



Enfrentando o vírus no tribunal: a litigância estrutural pelas lentes do processo na ADPF 709¹⁻²

Facing the virus in court: structural litigation through the lens of ADPF 709

Enfrentando al virus en los tribunales: la litigancia estructural a través del lente da demanda judicial ADPF 709

Hermes Zaneti Júnior³

Universidade Federal do Espírito Santo (Vitória, ES, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6461-6742>

E-mail: hermeszanetijr@gmail.com

Leonardo Silva Nunes⁴

Universidade Federal de Ouro Preto (Ouro Preto, MG, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8489-7043>

E-mail: msleonunes@gmail.com

¹ 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, Brasília, v. 4, n. 1, p. 299-335, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a367>.

² O texto é fruto de pesquisas realizadas no âmbito dos grupos de pesquisas Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo – FPCC e Observatório de Processo. O FPCC está sediado na Universidade Federal do Espírito Santo e cadastrado no Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa do CNPq em <https://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/0258496297445429>. É membro fundador da ProcNet – Rede Internacional de Pesquisa – Justiça Civil e Direito Processual Contemporâneo (<http://laprocon.ufes.br/rede-de-pesquisa>). O Observatório de Processo é o grupo de pesquisa em Direito Processual Civil, Coletivo e Estrutural do Departamento de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto/MG, e está cadastrado no Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa do CNPq sob o n. <https://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/1851481084599254>.

³ Pós-doutorado na Università degli Studi di Torino/IT. Doutor em Direito Processual pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutor em Teoria do Direito e Filosofia do Direito pela Università di Roma Tre/IT. Visiting Scholar Erasmus + Universidade de Zagreb. Professor de Teoria Geral do Processo, Procedimentos Especiais e Processo Coletivo na Universidade Federal do Espírito Santo. Promotor de Justiça. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5343355826023519>.

⁴ Advogado. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor Adjunto de Direito Processual Civil e Coletivo da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Coordenador do Grupo de Pesquisa Observatório de Processo. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) e da Comissão de Processo Civil da OAB/MG. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3216394590509068>.

Edilson Santana Gonçalves Filho⁵

Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, CE, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9040-6172>

E-mail: edilsonsgf@yahoo.com.br

Kessler Cotta Gomes⁶

Universidade Federal de Ouro Preto (Ouro Preto, MG, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9182-5953>

E-mail: kesslercotta@hotmail.com

Resumo

Analisa-se a atividade judicial realizada em processo estrutural, que tem objeto decorrente da situação de não conformidade contínua e permanente envolvendo os indígenas brasileiros como grupo de pessoas hipervulneráveis no desastre da covid-19, em relação aos mandamentos constitucionais e legais de proteção. Além da revisão da literatura, desenvolve-se pesquisa exploratória, utilizando métodos de análise qualitativa, a partir de estudo de caso, qual seja, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709, cujo objetivo é obrigar o Poder Público a adotar medidas específicas para proteger o grupo, inicialmente no cenário pandêmico causado pela disseminação do vírus e, posteriormente, finda a pandemia, no contexto da continuidade da intrusão e das invasões em terras indígenas, gerando impactos na saúde, no meio ambiente, na economia, no modo de vida e na dignidade humana daquela população especialmente protegida pelo direito. O enfoque são as técnicas processuais inovadoras do caso, capazes de proporcionar a proteção efetiva.

Palavras-chave

Desconformidade; técnicas do processo estrutural; pessoas vulneráveis; gestão de riscos nos desastres; covid-19.

⁵ Mestre e doutorando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Direito Processual (UNI7). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza. Defensor Público Federal. Exerceu o cargo de Defensor Público do Estado do Maranhão. Professor convidado de cursos preparatórios para carreiras jurídicas e pós-graduação. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4016361248699623>.

⁶ Mestre e Graduado em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto. Especialista em Advocacia Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Membro pesquisador do Observatório de Processo (UFOP). Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4243901232313276>.

Sumário

1. Introdução. 2. Definição do grupo vulnerável, relação com o acesso à justiça e necessidade de proteção específica diante do estado de desconformidade. 3. Modelo de estado democrático constitucional e a tutela de direitos “*taylor made*”. 4. A covid-19 enquanto desastre e o direito processual dos desastres. 5. Casos no Supremo Tribunal Federal envolvendo a covid-19. 5.1 ADPF 709: um processo estrutural. 5.2 Técnicas de condução na ADPF 709. 6. Conclusão.

Abstract

The text is the result of cooperative research within the context of the research groups Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo – FPCC (Foundations of Contemporary Civil Process) and Observatório do Processo (Process Observatory). It analyzes the judicial activity carried out in a structural process that targets the structural problem arising from the continuous and permanent situation of non-compliance involving Brazilian Indigenous people as a group of highly vulnerable individuals in the disaster of COVID-19 in relation to constitutional and legal protection. In addition to the literature review, exploratory research is developed using qualitative analysis methods, based on a case study, namely, the Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 709 (Plea for Non-Compliance with a Fundamental Constitutional Provision – ADPF 709), whose goal is to compel the Public Power to adopt specific measures to protect the highly vulnerable Indigenous groups, initially in the pandemic scenario caused by the spread of the virus and subsequently, once the pandemic is over, in the context of the continuation of intrusion and invasions on Indigenous lands, generating impacts on health, environment, economy, way of life, and human dignity of that population especially protected by law. The focus is on the innovative procedural techniques of the case capable of providing effective protection.

Keywords

Non-compliance; structural process techniques; vulnerable people; disaster risk management; COVID-19.

Contents

1. Introduction. 2. Definition of vulnerable group, relation with access to justice and the need of specific protection based on a state of nonconformity. 3. Model of constitutional democratic state and the “*taylor made*” protection of rights. 4. The COVID-19 as a disaster and the procedure law of disasters. 5. Cases on Supremo Tribunal Federal concerning COVID-19. 5.1 ADPF 709: a structural injunction. 5.2 Technics of restructuring impact on ADPF 709. 6. Conclusion.

Resumen

El texto es el resultado de investigaciones realizadas de manera cooperativa en el contexto de los grupos de investigación Fundamentos del Proceso Civil Contemporáneo – FPCC/UFES y Observatorio del Proceso – UFOP. Se analiza la actividad judicial llevada a cabo en un proceso estructural que tiene como objeto el problema estructural derivado de la situación de no conformidad continua y permanente que involucra a los indígenas brasileños como grupo de personas hipervulnerables en el desastre de la COVID-19 en relación con los mandatos constitucionales y legales de protección. Además de la revisión de la literatura, se desarrolla una investigación exploratoria, utilizando métodos de análisis cualitativo, a partir de un estudio de caso, es decir, la Arguición de Incumplimiento de Precepto Fundamental – ADPF 709, cuyo objetivo es obligar al Poder Público a adoptar medidas específicas para proteger a los grupos indígenas hipervulnerables, inicialmente en el escenario pandémico causado por la diseminación del virus y, posteriormente, una vez finalizada la pandemia, en el contexto de la continuidad de la intrusión y las invasiones en tierras indígenas, generando impactos en la salud, medio ambiente, economía, modo de vida y dignidad humana de esa población especialmente protegida por el derecho. El enfoque son las técnicas procesales innovadoras del caso capaces de proporcionar una protección efectiva.

Palabras clave

Desconformidad; técnicas del proceso estructural; personas vulnerables; gestión de riesgos en desastres; COVID-19.

Índice

1. Introducción. 2. Definición de colectivo vulnerable, relación con el acceso a la justicia y necesidad de protección específica ante el estado de inconformidad. 3. Modelo de estado democrático constitucional y protección de derechos “taylor made”. 4. El COVID-19 como desastre y el derecho procesal de los desastres. 5. Casos del Tribunal Supremo Federal que involucran al COVID-19 5.1 ADPF 709: demanda judicial estructural. 5.2 Técnicas de conducción para reestructuración en ADPF 709. 6. Conclusión.

1. Introdução

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal em 01/07/2020, em meio à disseminação da covid-19, pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), com o apoio

de diversos partidos políticos e instituições públicas, teve como objetivo compelir o Poder Público a adotar medidas específicas para proteger populações indígenas diante do cenário de pandemia global. O processo, distribuído para relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, envolve diversos temas.

Este estudo irá se concentrar nas técnicas processuais inovadoras e na ótica do processo estrutural dos desastres. O problema de pesquisa consiste em analisar como a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709, aplicando as normas fundamentais do processo civil e afastando qualquer ativismo judicial, ilustra a aplicação de técnicas processuais inovadoras no enfrentamento de problemas estruturais e na proteção de grupos hipervulneráveis durante a pandemia de covid-19?

A metodologia científica utilizada no artigo é predominantemente qualitativa e exploratória, com ênfase na análise do caso específico da ADPF 709, revisão documental sobre a teoria do processo estrutural no direito comparado e no Brasil e análise qualitativa. Essa abordagem permite uma investigação detalhada e contextualizada das técnicas processuais inovadoras aplicadas na ADPF 709 e suas implicações para a proteção de grupos vulneráveis durante crises como a pandemia de covid-19.

Para enfrentar esse problema utilizando essa metodologia, é importante contextualizar já na introdução que o processo estrutural não é mais algo desconhecido nas Cortes Supremas. O Supremo Tribunal Federal tem pelo menos um precedente normativo formalmente vinculante que cria parâmetros replicáveis em todo e qualquer processo estrutural. A decisão do Tema 698 (RE 684.612/RJ) afirma que, nos litígios estruturais: a) deve ser comprovada nos autos a ausência ou a grave deficiência do serviço público (com atenção especial ao mínimo existencial); b) deve haver a possibilidade de universalização da providência determinada, levando em conta os recursos efetivamente disponíveis (reserva do possível orçamentária); c) o órgão julgador determina a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada (a decisão estabelece um princípio, um estado ideal de coisas a ser buscado); d) a decisão deve ser apoiada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos, de forma a mitigar críticas à ausência de *expertise* e capacidade institucional; e) o órgão julgador deve ampliar o contraditório do ponto de vista substancial e abrir o processo à participação de terceiros, com a admissão de *amici curiae* e designação de audiências públicas (visão global do problema estrutural com facilitação do cumprimento que decorre do reforço do diálogo).

O problema estrutural identificado no caso em análise justifica um tratamento diferenciado por ser um desastre humanitário global que afetou de forma

particular o grupo vulnerável dos indígenas, revelando falhas estruturais na política pública de saúde e na proteção das comunidades.

Inicialmente, serão abordadas algumas questões pressupostas, especialmente em torno do grupo cujos direitos são diretamente afetados e discutidos na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709 e dos requisitos da ordem jurídica vigente no Brasil, a fim de explicitar e delimitar as bases teóricas da análise que será desenvolvida. Na sequência, e ao longo do texto, a abordagem terá como foco temáticas que se encontram diretamente ligadas ao caso sob análise e à crise causada pela covid-19, a partir de suas consequências no campo jurídico, passando por temas que envolvem a efetivação do programa normativo pelos tribunais.⁷

2. Definição do grupo vulnerável, relação com o acesso à justiça e necessidade de proteção específica diante do estado de desconformidade

O problema em questão implica investigar o que configura um grupo vulnerável, se as comunidades indígenas estão inseridas nesse contexto e se, por isso, merecem algum tipo de tratamento diferenciado – supondo que o remédio para a injustiça seja algum tipo de mudança cultural ou simbólica ou, parafraseando a expressão de Nancy Fraser, seja preciso redistribuição e reconhecimento⁸. A premissa é de que se revela necessário adotar medidas específicas para os grupos mais vulneráveis, para atingir certa modificação estrutural, levando em conta suas particularidades. Válida em tempos de normalidade, com mais razão essa premissa deve ser aplicada em momentos de crise, incluindo-se aqueles decorrentes de desastres. Aliás, no caso dos desastres são as pessoas mais vulneráveis as mais afetadas, e a política pública de precaução em relação aos riscos de novas calamidades é um imperativo de proteção dessas populações.⁹

⁷ Registra-se que, até a data de fechamento do estudo, esta ação constitucional ainda está em curso.

⁸ FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange**. Translated by Joel Golb, James Ingram, and Christiane Wilke. London: Verso, 2003.

⁹ CARVALHO, Délton Winter de; ZANETI, JÚNIOR, Hermes. Desastres climáticos e conflitos coletivos complexos. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Desastres socioambientais e mudanças climáticas: aspectos doutrinários**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2024/mudancas-climaticas.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

A marginalização, a pobreza, a discriminação social, a origem, a falta de participação nas esferas político-decisórias, a ausência de informação, além de fatores ambientais, barreiras culturais, preconceitos, são, entre outros, fatores capazes de tornar os grupos e as pessoas mais vulneráveis. Aí se inserem, também, questões estruturais, a exemplo de eventual histórico de colonização ou conflito, sistemas políticos, políticas públicas equivocadas ou insuficientes, assim como violação aos direitos.

Esses fatores *determinantes de vulnerabilidade*, em geral, interagem, verificando-se a presença de mais de um deles em um mesmo contexto, o que gera múltiplo risco e maior necessidade de proteção, ensejando vulnerabilidades cruzadas e ocasionando a hipervulnerabilidade, interseccionalidade ou necessidades complexas, legais ou não legais. Essas circunstâncias concretas colocam as pessoas e os grupos de pessoas necessitadas de tutela em uma posição assimétrica de poder por razões políticas, históricas, sociais ou culturais, o que dificulta ou impede o reconhecimento ou a efetivação de direitos, é dizer, exigem um tratamento desigual que vise eliminar as diferenças (isonomia) entre vulneráveis e não vulneráveis.¹⁰

A definição de quem são os grupos e as pessoas vulneráveis, portanto, decorrerá de uma análise do caso concreto, estando no mundo dos fatos, nada obstante a norma jurídica, incluindo diplomas nacionais e internacionais, possa presumi-la em algumas situações. É o caso das “100 Regras de Brasília para o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade”, aprovada pela XIV Conferência Judicial Ibero-americana, em 2008, que estabelece um rol exemplificativo.

O documento, que, em uma análise tradicional, possui o caráter de *soft law*, aponta que

consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercer com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico¹¹.

¹⁰ Sobre o modelo de fatores determinantes de vulnerabilidade e sua relação com a assistência judiciária gratuita pela Defensoria pública, cf.: GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Defensoria pública e a tutela coletiva de direitos: teoria e prática**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 188-189.

¹¹ CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA. **Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad**: (actualización aprobada por la Asamblea Plenaria de la XIX edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, abril de 2018, Quito-Ecuador). Madrid: Cyan Proyectos Editoriales, 2019. Versión actualizada 2018. Disponível em: https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/02/Reglas-brasilias_web.pdf. Acesso em: 5 mar. 2024.

Informa, ainda, que poderão constituir causas de vulnerabilidade, dentre outras, a idade, a incapacidade, o *pertencimento a comunidades indígenas* ou a outras minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade, sendo que a “concreta determinação das pessoas em condição de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou inclusive do seu nível de desenvolvimento social e econômico”.

Os povos indígenas, assim, por fatores histórico-políticos e sociais, são presumidamente considerados grupo vulnerável, desfavorecido e socialmente excluído, com necessidades complexas e especiais e que podem ter problemas múltiplos e conflitantes. Por motivos relacionados a esses fatores, não conseguem, por exemplo, acessar serviços ou instituições sociais que, por outro lado, são acessíveis à parte da população (não vulnerabilizada). Embora haja presunção, mostra-se relevante observar a presença de outras causas, no caso concreto, que: sejam capazes de, isoladamente, configurar a vulnerabilidade do grupo; potencializem referida vulnerabilização, somando-se as já presumidas, revelando a complexidade da questão.

Ao longo do tempo, o ordenamento jurídico brasileiro tem previsto um sistema de proteção dedicado aos povos indígenas. As Constituições Brasileiras de 1934, 1946, 1967 e 1969 possuíam disposições específicas relativas às populações indígenas, trazendo normativas para a incorporação dos “silvícolas” (termo utilizado à época) à “comunhão nacional”, ou seja, à civilização.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma mudança de paradigma pelo reconhecimento da existência de povos indígenas e a garantia de capacidade processual aos povos originários (arts. 231 e 232, CF/1988).

Evidentemente a normativa nacional não foi suficiente, ainda, para a adequada e efetiva tutela. Em 25 de março de 2020, foi confirmado o primeiro caso de contaminação por covid-19 entre indígenas no Brasil, na região amazônica. Depois disso, identificou-se que o vírus havia se espalhado por quase todo o território brasileiro. Conforme dados da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)¹², em 2024 o número total de óbitos chegou a 1.192.

¹² Pesquisa realizada no *site* da Emergência Indígena: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. [Emergência indígena: panorama geral da Covid-19]. [S. l.]: APIB, [2024]. Disponível em: https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19/. Acesso: em 3 jul. 2024.

A questão indígena, enquanto grupo vulnerabilizado, tem sido observada ao longo dos anos, como um fenômeno permanente e estrutural. O total de indígenas residentes em território brasileiro, em 2010, quando foi realizado o último censo oficial pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), era de oitocentos e dezessete mil, novecentos e sessenta e três pessoas¹³. Dados aportados pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709 apontam que, mesmo antes da pandemia de covid-19, enquanto a taxa de mortalidade da população brasileira girava em torno de 5,5%, este número chegava a 9,6% no que se refere à população indígena. Na pandemia, verificou-se que a taxa de mortes pelo coronavírus entre indígenas chegou a ser maior que o dobro da média nacional.

Esse cenário de necessidades complexas, potencializado pela pandemia de covid-19, exigiu um tratamento especial e urgente, considerando as peculiaridades que envolviam o contexto e levando em conta que sua alteração em termos finais somente poderia ocorrer por meio de uma mudança naquela estrutura formada durante anos, é dizer, alterando-se o estado de desconformidade.

Com efeito, embora a pandemia tenha afetado todo o planeta Terra, algumas pessoas ou grupos de pessoas sofreram suas consequências negativas de forma mais intensa, por motivos relacionados a questões pessoais, culturais, econômicas etc., aí incluídos os mais vulneráveis, desfavorecidos ou socialmente excluídos, a exemplo dos povos indígenas, membros de outras comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua, com deficiência, prisioneiros, entre outros.

A crise da covid-19 é holística¹⁴, um desastre, envolvendo múltiplas dimensões, que incluem a dimensão sanitária, a econômica, a social, a fiscal, a política e a institucional. Suas consequências, portanto, vão além das questões de saúde. Um desses pontos está relacionado ao acesso à Justiça. Nesse contexto, a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) do Conselho da Europa publicou sete princípios relacionados às necessidades de quem procura justiça, considerando que a pandemia foi uma crise de saúde com graves consequências humanas e sociais

¹³ Pesquisa realizada no *site* do IBGE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indígenas: gráficos e tabelas: população residente, segundo a situação do domicílio e condição de indígena – Brasil 1991/2010. IBGE, [2024]. Disponível em: <https://indigenas.ibge.gov.br/graficos-e-tabelas-2.html>. Acesso em: 18 abr. 2021.

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Sem data venia**: um olhar sobre o Brasil e o mundo. Rio de Janeiro: História Real, 2020. p. 221-224.

que suscitou desafios ao sistema jurídico¹⁵. Medidas como essas se repetiram pelas diversas regiões do globo. Algumas delas, no Brasil, são as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça e o caso objeto deste estudo (ADPF 709).

A contribuição do Conselho Nacional de Justiça foi particularmente importante, especialmente ao determinar a suspensão nacional de prazos e estimular a utilização dos processos eletrônicos e das audiências por meios virtuais, sem descuidar de situações excepcionais, nas quais as partes, por sua própria condição de vulnerabilidade, não possuam acesso aos meios tecnológicos necessários. A virtualização do processo, tendência que já se encontrava em estágio de desenvolvimento relativamente avançado no Brasil, tornou-se inevitável com a pandemia, culminando na Resolução 345/2020, que autorizou que os julgamentos sejam realizados de forma 100% digital, mesmo após a superação do contexto epidêmico, política resultante da experiência adquirida durante os meses de confinamento e que deverá permanecer. A virtualização, assim como o regime de *home office* por parte dos operadores, propiciou aumento de produtividade nos tribunais que já estavam na vanguarda do processo de inclusão da atividade jurisdicional no mundo digital. Ainda quanto ao CNJ, é válido observar que os dados do Judiciário foram divulgados publicamente, inclusive aqueles específicos sobre casos relacionados à judicialização da covid-19, que também foram disponibilizados.¹⁶

No Supremo Tribunal Federal, por sua vez, segundo o Painel de Ações Covid-19, disponibilizado pela Corte, até 23.03.2024, haviam sido identificados onze mil, setecentos e noventa e três processos em curso na Corte em que existiam pedidos relacionados à pandemia, além de quinze mil, novecentas e noventa e quatro decisões tomadas pelo Tribunal sobre o tema¹⁷.

¹⁵ CONSELHO DA EUROPA. European Commission for the Efficiency of Justice. **CEPEJ Declaration: lessons learnt and challenges faced by the Judiciary during and after the Covid-19 pandemic**. Disponível em: <https://rm.coe.int/declaration-en/16809eale2>. Acesso em: 8 jul. 2020.

¹⁶ Cf.: PAINEL divulga ações judiciais sobre novo coronavírus. **CNJ Conselho Nacional de Justiça**, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/painel-divulga-acoes-judiciais-sobre-novo-coronavirus/>. Acesso em: 31 maio 2024.

¹⁷ Como exemplo, o STF criou, em seu sítio eletrônico, uma aba específica para decisões sobre o tema: PAINEL de ações Covid-19. **STF Supremo Tribunal Federal**, 1 jul. 2024. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_COVID19/index.html. Acesso em: 2 jul. 2024. Esses números sobem para 11.783 processos e 15.967 decisões proferidas, em março de 2024.

É bem possível que todo esse aprendizado se consolide em boas práticas para além da pandemia, incluindo o uso dos precedentes normativos formalmente vinculantes formados no período como normas válidas e universalizáveis para outros casos de processos estruturais decorrentes de desastres naturais ou humanos.¹⁸

Neste contexto, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709, a nosso sentir, está diretamente relacionada à contenção da doença nas comunidades indígenas, considerando as medidas determinadas em seu bojo, a partir da premissa, expressamente reconhecida nos autos pelo relator da ação em curso no Supremo Tribunal Federal, de que a população indígena é hipervulnerável e de que havia indícios de insuficiência das ações promovidas pela União para conter a disseminação do vírus:

Os Povos Indígenas são especialmente vulneráveis a doenças infectocontagiosas, para as quais apresentam baixa imunidade e taxa de mortalidade superior à média nacional. Há indícios de expansão acelerada do contágio da COVID-19 entre seus membros e alegação de insuficiência das ações promovidas pela União para sua contenção.¹⁹

Por esses motivos, foram determinadas uma série de medidas visando refrear a dispersão da covid-19 nas áreas ocupadas por esses grupos, e, no pós-pandemia, novas medidas objetivando reprimir as invasões existentes nas terras indígenas.

3. Modelo de estado democrático constitucional e a tutela de direitos “taylor made”

O processo evolui da rigidez para a flexibilidade. A existência de situações jurídicas e problemas concretos de alta complexidade exige uma ferramenta de adequação procedimental às necessidades do caso. Isso, ao contrário do que pode parecer, não representa abandonar o compromisso com a ordem do procedimento

¹⁸ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; PEIXOTO, Ravi. Precedentes em tempos de crise: uma análise a partir da situação brasileira de enfrentamento da Covid-19. *Revista Brasileira de Direito Processual: RBDPro*, v. 30, n. 118, p. 215-227, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www.academia.edu/85012413/Precedentes_em_tempos_de_crise_uma_an%C3%A1lise_a_partir_da_situa%C3%A7%C3%A3o_brasileira_de_enfrentamento_da_COVID_19. Acesso em: 2 jul. 2024.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 8 de julho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2024.

em prol de um casuísmo e consequencialismo desmedido, ao contrário, significa manter a ordem dinâmica por meio de um pragmatismo de valores, para além do estéril e infértil solo dos ritos procedimentais ordinarizados.²⁰

O modelo de Estado de Direito Democrático Constitucional envolve o exercício da democracia normativa, com vistas a promover a conciliação do indivíduo com a perspectiva social, o que se explica por resultar das transformações paradigmáticas ocorridas ao longo dos últimos séculos – desde o Estado Liberal, passando pelo Estado Social –, que, de certa forma, revelam um aprimoramento dos anteriores estágios, embora não haja um movimento totalmente linear, sendo certo que neste percurso se verificam avanços e retrocessos.

Neste modelo, o Judiciário atua seguindo o método *checks and balances*, operando, no Brasil, em um sistema híbrido, é dizer, influenciado pelo *common law* e pelo *civil law*, entre o *Rule of law* e o Estado de Direito²¹, exercendo o *judicial review* – o controle de poder no modelo brasileiro de jurisdição constitucional –, com relevante papel no que concerne à efetivação dos valores normativos, que se irradiam desde a Constituição para influenciar o direito (material) e sua aplicação, aí incluídos a atividade administrativa e os processos. Com efeito, a defesa jurídica dos direitos fundamentais é consolidada no âmbito do processo, que é o meio utilizado pelo operador do direito.

A Era das Constituições é caracterizada pelo processo de (re)codificação, a utilização de princípios, cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados, normas com maior flexibilidade, justamente para atender ao propósito constitucional. O sistema jurisdicional deve ter a capacidade de reconhecer e satisfazer efetivamente qualquer direito. A efetividade do processo, portanto, constitui um dever, e sua dinamicidade visa atender à tutela de direitos “sob medida” (*made-to-measure*). Significa dizer que “a recodificação do processo civil inclui a premissa de que o processo hoje

²⁰ ZANETI JÚNIOR, Hermes. O case management e as European rules of civil procedure: uma análise à luz da experiência brasileira do Código de processo civil de 2015. **Ius Dictum**: teoria geral da adjudicação, v. 7, p. 11-24, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://iusdictum.com/wp-content/uploads/2022/11/ID.0-7-compactado.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

²¹ A tradição do Brasil é única e tem influência das tradições da Europa e dos Estados Unidos sendo, portanto, híbrida, o que vem desde 1891, quando a primeira Constituição da República reformou o sistema de justiça nacional, introduzindo referências da lei americana, proporcionando a existência de um sistema jurídico híbrido (ZANETI JÚNIOR, Hermes. **A constitucionalização do processo**: do problema ao precedente: da teoria do processo ao Código de processo civil de 2015. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021).

deve deixar de ser pensado como *ready-to-wear* ou *one size fits all* para o *made-to-measure*. Contempla as demandas individuais, como também de massa²². Um processo *taylor made*, feito sob medida, para permitir a adequação ao caso e sua complexidade.

A atividade judicial se distingue pela sua inércia no processo, vinculando-se às partes e situações concretas, embora possa ter efeitos abstratos, como em ações de controle de constitucionalidade. Os magistrados devem garantir imparcialidade, assegurando o direito das partes à audiência justa, enquanto mantêm grau suficiente de independência em relação a pressões externas e políticas. Além disso, os tribunais desempenham uma função criativa ao interpretar e decidir casos, esclarecendo, integrando e até mesmo criando regras com força vinculativa.²³ No entanto, a expressão “ativismo judicial” é usada de forma negativa para indicar excessos judiciais ao invadir esferas de outros Poderes, como ao determinar políticas públicas.²⁴ Os limites e deveres dos juízes residem na implementação dos direitos, em conformidade com a Constituição e a legislação, um princípio aplicável a todos os poderes e órgãos do sistema de justiça.

No contexto da ADPF 709, nada há de “ativismo judicial”. O quadro normativo vai além das disposições constitucionais e legais previamente citadas. O Brasil ratificou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes, que estabelece critérios para as condições de vida e trabalho desses grupos, incluindo a coordenação com eles para planejamento e administração de serviços de saúde. Entretanto, na prática, planos como o elaborado pela Secretaria Especial de Saúde Indígena foram criticados por falta de operacionalização e distanciamento dos princípios da Convenção.²⁵

²² ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Comentários ao Código de processo civil**: volume XIV (arts. 824 ao 925). Luiz Guilherme Marinoni, diretor. Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero, coordenadores. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 34.

²³ Neste sentido: CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução: Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1993. p. 74-75.

²⁴ ZANETI JÚNIOR, Hermes. Ativismo da lei e da Constituição nas tutelas coletivas brasileiras: processos estruturais, processos complexos e litígios de difusão irradiada. In: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga Costa; GOMES, Magno Federici (org.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019. p. 407-428. Disponível em: https://www.editorafi.org/_files/ugd/48d206_e91da806a71e468b8ca6df420dd464e6.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Ação popular, acesso à justiça e vulnerabilidade**: antigas e novas perspectivas. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023. p. 68-69.

²⁵ Segundo consta na petição inicial da ADPF 709, distribuída no STF em 01/07/2020, sob a relatoria do Min. Luís Roberto Barroso: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL *et al.* [Petição nº 49818, 29 de junho de 2020, às 20:45:29]. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de**

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos aprovou as Resoluções 1/2020 e 4/2020, recomendando que os Estados, ao lidarem com a pandemia de covid-19, considerem as necessidades e os impactos diferenciais nos direitos humanos de grupos historicamente excluídos ou em especial risco, incluindo indígenas. Essas resoluções ressaltam a necessidade de abordagens diferenciadas para garantir os direitos desses grupos e mitigar os impactos das medidas adotadas durante a pandemia.

Internamente, a Constituição Federal de 1988 e a Lei 14.021/2020 estabelecem direitos constitucionais e medidas específicas para proteger os povos indígenas durante a pandemia. Essas leis vinculam a atuação do Executivo e, portanto, qualquer ação ou omissão que não esteja em conformidade com essas normas pode ensejar intervenção do Poder Judiciário para garantir a efetivação desses direitos. Em razão do quadro normativo existente, ocorre na verdade uma disfunção política na construção de soluções adequadas, exigindo intervenção garantista da Corte Suprema.

4. A covid-19 enquanto desastre e o direito processual dos desastres

A doutrina²⁶ aponta que a pandemia causada pelo vírus da covid-19 é considerada como um desastre ambiental antropogênico, e as demandas relativas à pandemia da covid-19 poderiam ser mais bem tratadas pelo método dos processos estruturais²⁷. As consequências provenientes da pandemia impactaram de forma significativa aspectos da sociedade, a exemplo da economia, e originaram um fenômeno que pode enquadrar-se como um desastre, considerado como o “resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause

Preceito Fundamental 709/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 1 de julho de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753150332&prcID=5952986#>. Acesso em: 3 jul. 2024.

²⁶SCHENKEL, Carolina Trentini. Covid-19, direito dos desastres e direito processual dos desastres: os processos coletivo e estrutural como propostas para o enfrentamento da pandemia. **Revista dos Tribunais**, v. 110, n. 1034, p. 85-103, dez. 2021; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; XAVIER, José Tadeu Neves. Covid-19 enquanto desastre ambiental antropogênico com reflexos na judicialização do direito à saúde: a consolidação do direito processual dos desastres no Brasil. In: CALGARO, Cleide (org.). **Constitucionalismo e meio ambiente**: tomo 4: diretrizes de políticas públicas socioambientais. Porto Alegre: Fi, 2021. Disponível em: <https://www.aljba.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Constitucionalismo-e-Meio-Ambiente-Tomo-IV.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

²⁷LINKE, Micaela Porto Filchtiner; JOBIM, Marco Félix. A pandemia da Covid-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos. **Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP**, v. 21, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54209>. Acesso em: 16 out. 2020.

danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais” (art. 6º, VII, Dec. 10.593/2020).

A covid-19 e suas consequências tiveram significativo impacto nas relações jurídicas. A análise do caso objeto deste estudo, portanto, envolve também o ângulo do direito processual em caso de desastres.

Sob o ponto de vista material, o desastre é a situação ou o evento, frequentemente súbito e imprevisto, que supera a capacidade local, gerando a necessidade de auxílio externo em nível nacional ou internacional, por causar dano, destruição e sofrimento humano²⁸. Para mitigar seus efeitos, os entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) poderão declarar estado de calamidade pública quando necessária a adoção de medidas imediatas ou excepcionais.

A necessidade de proteção judicial emergencial, manutenção do funcionamento das instituições, reparação das vítimas e evitação de riscos futuros dá origem ao processo estrutural dos desastres²⁹. O Caso Rio Doce³⁰ é apontado como um exemplo de direito processual estrutural dos desastres, por envolver litígios de alta complexidade resultantes de ação humana, que afetam inúmeras pessoas e exigem soluções sustentáveis para que, além da reparação, fatos dessa gravidade não se repitam. Trata-se, com efeito, de um evento ou série de eventos, cujos impactos humanos e sociais possuem uma dimensão que vai além da individual.

Uma das características do Direito dos Desastres é a necessidade de fornecer soluções emergenciais e promover a unidade e a estabilidade do Direito, ao tempo

²⁸ CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 55-56.

²⁹ CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental; FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de (org.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres**: interfaces comparadas. 2. ed. Curitiba: Prismas: Appris, 2019; FARBER, Daniel A. *et al.* **Disaster law and policy**. Frederick, MD: Aspen Publishers, 2010; CARVALHO, Délton Winter; DAMACENA, Fernanda. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

³⁰ NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva. O Caso Mariana: uma análise dos acordos homologados à luz do litígio estrutural e do regime processual civil em vigor. *In*: SOARES, Carlos Henrique; NUNES, Leonardo Silva; ÁVILA, Luiz Augusto de Lima (org.). **Direito em tempos de crise**: soluções processuais adequadas para a tutela de direitos coletivos e individuais. Belo Horizonte: Dialética, 2020. p. 371-391. Disponível em: https://www.academia.edu/45570479/O_Caso_Mariana_uma_an%C3%A1lise_dos_acordos_homologados_%C3%A0_luz_do_lit%C3%ADgio_estrutural_e_do_regime_processual_em_vigor. Acesso em: 2 jul. 2024.

em que constrói (novas) soluções para os problemas e conflitos que surgem, uma vez que dificilmente foram expressamente previstas, dada a imprevisibilidade do evento.

Por não envolver “condições padrão”, ganha relevância a temática da revisão judicial, é dizer, das decisões tomadas neste período excepcional. Nesse aspecto, as decisões do Supremo Tribunal Federal devem ser entendidas como regras capazes de garantir a racionalidade e a unidade do Direito, de forma que, ao mesmo tempo em que salvaguardam direitos fundamentais, buscam evitar ou minimizar o surgimento de crises jurídicas. A discussão de situações excepcionais tende a ser mais profícua na Suprema Corte, considerando o poder de mobilização e a restrição das vias recursais no STF³¹.

5. Casos no Supremo Tribunal Federal envolvendo a covid-19

A ADPF 709 não é o único nem o primeiro processo no qual o Supremo Tribunal Federal foi chamado a se manifestar sobre questões relacionadas à covid-19, e que confrontam situações as quais demandam comandos direcionados a outros Poderes. Segundo o Painel de Ações Covid-19, disponibilizado pela Corte, até 10.04.2021 haviam sido identificados sete mil e setenta e cinco processos em curso no STF em que existiam pedidos relacionados à pandemia, além oito mil e quatrocentas decisões tomadas pelo Tribunal sobre o tema. Destaca-se, nesse contexto, a ADPF 742, que buscava tutela jurisdicional parecida com objeto da ADPF 709, mas para as comunidades quilombolas, igualmente hipervulneráveis.

Evidentemente, como no Judiciário em geral, há casos de decisões equivocadas, como aquelas que envolvem decisões monocráticas que contrariam precedentes do colegiado sem observar-se a técnica da distinção (*distinguishing*) ou da superação (*overruling*). São, todavia, exceções à tendência geral de autocontenção e equilíbrio institucional que vem sendo incorporada pelo Poder Judiciário brasileiro.³² Considerando a relação com o estudo analisado, algumas decisões da Corte serão mencionadas neste tópico.

³¹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 3. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022 p. 519-520.

³² MADUREIRA, Claudio; ZANETI JÚNIOR., Hermes. Covid-19 e tutela jurisdicional: a doutrina dos processos estruturais como método e o dever processual de diálogo como limite. **Direitos Fundamentais e Justiça**, v. 14, n. 42, p. 555-576, jan./jun. 2020. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5796633/mod_resource/content/1/Covid-19%20e%20tutela%20jurisdicional%20-%20a%20doutrina%20dos%20processos%20estruturais%20como%20método%20e%20o%20dever%20processual%20de%20diálogo%20como%20limite.pdf. Acesso em: 2 jul. 2024.

Nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.341 e 6.343³³, o Supremo Tribunal Federal, com base no federalismo cooperativo, que se baseia na repartição de poderes e deveres entre os entes da Federação, reafirmou a competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios para implementar medidas voltadas à contenção da pandemia, enfatizando a necessária articulação entre eles.³⁴ Isso possibilitou, por exemplo, a adoção de medidas em âmbito regional ou local, sem descartar ações nacionais, quando devidas, a serem implementadas pela União, todas com a finalidade de conter a disseminação viral.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.387³⁵ foi deferida medida cautelar, referendada pelo colegiado, em tema envolvendo a proteção de dados pessoais, que, no Brasil, ganhou maior evidência a partir do advento da Lei Geral de Proteção de Dados. Nesse processo, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia da Medida Provisória 954/2020, a fim de prevenir danos irreparáveis à intimidade e ao sigilo da vida privada de usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel. A MP autorizava o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de serviço telefônico fixo e móvel com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para fins de suporte à produção estatística oficial durante a emergência de saúde pública internacional decorrente da covid-19. Entendeu-se que a pandemia não poderia ser invocada como pretexto para justificar o compartilhamento de dados não autorizado, uma vez que não havia garantia do anonimato dessas informações e nenhuma indicação precisa de como seriam utilizadas.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>. Acesso em: 2 jul. 2024; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6343/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes, 6 de maio de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

³⁴ NUNES, Leonardo Silva. The articulation of the functions of the state in the proper conduct of structural reforms. In: BUSTAMANTE RÚA, Mónica; ALFARO VALVERDE, Luis (coord.). **Independencia judicial en el Tercer Milenio**: call for papers del XVII Congreso Mundial de Derecho Procesal: (Lima, Peru, 2023). Lima: Palestra, 2023. p. 187-204. Disponível em: https://www.academia.edu/115183321/The_Articulation_of_the_Functions_of_the_State_in_the_Proper_Conduct_of_Structural_Reforms. Acesso em: 2 jul. 2024.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6387/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber, 7 de maio de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344949214&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

Em outro caso, objeto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 668 e 669³⁶, foi concedida medida cautelar para vedar a produção e a circulação de campanha publicitária que incentivava o retorno da população às suas atividades normais, minimizando os efeitos da pandemia a partir da veiculação de informações de que se tratava de evento de diminuta gravidade para a saúde e para a vida da população. Pontuou-se que orientações da Organização Mundial de Saúde, do Ministério da Saúde, do Conselho Federal de Medicina, da Sociedade Brasileira de Infectologia, entre outros, assim como a experiência dos demais países, apontavam para a imprescindibilidade de medidas de distanciamento social voltadas à redução da velocidade de contágio e a permitir que o sistema de saúde fosse capaz de progressivamente absorver o quantitativo de pessoas infectadas, devendo incidir os princípios da prevenção e da precaução (artigo 225, Constituição Federal), os quais determinam que, na dúvida (quanto à adoção da medida sanitária), deve prevalecer a escolha que ofereça proteção mais ampla (à saúde). A campanha “O Brasil não pode parar” não foi ao ar, e a ação foi extinta, juntamente com a ADPF 668, que tratava do mesmo tema, por perda de objeto.

No julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 690, 691 e 692 enfrentou-se questão referente ao princípio da publicidade dos atos da Administração Pública e ao pleno acesso às informações pela sociedade, decidindo-se pela manutenção da divulgação integral de dados do Ministério da Saúde e do Governo do Distrito Federal, sob o fundamento do risco decorrente da interrupção abrupta da coleta e da divulgação de informações epidemiológicas, imprescindíveis para a análise da série histórica de evolução da pandemia³⁷.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 668/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 7 de maio de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343042279&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 669/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 31 de março de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342798642&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 690/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 23 de novembro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345952023&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 691/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 23 de novembro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345967616&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 692/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 23 de novembro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345967617&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

Os casos envolveram, ainda, a análise do conflito entre as medidas de restrição adotadas em razão da covid e a liberdade de culto religioso. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 811³⁸ o plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, considerou constitucional dispositivo constante em Decreto do Estado de São Paulo (Decreto 65.563/2021) que vedou, excepcional e temporariamente, a realização de cultos, missas e outras cerimônias religiosas por meio de reunião em ambiente físico, a fim de conter a disseminação do vírus. Entendeu-se que a proibição não fere o núcleo essencial da liberdade religiosa, a qual deve passar por um juízo de ponderação (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), prevalecendo, no momento, a proteção à vida, direito igualmente fundamental, considerando o risco de contaminação nas atividades religiosas coletivas presenciais. A implementação dessa decisão, contudo, exigiu convencimento e participação de todos os envolvidos.³⁹

5.1 ADPF 709: um processo estrutural

Nos países em desenvolvimento, o processo estrutural ganha relevo diante dos evidentes problemas econômicos e sociais⁴⁰, o que, certamente, explica, em parte, a intensa atividade do Poder Judiciário nesse campo⁴¹, chamado constantemente a resolver casos dessa natureza.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 811/SP**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 5 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346076605&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

³⁹ O exemplo da atuação do Ministério Público estadual no Espírito Santo é notável. A atuação do MPES foi calçada na escuta ativa em sucessivas audiências públicas e no convencimento, diferentemente da atuação do MPF que buscou sem sucesso as vias judiciais. No caso, a dialeticidade e o reforço do ordenamento jurídico pela criação do consenso e do esclarecimento demonstraram maior efetividade e resolutividade pelo método aucompositivo em um contexto de crise como o da COVID-19. Ver, CHAI, Cassius Guimarães. COURA, Alexandre de Castro. VIEIRA, Marcelo Lemos. Linguagem e intersubjetividade em tempos de Covid-19. In: ZANETI JÚNIOR, Hermes. *et al.* (org.). **Ministério Público e justiça multiportas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2023. p. 103-126.

⁴⁰ CARLOTA UCÍN, María. El rol del juez en el litigio de interés público. **Revista da Faculdade da FMP**, v. 13, n. 2, p. 61-77, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/95>. Acesso em: 2 jul. 2024.

⁴¹ NUNES, Leonardo Silva. A configuração do procedimento adequado aos litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 687-702. Disponível em: https://www.academia.edu/44303339/A_Configura%C3%A7%C3%A3o_do_Procedimento_Adequado_aos_Lit%C3%A9gios_Estruturais. Acesso em: 2 jul. 2024.

O processo estrutural envolve a implementação de um estado ideal de coisas, substituindo o estado de desconformidade que caracteriza o problema estrutural.⁴² Referida desorganização pode decorrer ou não de alguma ilicitude, conduta antijurídica. A decisão estrutural adotada visará, portanto, a realização de uma reforma estrutural, ou seja, a reorganização ou a reconstrução de certa organização ou instituição. Assim, é possível, dentro dessa perspectiva estrutural, determinar reformas amplas em estruturas institucionais burocráticas, como, por exemplo, a reforma completa no sistema penitenciário.⁴³ Na Corte brasileira, são ainda exemplos de ações que envolvem questões estruturais o caso *Raposa Serra do Sol* (Ação Popular 3.388/RR), no qual foram apontadas as condições para o usufruto em terras indígenas demarcadas, e a ADPF 709, analisada neste artigo.⁴⁴

O processo estrutural pode iniciar com uma questão individual, muito embora se desenvolva melhor como processo coletivo. Não se limita a questões que envolvam a administração pública, sendo conhecido o exemplo da falência e recuperação de empresas⁴⁵, mas também setores tipicamente privados, como a discriminação racial em supermercadados.⁴⁶

O aspecto procedimental merece atenção, afinal, processo é ordem. Normalmente o processo estrutural realiza-se em um procedimento bifásico, ou seja, em um primeiro

⁴² DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/42872474/ELEMENTOS_PARA_UMA_TEORIA_DO_PROCESSO_ESTRUTURAL_APLICADA_AO_PROCESSO_CIVIL_BRASILEIRO. Acesso em: 2 jul. 2024.

⁴³ Nos EUA, VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 637-686; no Brasil, BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363748036&ext=.pdf>. Acesso em 3 jul. 2024.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração na Petição 3388/RR**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 10 de setembro de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315257569&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Acompanhamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 3 jul. 2024, respectivamente.

⁴⁵ RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça (4. Vara Empresarial). **Processo 0803087-20.2023.8.19.0001**. Juiz: Paulo Assed Estefan. Caso Americanas.

⁴⁶ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (16. Vara Cível de Porto Alegre). **Processo 5105506-17.2020.8.21.0001**. Juiz: João Ricardo dos Santos Costa. Caso Carrefour; SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (5. Vara Cível de Limeira). **Ação Civil Pública 1009099-55.2021.8.26.0320**. Juiz: Flávio Dassi Vianna. Caso Assai. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpogp/show.do?processo.codigo=8W000AKW70000&processo.foro=320&processo.numero=1009099-55.2021.8.26.0320>. Acesso em: 2 jul. 2024.

momento, define-se e certifica-se o problema; e, em uma segunda etapa, adotam-se medidas para a reestruturação (art. 356, CPC). A segunda etapa, portanto, se dirige à implementação do novo estado de coisas, à meta a ser atingida, buscando-se a efetivação das medidas necessárias ao atingimento do resultado idealizado.

A decisão estrutural, em consequência, é aquela que, partindo da verificação de um estado de não conformidade, estabelece o estado ideal que se pretende concretizar e a forma como se pretende atingir esse resultado. Essa decisão tem conteúdo complexo: em primeiro lugar, prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto, assumindo a estrutura deontica de um princípio-norma. Em segundo lugar, estrutura como esse resultado deve ser alcançado, determinando comportamentos que precisam ser observados ou evitados para se chegar ao resultado, assumindo, neste ponto, a estrutura deontica de uma norma-regra.⁴⁷

A decisão parcial de mérito estrutural, além disso, não esgota a função jurisdicional, senão dá início à segunda etapa ou atividade, de implementação de um novo estado de coisas, por exemplo, fixando-se o tempo, o modo de reestruturação e fiscalização, enfim, o regime de transição entre o estado desconforme e o estado almejado.

É válido notar que o problema estrutural, em regra, apresentará vários meios para que se alcance o estado ideal, que estará fixado como meta a ser obtida, na decisão. Ou seja, em razão da complexidade, o problema pode ser resolvido de várias formas. Os próprios sujeitos do processo devem, visando atingir o fim idealizado, atuar cooperativamente no curso do processo.⁴⁸

Não se impede que a própria meta estabelecida seja revista, até que se alcance o estado de coisas ideal, valendo-se, por exemplo, dos artigos 493, 516, §1º, e 139, inciso IV, todos do Código de Processo Civil; das medidas executivas atípicas, como as *claims resolution facilities* (delegação de atividades executivas para entidades de infraestrutura específicas, que podem ser constituídas por convenção processual ou por delegação de funções jurisdicionais); da forma dialética na efetivação da decisão estrutural, entre outras providências.

⁴⁷ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.

⁴⁸ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.

Considerando a variância do tipo de disputa estrutural, é impossível estipular previamente os circuitos procedimentais adequados para o desenvolvimento do processo estrutural. Como resultado, deve haver alguma flexibilidade intrínseca ao procedimento pelo qual o processo estrutural é desenvolvido, permitindo-se certas adaptações de acordo com o objeto da ação, o que pode ser alcançado pela aplicação de técnicas processuais flexibilizadoras, como aquelas que se relacionam com a atipicidade dos meios de prova, das medidas executivas e dos instrumentos de cooperação judiciária e de outros atores do sistema de justiça (artigos 369; 516, §1º, e 139, inciso IV; e 69, todos CPC, respectivamente), visando assegurar que as providências para a efetivação do estado ideal de coisas sejam cumpridas. Com efeito, o processo estrutural se desenvolve em um procedimento marcado pela flexibilidade, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso⁴⁹ e de utilização de mecanismos de cooperação judiciária.

No tocante à ADPF 709, verifica-se uma situação de ilegalidade contínua e permanente ou uma situação de inconformidade estruturada, é dizer, um problema estrutural decorrente do quadro que descreve os povos indígenas no Brasil, um grupo marcado por violações sociais e históricas. Quanto a isso, há uma situação de inconstitucionalidade que precisa ser reorganizada.

Na ação, o Supremo Tribunal Federal, a fim de evitar o agravamento da crise pandêmica entre os indígenas, e posteriormente a situação de invasões nas terras indígenas, o que poderia resultar no próprio genocídio do grupo, vem determinando a realização de diversas medidas, como o estabelecimento de barreiras sanitárias bloqueando o acesso aos territórios indígenas para evitar o contato e a contaminação, a constituição de uma “sala de situação”, integrada por representantes dos órgãos governamentais envolvidos, de membros do Ministério Público e da Defensoria Pública⁵⁰, para o monitoramento da questão, assim como a retirada progressiva de invasores das terras indígenas, criando uma infraestrutura operacional para isso.

⁴⁹ Nos processos estruturais uma *postulação móvel*, consistente na flexibilização dos limites da alteração do pedido e da causa de pedir, poderia ser adequada (NUNES, Leonardo Silva. Ensaio sobre a postulação móvel nos processos estruturais. In: VITORELLI, Edilson *et al.* (org.). **Coletivização e unidade do direito**: v. 4. Londrina: Thoth, 2023. p. 518).

⁵⁰ No que diz respeito à Defensoria Pública, houve expresse reconhecimento de que sua atuação ocorre na qualidade de *custos vulnerabilis*, modalidade de intervenção institucional que vem sendo defendida pela doutrina (GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. **Custos vulnerabilis**: a defensoria pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: CEI, 2020).

É importante notar que a demanda estrutural geralmente requer mais de uma decisão e sucessões de atos (do tribunal e dos demais participantes, cooperativamente) durante o processo, o que vem se denominando de decisões em cascata⁵¹. Assim, ao longo do processo, muitas novas decisões podem ser adotadas, ajustando-se as medidas de acordo com os resultados que vierem a ser observados ao longo do procedimento.

Note-se, nesse sentido, que, em uma primeira decisão, o ministro relator determinou a criação de barreiras sanitárias, de acordo com o Plano Covid-19 de Enfrentamento e Monitoramento de Povos Indígenas, a ser apresentado pela União Federal, com participação obrigatória dos povos indígenas e instituições vinculadas ao caso, observadas algumas diretrizes traçadas e prazos fixados. Decisões posteriores ora acataram os planos apresentados, ora determinaram sua adequação perante novas informações aportadas ao processo.

Como se verifica, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709 envolve um problema estrutural, um processo estrutural e decisões estruturais, com o *plus* da necessidade de observância de um direito dos desastres para o caso.

5.2 Técnicas de condução na ADPF 709

Considerando o ineditismo do problema estrutural de fundo, a ADPF 709 foi e ainda é campo fértil para a implementação de medidas na condução do processo estrutural, algumas delas inovadoras, sem previsão no Código de Processo Civil ou na Lei 9.882/1999 (Lei que disciplina a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental), o que não impediu que o Ministro Luís Roberto Barroso as efetivasse. Isso porque é da lógica do processo constitucionalizado e do procedimento comum, plástico, moldável e flexível, permitir o *case management* dos casos complexos.⁵²

Sobre as práticas utilizadas, destacam-se: 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”.

⁵¹ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013. Disponível em: https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod_resource/content/1/Decisões%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf. Acesso em: 2 jul. 2024.

⁵² ZANETI JR., Hermes. O Case Management e as European Rules of Civil Procedure: Uma Análise à Luz da Experiência Brasileira do Código de Processo Civil de 2015. *IUS DICTUM*, v. 7, p. 11-24.

Acerca da consensualidade, durante o processo, a postura do ministro relator foi de, continuamente, “delegar” a solução dos problemas, dos mais complexos aos mais simples, para as partes. Ressalta-se que o incentivo ao exercício da consensualidade é reiterado e contínuo durante o processo, mas, muitas vezes, com a observação ou alerta de que, caso as partes não consigam chegar a ponto comum, o relator tomaria as rédeas da situação. Trata-se, portanto, de um “*estímulo controlado*” à *consensualidade*. O julgador mantém sua posição de garantidor do resultado efetivo.

Sobre os planos colaborativos, a iniciativa de elaboração se deu, sempre, pela União, a quem, em condições normais, incumbiria a elaboração e a realização de políticas públicas, e a parte revisional se deu pelos demais participantes (autores, *Amici Curiae*, MPF, CNJ, DPU, grupo temático, dentre outros). Essa tem sido a abordagem possível na ordem prática, sendo aplicada, sucessivamente, no decurso do processo. Os planos foram também subsidiados por opinião técnica, como a da Fundação Oswaldo Cruz e a da Associação Brasileira de Saúde Coletiva, que passaram a compor grupo temático para emitir notas técnicas e monitorar as medidas neles definidas, funcionando como assessorias técnicas.

A questão do diálogo intercultural é mencionada expressamente – um diálogo entre culturas sem pressupor rótulos simplistas:

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.⁵³

O diálogo intercultural, para efeito da ADPF 709, é a efetiva inclusão dos afetados pelo problema estrutural em forma de *participação* pela reforma estrutural

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 5 de agosto de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344621000&ext=.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2024. p. 4 e 10.

pretendida. Destaca-se a sensibilidade do ministro relator em reconhecer que a população indígena é heterogênea e que, por essa razão, terá diferentes manifestações e interesses.

Outra prática bem empregada neste caso é a da sala de situação, instrumento utilizado pelo Poder Executivo para monitoramento, controle e discussão de políticas públicas. A medida é utilizada em larga escala pelo Governo Federal, tendo, como exemplo, a sala de situação instituída no contexto da intensa migração venezuelana para o Brasil, entre 2018 e 2020⁵⁴. No âmbito da saúde para as populações indígenas, o Governo Federal regulamentou sala de situação conforme Portaria Conjunta 4.094, de 20 de dezembro de 2018⁵⁵. No caso da ADPF 709, tratando-se de situação urgente e inexistindo regulamentação prévia, foi instalada a sala por decisão judicial, e designada a primeira reunião, também por decisão judicial, para até 72 horas da publicação da decisão.⁵⁶

A postura de adoção da sala de situação foi objeto de estudo pelo Fórum Permanente de Processualistas Civis, em 2022, que catalogou essa experiência como uma boa prática a inspirar situações semelhantes em processos estruturais.⁵⁷

Na ADPF 709, a sala de situação entrou em funcionamento um mês após a propositura da ação, com a realização de reuniões mensais.

Os membros da sala de situação, em março de 2023, eram: i) 4 representantes do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; ii) 4

⁵⁴ Instituída, inicialmente, pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial, para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, conforme Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018 (BRASIL. Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm. Acesso em: 2 jul. 2024); posteriormente, com a revogação do decreto anterior, novamente incluído pelo Decreto nº 10.917, de 2021 (BRASIL. Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10917.htm. Acesso em: 2 jul. 2024).

⁵⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria Conjunta nº 4.094, de 20 de dezembro de 2018. Brasília: Ministério da Saúde: FUNAI, 2018. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau/legis/gm/2018/poc4094_28_12_2018.html. Acesso em: 13 mar. 2024.

⁵⁶ STF, ADPF 709/DF MC, Decisão Monocrática, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 8 jul. 2020.

⁵⁷ Boa Prática n.8. Designação, pelo juízo, de comitê interdisciplinar ou instalação de sala de situação, para acompanhamento, controle jurisdicional de efetividade da fase de implementação em processos estruturais, com participação do órgão jurisdicional na supervisão da atuação dos sujeitos envolvidos (FORUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. Rol de enunciados e repertório de boas práticas processuais do Fórum Permanente de Processualistas – FPPC: Brasília, 2023. Brasília: [s. n.], 2023. Disponível em: <https://bit.ly/48Py5Js>. Acesso em: 8 mar. 2024).

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 Contato.⁵⁸

Finalmente, extrai-se desse processo a interessante providência, adotada pelo ministro relator, de receber o pedido de aditamento à inicial como requerimento em “simples petição”, prática que marca o caráter flexível e adaptativo desse processo estrutural.

Ocorre que, no âmbito da ADPF 709, a entidade autora veiculou, no curso da elaboração da quarta versão do Plano Geral, pedido de aditamento à inicial, por meio da qual postulou a inclusão dos povos indígenas aldeados localizados em terras não homologadas e daqueles residentes em áreas urbanas como população prioritária para o recebimento da vacina, nas mesmas condições que os demais povos indígenas, dado que o Plano Nacional de Vacinação não os teria contemplado.⁵⁹

A União se opôs ao pedido, ao fundamento de que a matéria deveria ser objeto de ação autônoma. Nada obstante, o pedido de aditamento à inicial foi recebido pelo ministro relator como requerimento em “simples petição”. Segundo afirmou na decisão, sequer seria o caso de postular aditamento à inicial, uma vez que um dos objetos da ação é a elaboração de um Plano Geral de Enfrentamento à Covid-19, contendo medidas concretas e articuladas de enfrentamento à pandemia.⁶⁰

⁵⁸ Conforme ata de 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: reunião (videoconferência): 31 de março de 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: 3 jul. 2024).

⁵⁹ Petição de ID.742, do dia 28/01/2021, juntada ao processo da ADPF 709, Rel. Min. Roberto Barroso (ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. [Aditamento à inicial - Petição: 5034 Data: 28/01/2021, às 13:09:17]. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 28 de janeiro de 2021. Peça 742. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754903872&prcID=5952986#>. Acesso em: 3 jul. 2024).

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 16 de março de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345930413&ext=.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2024

Partindo-se das premissas de que o litígio estrutural “é fluido, mutável e vai se desenvolver no presente e no futuro”⁶¹, e que, por isso, o processo estrutural deve ser flexível, já se vem admitindo uma substanciação mais tênue dos fatos na petição inicial⁶². Assim, observado o contraditório e a boa-fé, deve-se admitir uma postulação móvel nos processos estruturais, que viabilize a alteração dos elementos objetivos da demanda⁶³, dispensando-se a formalidade do “aditamento da inicial”.

Em síntese, este exemplo demonstra que, em processos estruturais, desde que decorram do conjunto da postulação (fato-base), alterações do pedido consistentes em especificações das medidas estruturantes não caracterizam aditamento à petição inicial, devendo ser recebidas pelo juiz como requerimento em simples petição, observado o contraditório e a boa-fé.

Ainda que possa encontrar resistências entre os puristas do formalismo processual, atrelados a um cientificismo estéril que já não mais se justifica, o bom uso dessa técnica viabiliza, quando necessária, a superação dos limites estabelecidos pelo regime processual civil em vigor para a alteração objetiva da demanda, em prol da tutela dos direitos.

6. Conclusão

Diante da crise multifatorial, como a provocada pela pandemia de covid-19, as instituições judiciais mantiveram a estabilidade do Direito, encontrando soluções adequadas para a emergência.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709 demonstrou a aplicação eficaz de técnicas processuais inovadoras para a proteção de grupos hipervulneráveis durante a pandemia de covid-19. Essas técnicas incluíram a implementação de barreiras sanitárias, a criação de uma sala de situação para monitoramento contínuo e a retirada de invasores das terras indígenas. Essas medidas não apenas atenderam às necessidades imediatas das populações indígenas, mas também estabeleceram um precedente importante para o uso de métodos processuais adequados e inovadores em litígios estruturais.

⁶¹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. p. 259.

⁶² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial 1583430/RS**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 23 de agosto de 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201600382428&dt_publicacao=23/09/2022. Acesso em: 2 jul. 2024.

⁶³ NUNES, Leonardo Silva. Ensaio sobre a postulação móvel nos processos estruturais.

O processo estrutural foi essencial na abordagem da situação contínua de não conformidade concernente às invasões em terras indígenas. A metodologia do processo estrutural, que envolve uma fase de diagnóstico do problema seguida pela implementação de medidas corretivas, é considerada a mais eficaz na adequação às necessidades específicas dos casos, em especial em situações complexas e multiculturais que envolveram os povos indígenas. Esta abordagem é mais dinâmica e adaptável, permitindo enfrentar de forma mais eficiente as complexidades do caso.

O estudo destacou a importância do diálogo intercultural entre o Poder Executivo, a sociedade civil, o Poder Judiciário e os povos indígenas. A participação ativa das comunidades indígenas no processo decisório facilitou a implementação de políticas mais adequadas às suas necessidades e reforçou o respeito à diversidade cultural e às diferentes tradições. Esse diálogo é crucial para garantir que as medidas tomadas sejam culturalmente sensíveis e efetivas.

A promoção da consensualidade foi outro aspecto crucial da ADPF 709. A postura do ministro relator de incentivar as partes a colaborarem na elaboração e na revisão de planos foi fundamental para o sucesso das medidas implementadas. Esses planos colaborativos, apoiados por opiniões técnicas de instituições renomadas como a Fundação Oswaldo Cruz e a Associação Brasileira de Saúde Coletiva, garantiram uma abordagem informada e baseada em evidências. A inovação consiste em aportar ao processo de tomada de decisão a opinião de *experts* e documentos capazes de reduzir a ausência de capacidades institucionais.

A flexibilidade processual demonstrada ao longo da ADPF 709 foi vital para ajustar as medidas conforme novas informações surgiam e as necessidades evoluíam. As decisões em cascata, que permitiram ajustes contínuos e sucessivos, asseguraram que as respostas fossem mais flexíveis e eficazes, atendendo às mudanças dinâmicas do contexto pandêmico e das necessidades das populações indígenas.

Além disso, as ações contínuas para a remoção de invasores e a proteção das terras indígenas contribuíram significativamente para aumentar a segurança e o bem-estar dessas populações. Os resultados práticos dessas medidas atestam a eficácia das técnicas processuais inovadoras aplicadas, ainda que as questões sejam extremamente complexas e exijam contínuo acompanhamento e manutenção para a implementação definitiva e permanente.

Por fim, as práticas e técnicas desenvolvidas na ADPF 709 estabelecem um legado importante para futuros litígios estruturais e situações de crise. A experiência adquirida pode ser aplicada em outros contextos de desastres e crises, promovendo a

proteção dos direitos de grupos vulneráveis de maneira mais eficaz e humanitária. A ADPF 709 serve, assim, como um modelo de boas práticas, cujas lições podem ser extrapoladas para uma variedade de situações complexas e desafiadoras, contribuindo para a evolução do direito processual e a proteção dos direitos humanos.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod_resource/content/1/Decisões%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf. Acesso em: 2 jul. 2024.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. [Emergência indígena: panorama geral da Covid-19]. [S. l.]: APIB, [2024]. Disponível em: https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19/. Acesso: em 3 jul. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Sem data venia**: um olhar sobre o Brasil e o mundo. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução: Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1993.

CARLOTA UCÍN, María. El rol del juez en el litigio de interés público. **Revista da Faculdade da FMP**, v. 13, n. 2, p. 61-77, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/95>. Acesso em: 2 jul. 2024.

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

CARVALHO, Délton Winter; DAMACENA, Fernanda. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CARVALHO, Délton Winter de; ZANETI JÚNIOR, Hermes. Desastres climáticos e conflitos coletivos complexos. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários. 2. ed. Brasília: CNMP, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2024/mudancas-climaticas.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

CHAI, Cássius Guimarães; COURA, Alexandre de Castro; VIEIRA, Marcelo Lemos. Linguagem e intersubjetividade em tempos de Covid-19. In: ZANETI JÚNIOR, Hermes. *et al.* (org.). **Ministério Público e justiça multiportas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2023. p. 103-126.

CONSELHO DA EUROPA. European Commission for the Efficiency of Justice. **CEPEJ Declaration: lessons learnt and challenges faced by the Judiciary during and after the Covid-19 pandemic**. Disponível em: <https://rm.coe.int/declaration-en/16809eale2>. Acesso em: 8 jul. 2020.

CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA. **Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad**: (actualización aprobada por la Asamblea Plenaria de la XIX edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, abril de 2018, Quito-Ecuador). Madrid: Cyan Proyectos Editoriales, 2019. Versión actualizada 2018. Disponível em: https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/02/Reglas-brasilia_web.pdf. Acesso em: 5 mar. 2024.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/42872474/ELEMENTOS_PARA_UMA_TEORIA_DO_PROCESSO_ESTRUTURAL_APLICADA_AO_PROCESSO_CIVIL_BRASILEIRO. Acesso em: 2 jul. 2024.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; PEIXOTO, Ravi. Precedentes em tempos de crise: uma análise a partir da situação brasileira de enfrentamento da Covid-19. **Revista Brasileira de Direito Processual: RBDPro**, v. 30, n. 118, p. 215-227, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www.academia.edu/85012413/Precedentes_em_tempos_de_crise_uma_an%C3%A1lise_a_partir_da_situa%C3%A7%C3%A3o_brasileira_de_enfrentamento_da_COVID_19. Acesso em: 2 jul. 2024.

FARBER, Daniel A. *et al.* **Disaster law and policy**. Frederick, MD: Aspen Publishers, 2010.

FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de (org.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 2. ed. Curitiba: Prismas: Appris, 2019.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange**. Translated by Joel Golb, James Ingram, and Christiane Wilke. London: Verso, 2003.

FORUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Rol de enunciados e repertório de boas práticas processuais do Fórum Permanente de Processualistas – FPPC**: Brasília, 2023. Brasília: [s. n.], 2023. Disponível em: <https://bit.ly/48Py5Js>. Acesso em: 8 mar. 2024.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Ação popular, acesso à justiça e vulnerabilidade**: antigas e novas perspectivas. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Defensoria pública e a tutela coletiva de direitos**: teoria e prática. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. **Custos vulnerabilis**: a defensoria pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: CEI, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indígenas: gráficos e tabelas: população residente, segundo a situação do domicílio e condição de indígena – Brasil 1991/2010. **IBGE**, [2024]. Aqui você encontra informações sobre a distribuição da população autodeclarada indígena no território brasileiro, com base nos resultados censitários. Disponível em: <https://indigenas.ibge.gov.br/graficos-e-tabelas-2.html>. Acesso em: 18 abr. 2021.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. (Temas de direito processual civil; 5).

LINKE, Micaela Porto Filchtiner; JOBIM, Marco Félix. A pandemia da Covid-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, v. 21, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54209>. Acesso em: 16 out. 2020.

MADUREIRA, Claudio; ZANETI JÚNIOR., Hermes. Covid-19 e tutela jurisdicional: a doutrina dos processos estruturais como método e o dever processual de diálogo como limite. **Direitos Fundamentais e Justiça**, v. 14, n. 42, p. 555-676, jan./jun. 2020. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5796633/mod_resource/content/1/Covid-19%20e%20tutela%20jurisdicional%20-%20a%20doutrina%20dos%20processos%20estruturais%20como%20método%20e%20o%20dever%20processual%20de%20diálogo%20como%20limite.pdf. Acesso em: 2 jul. 2024.

MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; XAVIER, José Tadeu Neves. Covid-19 enquanto desastre ambiental antropogênico com reflexos na judicialização do direito à saúde: a consolidação do direito processual dos desastres no Brasil. *In*: CALGARO, Cleide (org.). **Constitucionalismo e meio ambiente**: tomo 4: diretrizes de políticas públicas socioambientais. Porto Alegre: Fi, 2021. Disponível em: <https://www.aljba.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Constitucionalismo-e-Meio-Ambiente-Tomo-IV.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

NUNES, Leonardo Silva. A configuração do procedimento adequado aos litígios estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 687-702. Disponível em: https://www.academia.edu/44303339/A_Configura%C3%A7%C3%A3o_do_Procedimento_Adequado_aos_Lit%C3%ADgios_Estruturais. Acesso em: 2 jul. 2024.

NUNES, Leonardo Silva. Ensaio sobre a postulação móvel nos processos estruturais. *In*: VITORELLI, Edilson *et al.* (org.). **Coletivização e unidade do direito**: v. 4. Londrina: Thoth, 2023. p. 509-519. Disponível em: https://www.academia.edu/106914689/Ensaio_Sobre_a_Postula%C3%A7%C3%A3o_M%C3%B3vel_nos_Processos_Estruturais. Acesso em: 2 jul. 2024.

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva. O Caso Mariana: uma análise dos acordos homologados à luz do litígio estrutural e do regime processual civil em vigor. *In*: SOARES, Carlos Henrique; NUNES, Leonardo Silva; ÁVILA, Luiz Augusto de Lima (org.). **Direito em tempos de crise**: soluções processuais adequadas para a tutela de direitos coletivos e individuais. Belo Horizonte: Dialética, 2020. p. 371-391. Disponível em: https://www.academia.edu/45570479/O_Caso_Mariana_uma_an%C3%AAlise_dos_acordos_homologados_%C3%A0_luz_do_lit%C3%ADgio_estrutural_e_do_regime_processual_em_vigor. Acesso em: 2 jul. 2024.

NUNES, Leonardo Silva. The articulation of the functions of the state in the proper conduct of structural reforms. *In*: BUSTAMANTE RÚA, Mónica; ALFARO VALVERDE, Luis (coord.). **Independencia judicial en el Tercer Milenio**: call for papers del XVII Congreso Mundial de Derecho Procesal: (Lima, Peru, 2023). Lima: Palestra, 2023. p. 187-204. Disponível em: https://www.academia.edu/115183321/The_Articulation_of_the_Functions_of_the_State_in_the_Proper_Conduct_of_Structural_Reforms. Acesso em: 2 jul. 2024.

PAINEL de ações Covid-19. **STF Supremo Tribunal Federal**, 1 jul. 2024. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_COVID19/index.html. Acesso em: 2 jul. 2024.

PAINEL divulga ações judiciais sobre novo coronavírus. **CNJ Conselho Nacional de Justiça**, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/painel-divulga-coes-judiciais-sobre-novo-coronavirus/>. Acesso em: 31 maio 2024.

SCHENKEL, Carolina Trentini. Covid-19, direito dos desastres e direito processual dos desastres: os processos coletivo e estrutural como propostas para o enfrentamento da pandemia. **Revista dos Tribunais**, v. 110, n. 1034, p. 85-103, dez. 2021.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional do Arkansas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 637-686.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 3. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. Ativismo da lei e da Constituição nas tutelas coletivas brasileiras: processos estruturais, processos complexos e litígios de difusão irradiada. *In*: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga Costa; GOMES, Magno Federici (org.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019. p. 407-428. Disponível em: https://www.editorafi.org/_files/ugd/48d206_e91da806a71e468b8ca6df420dd464e6.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. O case management e as European rules of civil procedure: uma análise à luz da experiência brasileira do Código de processo civil de 2015. **Ius Dictum**: teoria geral da adjudicação, v. 7, p. 11-24, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://iusdictum.com/wp-content/uploads/2022/11/ID.0-7-compactado.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Comentários ao Código de processo civil**: volume XIV (arts. 824 ao 925). Luiz Guilherme Marinoni, diretor. Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero, coordenadores. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. **A constitucionalização do processo**: do problema ao precedente: da teoria do processo ao Código de processo civil de 2015. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

Jurisprudência citada

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL *et al.* [Petição nº 49818, 29 de junho de 2020, às 20:45:29]. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 1 de julho de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753150332&prcID=5952986#>. Acesso em: 3 jul. 2024.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. [Aditamento à inicial - Petição: 5034 Data: 28/01/2021, às 13:09:17]. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 28 de janeiro de 2021. Peça 742. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754903872&prcID=5952986#>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Ata de reunião ADPF-709: Sala de Situação Nacional: reunião (videoconferência): 31 de março de 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: 3 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial 1583430/RS**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 23 de agosto de 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201600382428&dt_publicacao=23/09/2022. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363748036&ext=.pdf>. Acesso em 3 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 668/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 7 de maio de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343042279&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Acompanhamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração na Petição 3388/RR**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 10 de setembro de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315257569&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 669/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 31 de março de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342798642&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 8 de julho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 16 de março de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345930413&ext=.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 811/SP**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 5 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346076605&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6343/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes, 6 de maio de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6387/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber, 7 de maio de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344949214&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 690/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 23 de novembro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345952023&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 691/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 23 de novembro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345967616&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 692/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 23 de novembro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345967617&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 5 de agosto de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344621000&ext=.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça (4. Vara Empresarial do Rio de Janeiro, RJ). **Processo 0803087-20.2023.8.19.0001**. Juiz: Paulo Assed Estefan. Caso Americanas.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (16. Vara Cível de Porto Alegre). **Processo 5105506-17.2020.8.21.0001**. Juiz: João Ricardo dos Santos Costa. Caso Carrefour.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (5. Vara Cível de Limeira). **Ação Civil Pública 1009099-55.2021.8.26.0320**. Juiz: Flávio Dassi Vianna. Caso Assaí. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=8W000AKW70000&processo.foro=320&processo.numero=1009099-55.2021.8.26.0320>. Acesso em: 2 jul. 2024.

Legislação citada

BRASIL. **Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018.** Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10917.htm. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **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. Brasília: Ministério da Saúde: FUNAI, 2018. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2018/poc4094_28_12_2018.html. Acesso em: 13 mar. 2024.