realinhar a coordenação entre os envolvidos no problema, impulsionando a superação do problema. Em outras palavras, o processo estrutural não faz com que haja uma modificação direta das políticas públicas resultantes de um estado de coisas inconstitucional, mas sim certifica o cumprimento e aprimoramento da política pública pelos próprios responsáveis, até que ela possa ser conduzida com autonomia e em conformidade com os direitos garantidos pela Constituição.³⁰

A partir do acompanhamento do trâmite da ADPF 991, tornou-se evidente que a elaboração de um plano de ação não representa apenas uma etapa procedimental acessória, mas o próprio mecanismo capaz de conferir densidade material às determinações judiciais em processos estruturais. A complexidade fática que envolve a proteção dos PIIRC, por exemplo, exige um arranjo institucional coordenado, o que só pode ser alcançado quando o tribunal demanda da administração um instrumento que organize prioridades, delimite metas e estabeleça fluxos claros de atuação entre os diversos órgãos responsáveis.

O plano apresentado pela FUNAI, posteriormente revisado e aperfeiçoado por exigência do Ministro Relator, revelou justamente essa função estruturante, ao passo que converteu um comando judicial abstrato em um itinerário institucional concreto, apto a orientar a reativação das Bases de Proteção Etnoambiental, o fortalecimento das Frentes

³⁰ VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54–78, 2025. ISSN 22361677.

de Proteção e a realização de expedições de vigilância em territórios particularmente vulneráveis.

Assim, mais do que um documento administrativo, o plano de ação assume a condição de verdadeira engrenagem do processo estrutural, à medida em que o tribunal não encerra seu papel com o estabelecimento do plano, mas sim prossegue com sua tutela de supervisão por meio do acompanhamento de seu respectivo cumprimento, dando, a exemplo do caso pesquisado, condições para que seja transposto o hiato histórico entre a promessa constitucional de proteção aos povos indígenas e a realidade de omissão estatal persistente.

Neste sentido, pois, vale a reflexão acerca das nuances entre a técnica do processo estrutural e o conceito de ativismo judicial. Como observa Marcelo Casseb Continentino, trata-se de conceito marcado por forte indeterminação semântica, frequentemente utilizado de forma retórica para designar desde a usurpação de competência institucional até uma decisão judicial simplesmente discordante das expectativas do intérprete.³¹

Nessa linha, adota-se aqui o sentido mais restritivo e negativo indicado por Elival da Silva Ramos: ativismo judicial como disfunção sistêmica consistente não no exercício legítimo da interpretação constitucional, mas na atuação judicial que, ao desrespeitar os limites do texto normativo, acaba por reescrever a Constituição e substituir a função própria dos demais Poderes.³²

Essa acepção negativa, contudo, não se confunde com a técnica do processo estrutural. Nos processos estruturais, especialmente em contextos de omissão estatal persistente, fragmentação institucional e violação continuada de direitos fundamentais, a atuação judicial não se legitima pela substituição unilateral da política pública pelo Judiciário, mas sim pela abertura de um procedimento dialógico de reconstrução institucional. O que se busca não é concentrar no STF a formulação exauriente da solução,

³¹ CONTINENTINO, Marcelo Casseb. *Ativismo judicial: proposta para uma discussão conceitual*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 49, n. 193, p. 141-149, jan./mar. 2012.

³² RAMOS, Elival da Silva. *Mutações constitucionais*. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n. 79, p. 1-19, jan./jun. 2014.

mas instaurar um espaço de coordenação, diagnóstico, monitoramento e ajuste progressivo, no qual os órgãos competentes permaneçam responsáveis pela implementação das medidas necessárias.

Justamente em razão desta perspectiva, a condução da ADPF 991 sob a lógica estrutural não deve ser lida, por si só, como ingerência indevida ou ativismo judicial em sentido patológico. Ao contrário, sua legitimidade decorre justamente da necessidade de atuação interinstitucional diante de falhas estruturais que impedem a proteção efetiva dos direitos fundamentais dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Nessa perspectiva, o processo estrutural não rompe a separação dos Poderes, mas procura torná-la funcional em cenários nos quais a atuação isolada de cada órgão se mostra insuficiente para superar a omissão constitucionalmente relevante.

É evidente, contudo, que a incorporação dos processos estruturais no ordenamento brasileiro exige cautela. A literatura aponta para os riscos decorrentes da banalização de alegações de estado de coisas inconstitucional em um país marcado por desigualdades profundas e por múltiplos déficits institucionais³³. A expansão irrefletida dessa técnica poderia não apenas sobrecarregar o sistema judiciário, mas, sobretudo, deslocar para o Poder Judiciário responsabilidades que, em sua essência, pertencem à esfera política e administrativa. Esse perigo, entretanto, não se confunde com o que se verificou na ADPF 991, em que a intervenção judicial foi acionada diante de um quadro de urgência constitucional, no qual a inação estatal comprometia de forma grave e imediata a sobrevivência de povos inteiros.

É justamente essa multidimensionalidade do processo estrutural que o distancia desta perspectiva negativa de ativismo judicial. Tal técnica jurisdicional opera em uma

³³ Nesse sentido, vale a reflexão empreendida por Casimiro e França: “A própria nomenclatura do ECI [Estado de Coisas Inconstitucional] parece problemática, pois a ideia de que existe um determinado estado de coisas violador de direitos na realidade brasileira não é rara, de modo que, se analisada a realidade social do Brasil, que reflete um grande abismo entre as promessas constitucionais e o dia a dia dos jurisdicionados, poder-se-ia dizer, num posicionamento talvez extremo (mas, ainda assim, coerente), que o Brasil, em si, é inconstitucional. Em outras palavras: existem tantos cenários inconstitucionais no Brasil que, certamente, se a nomenclatura do ECI continuar a ser utilizada, diversas ações chegarão ao Supremo sob o pretexto de enquadrarem-se em um “Estado de Coisas Inconstitucional””. CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no STF. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 26, n. 1, p. 259-277, 2025, p. 271.

lógica distinta, baseada no diálogo, na cooperação institucional e na construção compartilhada das soluções, caracterizando aquilo que pode ser determinado enquanto um ativismo dialógico.³⁴ Em vez de impor respostas unilaterais, o tribunal provoca, articula e supervisiona arranjos institucionais capazes de reconfigurar políticas públicas historicamente negligenciadas.

Do ponto de vista dos resultados alcançados, a ADPF 991 tem produzido transformações expressivas em seu plano material. A reativação de bases etnoambientais, a emissão e renovação de portarias de restrição de uso, a intensificação de expedições de vigilância e a própria criação da Unidade de Conservação de Proteção Integral na área da Terra Indígena Tanaru representam avanços concretos, diretamente relacionados à intervenção jurisdicional.

Dessa maneira, a utilização da técnica do processo estrutural no caso envolvendo a violação de direitos fundamentais dos PIIRC, revelou-se adequada ao papel constitucional que se exige do Poder Judiciário em litígios dessa natureza. Os efeitos concretos que emergiram da ADPF 991 evidenciam que o processo estrutural, ao invés de representar interferência indevida nas esferas administrativa ou legislativa, atua como manifestação legítima da jurisdição constitucional, ao passo que se mostra enquanto um mecanismo de garantia de direitos constitucionais em estado de permanente e grave violação.

Embora a estrutura indigenista ainda revele fragilidades severas, como um sistema de demarcação marcado por entraves históricos, um monitoramento territorial comprometido pela insuficiência de pessoal e de equipamentos e a vulnerabilidade dos PIIRC, a ADPF 991 demonstra que a atuação judicial é capaz de produzir avanços institucionais importantes.

Ainda que não elimine de forma absoluta o problema estrutural que lhe deu origem, a intervenção do STF, impulsiona a reorganização das políticas indigenistas,

³⁴ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no STF. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 26, n. 1, p. 259-277, 2025, p. 265.

corrige falhas persistentes e induz a adoção de medidas de proteção que, de outro modo, permaneceriam inertes no âmbito administrativo. Trata-se, portanto, de um avanço progressivo e normativamente relevante na direção das transformações estruturais necessárias à garantia dos direitos desses povos.

Considerações finais

A presente pesquisa teve como objetivo central a análise prática de como o processo estrutural vem se desenvolvendo no ordenamento jurídico brasileiro. A partir da ADPF 991, foi possível construir aparato teórico-prático para a compreensão das estruturas específicas acerca das diversas técnicas utilizadas em processos estruturais, sejam elas a abertura para o diálogo interinstitucional, a elaboração de planos de ação, a maneira com que se dá a reestruturação dos órgãos públicos envolvidos e a postura moderadora exercida pelo Poder Judiciário.

A abordagem interdisciplinar, por sua vez, tem o condão de revelar as camadas de complexidade do problema estrutural, ao passo que estas caracterizam a própria utilização do processo estrutural enquanto técnica adequada para a resolução da lide. No caso da ADPF 991, foi precisamente a conjugação de perspectivas históricas, antropológicas, ambientais e jurídicas que permitiu ao Supremo Tribunal Federal compreender a profundidade das omissões estatais que comprometiam a sobrevivência física e cultural dos PIIRC.

Nessa perspectiva, a ADPF 991 emerge como um caso paradigmático para pensar o papel dos processos estruturais no STF. Por um lado, demonstra a capacidade do Judiciário de coordenar, induzir e monitorar políticas públicas essenciais, especialmente quando vidas e culturas inteiras estão em jogo. Por outro, evidencia os limites do modelo quando confrontado com falhas estatais crônicas e com a ausência de compromisso político continuado.

Em última análise, a ADPF 991 revela que o processo estrutural pode ser um instrumento valioso ao exercício da jurisdição constitucional brasileira, mas tem sua eficácia dependente de uma combinação de fatores, tal como a capacidade administrativa,

a cooperação interinstitucional, o planejamento consistente, a participação social qualificada e a supervisão judicial contínua.

Sua utilização, entretanto, justifica-se ao passo que seu desenvolvimento observe rigorosamente os limites constitucionais que asseguram a segurança jurídica e preservam a separação de poderes. É, pois, nessa conformidade, que o processo estrutural tem o condão de transcender sua dimensão simbólica e produzir efeitos materiais na realidade brasileira. À medida que contribui para a concretização das promessas inscritas no texto constitucional, as quais estruturam o Estado Democrático de Direito, o processo estrutural representa a própria democracia em construção, a partir do constante esforço em se encontrar caminhos seguros à garantia dos direitos fundamentais.

Referências:

ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. *Os índios na história do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Plano de Ação elaborado pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI, apresentado nos autos da ADPF 991*. Brasília: AGU; FUNAI, 19 jul. 2024.

BRASIL. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB). *Petição Inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 991*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910. Crêa o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 23 jun. 1910.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1850.

BRASIL. Ministério da Saúde; Fundação Nacional do Índio. 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*: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2018.

BRASIL. Relatório Figueiredo. Ministério do Interior. Relatório produzido por Jader de Figueiredo Correia em 1967 sobre o SPI. Brasília: Ministério do Interior, 1967. Reeditado e digitalizado pelo Arquivo Nacional em 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 991. Petição inicial. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF. Decisão liminar de 21 nov. 2022. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: STF, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF. Decisão do Relator sobre o Plano de Ação. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 24 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 991/DF. Relator: Ministro Edson Fachin. Decisão monocrática de 11 out. 2025. Brasília, DF: STF, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Núcleo de Solução Consensual de Conflitos. *Ata da Audiência de Contextualização da ADPF 991*, realizada em 21 maio 2025. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF*. Despacho do Relator, Ministro Edson Fachin, determinando a remessa dos autos ao NUPEC. Brasília, 13 jun. 2024.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no STF. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 26, n. 1, p. 259-277, 2025.

CHAYES, Abram. The Role of the Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 89, n. 7, 1976.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: dados de 2024*. Brasília: CIMI, 2025.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. Ativismo judicial: proposta para uma discussão conceitual. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 49, n. 193, p. 141-149, jan./mar. 2012.

LAS CASAS, Bartolomé de. *Apología* (1550). In: LAS CASAS, Bartolomé de. *Obras completas*, v. 10. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

RAMOS, Elival da Silva. Mutações constitucionais. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 79, p. 1-19, jan./jun. 2014.

SEPÚLVEDA, Juan Ginés de. *Democrates alter, sive de justis belli causis apud Indos* (1550). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1951.

VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54-78, 2025. ISSN 2236-1677.

VITORELLI, Edilson. *Processos estruturais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

VITORIA, Francisco de. *Relectio de Indis* (1539). In: VITORIA, Francisco de. *Relectiones theologicae*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1960.