

Artigo

## Corte constitucional estrutural: Litígios estruturais e direitos indígenas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

*Free robotics: Structural constitutional court: Structural disputes and indigenous rights in the jurisprudence of the Federal Supreme Court*

Milena Rafaela Silva de Araújo<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Bacharela em Direito. Especialista em Direito Difusos e Coletivos. MBA em recuperação de créditos tributários e previdenciários. Atualmente é procuradora federal – ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, Brasília, Distrito Federal. E-mail: milenarafaelamr@gmail.com.

Submetido em: 22/06/2025, revisado em: 25/06/2025 e aceito para publicação em: 27/06/2025.

**RESUMO:** Este artigo analisa a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) em litígios estruturais voltados à efetivação dos direitos dos povos indígenas. Por meio da análise de julgados emblemáticos – como a Petição 3.388/RR (Raposa Serra do Sol), a ADPF 709/DF (pandemia de Covid-19) – examina-se como a Corte tem assumido papel ativo na reestruturação de políticas públicas omissas e disfuncionais. A pesquisa destaca elementos como a multipolaridade processual e a participação qualificada dos povos originários como pilares de uma jurisdição transformadora voltada à concretização dos direitos fundamentais reconhecidos no artigo 231 da Constituição Federal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Supremo Tribunal Federal; Litígios Estruturais; Povos Indígenas; Consulta Prévia; Demarcação de Terras; Direitos Fundamentais.

**ABSTRACT:** This article examines the role of the Brazilian Federal Supreme Court (STF) in structural litigation aimed at ensuring the rights of Indigenous peoples. Based on emblematic rulings – such as Petition 3.388/RR (Raposa Serra do Sol), ADPF 709/DF (Covid-19 pandemic)– it analyzes how the Court has taken an active role in the reorganization of public policies marked by structural omissions and inefficiencies. The study highlights key features such as procedural multipolarity and the qualified participation of Indigenous peoples as essential elements of a transformative jurisdiction committed to enforcing the fundamental rights set forth in Article 231 of the Brazilian Constitution.

**KEYWORDS:** Federal Supreme Court; Structural Litigation; Indigenous Peoples; Free Prior and Informed Consultation; Land Demarcation; Fundamental Rights.

### 1 INTRODUÇÃO

É fato que, mesmo após a Constituição de 1988 represente um importante marco civilizatório de reconhecimento dos direitos originários das comunidades indígenas, a efetividade desses direitos ainda encontra barreiras históricas, políticas e administrativas.

De efeito, os óbices não se limitam à inércia do Poder Público, mas notadamente a intensas disputas fundiárias, interesses econômicos e resistências institucionais. Assim, diante desse contexto, a judicialização das questões afetas aos direitos desses povos tem sido intensificada nesses últimos anos. Nessa perspectiva, sob a ótica da função contramajoritária do Supremo Tribunal Federal, tem-se percebido uma mudança de tratamento desses casos, especialmente, pela constatação de que os mecanismos tradicionais de litigância não se mostram suficientes para enfrentar as causas estruturais das violações.

Destarte, a partir de *hard cases*, o Supremo Tribunal Federal tem demonstrado a manifestação de um novo paradigma de controle judicial, exigindo uma atuação mais prospectiva e proativa do tribunal a fim de sanar falhas estruturantes nas políticas públicas.

A partir desse modelo de intervenção, denominado como litígio estrutural, reconhece-se não somente a existência de violações sistêmicas, mas visa à estruturação institucional com escopo de reestruturar o desenho da política. Assim fazendo, o Judiciário se afasta

da vertente reparatória individualizada e passa a atuar como catalisador de mudanças estruturais que permitam a fruição efetiva de direitos coletivos.

Nesse diapasão, na esfera dos direitos indígenas, esse tipo de abordagem judicial mostra-se especialmente adequado. Isso porque as violações frequentemente derivam de omissões delongadas, ausência de políticas públicas eficazes e disfunções institucionais que impedem o cumprimento de deveres constitucionais, como a demarcação de terras, a proteção territorial e a garantia da consulta prévia, livre e informada.

No caso paradigmático da Petição 3.388/RR, que tratou da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, constitui o exemplo mais robusto dessa virada estrutural. Infere-se do caso, que o Supremo não somente declarou a validade da demarcação em área contínua, como também trouxe condicionalidades à força normativa da coisa julgada material, vinculando, com isso, futuras decisões administrativas e judiciais. Assim, estabeleceu parâmetros de interpretação quanto à tradicionalidade da ocupação, com isso, reorganizou as próprias balizas operacionais da política de demarcação de terras a partir de um marco interpretativo.

Outro exemplo mais recente e relevante dessa abordagem é a ADPF 709, ajuizada durante a pandemia de COVID-19. Por intermédio dela, o STF foi acionado para suprir falha do Estado brasileiro na proteção dos povos indígenas. Por meio de liminar, referendada pelo Plenário,

o Ministro Luís Roberto Barroso determinou uma série de providências de natureza estrutural, dentre as quais se destacam: (i) a elaboração e execução de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas, com a participação obrigatória de representantes das comunidades afetadas; (ii) a instituição de uma sala de situação interinstitucional, composta por órgãos do governo e representantes indígenas, com a finalidade de monitorar a implementação das medidas; (iii) a retirada imediata de invasores das terras indígenas, com prioridade para as Terras Indígenas Yanomami e Munduruku; e (iv) a prestação de informações periódicas ao Supremo Tribunal Federal, com atualização constante sobre as ações adotadas.

É a partir desse pano de fundo que o presente artigo se propõe a examinar criticamente o modelo de litígio estrutural, seus fundamentos normativos, seus desdobramentos na jurisprudência e sua potencialidade para consolidar uma tutela efetiva, contínua e plural dos povos originários no Estado brasileiro.

## **2 O RECONHECIMENTO DA NATUREZA ESTRUTURAL NOS LITÍGIOS INDÍGENAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Em um contexto de omissão estrutural do Estado, o Supremo Tribunal Federal desempenha um papel fundamental na tutela de direitos dos povos indígenas. Percebe-se que, em recentes casos, seus objetos transcendem os limites tradicionais de litígios subjetivos bilaterais, consistindo em redesenho da política pública, o que demanda do Judiciário não apenas a reparação de um ilícito isolado, mas também a implementação de reestruturações institucionais capazes de superar as disfunções sistêmicas e crônicas da Administração Pública (Gibson, 2022).

De efeito, as decisões da Suprema Corte têm adotado elementos caracterizadores do processo estrutural: decisões judiciais prospectivas, monitoramento jurisdicional, diálogo interinstitucional e protagonismo das comunidades afetadas (França; Casimiro; Nóbrega, 2022).

Essa faceta pode ser extraída, por exemplo, no caso da Ação de descumprimento de preceito fundamental nº 709/DF. Na referida ação, demonstrou-se uma negligência sistêmica do Estado brasileiro no enfrentamento da pandemia de Covid-19 nas comunidades indígenas. Diante disso, o Supremo reconheceu que a inação do Poder Executivo em meio a uma situação de grave vulnerabilidade configurava uma violação estrutural dos direitos fundamentais. Ato contínuo, impôs a elaboração e implementação de um plano emergencial de saúde, com a colaboração coordenada de diversas entidades estatais e a participação direta dos representantes indígenas:

**Ementa:** Direitos fundamentais. Povos Indígenas. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Tutela do direito à vida e à saúde face à pandemia da COVID-19. Cautelares parcialmente deferidas. 1. Ação que tem por objeto falhas e omissões do Poder Público no combate à pandemia da COVID-19 entre os Povos

Indígenas, com alto risco de contágio e mesmo de extermínio de etnias. 2. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APiB possui legitimidade ativa para propor ação direta perante o Supremo Tribunal Federal e, bem assim, os partidos políticos que assinam a petição inicial. Premissas da decisão 3. 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. 4. Os Povos Indígenas têm o direito de participar da formulação e execução das ações de saúde que lhes são destinadas. Trata-se de direito assegurado pela Constituição de 1988 e pela Convenção 169 da OIT, que é norma interna no Brasil. 5. A análise aqui desenvolvida observou três diretrizes: (i) os princípios da precaução e da prevenção, no que respeita à proteção à vida e à saúde; (ii) a necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e o Poder Executivo, em matéria de políticas públicas decorrentes da Constituição; e (iii) a imprescindibilidade de diálogo intercultural, em toda questão que envolva os direitos de povos indígenas. Pedidos formulados 6. Na ação são formulados pedidos específicos em relação aos povos indígenas em isolamento ou de contato recente, bem como pedidos que se destinam aos povos indígenas em geral. Tais pretensões incluem a criação de barreiras sanitárias, a instalação de sala de situação, a retirada de invasores das terras indígenas, o acesso de todos os indígenas ao Subsistema Indígena de Saúde e a elaboração de plano para enfrentamento e monitoramento da COVID-19. 7. Todos os pedidos são relevantes e pertinentes. Infelizmente, nem todos podem ser integralmente acolhidos no âmbito precário de uma decisão cautelar e, mais que tudo, nem todos podem ser satisfeitos por simples ato de vontade, caneta e tinta. Exigem, ao revés, planejamento adequado e diálogo institucional entre os Poderes. Decisão cautelar Quanto aos pedidos dos povos indígenas em isolamento e de contato recente 8. Determinação de criação de barreiras sanitárias, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação, no prazo de 10 dias, contados da ciência desta decisão. 9. Determinação de instalação da Sala de Situação, como previsto em norma vigente, para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos povos indígenas em isolamento e de contato recente, com participação de representantes das comunidades indígenas, da Procuradoria-Geral da República e da Defensoria Pública da União, observados os prazos e especificações detalhados na decisão. Quanto aos povos indígenas em geral 10. A retirada de invasores das terras indígenas é medida imperativa e imprescindível. Todavia, não se trata

de questão nova e associada à pandemia da COVID-19. A remoção de dezenas de milhares de pessoas deve considerar: a) o risco de conflitos; e b) a necessidade de ingresso nas terras indígenas de forças policiais e militares, agravando o perigo de contaminação. Assim sendo, sem prejuízo do dever da União de equacionar o problema e desenvolver um plano de desintração, fica determinado, por ora, que seja incluído no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da COVID-19 para os Povos Indígenas, referido adiante, medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas ou providência alternativa apta a evitar o contato. 11. Determinação de que os serviços do Subsistema Indígena de Saúde sejam acessíveis a todos os indígenas aldeados, independentemente de suas terras estarem ou não homologadas. Quanto aos não aldeados, por ora, a utilização do Subsistema de Saúde Indígena se dará somente na falta de disponibilidade do SUS geral. 12. Determinação de elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, de comum acordo, pela União e pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, com a participação das comunidades indígenas, observados os prazos e condições especificados na decisão. 13. Voto pela ratificação da cautelar parcialmente deferida. (ADPF 709 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 05-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 06-10-2020 PUBLIC 07-10-2020)

Nota-se, portanto, que o comando judicial não deteve apenas à concessão de tutela emergencial, mas provimento estruturante de organização e implementação de política pública em fases. Inicialmente, determinou-se a elaboração conjunta do plano de resposta entre autoridades e lideranças indígenas, posteriormente, convocou audiências públicas para ouvir e prestar contas, e estabeleceu ciclos de verificação e relatórios técnicos periódicos. Essa forma de construção da solução adequada se aproxima daquilo que Vitorelli (2024) denomina como “processo estrutural estratégico”, caracterizado por metas progressivas, cooperação institucional e técnicas de gerenciamento multinível.

Destarte, esse modelo de tratamento do conflito sugere uma alteração no papel da Corte Constitucional brasileira, de sorte que o Supremo não apenas exerce a função adjudicante clássica, passando a atuar como um agente de transformação institucionais com o escopo de reestruturar a política pública, como os direitos dos povos originários. Para além de uma tutela satisfativa, a decisão propõe um caminho: define etapas, estipula prazos, requer diálogo e presta contas à sociedade civil (Broocke; Kozicki, 2025), alinhando-se ao conceito atual de jurisdição transformadora.

Nesse diapasão, Santos (2020) observa que a judicialização da questão territorial indígena tem sido marcada por decisões paradigmáticas que ora fortalecem,

ora enfraquecem os direitos reconhecidos no art. 231 da Constituição Federal, cabendo ao STF o papel de principal arena de definição do direito territorial indígena. Por isso, as decisões da Corte, como no caso Raposa Serra do Sol, não apenas aplicam o direito, mas moldam a atuação futura da administração pública, assumindo um caráter estrutural ainda que não nominalmente reconhecido.

Portanto, com base na ADPF 709/DF, é possível afirmar que o Supremo Tribunal Federal começou a aceitar e administrar litígios estruturais para salvaguardar os direitos dos povos indígenas. O tribunal adotou um modelo decisório que transcende a lógica da subsunção normativa e promove a reorganização coordenada de políticas públicas, baseada na participação, no planejamento e na supervisão constante da implementação das decisões (Vitorelli, 2024; Gibson, 2022).

Essa alteração institucional, apesar de ainda não estar completamente sistematizada, representa um avanço importante na efetividade dos direitos fundamentais dos povos indígenas. Isso ocorre ao reconhecer o dever constitucional do Estado de não só prevenir violações, mas também de estruturar suas instituições de forma proativa para garantir esses direitos (França et al., 2022; Santos, 2020).

### 3 A MULTIPOLARIDADE E A PARTICIPAÇÃO QUALIFICADA DOS POVOS INDÍGENAS

Com a natureza estrutural dos litígios envolvendo povos indígenas é insofismável a articulação multipolar do processo e da necessidade de participação qualificada dos povos diretamente afetados, mormente, por compor uma rede institucional complexa que envolve órgãos do Poder Executivo, instâncias de controle, entes subnacionais, organizações da sociedade civil, populações não indígenas e, sobretudo, as comunidades indígenas como sujeitos centrais do processo (Vitorelli, 2024).

Com efeito, no julgamento da Petição 3.388/RR, relativa à homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, o Supremo Tribunal Federal inaugurou uma importante inflexão procedimental e substancial na forma de lidar com litígios de alta densidade constitucional. Embora a ação fosse formalmente classificada como possessória, o caso envolvia a disputa por um vasto território tradicionalmente ocupado por povos indígenas, o que impunha à Corte a consideração de variáveis históricas, socioculturais e institucionais que extrapolavam os limites da lide possessória convencional (Gibson, 2022).

Nesse contexto, o STF promoveu audiências públicas inéditas, escutando diretamente representantes indígenas, entidades da sociedade civil, especialistas e autoridades estatais. Além disso, admitiu o ingresso de diversos *amicis curiae*, conferindo densidade democrática ao processo e reconhecendo a relevância da escuta ampla e intercultural para a formação de uma decisão legitimada do ponto de vista jurídico e político. Como assinala Santos (2020), a Corte tem assumido um papel de arena decisional plurissubjetiva em matéria territorial indígena, o que se afasta da clássica racionalidade formalista do processo civil.

A par disso, infere-se que o caso adotou parâmetros estruturantes, como a definição das 19 salvaguardas institucionais destinadas a garantir a proteção permanente da terra indígena, o respeito ao uso exclusivo pelos povos originários e a prevenção de futuras invasões e omissões estatais:

ACÇÃO POPULAR. DEMARCAÇÃO DA TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO- DEMARCATÓRIO. OBSERVÂNCIA DOS ARTS. 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BEM COMO DA LEI Nº 6.001/73 E SEUS DECRETOS REGULAMENTARES. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PORTARIA Nº 534/2005, DO MINISTRO DA JUSTIÇA, ASSIM COMO DO DECRETO PRESIDENCIAL HOMOLOGATÓRIO. RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO INDÍGENA DA ÁREA DEMARCADA, EM SUA TOTALIDADE. MODELO CONTÍNUO DE DEMARCAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. REVELAÇÃO DO REGIME CONSTITUCIONAL DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA. A DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS COMO CAPÍTULO AVANÇADO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. INCLUSÃO COMUNITÁRIA PELA VIA DA IDENTIDADE ÉTNICA. VOTO DO RELATOR QUE FAZ AGREGAR AOS RESPECTIVOS FUNDAMENTOS SALVAGUARDAS INSTITUCIONAIS DITADAS PELA SUPERLATIVA IMPORTÂNCIA HISTÓRICO-CULTURAL DA CAUSA. SALVAGUARDAS AMPLIADAS A PARTIR DE VOTO-VISTA DO MINISTRO MENEZES DIREITO E DESLOCADAS PARA A PARTE DISPOSITIVA DA DECISÃO. 1. ACÇÃO NÃO CONHECIDA EM PARTE. Acção não-conhecida quanto à pretensão autoral de excluir da área demarcada o que dela já fora excluída: o 6º Pelotão Especial de Fronteira, os núcleos urbanos dos Municípios de Uiramutã e Normandia, os equipamentos e instalações públicos federais e estaduais atualmente existentes, as linhas de transmissão de energia elétrica e os leitos das rodovias federais e estaduais também já existentes. Ausência de interesse jurídico. Pedidos já contemplados na Portaria nº 534/2005 do Ministro da Justiça. Quanto à sede do Município de Pacaraima, cuida-se de território encravado na "Terra Indígena São Marcos", matéria estranha à presente demanda. Pleito, por igual, não conhecido. 2. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS PROCESSUAIS NA ACÇÃO POPULAR. 2.1. Nulidade dos atos, ainda que formais, tendo por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras situadas na área indígena Raposa Serra do Sol.

Pretensos titulares privados que não são partes na presente acção popular. Acção que se destina à proteção do patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe (inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição Federal), e não à defesa de interesses particulares. 2.2. Ilegitimidade passiva do Estado de Roraima, que não foi acusado de praticar ato lesivo ao tipo de bem jurídico para cuja proteção se preordena a acção popular. Impossibilidade de ingresso do Estado-membro na condição de autor, tendo em vista que a legitimidade ativa da acção popular é tão-somente do cidadão. 2.3. Ingresso do Estado de Roraima e de outros interessados, inclusive de representantes das comunidades indígenas, exclusivamente como assistentes simples. 2.4. Regular atuação do Ministério Público. 3. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO. 3.1. Processo que observou as regras do Decreto nº 1.775/96, já declaradas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 24.045, da relatoria do ministro Joaquim Barbosa. Os interessados tiveram a oportunidade de se habilitar no processo administrativo de demarcação das terras indígenas, como de fato assim procederam o Estado de Roraima, o Município de Normandia, os pretensos posseiros e comunidades indígenas, estas por meio de petições, cartas e prestação de informações. Observância das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. 3.2. Os dados e peças de caráter antropológico foram revelados e subscritos por profissionais de reconhecidas qualificação científica e se dotaram de todos os elementos exigidos pela Constituição e pelo Direito infraconstitucional para a demarcação de terras indígenas, não sendo obrigatória a subscrição do laudo por todos os integrantes do grupo técnico (Decretos nos 22/91 e 1.775/96). 3.3. A demarcação administrativa, homologada pelo Presidente da República, é "ato estatal que se reveste da presunção juris tantum de legitimidade e de veracidade" (RE 183.188, da relatoria do ministro Celso de Mello), além de se revestir de natureza declaratória e força auto-executória. Não comprovação das fraudes alegadas pelo autor popular e seu originário assistente. 4. O SIGNIFICADO DO SUBSTANTIVO "ÍNDIOS" NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O substantivo "índios" é usado pela Constituição Federal de 1988 por um modo invariavelmente plural, para exprimir a diferenciação dos aborígenes por numerosas etnias. Propósito constitucional de retratar uma diversidade indígena tanto interétnica quanto intra-étnica. Índios em processo de aculturação permanecem índios para o fim de proteção constitucional. Proteção constitucional que não se limita aos silvícolas, estes, sim, índios ainda em primitivo estágio de habitantes da selva. 5. AS TERRAS INDÍGENAS COMO PARTE ESSENCIAL DO TERRITÓRIO BRASILEIRO.

5.1. As "terras indígenas" versadas pela Constituição Federal de 1988 fazem parte de um território estatal-brasileiro sobre o qual incide, com exclusividade, o Direito nacional. E como tudo o mais que faz parte do domínio de qualquer das pessoas federadas brasileiras, são terras que se submetem unicamente ao primeiro dos princípios regentes das relações internacionais da República Federativa do Brasil: a soberania ou "independência nacional" (inciso I do art. 1º da CF). 5.2. Todas as "terras indígenas" são um bem público federal (inciso XI do art. 20 da CF), o que não significa dizer que o ato em si da demarcação extinga ou amesquinhe qualquer unidade federada. Primeiro, porque as unidades federadas pós-Constituição de 1988 já nascem com seu território jungido ao regime constitucional de preexistência dos direitos originários dos índios sobre as terras por eles "tradicionalmente ocupadas". Segundo, porque a titularidade de bens não se confunde com o senhorio de um território político. Nenhuma terra indígena se eleva ao patamar de território político, assim como nenhuma etnia ou comunidade indígena se constitui em unidade federada. Cuida-se, cada etnia indígena, de realidade sócio-cultural, e não de natureza político-territorial. 6. NECESSÁRIA LIDERANÇA INSTITUCIONAL DA UNIÃO, SEMPRE QUE OS ESTADOS E MUNICÍPIOS ATUAREM NO PRÓPRIO INTERIOR DAS TERRAS JÁ DEMARCADAS COMO DE AFETAÇÃO INDÍGENA. A vontade objetiva da Constituição obriga a efetiva presença de todas as pessoas federadas em terras indígenas, desde que em sintonia com o modelo de ocupação por ela concebido, que é de centralidade da União. Modelo de ocupação que tanto preserva a identidade de cada etnia quanto sua abertura para um relacionamento de mútuo proveito com outras etnias indígenas e grupamentos de não-índios. A atuação complementar de Estados e Municípios em terras já demarcadas como indígenas há de se fazer, contudo, em regime de concerto com a União e sob a liderança desta. Papel de centralidade institucional desempenhado pela União, que não pode deixar de ser imediatamente coadjuvado pelos próprios índios, suas comunidades e organizações, além da protagonização de tutela e fiscalização do Ministério Público (inciso V do art. 129 e art. 232, ambos da CF). 7. AS TERRAS INDÍGENAS COMO CATEGORIA JURÍDICA DISTINTA DE TERRITÓRIOS INDÍGENAS. O DESABONO CONSTITUCIONAL AOS VOCÁBULOS "POVO", "PAÍS", "TERRITÓRIO", "PÁTRIA" OU "NAÇÃO" INDÍGENA. Somente o "território" enquanto categoria jurídico-política é que se põe como o preciso âmbito espacial de incidência de uma dada Ordem Jurídica soberana, ou autônoma. O substantivo "terras" é termo que assume

compostura nitidamente sócio-cultural, e não política. A Constituição teve o cuidado de não falar em territórios indígenas, mas, tão-só, em "terras indígenas". A traduzir que os "grupos", "organizações", "populações" ou "comunidades" indígenas não constituem pessoa federada. Não formam circunscrição ou instância espacial que se orne de dimensão política. Daí não se reconhecer a qualquer das organizações sociais indígenas, ao conjunto delas, ou à sua base peculiarmente antropológica a dimensão de instância transnacional. Pelo que nenhuma das comunidades indígenas brasileiras detém estatura normativa para comparecer perante a Ordem Jurídica Internacional como "Nação", "País", "Pátria", "território nacional" ou "povo" independente. Sendo de fácil percepção que todas as vezes em que a Constituição de 1988 tratou de "nacionalidade" e dos demais vocábulos aspeados (País, Pátria, território nacional e povo) foi para se referir ao Brasil por inteiro. 8. A DEMARCAÇÃO COMO COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO DA UNIÃO. Somente à União, por atos situados na esfera de atuação do Poder Executivo, compete instaurar, sequenciar e concluir formalmente o processo demarcatório das terras indígenas, tanto quanto efetivá-lo materialmente, nada impedindo que o Presidente da República venha a consultar o Conselho de Defesa Nacional (inciso III do § 1º do art. 91 da CF), especialmente se as terras indígenas a demarcar coincidirem com faixa de fronteira. As competências deferidas ao Congresso Nacional, com efeito concreto ou sem densidade normativa, exaurem-se nos fazeres a que se referem o inciso XVI do art. 49 e o § 5º do art. 231, ambos da Constituição Federal. 9. A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS COMO CAPÍTULO AVANÇADO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. Os arts. 231 e 232 da Constituição Federal são de finalidade nitidamente fraternal ou solidária, própria de uma quadra constitucional que se volta para a efetivação de um novo tipo de igualdade: a igualdade civil-moral de minorias, tendo em vista o proto-valor da integração comunitária. Era constitucional compensatória de desvantagens historicamente acumuladas, a se viabilizar por mecanismos oficiais de ações afirmativas. No caso, os índios a desfrutar de um espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, linguística e cultural. Processo de uma aculturação que não se dilui no convívio com os não-índios, pois a aculturação de que trata a Constituição não é perda de identidade étnica, mas somatório de mundividências. Uma soma, e não uma subtração. Ganho, e não perda. Relações interétnicas de mútuo proveito, a caracterizar ganhos culturais incessantemente cumulativos. Concretização constitucional do valor da inclusão comunitária

pela via da identidade étnica. 10. O FALSO ANTAGONISMO ENTRE A QUESTÃO INDÍGENA E O DESENVOLVIMENTO. Ao Poder Público de todas as dimensões federativas o que incumbe não é subestimar, e muito menos hostilizar comunidades indígenas brasileiras, mas tirar proveito delas para diversificar o potencial econômico-cultural dos seus territórios (dos entes federativos). O desenvolvimento que se fizer sem ou contra os índios, ali onde eles se encontrarem instalados por modo tradicional, à data da Constituição de 1988, desrespeita o objetivo fundamental do inciso II do art. 3º da Constituição Federal, assecuratório de um tipo de "desenvolvimento nacional" tão ecologicamente equilibrado quanto humanizado e culturalmente diversificado, de modo a incorporar a realidade indígena. 11. O CONTEÚDO POSITIVO DO ATO DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. 11.1. O marco temporal de ocupação. A Constituição Federal trabalhou com data certa -- a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) -- como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígine; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. 11.2. O marco da tradicionalidade da ocupação. É preciso que esse estar coletivamente situado em certo espaço fundiário também ostente o caráter da perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica. A tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, a reocupação apenas não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de não-índios. Caso das "fazendas" situadas na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, cuja ocupação não arrefeceu nos índios sua capacidade de resistência e de afirmação da sua peculiar presença em todo o complexo geográfico da "Raposa Serra do Sol". 11.3. O marco da concreta abrangência fundiária e da finalidade prática da ocupação tradicional. Áreas indígenas são demarcadas para servir concretamente de habitação permanente dos índios de uma determinada etnia, de par com as terras utilizadas para suas atividades produtivas, mais as "imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar" e ainda aquelas que se revelarem "necessárias à reprodução física e cultural" de cada qual das comunidades étnico-indígenas, "segundo seus usos, costumes e tradições" (usos, costumes e tradições deles, indígenas, e não usos, costumes e tradições dos não-índios). Terra indígena, no imaginário coletivo aborígine, não é um simples objeto de direito, mas ganha a dimensão de verdadeiro ente ou ser que resume em si toda ancestralidade, toda coetaneidade e toda posteridade de uma etnia. Onde a proibição constitucional de se remover os índios das terras

por eles tradicionalmente ocupadas, assim como o reconhecimento do direito a uma posse permanente e usufruto exclusivo, de par com a regra de que todas essas terras "são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis" (§ 4º do art. 231 da Constituição Federal). O que termina por fazer desse tipo tradicional de posse um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil. Onde a clara inteligência de que OS ARTIGOS 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONSTITUEM UM COMPLETO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA. 11.4. O marco do conceito fundiariamente extensivo do chamado "princípio da proporcionalidade". A Constituição de 1988 faz dos usos, costumes e tradições indígenas o engate lógico para a compreensão, entre outras, das semânticas da posse, da permanência, da habitação, da produção econômica e da reprodução física e cultural das etnias nativas. O próprio conceito do chamado "princípio da proporcionalidade", quando aplicado ao tema da demarcação das terras indígenas, ganha um conteúdo peculiarmente extensivo. 12. DIREITOS "ORIGINÁRIOS". Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente "reconhecidos", e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de "originários", a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios. Ato, estes, que a própria Constituição declarou como "nulos e extintos" (§ 6º do art. 231 da CF). 13. O MODELO PECULIARMENTE CONTÍNUO DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. O modelo de demarcação das terras indígenas é orientado pela ideia de continuidade. Demarcação por fronteiras vivas ou abertas em seu interior, para que se forme um perfil coletivo e se afirme a auto-suficiência econômica de toda uma comunidade usufrutuária. Modelo bem mais serviente da ideia cultural e econômica de abertura de horizontes do que de fechamento em "bolsões", "ilhas", "blocos" ou "clusters", a evitar que se dizime o espírito pela eliminação progressiva dos elementos de uma dada cultura (etnocídio). 14. A CONCILIAÇÃO ENTRE TERRAS INDÍGENAS E A VISITA DE NÃO-ÍNDIOS, TANTO QUANTO COM A ABERTURA DE VIAS DE COMUNICAÇÃO E A MONTAGEM DE BASES FÍSICAS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS OU DE RELEVÂNCIA PÚBLICA. A exclusividade de usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nas terras

indígenas é conciliável com a eventual presença de não-índios, bem assim com a instalação de equipamentos públicos, a abertura de estradas e outras vias de comunicação, a montagem ou construção de bases físicas para a prestação de serviços públicos ou de relevância pública, desde que tudo se processe sob a liderança institucional da União, controle do Ministério Público e atuação coadjuvante de entidades tanto da Administração Federal quanto representativas dos próprios indígenas. O que já impede os próprios índios e suas comunidades, por exemplo, de interditar ou bloquear estradas, cobrar pedágio pelo uso delas e inibir o regular funcionamento das repartições públicas. 15. A RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE TERRAS INDÍGENAS E MEIO AMBIENTE. Há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de "conservação" e "preservação" ambiental. Essa compatibilidade é que autoriza a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental. 16. A DEMARCAÇÃO NECESSARIAMENTE ENDÓGENA OU INTRAÉTNICA. Cada etnia autóctone tem para si, com exclusividade, uma porção de terra compatível com sua peculiar forma de organização social. Daí o modelo contínuo de demarcação, que é monoétnico, excluindo-se os intervalados espaços fundiários entre uma etnia e outra. Modelo intraétnico que subsiste mesmo nos casos de etnias lindeiras, salvo se as prolongadas relações amistosas entre etnias aborígenes venham a gerar, como no caso da Raposa Serra do Sol, uma condissão empírica de espaços que impossibilite uma precisa fixação de fronteiras interétnicas. Sendo assim, se essa mais entranhada aproximação física ocorrer no plano dos fatos, como efetivamente se deu na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, não há como falar de demarcação intraétnica, menos ainda de espaços intervalados para legítima ocupação por não-índios, caracterização de terras estaduais devolutas, ou implantação de Municípios. 17. COMPATIBILIDADE ENTRE FAIXA DE FRONTEIRA E TERRAS INDÍGENAS. Há compatibilidade entre o usufruto de terras indígenas e faixa de fronteira. Longe de se pôr como um ponto de fragilidade estrutural das faixas de fronteira, a permanente alocação indígena nesses estratégicos espaços em muito facilita e até obriga que as instituições de Estado (Forças Armadas e Polícia Federal, principalmente) se façam também presentes com seus postos de vigilância, equipamentos, batalhões, companhias e agentes. Sem precisar de licença de quem quer que seja para fazê-lo. Mecanismos, esses, a serem aproveitados como oportunidade ímpar para conscientizar ainda mais os nossos indígenas, instruí-los (a partir dos conscritos), alertá-los contra a influência eventualmente malsã de certas

organizações não-governamentais estrangeiras, mobilizá-los em defesa da soberania nacional e reforçar neles o inato sentimento de brasilidade. Missão favorecida pelo fato de serem os nossos índios as primeiras pessoas a revelar devoção pelo nosso País (eles, os índios, que em toda nossa história contribuíram decisivamente para a defesa e integridade do território nacional) e até hoje dar mostras de conhecerem o seu interior e as suas bordas mais que ninguém. 18. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E SALVAGUARDAS INSTITUCIONAIS QUE SE COMPLEMENTAM. Voto do relator que faz agregar aos respectivos fundamentos salvaguardas institucionais ditadas pela superlativa importância histórico-cultural da causa. Salvaguardas ampliadas a partir de voto-vista do Ministro Menezes Direito e deslocadas, por iniciativa deste, para a parte dispositiva da decisão. Técnica de decidibilidade que se adota para conferir maior teor de operacionalidade ao acórdão. (Pet 3388, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 19-03-2009, DJe-181 DIVULG 24-09-2009 PUBLIC 25-09-2009 REPUBLICAÇÃO: DJe-120 DIVULG 30-06-2010 PUBLIC 01-07-2010 EMENT VOL-02408-02 PP-00229 RTJ VOL-00212-01 PP-00049)

Destaca-se que, mesmo sem adotar expressamente o conceito de processo estrutural, a Pet 3.388/RR se manifestou numa lógica estruturante, exigindo o reordenamento de condutas administrativas, normativas e políticas, com efeitos contínuos no tempo e dependentes de ação coordenada entre os Poderes da República (França; Casimiro; Nóbrega, 2022).

Outrossim, aspecto essencial dessa decisão estruturante foi a interpretação dada ao direito à consulta prévia, livre e informada (Convenção da OIT nº 169). Isso porque o Supremo deixou claro que esse direito não pode ser entendido como mera formalidade procedimental, mas deve ser compreendido como expressão do princípio da autodeterminação dos povos indígenas, conforme disposto no artigo 231 da Constituição Federal (BrasiL, STF, Pet 3.388/RR, 2009).

Nesse ponto, o julgamento explicitou a exigência de que toda medida administrativa ou legislativa suscetível de impactar diretamente os povos indígenas seja precedida de um processo dialógico, com respeito aos seus protocolos próprios de deliberação, línguas e cosmologias. Como afirma Broocke e Kozicki (2025), litígios estruturais bem-sucedidos dependem da adoção de mecanismos participativos e deliberativos capazes de romper com a lógica monológica do processo tradicional.

A partir dessa constatação, o STF inferiu que a legitimidade democrática das decisões constitucionais no controle de políticas públicas estruturante demanda uma ampla participação substantiva dos mais diversos atores institucionais na construção da decisão estrutural. Para Vitorelli (2024), a atuação judicial eficaz nesses contextos requer técnicas processuais voltadas à gestão

compartilhada do litígio e à redefinição institucional dos arranjos administrativos envolvidos.

Portanto, resta evidenciado que a multipolaridade e a participação indígena qualificada não são apenas elementos incidentais dos litígios estruturais, mas sim condições constitutivas de sua estrutura processual e política, sem as quais não se alcança a efetividade dos direitos reconhecidos pela Constituição e pelos tratados internacionais de direitos humanos (Gibson, 2022; Vitorelli, 2024).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma análise perfunctória desses casos, evidenciam-se uma consolidação de um novo modelo decisório no âmbito da Suprema Corte, alinhando-se ao processo estrutural, mormente, quando se trata de políticas sociais voltadas aos grupos minoritários e hipervulneráveis, como é os direitos dos povos indígenas.

A par desse novo modelo, num contexto marcado por omissões estruturais, inação administrativa e violação de direitos, a Corte tem se posicionado como instância indutora de reorganizações institucionais e normativas, com vistas à concretização dos direitos fundamentais previstos no art. 231 da Constituição Federal.

Sob essa perspectiva, o Supremo exerce um papel substancial que transcende a mera resolução de conflitos, vez que assume funções de coordenação, supervisão e ativação de políticas públicas voltadas à reparação de desigualdades históricas. No âmbito dos direitos dos povos originários, inferiu-se uma construção estruturante de institutos relevantes para a política pública, como a definição de salvaguardas institucionais, a exigência da consulta prévia, livre e informada, a valorização do diálogo interinstitucional e o monitoramento judicial contínuo.

Assim, consolidar essa forma de jurisdição exige mais do que decisões pontuais: requer coerência jurisprudencial, fortalecimento da capacidade institucional dos órgãos executores e, sobretudo, o reconhecimento da centralidade dos povos indígenas como sujeitos de direito e protagonistas dos processos decisórios que os afetam. Ainda cabe destacar que a legitimidade democrática das políticas públicas passa, nesse contexto, pela inclusão substancial dos atores processuais, em respeito ao pluralismo jurídico e aos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no plano constitucional e internacional.

Por fim, o Supremo Tribunal Federal, ao adotar essa postura, reafirma não apenas sua função contramajoritária, mas sua responsabilidade histórica na construção de uma sociedade plural, justa e inclusiva. Mais do que garantir direitos em abstrato, sua atuação projeta a possibilidade de um Estado que reconhece, respeita e viabiliza a dignidade dos povos originários como fundamento do pacto constitucional e do Estado Democrático de Direito Pluricultural.

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 3.388/RR**. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em: 19 mar. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 05 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.214/DF**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento pendente. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BROOKE, Bianca M. Schneider van der; KOZICKI, Katya. Litígios estruturais e controle judicial de políticas públicas no Brasil: do monólogo ao diálogo. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 137–173, 2025. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/download/366/213>. Acesso em: 15 mar. 2025. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2025.v5.nEspecial.a366>

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Ações estruturais no Supremo Tribunal Federal: em busca de um acesso à justiça igualitário. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 333, p. 259–281, nov. 2022. Disponível em: [https://www.academia.edu/115651932/A\\_DELIMITAÇÃO\\_O\\_INSTITUCIONAL\\_DA\\_DISPENSA\\_DE\\_LICITAÇÃO\\_O\\_EM\\_RAZÃO\\_DO\\_VALOR\\_O\\_CONCEITO\\_DE\\_UNIDADE\\_GESTORA](https://www.academia.edu/115651932/A_DELIMITAÇÃO_O_INSTITUCIONAL_DA_DISPENSA_DE_LICITAÇÃO_O_EM_RAZÃO_DO_VALOR_O_CONCEITO_DE_UNIDADE_GESTORA). Acesso em: 15 mar. 2025.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/366>. Acesso em: 15 mar. 2025.

GIBSON, Marina Dutra. **Os litígios estruturais no Supremo Tribunal Federal: uma discussão sobre conceitos**. 2022. 66 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.2.2022.tde-02122022-091747>. Acesso em: 15 mar. 2025.

SANTOS, Samara Carvalho. **A judicialização da questão territorial indígena: uma análise dos argumentos do Supremo Tribunal Federal e seus impactos na (des)demarcação de terras indígenas no Brasil**. 2020. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38755>. Acesso em: 15 mar. 2025.