

Processo estrutural, infraestruturas específicas e efetividade jurisdicional: Um olhar sobre o NUPEC à luz da ADPF 709/STF

Structural process, specific infrastructure, and judicial effectiveness: A look at NUPEC in light of ADPF 709/STF

Yasmin Santos Xavier Cavalcante Guerreiro¹ e Marcus Aurélio de Freitas Barros²

v. 14/ n. 2 (2026)
Abril/Junho.

Aceito para publicação em 20/05/2026.

¹Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte. ORCID: 0009-0007-1057-5659. E-mail:

yasminguerreiro28@gmail.com;

²Professor Adjunto II da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2006). Doutorando pela Universidad del Paes Vasco/ES. Professor das Pós-graduações da UFRN, Uni-RN, UnP e Esmarn. Promotor de Justiça de Terceira Entrância do Ministério Público Rio Grande do Norte. ORCID: 0009-0004-9755-847X. E-mail: marcus.barros@ufrn.br.

<httpswww.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP>

RESUMO: O presente trabalho analisa inicialmente a transição do modelo processual clássico, marcado pela individualidade e bipolaridade, para o processo coletivo estrutural como instrumento indispensável à concretização de direitos fundamentais e à reorganização de políticas públicas e instituições enraizadas em falhas sistêmicas. Diante da assimetria informativa e da alegada incapacidade técnica do Poder Judiciário frente a litígios complexos e multidisciplinares de longa duração, investiga-se a emergência da nova capacidade institucional na jurisdição constitucional brasileira. O foco central da pesquisa reside no estudo do impacto do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) do Supremo Tribunal Federal (STF), compreendido como uma infraestrutura processual específica com o objetivo de subsidiar e apoiar tecnicamente os gabinetes nas fases dos litígios estruturais. Para tanto, toma-se a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709/STF como caso paradigmático, analisando-se o impacto do NUPEC em sua condução. O estudo utiliza o método de abordagem dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica e análise documental empírica. Utilizando o método lógico-dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica e análise documental empírica, o trabalho investiga de que forma o NUPEC opera como infraestrutura processual específica de suporte técnico aos gabinetes nas fases dos litígios estruturais, viabilizando um fluxo metodológico permanente entre a deferência judicial e as técnicas coercitivas de indução de prazos, sem violar a separação de poderes ou substituir a legítima discricionariedade do administrador público.

Palavras-chave: Processo Estrutural; NUPEC; Direitos Fundamentais; Políticas Públicas; ADPF 709.

ABSTRACT: The present paper initially examines the transition from the classical procedural model, characterized by individuality and bipolarity, toward structural collective litigation as an indispensable instrument for the realization of fundamental rights and the reorganization of public policies and institutions rooted in systemic failures. In light of the informational asymmetry and the alleged technical incapacity of the Judiciary when confronted with complex, multidisciplinary, and long-duration disputes, this study investigates the emergence of new institutional capacity within Brazilian constitutional jurisdiction. The central focus of the research lies in examining the impact of the Center for Structural and Complex Proceedings (NUPEC) of the Federal Supreme Court (STF), understood as a specific procedural infrastructure designed to technically support and assist the justices' chambers throughout the phases of structural litigation. To this end, the Claim of Non-Compliance with a Fundamental Precept (ADPF) 709/STF is taken as a paradigmatic case, through which the impact of NUPEC on its conduct is analyzed. The study employs a deductive

methodological approach, combined with bibliographic research and empirical documentary analysis. Drawing on the logical-deductive method, the work concludes that the examination of decisions rendered in ADPF 709/STF reveals the active role of NUPEC, operating behind the scenes in the development of logistical operational plans and in the on-site monitoring of disintrusion measures on the Yanomami Indigenous Land. It is concluded that the Center enables a permanent methodological flow between judicial deference and coercive techniques for inducing compliance deadlines, without, however, violating the separation of powers or substituting the legitimate discretion of public administrators.

Keywords: Structural Litigation; NUPEC; Fundamental Rights; Public Policies, ADPF 709.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A ineficácia das políticas públicas em ampla escala direciona o Poder Judiciário à necessidade de intervenção em problemas decorrentes de violações sistêmicas advindas de falhas na prestação administrativa. As demandas levadas à apreciação judicial são demasiadamente complexas, o que implica uma sobrecarga holística com vistas à concretização de direitos básicos assegurados constitucionalmente.

Nesse contexto, a judicialização de demandas coletivas camufladas como individuais encontra nas decisões judiciais tradicionais limitações técnicas que comprometem a resolução efetiva desses litígios. O excesso de processos e o impacto de decisões superficiais a partir de um modelo processual clássico, sobretudo sem a presença de um órgão de acompanhamento especializado, tornam inviável a reorganização de estruturas institucionais viciadas.

A adequação da técnica processual para rearranjar internamente instituições complexas e conflituosas aponta para o processo coletivo estrutural como meio adequado à resolução dessas dissidências. É nessa conjuntura que se revela a importância de se examinar a atuação institucional do Supremo Tribunal Federal (STF) na condução de demandas estruturais coletivas, tomando-se como referência a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a importância do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC), órgão integrante da Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), criado durante a Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso, relator da ADPF 709, e seu impacto na efetividade da tutela jurisdicional estrutural. A hipótese central é a de que a existência de um núcleo de apoio técnico especializado constitui condição relevante para a concretização de direitos fundamentais em litígios de alta complexidade.

Para tanto, a pesquisa adotará metodologia qualitativa de base bibliográfica e documental, com análise da literatura processual sobre litígios estruturais, exame da jurisprudência do STF e estudo de caso da ADPF 709, a fim de demonstrar o papel do NUPEC no acompanhamento e na efetivação das decisões estruturais.

2. O PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

2.1. Conceito de processo estrutural

Nas palavras de Edilson Vitorelli (Vitorelli, 2021, p. 75), o litígio estrutural:

[...] é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural.¹

Nesse contexto, pode se entender que o processo estrutural é um instituto que se liga a um litígio coletivo complexo, à uma ordem policêntrica-problemática e viciada, com o objetivo de substituir um status de coisas inconstitucional por um estado de coisas em conformidade.

Quando se tem um sistema com violações reiteradas que afetam a coletividade, a necessidade de transformação é institucional e geral, para isso é necessário que haja decisões dialógicas e progressivas (a progressividade, aqui, se difere completamente de decisões do processo civil clássico), pois do mesmo modo que para uma questão chegar a um estado de desconformidade leva tempo e envolve desdobramentos, sua resolução não pode se dar de maneira simplista.

Por isso, em caso de processos estruturais o objetivo imediato não é apenas reparar um dano isolado, mas sim promover uma reforma institucional. Isso só é possível a partir de um procedimento adequado, pois o modelo do processo civil clássico se mostra insuficiente para afastar o estado desarmônico.

Em suma, o processo estrutural pode ser compreendido como um problema cuja estrutura violadora de direitos fundamentais está enraizada e exige um procedimento mais sofisticado para cessar a violação dos direitos fundamentais, buscando alcançar um estado ideal de coisas.

Quanto ao estado ideal de coisas buscado como fim de um processo estrutural, carece aclarar que não é sinônimo de um estado perfeito, conforme será demonstrado no presente artigo.

¹(VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, São Paulo, v. 284, out. 2021, p. 333-369).

2.2. ORIGEM HISTÓRICA E COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

O processo estrutural encontra suas raízes nos tribunais americanos, por meados de 1950, em um contexto pós Segunda Guerra Mundial, momento marcado pela difusão da temática da proteção dos direitos e do ativismo judicial.

Diante desse cenário delicado, famoso caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* se destacou, sendo tomado até os dias de hoje como o marco inicial do procedimento adequado na efetivação dos direitos coletivos a partir de uma reorganização institucional em busca de um estado harmônico². Nesse precedente, a Suprema Corte dos EUA enfrentou fortemente a questão segregacionista ianque ao fixar a tese da inconstitucionalidade, fundamentada na violação à 14ª emenda, da admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base em um sistema pautado na segregação racial.

Em suma, o marco jurídico inicial estabeleceu a equivalência de direitos educacionais entre estudantes negros e brancos. Contudo, devido à forte oposição encontrada em diversas regiões no ano posterior, o tribunal de cúpula norte-americano precisou reavaliar a execução da medida. Essa resistência motivou a promulgação de um segundo veredito, que estipulou diretrizes e metas para garantir que a integração racial nas escolas fosse realmente cumprida.

É necessário pontuar que a deficiência na fundamentação técnica unicamente dos conhecimentos dos juízos não passou despercebida, pois a decisão encontrou fortes críticas de estudiosos que sentiram que a decisão ia contra a tradição jurídica ao basear-se fortemente em dados fornecidos por cientistas sociais, em vez de precedentes ou leis estabelecidas. As críticas também foram observadas quanto à crença de que o Tribunal tinha ultrapassado os seus poderes constitucionais, além de entrar na esfera do Poder Executivo de certo modo.

Além da experiência norte-americana, destaca-se o desenvolvimento, na Corte Constitucional Colombiana, do conceito de “estado de coisas inconstitucional” (ECI), que guarda afinidade íntima com a lógica estrutural. Em casos paradigmáticos (por exemplo, envolvendo o sistema carcerário e populações deslocadas), a Corte colombiana identificou violações massivas e persistentes, determinando planos de ação complexos e monitoramento contínuo, com participação de múltiplos atores sociais.

A combinação dessas matrizes o processo estrutural norte-americano, apoiado na figura dos *special masters*, e o ECI colombiano, voltado a crises sistêmicas fornece o pano de fundo

²DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Elementos para uma Teoria do Processo Estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 2, maio 2020.

para a compreensão do desenvolvimento brasileiro. Esse diálogo comparado é fundamental para evitar a importação acrítica de modelos estrangeiros e para avaliar se, no Brasil, estruturas como o NUPEC se aproximam mais de instâncias técnicas auxiliares ou de verdadeiros cofomuladores de políticas públicas.

2.3. PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL

Apesar do estabelecimento da Constituição Federal de 1988 como “Cidadã” e protetora dos direitos e garantias fundamentais, o primeiro caso que pode ser atrelado como marco dos processos estruturais no Brasil somente exteriorizou-se em 1993, com a Ação Civil Pública do Carvão em Criciúma, popularmente conhecida como a ACP do Carvão.

A mineração de carvão entre 1972 e 1989 contaminou três bacias hidrográficas e degradou entre 4 a 5 mil hectares de terra, afetando a saúde da população (com altos índices de anencefalia) e inviabilizando atividades econômicas como agricultura e pesca (Duarte; Gouvêa, 2019) A recuperação da região dependia de uma complexidade de ações interdisciplinares.³

Diante disso, é imprescindível rememorar que a Constituição Federal de 1988 autoriza a exploração dos recursos naturais, desde que seja feita a recuperação do meio ambiente na forma da lei (art. 225, §2º, CF). O descumprimento desse preceito caracteriza prática ilícita, fazendo nascer uma obrigação de reparar (recuperar ou indenizar) os danos causados. Isso advém da busca pela garantia dos direitos fundamentais da sociedade.

A ACP do Carvão apontou a responsabilidade solidária da União e do Estado de Santa Catarina devido à inércia de seus órgãos fiscalizadores (como o DNPM e a FATMA), que permitiram décadas de poluição sem intervenção, gerando prejuízos graves à população de Criciúma. É importante pontuar que aqui se observa a quantidade de camadas de responsabilidade que orbitam esses processos complexos.

Ao final, a decisão condenou as mineradoras e os entes públicos, estabeleceu a recuperação ambiental de uma região degradada pela mineração através de um cronograma de execução longo e complexo, ela reconheceu a ocorrência do ilícito gerando a obrigação de indenizar,

³DUARTE, Verônica Rangel; GOUVÊA, Carina Barbosa. **Tutela satisfativa e técnica processual adequada: uma perspectiva a partir da Ação Civil Pública do Carvão.** *Ius Gentium*, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 09-31, mai./ago. 2019.

mediante a imposição de condutas específicas. A execução iniciou-se em 2000 e estende-se até os dias de hoje, completando mais de 26 anos de supervisão.

Litígios dessa magnitude exigem supervisão judicial prolongada e não se resolvem com um único ato, o que antecipa a necessidade de núcleos permanentes de acompanhamento. Nesse cenário, destaca-se a criação do Grupo Técnico de Assessoramento (GTA), formado por técnicos indicados pelas partes e por terceiros independentes, com objetivo de monitorar obras e elaborar relatórios periódicos. Essa figura é frequentemente comparada ao *special master* do direito norte-americano (Duarte; Gouvêa, 2019).

Também foram estabelecidos indicadores ambientais e planos de monitoramento consensuais entre as partes para avaliar a evolução da recuperação, permitindo ajustes no projeto original conforme a necessidade, isso foi divulgado em uma página criada na internet para dar publicidade aos relatórios e permitir o acompanhamento social da execução da sentença. (Duarte; Gouvêa, 2019).

Esse caso consagrou no processo civil brasileiro a abertura para um modelo prospectivo, resolutivo e participativo, em que a solução é construída conjuntamente entre Judiciário, réus e Ministério Público, dentro das limitações reais de capacidade administrativa, fiscal e técnica do Poder Executivo.

O caso é citado pela doutrina como o exemplo prototípico de um litígio irradiado, no qual a sociedade está em conflito não apenas com o poluidor, mas, muitas vezes, “consigo mesma”, em razão dos múltiplos interesses legítimos envolvidos e sobrepostos, tais como os de trabalhadores, empresas, moradores e entes públicos (Vitorelli, 2021).⁴

Em suma, a ACP do Carvão provou que as limitações do processo civil tradicional “bipolar” podem ser superadas por meio de uma condução gerencial e flexível por parte do magistrado (ARENHART; OSNA, 2022),⁵ focada em um resultado social significativo e na cessação definitiva de uma desconformidade estruturada.

2.4. A RELAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL COM OS DIREITOS SOCIAIS E FUNDAMENTAIS

A Constituição Federal de 1988 transformou o tratamento dos direitos sociais no Brasil ao elevá-los à categoria de direitos fundamentais, irradiando proteção sobre prestações estatais

⁴VITORELLI, 2021, p. 38.

⁵ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”**. Revista de Processo, vol. 331, p. 239-259, set. 2022.

indispensáveis a uma vida digna. Contudo, a mera positivação desses direitos não assegura sua concretização, sobretudo em contextos marcados por desigualdade estrutural e restrições orçamentárias.

Mesmo com avanços normativos e com o desenvolvimento das tutelas coletivas, a não efetivação crônica de direitos fundamentais compromete a própria força normativa da Constituição. A implementação de políticas públicas é, muitas vezes, incompleta ou ineficiente, gerando prejuízos coletivos que resultam em demandas judiciais, ainda que formalmente individuais.

Como os direitos sociais carregam desdobramentos complexos, o processo estrutural assume, em seu âmago, a defesa dessas prerrogativas, surgindo justamente para suprir a insuficiência dos mecanismos tradicionais (como o processo clássico bipolar) na proteção de direitos fundamentais coletivos.

O processo estrutural é marcado pela flexibilidade, com execuções sempre diferentes. Após o marco constitucional, processo brasileiro em sua essência é a marcado pela flexibilidade. Sob essa ótica, o Código de Processo Civil de 2015 se destaca como um importante instrumento ao positivar os negócios jurídicos processuais atípicos (art. 190), a cooperação judiciária atípica (arts. 68 e 69) e as medidas executivas atípicas (art. 139, IV, e art. 536, § 1º) — institutos que servem de arranjo para a criação de estruturas específicas e para a execução estrutural por meios atípicos.

Conforme explicam Simioni e Sati (2025, p. 92)⁶, “para assegurar a validade da própria estrutura normativa do direito, as decisões judiciais proferidas em litígios coletivos complexos devem pressupor uma compreensão aprofundada da intervenção das decisões do Poder Judiciário na afirmação dos direitos fundamentais”. Complementando esse raciocínio, apontam que, “a interpretação da lei deve estar alinhada à eficácia do direito na prática das decisões jurídicas, especialmente considerando a dinâmica da sociedade, o que se legitima através da decisão”.

O meio adequado para resolver as complexidades das demandas coletivas e garantir a efetividade dos direitos fundamentais por meio da intervenção jurisdicional é o processo estrutural. A visão prospectiva desse modelo processual reforça a ruptura com o procedimento clássico, voltando os olhos para o contexto atual de um problema que se encontra radicado em um policentro viciado. A busca pela efetividade do processo civil deve direcionar-se a esse enfoque

⁶SIMIONI, Rafael Lazzarotto; SATI, Milene Regina Anadão. **Processo estrutural no direito brasileiro: origem, conceito e função**. Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno, São Paulo, v. 2, n. 14, p.82-100, mai./ago. 2025.

prospectivo, uma vez que, nas palavras de Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna (2022, p. 248),⁷ em cenários complexos não é factível uma pronta e imediata recomposição do problema, exigindo-se um olhar voltado ao futuro que seja capaz de aprimorar, gradualmente, a situação desconforme.

Ao mesmo tempo, a centralidade do Judiciário na implementação de políticas públicas coloca no centro do debate o risco de hipertrofia judicial e de substituição da deliberação democrática, questão que se tornará ainda mais aguda quando se examina o papel do STF e de estruturas técnicas como o NUPEC.

3. O NUPEC E A NOVA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO STF

O Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) do Supremo Tribunal Federal (STF) foi instituído com a finalidade de apoiar os Gabinetes dos Ministros na identificação e no processamento de ações de natureza estrutural e complexa. Mediante solicitação formal dos respectivos Gabinetes ou dos Ministros Relatores, o Núcleo atua prestando suporte técnico e operacional a esses litígios.

O acompanhamento realizado pelo NUPEC é essencial para a condução dessas demandas e envolve, precipuamente: a produção de diagnósticos especializados; o apoio técnico direto ao relator; o monitoramento contínuo do cumprimento das decisões; e a articulação institucional entre os envolvidos⁸.

A instituição do NUPEC representa um marco na evolução orgânica do Poder Judiciário brasileiro, inserindo-se diretamente no debate sobre a superação das limitações técnicas e políticas dos tribunais (com especial ênfase no STF) diante de litígios de alta complexidade.

Historicamente, uma das objeções clássicas à atuação jurisdicional em processos estruturais reside na suposta incapacidade técnica dos magistrados para formular, supervisionar ou intervir em políticas públicas. Críticos dessa vertente argumentam que a ausência de formação especializada em áreas como realocação orçamentária e gestão pública impediria os juízes de fiscalizar com propriedade a execução de planos de ação estatais.

A emergência de uma “nova capacidade institucional”, em que o Judiciário se equipa com estruturas técnicas de apoio, parece, à primeira vista, mitigar essa objeção. Núcleos como

⁷ARENHART; OSNA, 2022, p. 248.

⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC**: apresentação. Brasília: STF, 16 jan. 2026. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 16 maio 2026.

o NUPEC, Grupos Técnicos de Assessoramento (GTA) e fundações específicas (como a Fundação Renova) expressam um esforço de institucionalizar o conhecimento técnico necessário à condução de processos estruturais.

Essa transformação exige o abandono de uma postura puramente reativa, formalista e pautada apenas por metas quantitativas, padronizada por órgãos, de encerramento de processos, migrando para uma lógica de gerenciamento processual ativo focado em resultados sociais significativos (Arenhart; Osna, 2022).⁹O magistrado, portanto, assume uma função gerencial e dialógica, transformando o processo em um ambiente cooperativo de debate entre múltiplos centros de interesse (*stakeholders*).

Fundamentada em um paradigma dialógico, essa nova capacidade institucional faz com que o tribunal atue como um catalisador ou colaborador, e não como um tomador de decisões unilateral. Sob o papel de colaborador, o Judiciário identifica as violações e fixa os parâmetros normativos, mas atua conjuntamente com a Administração Pública (nunca retirando seu papel) e com as comunidades afetadas na formulação dos planos de ação.

Essa dinâmica complexa de cooperação e policentricidade só se viabiliza se houver uma organização administrativa e um acompanhamento específico voltados às demandas estruturais. A fim de instrumentalizar essa complexa atividade de supervisão e gestão de litígios, o Judiciário tem se valido de mecanismos específicos de apoio técnico.

Diante disso, a fim de viabilizar essa complexa atividade de supervisão e gestão de litígios, o Judiciário tem se valido de mecanismos específicos de apoio técnico. Entre as experiências consolidadas, destacam-se os Grupos de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA), como o observado na ACP do Carvão.

Entre as experiências nacionais já consolidadas, destacam-se os Grupos de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA), a exemplo do modelo observado na ACP do Carvão (DUARTE; GOUVÊA, 2019). Outro exemplo notável reside na criação de entidades de infraestrutura específica dedicadas exclusivamente à reparação de danos complexos, como a Fundação Renova no caso da Bacia do Rio Doce (Mariana/MG).

É exatamente nesse cenário de evolução procedimental que o NUPEC se consolida como a tradução administrativa definitiva dessa nova capacidade, institucionalizando tais ferramentas de suporte técnico e cooperação dentro da estrutura orgânica do Supremo Tribunal Federal.

⁹ARENHART; OSNA, 2022, p. 248.

4. A ADPF 709 COMO CASO PARADIGMÁTICO DE PROCESSO ESTRUTURAL

4.1. HISTÓRICO E CONTEXTO DA AÇÃO

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709, ajuizada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), consolidou-se como uma referência de processo estrutural no Supremo Tribunal Federal (STF), servindo de parâmetro jurisprudencial e metodológico para a resolução de litígios complexos. O ponto de partida do feito residuiu no diagnóstico de um autêntico estado de desconformidade estruturada. A petição inicial não se insurgia contra um ato administrativo isolado, mas sim contra as omissões sistêmicas e coordenadas do Governo Federal na proteção dos povos originários durante a crise sanitária provocada pelo vírus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Diante desse cenário de calamidade, restou evidenciado que as minorias em situação de vulnerabilidade, especialmente as comunidades indígenas, sofriam de forma desproporcional os impactos da crise.

Voltando-nos à gravidade da situação, se estabeleceu o que a doutrina define como um “estado de coisas inconstitucional”, revelando uma deficiência crônica nas políticas de saúde pública e de proteção territorial. Diante disso, o litígio assumiu uma natureza marcadamente prospectiva, visando resguardar, em última análise, a própria sobrevivência digna dessas comunidades vulneráveis, evidenciando-se ainda as mais isoladas.

Por se tratar de uma macrodemanda, o caso evidenciou a complexidade de um litígio irradiado e multipolar, marcado pela policentricidade e por uma elevada conflituosidade. A dinâmica processual envolveu múltiplos centros de interesse (*stakeholders*), incluindo a União, autarquias e órgãos federais — como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e a Secretaria de Saúde Indígena (SESAI) —, governos estaduais e diversas etnias com vulnerabilidades particulares, a exemplo dos Yanomami.

4.2. NECESSIDADES DE INTERVENÇÃO LEVADAS AO STF

Em 29 de junho de 2020, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil protocolou a ADPF 709 com o objetivo de conter o avanço letal da pandemia da COVID-19 sobre as

comunidades nativas, desenhando uma complexa engenharia de pretensões que foi dividida em três blocos escopo-estratégicos chancelados pela relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso¹⁰.

O primeiro bloco concentrou-se na proteção sanitária específica de povos isolados e de recente contato, pleiteando a instalação imediata de barreiras sanitárias em terras críticas, a exemplo dos territórios Vale do Javari e Yanomami, além da ativação de uma Sala de Situação interinstitucional com assento obrigatório de representantes da associação autora, do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU).

O segundo bloco dedicou-se à desintrusão territorial como forma de afastar vetores externos de contágio e violência, demandando a retirada forçada de invasores e garimpeiros ilegais de sete terras indígenas estratégicas, incluindo as áreas Yanomami, Munduruku e Kari-puna, mediante o emprego do aparato policial e o auxílio das Forças Armadas.

Por fim, o terceiro bloco abarcou os povos indígenas em geral, exigindo a universalização da assistência com a extensão dos serviços do Subsistema de Saúde Indígena aos indígenas não aldeados ou em contexto urbano, concomitante à criação de um Plano de Enfrentamento Geral de caráter vinculante, elaborado com o suporte técnico da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), sob amplo monitoramento participativo.

Essa fragmentação de interesses evidenciou o caráter profundamente policêntrico e a elevada conflituosidade do feito, exigindo do Supremo Tribunal Federal uma condução marcadamente gerencial e dialógica para mediar a relação entre a entidade representativa e o aparato estatal. Distanciando-se do tradicional modelo binário e impositivo das ações individuais, o tribunal respondeu com a prolação de decisões estruturantes divididas em fases sucessivas de diagnóstico e cumprimento. À medida que a crise sanitária oscilava e novos desafios logísticos se impunham, o rito processual adaptava-se, permitindo o reajuste dinâmico de cronogramas e metas, o que demonstra a necessária flexibilidade procedimental que define a macrojustiça estrutural e afasta as amarras do formalismo rígido tradicional.

A alegada incapacidade técnica do Poder Judiciário para gerir e supervisionar essa complexa política pública foi contornada pela via do diálogo institucional e de um rigoroso aparato de monitoramento técnico e multidisciplinar. Inspirando-se no modelo norte-americano dos *Special Masters*, o Ministro Relator instituiu salas de situação e grupos de trabalho

¹⁰ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). **ADPF 709: a defesa de direitos fundamentais durante a pandemia**. Brasília: APIB, [2020]. Disponível em: <https://emergenciaindigena.apiboficial.org/adpf-709/>. Acesso em: 16 maio 2026.

interinstitucionais que reuniram técnicos do governo e das associações indígenas para avaliar o cumprimento dos objetivos fixados. Ao funcionar como um catalisador de consensos e coordenar o acordo entre os envolvidos, o tribunal afastou as críticas de ativismo solipsista, preservando a legitimidade democrática da Corte ao reinserir a própria Administração Pública na formulação compartilhada das saídas burocráticas e contornar crises agudas de separação de poderes.

Por fim, ao confrontar a ADPF 709 com os marcos clássicos do experimentalismo judicial, como o norte-americano *Brown v. Board of Education* ou o caso nacional da Ação Civil Pública do Carvão em Criciúma, constata-se um salto evolutivo de grande relevância na jurisdição constitucional brasileira.

O grande diferencial deste precedente repousa na consolidação das organizações da sociedade civil de base como autoras e co-construtoras legítimas de processos estruturais diretamente perante a Suprema Corte. Com isso, a ADPF 709 não apenas reafirmou a capacidade institucional do tribunal para gerir crises humanitárias de longa duração, mas também democratizou o acesso aos instrumentos de macrojustiça, redefinindo os limites da tutela coletiva no Brasil.

4.3. EVOLUÇÃO PROCESSUAL

A evolução processual da ADPF 709 reflete fielmente a dinâmica das demandas complexas, caracterizando-se por uma sucessão de atos que rompem com a linearidade do rito comum para dar lugar a um ciclo de fiscalização contínua, planos governamentais, audiências públicas e relatórios periódicos.

Ao apreciar os pedidos cautelares em 5 de agosto de 2020, o Supremo Tribunal Federal atribuiu formalmente o caráter estrutural ao processo, cindindo o provimento nas fases fundamentais de reconhecimento do problema e implementação progressiva de soluções¹¹. Essa decisão inaugural evidenciou o que a doutrina chama de “decisões em cascata”, fenômeno inerente aos litígios estruturais em que o provimento principal é sucedido por inúmeras determinações posteriores, destinadas a resolver os novos entraves operacionais que emergem no decorrer da execução e a garantir a concretização do resultado pretendido. Por meio dessa decisão

¹¹CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos. **O que a conclusão da ADPF 709 ensina sobre processos estruturais: STF mostra que há como conciliar enfrentamento de violações a direitos fundamentais com princípio da separação dos poderes.** JOTA, [S. l.], 3 out. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-que-a-conclusao-da-adpf-709-ensina-sobre-processos-estruturais>. Acesso em: 31 maio 2026.

estruturante, o tribunal superou o paradigma da ordem impositiva única e estática, ordenando que o Poder Executivo elaborasse e executasse planos complexos para a implementação de barreiras sanitárias e para a desintrusão de invasores das terras indígenas.

Naquela oportunidade, a Corte determinou a adoção imediata de três conjuntos de medidas, destacando-se a criação de barreiras sanitárias e a instalação da Sala de Situação voltada especificamente aos povos indígenas isolados e de recente contato.

Como o cenário epidemiológico e logístico oscilava severamente com o avanço da pandemia, o feito exigiu uma acentuada flexibilidade procedimental, autorizando o constante reajuste de cronogramas e metas de acordo com as necessidades urgentes do caso concreto. Esse arranjo processual serviu como um exemplo vivo da superação da clássica objeção da incapacidade técnica do magistrado, mitigada pela instituição de um robusto aparato de suporte inspirado na figura dos *special masters*.

A criação das salas de situação e dos grupos de trabalho interinstitucionais, reunindo técnicos governamentais, peritos e representantes das associações indígenas, permitiu um monitoramento rigoroso e qualificado da execução das metas fixadas. Ao funcionar como um catalisador de consensos e coordenar a construção cooperativa das saídas burocráticas entre a APIB a União, o STF blindou sua atuação contra as críticas de ativismo solipsista, preservando a legitimidade democrática da jurisdição constitucional e harmonizando a intervenção com o princípio da separação de poderes.

Esse esforço de coordenação e monitoramento contínuo gerou reflexos profundos na governança pública da saúde indígena, impulsionando uma verdadeira reorganização administrativa no âmbito do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS), que passou a se balizar por novos indicadores de desempenho e por critérios de eficiência fiscalizatória. Após anos de uma complexa e mutável atividade de supervisão, o tribunal logrou êxito em fazer com que as instituições saíssem da inércia e corrigissem suas principais falhas de atuação. Diante do cumprimento substancial do escopo estruturante da ação, em outubro de 2025 o Plenário do tribunal, por unanimidade, extinguiu o processo com resolução de mérito.

O encerramento definitivo do litígio, contudo, não implicou o abandono da política pública, mas sim o início de sua fase de consolidação autônoma. Para tanto, o tribunal determinou a tramitação autônoma da Petição 9.585 com o objetivo estrito de concluir as duas últimas desintrusões territoriais remanescentes, atrelando a extinção da ADPF 709 à fixação de cinco medidas de consolidação que asseguram a permanência e a sustentabilidade das melhorias estruturais implementadas na proteção dos povos originários.

5. O IMPACTO DO NUPEC NA EFETIVAÇÃO DAS DECISÕES DA ADPF 709¹²

A compreensão da efetividade jurisdicional em sede de processos estruturais exige a superação do modelo tradicional de prestação cível de feição individual e binária. Diante de falhas sistêmicas e bloqueios institucionais na execução de políticas públicas, o provimento judicial não se exaure na prolação de uma decisão de mérito, mas sim no início de um complexo e progressivo procedimento de transformação da realidade. Conforme se extrai da praxis recente do Supremo Tribunal Federal (STF), a classificação de uma demanda como litígio estrutural pelo Ministro Relator deflagra a necessidade de suportes de inteligência técnica que transcendam a tradicional assessoria jurídica de gabinete. É precisamente nesse cenário que se apresenta o impacto do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC).

5.1. A NATUREZA JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO NUPEC: ASSESSORIA EN-DOPROCESSUAL

Diferente de um *amicus curiae* ou de uma perícia judicial tradicional, o NUPEC qualifica-se substancialmente como uma assessoria especializada de apoio direto aos Ministros do Supremo. A sua atuação distribui-se de forma contínua em três momentos distintos do *iter* processual: antes, durante e após a tomada de decisão. Embora o envio dos autos ao Núcleo configure uma faculdade do Ministro Relator, a complexidade que envolve esses litígios transformou essa ferramenta em uma praxe metodológica na Corte, de modo que, atualmente, quase a totalidade dos processos de natureza estrutural são remetidos ao setor.

Na fase de cognição e instrução, a atuação do Núcleo materializa-se na confecção de Notas Técnicas. Tais manifestações possuem natureza de documento preparatório e na maioria das vezes estritamente confidencial, dirigidas em caráter exclusivo ao Ministro condutor, assistindo-lhe a prerrogativa de anexá-las ou não aos autos processuais.

Desse modo, o NUPEC funciona como um redutor de assimetria informativa. A Nota Técnica cumpre o escopo de descortinar o panorama fático real, analisando a viabilidade das

¹²As informações relativas à dinâmica procedimental interna, ao caráter confidencial das Notas Técnicas, ao fluxo de monitoramento e ao acompanhamento in loco das desintrusões policiais na ADPF 709 foram obtidas por meio de entrevista de campo realizada pela autora com o Dr. Marcelo Dias Varella, membro da coordenação do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) do Supremo Tribunal Federal, em 21 de maio de 2026. As referidas dinâmicas restaram materializadas, no plano processual, nas decisões monocráticas proferidas pelo Ministro Relator Luís Roberto Barroso em 17 de abril de 2024 e 20 de dezembro de 2024 nos autos da ADPF 709/DF.

teses em confronto e apresentando ao julgador as opções regulatórias viáveis, bem como as consequências práticas das rotas decisórias possíveis.

No plano coletivo, a atuação do Núcleo estende-se também ao Plenário do STF. Durante as deliberações colegiadas, o NUPEC fornece subsídios e pareceres adicionais aos demais Ministros da Corte, conferindo uniformidade e segurança técnica ao julgamento de demandas que exigem conhecimentos científicos e administrativos complexos.

5.2. POSTURA ATIVA E COLETA DE DADOS DE CAMPO: A EXPERIÊNCIA PRÁTICA E OPERACIONAL NA TI YANOMAMI

Um dos maiores óbices à efetividade do processo estrutural reside no fato de que a petição inicial e as manifestações formais apresentadas pela burocracia estatal frequentemente não refletem o estado de coisas inconstitucional vivenciado na ponta pelas comunidades vulnerabilizadas. Para mitigar essa lacuna, o NUPEC adota uma postura ativa de interlocução e mediação, promovendo reuniões diretas com as partes envolvidas no conflito de modo a identificar problemas reais na efetivação das decisões.

Na ADPF 709, esse desenho metodológico foi levado às últimas consequências. Diante de petições formuladas pela APIB e pela DPU que denunciavam graves violações persistentes contra os Yanomami, a assessoria técnica do NUPEC atuou na retaguarda da formatação do Plano Operacional apresentado pelo Governo Federal.

O impacto prático do Núcleo superou a barreira teórica dos gabinetes de Brasília. Devido à extrema complexidade que envolve a ordem de desintrusão de invasores e a retirada de garimpeiros ilegais, o contato do Núcleo com os atores sociais e com as forças de segurança foi direto e operacional. A equipe técnica do NUPEC chegou a realizar o acompanhamento in loco das próprias operações policiais de desintrusão, atuando como um braço de fiscalização imediata do Tribunal no teatro de operações fáticas.

5.3. O FLUXO DE MONITORAMENTO E AS TÉCNICAS DECISÓRIAS: ENTRE A DEFERÊNCIA JUDICIAL E A INDUÇÃO DE PRAZOS

Para que a decisão estrutural não se converta em uma “letra morta”, destituída de eficácia social, o NUPEC atua como uma ponte de articulação permanente entre o Poder

Judiciário e as agências do Poder Executivo. O papel do Núcleo é calibrar a intensidade da intervenção judicial, alternando entre momentos de deferência técnica e momentos de indução coercitiva.

A manifestação da técnica da deferência judicial resta perfeitamente ilustrada na decisão monocrática de 17 de abril de 2024. Ao analisar os pedidos emergenciais da APIB e da DPU, o Ministro Relator optou pelo indeferimento temporário sob o fundamento de que a introdução de medidas complementares imediatas poderia desorganizar a engenharia do Plano Operacional recém-homologado, construído por esforço conjunto entre diferentes Ministérios. A decisão ressalta a importância de conceder espaço de atuação planejado ao Poder Executivo, fixando, contudo, a advertência de que novos pleitos seriam apreciados caso o plano não gerasse resultados efetivos em prazo razoável.

Por outro lado, quando a inércia administrativa ameaça a eficácia do processo, o modelo de monitoramento adota posturas mais impositivas. É o que se observa na decisão de 20 de dezembro de 2024, referente à regulamentação do poder de polícia da FUNAI. Diante do pedido de dilação de prazo formulado pela União sob alegação de sigilo dos documentos preparatórios, a decisão fixou um termo final peremptório (31 de janeiro de 2025) para a publicação do ato normativo.

Como mecanismo de pressão e técnica indutora (típica dos processos estruturais), determinou-se que o descumprimento do prazo importaria na automática obrigação de anexar todos os pareceres jurídicos e documentos preparatórios aos autos, superando-se o sigilo administrativo levantado pelo Ente Federal. Ademais, a decisão fixou parâmetros de coordenação institucional ao assentar expressamente que o poder de polícia indigenista da FUNAI não esvazia a competência de órgãos ambientais como o IBAMA, devendo ambos atuar de forma colaborativa.

Este modelo de acompanhamento pauta-se por fluxos temporais rígidos inspirados na sistemática de outras demandas complexas ambientais (como a ADPF 743): uma vez homologados os planos, os órgãos da administração pública devem apresentar indicadores de evolução semestralmente, cabendo ao NUPEC a mensuração e auditoria técnica continuada desses dados a cada 5 (cinco) meses.

5.4. BALIZAS PARA A EXPANSÃO DO MODELO: A VEDAÇÃO À SUBSTITUIÇÃO DA VONTADE ADMINISTRATIVA

A experiência bem-sucedida do NUPEC sinaliza a urgência de expansão e institucionalização de estruturas semelhantes de apoio técnico no Judiciário brasileiro, especialmente para fazer frente à constante litigância de problemas relacionados às políticas públicas. Contudo, a criação de novos núcleos de apoio estrutural deve observar balizas rígidas de legitimação institucional, sob pena de esvaziamento de suas funções.

Nesse sentido, é essencial que a composição se dê a partir de profissionais especializados em gestão pública, pois ausência dessa vivência administrativa importa no risco do núcleo chegar a resultados utópicos, inexecutáveis ou incompatíveis com as amarras orçamentárias do Estado.

Ademais, núcleo técnico deve atuar estritamente como um catalisador de soluções, mediador de conflitos e fiscal de metas, sendo-lhe categoricamente vedado assumir uma postura de substituição da vontade e da escolha política legítima do gestor público. O escopo do processo estrutural é corrigir o bloqueio institucional e reativar as capacidades do Estado, e não governar em seu lugar.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o presente trabalho foi possível chegar às profundas transformações teóricas e práticas pelas quais passa o direito processual coletivo brasileiro. A falência dos mecanismos tradicionais e de índole estritamente retrospectiva diante de crises político-administrativas exigiu do Poder Judiciário a assunção de uma postura gerencial, dialógica e prospectiva para fazer frente ao que a doutrina consolidou como desconformidades estruturadas.

O estudo histórico-evolutivo, que remonta à primazia norte-americana e encontra amparo nacional pioneiro na Ação Civil Pública do Carvão em Criciúma, mostrou que a eficácia substancial da tutela jurisdicional em demandas estruturais complexas depende de um acompanhamento contínuo no tempo, incompatível com a mera prolação de uma ordem impositiva e estática.

O avanço normativo propiciado pelo Código de Processo Civil de 2015 forneceu os instrumentos de atipicidade necessários para dar flexibilidade ao rito; todavia, o gargalo da

efetividade estrutural residia na histórica assimetria informativa e na alegada falta de expertise administrativa dos magistrados para gerir o cumprimento de tais provimentos.

Nesse cenário, a institucionalização do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) representou a resposta orgânica definitiva a essa lacuna, inaugurando uma autêntica “nova capacidade institucional” no âmbito do STF. Como restou demonstrado, o impacto prático do NUPEC transcende o papel de assessoria de gabinete convencional. O Núcleo atua como um órgão dinâmico de inteligência técnica fática e jurídica, gerando diagnósticos por meio de Notas Técnicas que clareiam as consequências regulatórias para os relatores antes mesmo da consolidação de seus votos.

A análise detida do caso paradigmático da ADPF 709/STF confirmou o caráter multifacetado e operacional do Núcleo na proteção das comunidades indígenas. A atuação do NUPEC na retaguarda da formatação do Plano Operacional da Terra Indígena Yanomami, bem como a realização de audiências, reuniões diretas e o acompanhamento in loco das próprias operações policiais de desintrusão territorial, materializam uma jurisdição de campo ativa e responsiva, que impede que as decisões da Suprema Corte se convertam em letras mortas.

Ademais, as manifestações processuais colhidas nos autos — notadamente as decisões de abril e dezembro de 2024 — revelam uma sofisticação metodológica na calibragem das ordens estruturantes, o controle exercido nas decisões é viabilizado por fluxos cronológicos estritos de prestação de contas semestrais e auditorias de dados efetuadas pelo Núcleo a cada cinco meses.

Por fim, conclui-se que o modelo encarnado pelo NUPEC soluciona com equilíbrio a clássica tensão entre o ativismo judicial e o princípio da separação de poderes. Ao atuar como mediador, indutor de metas e fiscal de indicadores, o Núcleo preserva a legitimidade democrática do Tribunal, uma vez que não busca substituir a escolha política ou governar no lugar do administrador, mas sim reativar as capacidades estatais bloqueadas.

A expansão e a eventual replicação desse modelo para outras franjas do Poder Judiciário nacional são bem-vindas e recomendáveis, desde que preservadas as rígidas balizas de sua composição por profissionais com vivência na gestão pública e estrito respeito aos limites da discricionariedade administrativa, assegurando, dessa forma, que o processo estrutural permaneça como um instrumento de emancipação social e integridade constitucional.

REFERÊNCIAS

- ACRE. Tribunal de Justiça. Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Acre – CIJAC. **Nota Técnica nº 22/2026: Atuação do Poder Judiciário em processos estruturais sob a luz da Recomendação CNJ nº 163/2025**. Rio Branco: TJAC, abr. 2026.
- ARAÚJO, Vanessa. **A voz dos indígenas no direito processual contemporâneo: a ADPF n.º 709 e as medidas estruturantes**. Revista ANNEP de Direito Processual, v. 6, n. 2, 2025.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Desmistificando os processos estruturais: processos estruturais e separação de poderes**. Revista de Processo, São Paulo, v. 47, n. 331, p. 11-47, set. 2022.
- ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). **ADPF 709: a defesa de direitos fundamentais durante a pandemia**. Brasília: APIB, [2020]. Disponível em: <https://emergenciaindigena.apiboficial.org/adpf-709/>. Acesso em: 16 maio 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC**. Brasília: Portal STF, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 18 maio 2026
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal: Requisitos de Legitimidade e de Eficiência e o Projeto de Lei nº 3/2025**. Revista Direito Público, Brasília, v. 22, n. 113, dez./mar. 2025.
- CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos. **O que a conclusão da ADPF 709 ensina sobre processos estruturais: STF mostra que há como conciliar enfrentamento de violações a direitos fundamentais com princípio da separação dos poderes**. JOTA, [S. l.], 3 out. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-que-a-conclusao-da-adpf-709-ensina-sobre-processos-estruturais>. Acesso em: 18 maio 2026.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Elementos para uma Teoria do Processo Estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 105-137, maio 2020.
- DUARTE, Verônica Rangel; GOUVÊA, Carina Barbosa. **Tutela satisfativa e técnica processual adequada: uma perspectiva a partir da Ação Civil Pública do Carvão**. Ius Gentium, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 09-31, mai./ago. 2019.
- MIGALHAS. **O núcleo de processos estruturais complexos poderá influir negativamente nas causas tributárias, reduzindo a imparcialidade dos julgadores**. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br>. Acesso em: 18 maio 2026.
- SIMIONI, Rafael Lazzarotto; SATI, Milene Regina Anadão. **Processo estrutural no direito brasileiro: origem, conceito e função**. **Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno**, São Paulo, v. 2, n. 14, p. 82-100, mai./ago. 2025. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DDEM>. Acesso em: 01 mai. 2026.
- VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. **Processos Estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal**. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54-78, 2025.
- VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.