

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 709  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**  
**REQTE.(S)** : **ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO  
BRASIL (APIB)**  
**ADV.(A/S)** : **LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**  
**ADV.(A/S)** : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO MACHADO GUIMARAES**  
**REQTE.(S)** : **REDE SUSTENTABILIDADE**  
**ADV.(A/S)** : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
**ADV.(A/S)** : **EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA**  
**ADV.(A/S)** : **LUCAS DE CASTRO RIVAS**  
**INTDO.(A/S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**  
**AM. CURIAE.** : **CONSELHO INDIGENISTA MISSIONARIO CIMI**  
**ADV.(A/S)** : **RAFAEL MODESTO DOS SANTOS**  
**AM. CURIAE.** : **CONECTAS DIREITOS HUMANOS - ASSOCIAÇÃO  
DIREITOS HUMANOS EM REDE**  
**ADV.(A/S)** : **JULIA MELLO NEIVA**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL ANTONIO SILVEIRA MANTELLI**  
**ADV.(A/S)** : **THIAGO DE SOUZA AMPARO**  
**AM. CURIAE.** : **ISA INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL**  
**ADV.(A/S)** : **JULIANA DE PAULA BATISTA**  
**AM. CURIAE.** : **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL**  
**AM. CURIAE.** : **MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS  
- MNDH**  
**ADV.(A/S)** : **CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA**  
**AM. CURIAE.** : **CONSELHO INDIGENA TAPAJOS E ARAPIUNS**

## ADPF 709 / DF

AM. CURIAE. : TERRA DE DIREITOS  
ADV.(A/S) : LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO  
AM. CURIAE. : COMISSAO GUARANI YVYRUPA  
ADV.(A/S) : ANDRE HALLOYS DALLAGNOL  
ADV.(A/S) : GABRIELA ARAUJO PIRES  
AM. CURIAE. : FÓRUM DE PRESIDENTES DE CONSELHOS  
DISTRITAIS DE SAÚDE INDÍGENA - FPCONDISI  
ADV.(A/S) : RODOLFO DE ALENCAR MILFONT E OUTRO(A/S)  
AM. CURIAE. : UNIÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO VALE DO  
JAVARI (UNIVAJA)  
ADV.(A/S) : THAYSE EDITH COIMBRA SAMPAIO  
ADV.(A/S) : ALUISIO LADEIRA AZANHA  
ADV.(A/S) : MAIRA DE SOUZA MOREIRA

### DECISÃO:

*Ementa:* DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE DA POPULAÇÃO INDÍGENA E DESINTRUSÃO DE TERRAS ILEGALMENTE OCUPADAS. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE NOVOS PLANOS.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental que tem por objeto ações e omissões do Poder Público que colocam em risco a saúde da população indígena no país. Ao apreciar o pedido cautelar (j. em 05.08.2020), esta Corte determinou a adoção de três conjuntos de medidas destinadas: (i) à proteção dos povos indígenas em isolamento e de recente contato; (ii) à contenção e ao isolamento dos invasores de terras indígenas em geral; e

(iii) à prestação de serviços de saúde aos povos indígenas.

2. O Plano das 7 Terras Indígenas e o Quarto Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 se mostraram insuficientes para enfrentar o problema da invasão de terras indígenas e as falhas estruturais que ameaçam a saúde indígena. Além disso, eles estão desatualizados e há graves atrasos no cumprimento de suas determinações, especialmente em relação à desintração.

3. Em um processo estrutural, o Judiciário deve colaborar com a organização de políticas públicas efetivas e com a atuação coordenada entre diferentes atores estatais. Para que se obtenha alteração significativa na realidade violadora de direitos fundamentais, é preciso desenvolver planos de ação com elementos que permitam o monitoramento da sua execução e a avaliação da efetividade de suas medidas.

4. Determinação à União para que: (i) no prazo de 60 (sessenta) dias, elabore novo plano para desintração das 7 Terras Indígenas, a ser executado no prazo máximo de 12 (doze) meses; e (ii) no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação para aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, a ser

executado em até 3 (três) anos. Os planos devem apresentar parâmetros claros de ação e financiamento, bem como critérios de avaliação e monitoramento.

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental que tem por objeto ações e omissões por parte do Poder Público que colocam em risco a saúde e a subsistência da população indígena no país. Ao apreciar o pedido cautelar (j. em 05.08.2020), esta Corte determinou a adoção de três conjuntos de medidas.

2. No primeiro grupo, com medidas destinadas aos Povos Indígenas em Isolamento e de Recente Contato, determinou-se a criação de barreiras sanitárias e a instalação de Sala de Situação, para a gestão de ações de combate à pandemia de SARS-CoV 2 (Covid-19). O Poder Executivo informou que apresentaria uma metodologia de isolamento sanitário, com medidas para evitar o contato com não-indígenas. Em função da baixa imunidade específica deste grupo, as medidas se faziam necessárias para a proteção da saúde. No Poder Executivo, o Ministério dos Povos Indígenas (MPI) e a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) ficaram responsáveis por coordenar esta ação.

3. O segundo grupo de medidas destinou-se aos povos indígenas em geral e envolveu a elaboração e o monitoramento de Plano de Enfrentamento da Covid-19, a extensão dos serviços do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS) aos povos indígenas não-aldeados excluídos do SUS e a adoção de medidas emergenciais de contenção e isolamento em relação às comunidades indígenas. No Poder Executivo, o Ministério da Saúde, por meio da Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), ficou responsável por coordenar esta ação.

4. Por fim, no terceiro grupo, determinou-se a adoção de

## ADPF 709 / DF

medidas para contenção e isolamento dos invasores de terras indígenas. Nesse ponto, a decisão resultou na elaboração do Plano de Isolamento de Invasores de 7 Terras Indígenas em estado mais crítico: Yanomami, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapó, Araribóia, Mundurucu e Trincheira Bacajá. No Poder Executivo, a Secretaria-Geral da Presidência da República, o Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa ficaram responsáveis por coordenar estas ações.

5. Após o deferimento da cautelar, foram apresentados cinco planos de enfrentamento à Covid-19 pelo Poder Executivo. Homologuei parcialmente o Quarto Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19, em 16.03.2021.

6. Em 24.05.2021, informei aos postulantes que a Polícia Federal apresentou o Plano de Isolamento de Invasores, designado Plano 7 Terras Indígenas (TIs), acompanhado por autos sigilosos, cuja primeira operação tinha data marcada para abril de 2021. O objetivo do plano era o de promover a desintração das sete terras indígenas em estado crítico: Yanomami, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapó, Araribóia, Mundurucu e Trincheira Bacajá.

7. A atividade de desintração, sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, envolveu vários órgãos e entidades do Poder Executivo, como a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), o Ministério da Saúde (MS), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Secretaria de Operações Integradas (SEOPI), a Polícia Federal (PF), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o Ministério da Defesa (MD), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA); o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO); o Ministério do Meio Ambiente (MMA); o Ministério dos Direitos Humanos, Ministério da Educação (MEC); o Ministério da Cidadania (MC); a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

(MAPA).

8. Em 26.01.2023, foi atestado pela Procuradoria-Geral da República (PGR) que o Plano 7 Terras Indígenas seguia em descumprimento. Atendendo à solicitação da APIB e da PGR, proferi nova decisão monocrática em 30.01.2023, tendo determinado que a União: (i) procedesse à desintrusão de todos os garimpos ilegais presentes nas Terras Indígenas Yanomami, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapó, Arariboia, Mundurucu e Trincheira Bacajá, com a apresentação de plano com tal objeto junto ao Tribunal; (ii) adotasse todas as medidas emergenciais necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança das comunidades indígenas; e (iii) promovesse a abertura de crédito extraordinário em montante suficiente ao adequado cumprimento da presente decisão judicial. Dez meses depois, os requerentes apontam que o processo de desintrusão ainda não foi concluído e que a população Yanomami permanece sofrendo graves violações aos seus direitos.

9. É o relatório. **Passo a decidir.**

#### A NECESSIDADE DE UM PLANO ESTRUTURADO PARA A DESINTRUSÃO DAS 7 TERRAS INDÍGENAS

10. No tocante à desintrusão, existem dois problemas principais. Primeiro, a demora excessiva para avançar na efetivação do Plano das 7 TIs. Passados mais de 2 (dois) anos desde a sua apresentação, o Governo Federal segue na tentativa de realizar a desintrusão de todas as terras indicadas, com pouca transparência sobre as medidas efetivamente adotadas, os critérios para avaliar o avanço da desintrusão, as metas específicas a serem atingidas e o cronograma para finalizar o processo.

11. Segundo, o Plano das 7 Terras é quase totalmente focado nas medidas de isolamento e expulsão dos invasores. Por se tratar de uma desintrusão, essas são medidas essenciais e que devem ser priorizadas. É

## ADPF 709 / DF

importante que existam previsões específicas para o sufocamento de ocupações ilegais e a destruição de equipamentos utilizados, em particular, no garimpo, na criação de gado e na pesca.

12. Porém, para que a desintrusão seja efetiva e assegure a posse da terra para a comunidade indígena, é preciso estruturar uma intervenção governamental que foque também em medidas de médio e longo prazo, evitando que os invasores retornem às terras. Assim, não basta prever como os invasores serão removidos, é preciso estabelecer como a desintrusão será garantida em médio e longo prazo.

13. Um plano efetivo deve contemplar ações de vigilância para monitorar e proteger as terras indígenas. Conforme o caso específico, é necessário fixar medidas de caráter social para aqueles que estão sendo removidos dessas terras, como o reassentamento ou a inclusão em benefícios sociais. Caso contrário, esses grupos irão retornar para o território que foi desocupado ou irão buscar novas terras para ocupação. Para que a proteção às comunidades indígenas seja duradoura, faz-se necessário uma política pública mais ampla, que tenha como primeira fase o processo de desintrusão, mas que estabeleça medidas complementares para assegurar que aqueles que foram removidos não precisem retornar ao local. Apesar da importância dessas outras medidas, o Plano das 7 TIs faz poucas menções a elas, referindo-as apenas em suas últimas páginas.

14. Como consequência do atraso na efetivação do Plano das 7 TIs, a situação do povo indígena Yanomami, acompanhada também pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, segue em estado grave. No relatório “Nós ainda estamos sofrendo: um balanço dos primeiros meses da emergência Yanomami”, de julho de 2023, constata-se que a atividade garimpeira continua no local, inclusive com o relato de assassinato de indígenas. Conforme o relatório:

“Em junho deste ano, o governo veio a público comemorar

o fim dos alertas de garimpo na TIY, depois que o sistema de monitoramento da Polícia Federal ficou mais de 30 dias sem detectar alterações na cobertura florestal que sugerissem a abertura de novas áreas para a exploração mineral. Algumas autoridades chegaram inclusive a declarar que isso significava na prática o fim da atividade ilegal na TIY, depois de pouco mais de quatro meses de operação.

O que o nosso monitoramento indica, combinando relatos de área com interpretação de imagens de satélite, é de que apesar de haver uma redução significativa da atividade garimpeira na TIY neste primeiro semestre, há ainda a persistência de alguns núcleos de exploração que resistem à ação das forças de segurança, além do retorno de alguns grupos de garimpeiros que lograram esconder os seus equipamentos durante as operações”<sup>1</sup>.

15. É imprescindível que os Yanomamis recuperem a autonomia da sua segurança alimentar e não sejam mais dependentes de cestas de alimentos periódicas pelo Governo Federal. Para esse fim, o Poder Executivo deve identificar os problemas que impeçam a produção tradicional de alimentos e adotar todas as medidas necessárias para superá-los.

16. Dessa forma, seguindo as orientações da própria Presidência da República para a formulação de políticas públicas<sup>2</sup>, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Secretaria-Geral da Presidência devem coordenar uma proposta estruturada de política pública efetiva para a desintrusão das Terras Indígenas faltantes, em

---

<sup>1</sup> Hutuka Associação Yanomami, Associação Wanasseduume Ye’kwana, Urihi Associação Yanomami, *Nós ainda estamos sofrendo: um balanço dos primeiros meses da emergência Yanomami*, 2023, p. 11.

<sup>2</sup> Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de avaliação ex ante*, 2018, disponível em [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743\\_analise-ex-ante\\_web\\_novo.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view).

## ADPF 709 / DF

conjunto com todos os órgãos e entidades públicos federais com competência sobre as questões específicas relacionadas, inclusive para a recuperação da segurança alimentar na TI Yanomami. A política deverá prever: os objetivos específicos para cada terra indígena, os recursos necessários e disponíveis (físicos, financeiros e humanos), o detalhamento das atividades que serão realizadas e seu cronograma; os impactos esperados da intervenção; os indicadores, com insumos, produtos, resultados, impactos, valor da linha de base e frequência da coleta, bem como os órgãos responsáveis pela coleta e análise de dados; as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a efetividade das medidas previstas.

17. A estrutura de governança deve ser composta por ocupantes de Cargos Comissionados Executivos (CCE) ou Funções Comissionadas Executivas (FCE) de nível 15 ou superior e será diretamente responsável por planejar, monitorar e avaliar a implementação efetiva da decisão, informando mensalmente dos avanços realizados ao Supremo Tribunal Federal.

18. Por fim, em caso de ausência de recursos disponíveis, o Poder Executivo deve avaliar a abertura de crédito extraordinário para concluir as desintruções das 7 Terras Indígenas no prazo máximo de 12 (doze) meses. Importante salientar que, enquanto o novo plano é elaborado, as medidas que já estão sendo adotadas para a proteção do Território Yanomami e das demais Terras Indígenas devem ser mantidas e reforçadas.

### A NECESSIDADE DE UM PLANO ESPECÍFICO COM UMA POLÍTICA PÚBLICA ESTRUTURADA PARA A PROTEÇÃO DA SAÚDE INDÍGENA

19. Além dos problemas mencionados no tópico anterior, há uma falha sistemática na organização do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, coordenado pela SESAI. Para proteger as comunidades

## ADPF 709 / DF

indígenas da Covid-19, inclusive de potenciais mutações e variantes que possam surgir, é preciso enfrentar as causas da falha estrutural na saúde indígena. Dessa forma, o Quarto Plano, homologado parcialmente em 2021, não se mostra apto para assegurar a proteção sanitária necessária.

20. Isso já foi reconhecido nas reuniões da Sala de Situação. Conforme se observa nas atas de reunião, o foco do plano atual ainda reside na superação das ameaças à saúde indígena que tornam este grupo mais vulnerável à Covid-19. No entanto, a própria SESAI propôs, em reunião ocorrida em 26.05.2023, que a Sala de Situação trabalhasse com os dados referentes aos casos de malária, tuberculose, DDA, geomitíase e doenças imunopreveníveis, o que foi acatado pelos demais órgãos presentes. Contudo, as medidas adotadas e os dados não foram apresentados ao Supremo Tribunal Federal.

21. Na 29ª reunião da Sala de Situação, em 12.05.2023, os órgãos envolvidos comprometeram-se a realizar relatórios com os dados e indicadores sobre saúde, garimpo e desmatamento, que não foram incluídos nos relatórios seguintes. A SESAI propôs a atualização dos planos de contingência para os registros confirmados de isolados da TI Uru-Eu-Wau-Wau, TI Vale do Javari e TI Mamoadatea. Acordou-se a elaboração de relatórios trimestrais, que seriam enviados ao Supremo Tribunal Federal. Contudo, os relatórios não foram enviados.

22. Além de ser necessário adotar medidas sanitárias mais amplas, outras falhas administrativas precisam ser resolvidas. No caso de indígenas que vivem em terras não homologadas, identificaram-se situações em que os indígenas não tinham acesso ao SUS, motivo pelo qual seria exigida uma política pública específica. Em 16.03.2021, suspendi a Resolução nº 4/2021 da FUNAI que, em vez de seguir o critério de autoidentificação dos povos indígenas, adotou a heteroidentificação, o que possibilitava a exclusão de comunidades

## ADPF 709 / DF

indígenas de políticas públicas relevantes e punha em risco o seu acesso à saúde e à vacinação prioritária em meio à pandemia.

23. No caso das terras homologadas, também foram identificados diversos problemas de estruturação da política pública do SasiSUS, com omissão de ações concretas e falta de informações estruturadas sobre as informações realizadas. Exemplo disso é o registro feito na reunião da Sala de Situação, em 29.09.2023. Foi relatado pela representante do Ministério dos Povos Indígenas a dificuldade que a comunidade Awá tem para obter atendimento médico necessário. Ao chegarem em municípios próximos, como Santa Inês e São Luís, membros da comunidade encontram recusa de atendimento pelos profissionais de saúde locais.

24. O próprio Poder Executivo, por meio do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), publicou, em 31.08.2023, estudo detalhado sobre os problemas na estruturação da política do SasiSUS, em consonância com art. 37, § 16 da Constituição Federal, o art. 16 da Lei nº 13.971, de 2019<sup>3</sup>. A avaliação foi conduzida pela Controladoria-Geral da União (CGU), pela Secretaria de Orçamento Federal e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). As conclusões deste estudo contribuem para identificar as causas do problema estrutural objeto da presente ação. O estudo demonstra que há baixa oferta de ações e serviços de saúde voltados para os diferentes perfis epidemiológicos e contextos culturais da população indígena, constatando também a impossibilidade de identificar os critérios utilizados pela SESAI para fazer a seleção da elegibilidade do seu atendimento.

25. Para tornar o SasiSUS mais eficiente, o CMAP sugeriu

---

<sup>3</sup> Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, *Relatório de Avaliação: Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS)*, 2023.

diversas medidas, como: aperfeiçoamento de procedimentos, melhoria de indicadores de resultado para os diversos objetivos do subsistema de saúde indígena, criação de indicadores de monitoramento mais simples e capazes de induzir a melhores resultados, articulação com outros órgãos com políticas complementares, uso mais amplo de telemedicina, melhor distribuição de agentes de saúde, entre outras várias propostas. Nota-se que o próprio Poder Executivo realizou um diagnóstico e propostas para reduzir as falhas estruturais existentes. Nas considerações finais do relatório, a CMAP afirma que:

“Pode-se destacar, ainda, três movimentos concomitantes nos perfis epidemiológicos das populações indígenas. O primeiro se refere à permanência de perfil epidemiológico com a prevalência de doenças relacionadas à dificuldade de acesso a saneamento, água potável e coleta de resíduos sólidos. O segundo se refere à mortalidade por causas externas que acometem, em linhas gerais, as populações jovens e de adultos jovens. O terceiro se refere ao envelhecimento relativo das populações indígenas e à presença de doenças relacionadas à segurança alimentar. A proporção de pessoas de 60 e mais anos de idade apresenta tendência ascendente, o que expressa redução dos níveis de fecundidade e aumento de esperança de vida ao nascer. O fenômeno é ainda inicial, mas traz indicativos de demandas que se apresentam para o SasiSUS em função da necessidade de atender à crescente população idosa e seus problemas de saúde específicos. Adicionais a essa transição demográfica incipiente, as mudanças de padrão de acesso a alimentos e a substituição por industrializados geram doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes e hipertensão. Para superar esses desafios, ressalta-se a necessidade de maior articulação institucional entre a SESAI e os outros Órgãos Federais e Entes Subnacionais com atribuições relacionadas à promoção da saúde indígena, a fim de se evitar lacunas e sobreposições na atuação estatal”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, *Relatório de Avaliação*:

26. Dessa forma, constata-se a necessidade de rever o planejamento das ações desenvolvidas pelo Executivo federal em matéria de saúde indígena. É preciso readequar as políticas sanitárias ao novo contexto, promover uma melhor estruturação do SasiSUS, do uso dos recursos disponíveis à SESAI, garantindo o acesso à saúde para as comunidades indígenas de forma ampla, residam elas em territórios homologados ou não.

27. Desde a sua origem, em *Brown II*<sup>5</sup>, os processos estruturais servem para identificar uma realidade que viola sistematicamente direitos fundamentais, contribuindo com a reorganização dos entes públicos responsáveis por modificar essa realidade<sup>6</sup>. Não basta olhar para o passado na tentativa de reparar os danos que já ocorreram. Por isso, as decisões estruturais são prospectivas; buscam eliminar os efeitos decorrentes da violação de direitos e prevenir a continuidade da violação a direitos fundamentais, mediante a modificação das condições que dão causa a essas violações e a reorganização das instituições que estão falhando<sup>7</sup>.

28. Litígios estruturais exigem a reorganização das políticas públicas existentes e dos órgãos que são responsáveis pela sua implementação. Os vários atores precisam avaliar todos os elementos da política, identificar os problemas e implementar uma reestruturação sistemática. Se o estado de coisas em desconformidade à Constituição não

---

Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS), 2023, p. 105.

<sup>5</sup> Marco Félix Jobim. *Medidas estruturantes na Jurisdição Constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*, 2021, p. 110-112.

<sup>6</sup> Mariela G. Puga, *Litigio Estructural*, 2013, p. 52; Matheus Casimiro. Eduarda Peixoto da Cunha França, Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega, Processos estruturais e diálogo institucional: Qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?, *Revista Estudos Institucionais*, v. 8, n. 1, p. 105-137, jan./abr. 2022, p. 114-115.

<sup>7</sup> Marcella Pereira Ferraro, *Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural*, 2015, p. 14-15; Naomi Sharp. *Wrongful System Rights Violations and the Potential of Court-Sponsored Structural Reform*, 1999, p. 71.

## ADPF 709 / DF

for alterado, as violações seguirão ocorrendo. Por isso, em vez de medidas pontuais, a decisão judicial deve identificar as falhas estruturais existentes, apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano para alcançar o resultado pretendido<sup>8</sup>.

29. Para obter resultados significativos para a população indígena, a causa do problema – isto é, as falhas no Subsistema de Atenção à Saúde Indígena – precisa ser enfrentada adequadamente. Em 2020, quando esta ação foi ajuizada, a realidade inconstitucional foi identificada: as políticas de saúde indígena sofriam de graves falhas estruturais e contribuía para a vulnerabilidade sanitária desta população. Em razão da sub-representação dos povos indígenas no Legislativo e no Executivo, as políticas públicas desenvolvidas para essa comunidade sofrem de pontos-cegos<sup>9</sup>. Assim, quando a pandemia de Covid-19 teve início, a população indígena se encontrava em situação de grave vulnerabilidade sanitária. Para evitar que isso volte a ocorrer futuramente, é preciso que o Poder Público vá à origem do problema a aperfeiçoe o Subsistema Indígena de Saúde.

30. Sendo assim, o Ministério da Saúde deve apresentar, no prazo de noventa dias, um novo plano de ação para o aperfeiçoamento do SasiSUS em até doze meses. Deve-se dar especial ênfase para as ações relacionadas a este processo, como atenção primária, saneamento,

---

<sup>8</sup> “Desse modo, o órgão julgador deve privilegiar medidas estruturais de resolução do conflito. Para atingir o ‘estado de coisas ideal’ – o resultado a ser alcançado –, o Judiciário deverá identificar o problema estrutural. Caberá à Administração Pública apresentar um plano adequado que estabeleça o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido, com o respectivo cronograma. A avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado. Deve-se prestigiar a resolução consensual da demanda e o diálogo institucional com as autoridades públicas responsáveis”. (RE 684.612-AgR, sob a minha relatoria, j. 30.06.2023).

<sup>9</sup> Sobre o papel do Judiciário na proteção de grupos vulneráveis e no enfrentamento de pontos-cegos do Legislativo e do Executivo, Cf. Rosalind Dixon, *Responsive Judicial Review: Democracy and Dysfunction in the Modern Age*, 2023.

## ADPF 709 / DF

contratação de pessoal, prevenção e tratamento das doenças priorizadas pelo Poder Executivo na Sala de Situação, acesso à água potável, acesso à saúde de indígenas excluídos do SUS, inclusive não-aldeados. Além disso, o plano deve levar em considerações os três movimentos concomitantes nos perfis epidemiológicos das populações indígenas identificados pela CMAP.

31. A proposta deve trazer as atividades que serão realizadas, cronograma, mecanismos de monitoramento e avaliação, riscos associados e plano de tratamento de riscos. O plano deve prever soluções concretas para o conjunto de problemas elencados no relatório de avaliação do CMAP do SasiSUS, de modo a equacionar os problemas de planejamento e gestão apontados e maior efetividade da política públicas. Nesse sentido, ele deverá contemplar: (i) os problemas que serão enfrentados; (ii) os recursos necessários e disponíveis para sua execução (físicos, financeiros, humanos); (iii) as atividades diretas e indiretas necessárias para a execução da política; (iv) os resultados diretos e quantificáveis de cada atividade da política; (v) as mudanças observadas nos diferentes atores, com resultados das intervenções a serem realizadas; (vi) os impactos esperados da intervenção na realidade; (vii) indicadores, com insumos, produtos, resultados, impactos, valor da linha de base e frequência da coleta, e órgãos responsáveis pela coleta e análise de dados; e (viii) as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a efetividade e medidas previstas para lidar com os aspectos negativos.

32. Além disso, a Controladoria-Geral da União, órgão do governo federal responsável pela defesa do patrimônio público e pela promoção da transparência na gestão governamental, deve monitorar e avaliar a implementação da reestruturação da política apresentada pelo Ministério da Saúde, apresentando relatórios semestrais sobre o avanço na implementação do plano, com a avaliação do cumprimento dos achados na avaliação realizada pelo CMAP e dos objetivos desta decisão.

## **ADPF 709 / DF**

A colaboração da CGU será de grande valia, não só pela sua experiência técnica, como também por ter participado da elaboração do relatório da CMAP que identifica as principais falhas estruturais do SasiSUS.

### **CONCLUSÃO**

33. Diante do exposto, determino a intimação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Ministério dos Povos Indígenas e do Ministério da Defesa para que, sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, apresentem, no prazo de 60 (sessenta) dias, novo plano para a desintrusão das 7 Terras Indígenas, a ser executado no prazo máximo de 12 (doze) meses.

34. Além disso, determino a intimação do Ministério da Saúde para que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação para aperfeiçoar o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena em até 12 (doze) meses, tendo como base o relatório de avaliação da CMAP. A CGU deverá monitorar a implementação do referido plano, produzindo relatórios semestrais sobre o avanço da reorganização do SasiSUS.

Intimem-se. Publique-se.

Brasília, 09 de novembro de 2023.

**Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO**  
Relator