



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO  
BARROSO, RELATOR DA ADPF 709  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**Arguentes:** Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e outros

**CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA – CIR**, organização indígena nos termos do artigo 231 da Constituição Federal Brasileira, pessoa jurídica de direito privado constituído na forma de associação sem fins lucrativos, CNPJ nº 34.807.578/0001-76, com sede na Av. Sebastião Diniz, nº 2630 – São Vicente, Boa Vista – RR, CEP 69303-120, endereço eletrônico: <cir\_2012@yahoo.com.br>, neste ato representado por seu Coordenador Geral, **ENOCK BARROSO TENENTE**, brasileiro, casado, RG nº 270.188 SSP/RR, CPF 000.545.272-44, residente e domiciliado no endereço citado acima; e **JUSTIÇA GLOBAL**, associação civil sem fins lucrativos, destinada a atuar na proteção e promoção dos direitos humanos, inscrita no CNPJ sob o número 04.779.842/0001-44, com sede na Avenida Presidente Wilson, 165/1108, CEP: 20030-904, Centro, Rio de Janeiro/RJ, representada por sua Coordenadora Geral **SANDRA ELIAS DE CARVALHO**, brasileira, solteira, pesquisadora, portadora da Cédula de Identidade no 16.498.358-2 e inscrita no Cadastro de Pessoa Física sob o no. 172.516.758-11, consoante documentos anexos, vêm, mui respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por intermédio do procurador e das procuradoras, que a esta subscrevem, com esteio no artigo 138, do Código de Processo Civil e no artigo 6º, §2º, da Lei 9.882/99, requerer sua habilitação, na qualidade de

**AMICI CURIAE,**



na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 709, proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Rede Sustentabilidade (Rede), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT), pelos fundamentos jurídicos a seguir aduzidos.

## I. SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709 proposta pela APIB, PSB, PSOL, PCdoB, REDE, PT e PDT, em razão das vulnerabilidades imunológica, sociocultural dos povos indígenas diante da pandemia, agravada pela falta de ação do Governo Federal para proteger os povos. Nos autos, os arguentes solicitaram medida cautelar alegando risco iminente de genocídio com a expansão da pandemia nos territórios e sob os indígenas que vivem nas cidades.

Destacaram que, de acordo com o Comitê Nacional pela Vida e Memória Indígena da APIB, de 27 de junho de 2020, o índice de letalidade da Covid-19 entre povos indígenas é de 9,6%, enquanto na população brasileira em geral é de 5,6%.

Em resposta, a AGU sustentou, em suma: 1) o desrespeito ao princípio da subsidiariedade e ao devido processo legal, em relação à ADPF, já que os arguentes poderiam obter a mesma prestação jurisdicional com o manejo de outras ações, incorrendo, portanto, em supressão de instância; 2) a ausência do *fumus boni iuris* e elenca uma série de medidas que vêm sendo adotadas pela União em defesa dos povos indígenas, argumentando ainda pela legitimidade da distinção entre indígenas aldeados e não-aldeados, para efeitos de atendimento pelo Subsistema de Saúde indígena; 3) a presença do *periculum in mora* reverso, pelo risco de colapso das políticas de saúde indígenas.

Considerando os argumentos dos arguentes, cotejados com as alegações da União, o douto Relator decidiu, *ad referendum*, por conceder parcialmente os pedidos aventados na inicial, determinando:



### III.1. QUANTO AOS POVOS INDÍGENAS EM ISOLAMENTO OU POVOS INDÍGENAS DE RECENTE CONTATO:

1. Criação de barreiras sanitárias, que impeçam o ingresso de terceiros em seus territórios, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação (infra), no prazo de 10 dias, contados da ciência desta decisão.
- 2 . Criação de Sala de Situação, para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos Povos Indígenas em Isolamento e de Contato Recente (...).

### III.2. QUANTO A POVOS INDÍGENAS EM GERAL

1. Inclusão, no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para os Povos Indígenas (infra), de medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas ou providência alternativa, apta a evitar o contato.
- 2 . Imediata extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos aldeados situados em terras não homologadas. 3 . Extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos indígenas não aldeados, exclusivamente, por ora, quando verificada barreira de acesso ao SUS geral.
- 4 . Elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros pela União, no prazo de 30 dias contados da ciência desta decisão, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e dos representantes das comunidades indígenas (...).

A decisão proferida pelo Min. Relator reconheceu a legitimidade ativa da APIB para propositura do presente ADPF, bem como sua admissibilidade. Ademais, reconheceu a gravidade e os riscos iminentes de mortalidade dos indígenas, notadamente no contexto da Covid-19. E ressaltou a urgência da implementação de políticas públicas para assegurar os direitos fundamentais à vida, à saúde e à participação das comunidades dispondo não se tratar de interferência do Poder Judiciário em matéria de política pública, mas de fazer cumprir norma que deixou de ser observada pelo Executivo. E ordenou a **adoção imediata** das medidas concedidas.

Em seguida o Relator deferiu o pedido de habilitação na qualidade de *amicus curiae* das organizações Conselho Indigenista Missionário, a Conectas Direitos Humanos e o Instituto Socioambiental (por meio de petição conjunta), Defensoria Pública da União o Movimento Nacional de Direitos Humanos, o Conselho Indígena Tapajós Arapiuns – CITA e a Terra de



Direitos (por meio de petição conjunta), Comissão Guarani Yvruva CGY e A União dos Povos Indígenas do Vale do Javari – UNIVAJA.

É nesse sentido que o CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA – CIR e Justiça Global vêm requerer sua admissão na qualidade de *amici curiae*, com vistas a oferecer subsídios para este E. Tribunal no exame do presente caso, considerando a relevância da matéria para sobrevivência física e cultural dos povos indígenas no Brasil, com especial destaque no Estado de Roraima, bem como pela importância de se respeitar as disposições da Convenção Americana em relação ao tema em comento.

## **II. DOS REQUISITOS PARA INTERVENÇÃO NA QUALIDADE DE *AMICUS CURIAE*.**

No direito brasileiro, admite-se a figura do *amicus curiae* em razão do caráter agregador às decisões que brotam do Poder Judiciário, ou seja, conforme os processualistas, concretiza a participação procedimental que é peculiar a ideia do Estado Democrático de Direito<sup>1</sup>.

Nesse contexto, o artigo inaugural do Código de Processo Civil estabelece que: “O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código”.

Mais adiante dispõe o artigo 138 do NCPC, cabe a intervenção do *amicus curiae* quando houver “relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia”. Por conseguinte, prevê que o relator poderá “admitir a participação de pessoa jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada”.

Por sua vez, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é clara ao afirmar que *amicus curiae* “qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte”, no sentido de que “se realize, sempre sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a

---

<sup>1</sup> Nesse sentido: Medina, José Miguel Garcia. **Curso de Direito Processual Moderno**. 3. Ed. rev., e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 237.



possibilidade de participação formal de entidades e de instituições que efetivamente representam os interesses gerais da coletividade ou expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais”<sup>2</sup>.

## 1. Da Legitimidade do CIR

O CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA – CIR uma das mais antigas organizações indígenas no País, estabelecido na década de 70, reconhecido como organização indígena nos termos do art. 231 da Constituição de 1988, com sede na capital Boa Vista e escritórios regionais localizados estrategicamente em determinadas terras indígenas, que são sua base de atuação. Atuou diretamente na demarcação das 32 (trinta e duas) terras indígenas demarcadas, homologadas e registradas no Estado de Roraima, sendo que ainda luta pela demarcação de 4 terras indígenas, e no total representa cerca de 47% da extensão territorial do estado.

Além disso, por meio do Departamento Jurídico, defendeu diretamente o *leading case* - processo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol em área contínua.

É uma organização representativa dos povos Ingariçó, Macuxi, Yekuana, Patamona, Sapará, Taurepang, Wapichana, Wai-Wai, Yanomami, de uma população de mais de 50 mil indígenas, e tem entre as suas finalidades: a defesa dos direitos e interesses dos Povos Indígenas do Estado de Roraima, tendo representatividade legítima e absoluta, nas esferas extrajudicial e judicial; representar os povos indígenas do Estado de Roraima, membros do CIR, em litígios judiciais; fortalecer a autonomia dos Povos Indígenas do Estado de Roraima e promover iniciativas que assegurem *o respeito à organização social, costumes, línguas, crenças, tradições e todas as demais formas de manifestação cultural dos povos indígenas*.

Em 24 de setembro de 2019 o CIR foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma organização que promove o desenvolvimento ecológico e social na conservação das sementes tradicionais, desenvolvido no Centro Indígena de Formação da

---

<sup>2</sup> STF, ADI 2.130 MC/SC, em 20.12.2000, relator. Min Celso de Mello.



Terra Indígena Raposa Serra do Sol (CIFCRSS) por meio do projeto feira de sementes, e recebeu o prêmio “*Equator Prize 2019*”<sup>3</sup>.

Portanto, nesta ADPF 709 a participação desta organização indígena que atua há décadas diretamente em defesa dos direitos indígenas em todas as instâncias, pode contribuir no enriquecimento do debate sobre o caso ora em análise.

Importa asseverar que a legitimidade desta organização para atuar como *amicus curie* na matéria relativa aos direitos constitucionais dos povos indígenas foi reconhecida pelo STF, isto é, ao deferir o pedido de habilitação do CIR como *amicus curie* no RE 1017365 o Eminent Relator Ministro Edson Fachin destacou:

**O Conselho Indígena de Roraima – CIR justifica o pleito por consistir em organização indígena, fundada em 1971, e reconhecida pelas comunidades indígenas, tendo atuado no caso Raposa Serra do Sol e em casos junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.**

(...)

Reporto-me aos fundamentos expostos no despacho anexado ao eDOC 46 para **admitir os Requerentes** na condição de *amici curiae*. Acrescento que **os Postulantes possuem representatividade, tanto em relação ao âmbito espacial de sua atuação, quanto em relação à matéria em questão, com possibilidade de enriquecer o debate e auxiliar a Corte na formação da sua convicção.**

Ante o exposto, com base no disposto no artigo 138 do Código de Processo Civil, **admito** o Conselho Nacional de Direitos Humanos; (...) **Conselho Indígena de Roraima** (...) como *amici curiae* no presente Recurso Extraordinário. (...) (**grifos**)

Desta forma, os critérios para atuar na presente ADPF estão preenchidos por esta organização indígena.

De mais a mais, é notável e de conhecimento desta corte no célebre caso RAPOSA SERRA DO SOL (Pet. 3388) a relevante contribuição do CIR para formação da decisão da Corte durante a defesa da demarcação em área contínua do território tradicional habitado pelos povos Macuxi, Wapichana, Taurepang, Ingarikó e Patamona no estado de Roraima.

---

<sup>3</sup> Disponível em <<http://cir.org.br/site/2019/09/25/cir-recebe-premio-equator-prize-2019/>>



Vale citar, ademais, a atuação do CIR com autor de duas demandas na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, uma a favor dos povos indígenas da Raposa Serra do Sol<sup>4</sup> (Pet. 250-04) e outra a favor da comunidade indígena Ananás<sup>5</sup> (Pet. 62-02), casos estes que foram aceitos pela CIDH e ainda aguarda julgamento do mérito.

Pois bem. A ADPF 709 traz à tona a importância político-social desta ação para que a Corte analise e determine o cumprimento das garantias de direitos fundamentais durante este período de pandemia aos povos indígenas no País, no qual o CIR tem interesse direto de ver julgado o caso no sentido de assegurar direitos básicos das comunidades indígenas, como direito à vida, à saúde, à alimentação, usufruto exclusivo das riquezas do solo, sua organização social, costumes e tradições e à posse permanente sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas.

Deste modo, sendo admitido como *amicus curiae* o CIR poderá contribuir no enriquecimento do debate na ocasião no julgamento da decisão liminar e do mérito da ADPF por este E. Supremo Tribunal Federal.

## 2. Da Legitimidade da Justiça Global

A representatividade prevista no *caput* do art. 138, do CPC, exigida como requisito para os candidatos a *amicus curiae*, deve ser compreendida a partir da contribuição que determinado ator pode trazer ao deslinde do feito.

A Justiça Global é uma associação civil brasileira, sem finalidade lucrativa, fundada em 1999, e dedicada à promoção da justiça social e dos direitos humanos, através da pesquisa, capacitação e da elaboração de petições e relatórios sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, além da proposição de medidas judiciais para a defesa dos direitos humanos. Uma das estratégias de atuação da Justiça Global é justamente o acionamento dos mecanismos

---

<sup>4</sup> CIDH. **Relatório N° 125/10**, Petição 250-04, Povos Indígenas da Raposa Serra do Sol. Admitida em 23/10/2010.

<sup>5</sup> CIDH. **Relatório N° 80/2006**, Petição 80-06, Membros da Comunidade Indígena Ananas. Admitida em 21/10/2006.



internacionais de proteção aos direitos humanos, notadamente o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos.

Com efeito, dentre seus objetivos institucionais, se encontra o envio de denúncias aos sistemas regionais e universal de proteção aos direitos humanos (art. 2º, inc. VI, do Estatuto Social), com base em violações praticadas contra instrumentos internacionais, tais como a Convenção Americana de Direitos Humanos, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, precisamente instrumentos que podem ser violados a depender da decisão do presente caso.

Ademais, como parte deste trabalho de recorrer a instâncias internacionais para denunciar violações de direitos humanos, a Justiça Global litiga alguns casos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos afeitos à temática indígena, representando tais comunidades, como a dos Xukuru, os Guarani-Kaiowá e aquelas afetadas pela construção de Belo Monte. Há, portanto, um trabalho já consolidado na defesa de povos indígenas no sistema interamericano.

Adicionalmente, justamente por litigar em instâncias internacionais é que é de todo o interesse da Justiça Global que os Tribunais brasileiros levem em consideração as normas e jurisprudência dos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos em seus julgamentos, de modo a que se possa avançar, no âmbito interno, na promoção dos direitos humanos.

Além disso, a habilitação da Justiça Global como *amicus curiae* foi acolhida pelo eminente ministro Edson Fachin na Ação Cível Originária 1100, em que se discutia, dentre outros temas, a aplicação da tese do marco temporal para a comunidade indígena Xoklang. Assim procedeu o eminente ministro justamente por reconhecer que, em virtude da atuação da organização pleiteante, haveria “notória contribuição”<sup>6</sup>, que poderia ser utilizada no deslinde da questão.

---

<sup>6</sup> STF. Despacho monocrático. **Ação Cível Originária nº. 1100**, Relator: Ministro Edson Fachin. Publicação: 16 nov. 2017, p. 3





Do mesmo modo, há debates que terão lugar no presente caso, que dizem respeito à internalização do entendimento da Convenção Americana de Direitos Humanos, com impactos diretos na garantia dos direitos dos povos indígenas habitantes do Brasil.

Sendo assim, não pode subsistir qualquer dúvida quanto ao preenchimento dos requisitos para habilitação como *amicus curiae* no caso em apreço, em virtude de se tratar de um caso com claras possibilidades de criação de precedentes para outros similares, bem como por se tratar a Justiça Global de entidade com um longo histórico de atuação em sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos e que pode, portanto, apresentar esta perspectiva para contribuir no convencimento dos doutos Ministros que analisarão a presente demanda.

### **III. DA ATUAL SITUAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DIANTE DA PANDEMIA**

Inicialmente cabe anotar que, em 17 de março de 2020, a FUNAI publicou a Portaria n. 419 para implementar medidas temporárias de prevenção à infecção e propagação do novo Coronavírus (COVID-19) nas comunidades indígena no País. Dentre as providências adotadas determinou a restrição de entrada de civis em terras indígenas, à exceção das necessárias à continuidade da prestação de serviços essenciais às comunidades, conforme avaliação pela autoridade competente da Coordenação Regional - CR.

A portaria considerou como sendo serviços essenciais às comunidades as atividades que fundamentem a sobrevivência da comunidade interessada, em especial o atendimento à saúde, a segurança, a entrega de gêneros alimentícios, de medicamentos e combustível.

Ocorre, todavia, que não obstante a publicação da referida portaria, a aprovação da Lei nº. 13.979/2020 no Congresso Nacional, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019”, a situação de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, declarada pela Organização Mundial da Saúde em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da pandemia causada pelo SARS-CoV-2 (novo Coronavírus) e a Portaria nº. 188/2020 do Ministério da Saúde do Brasil que declarou situação Emergência de Saúde Pública



de Importância Internacional em 3 de fevereiro de 2020 (Portaria MS nº. 188/2020), não foi implementado nenhuma medida urgente para proteger os povos indígenas, considerados grupos de extrema vulnerabilidade a doenças infecções respiratórias.

Ante à inação do Poder Público, no dia 01 de abril de 2020, **o MPF RECOMENDOU** à Secretaria de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde, à Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania, à Secretaria Especial de Saúde Indígena, à FUNAI, aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIS) para que elaborem e executem o Plano de Contingência Distrital para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus sem prejuízo de outras medidas consideradas necessárias, ao Estado e aos Municípios de referência, e fixou prazo excepcional de 05 (cinco) dias corridos para o cumprimento das recomendações.

Dentre as medidas que o Governo Federal deveria adotar estavam previstos:

(...)

e.3. Promova a **extensão das medidas de restrição de acesso previstas na Portaria nº. 419/PRES**, em 17 de março de 2020, a todas as terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, *independentemente do estágio do processo demarcatório da terra indígena*;

e.4. Em parceria com a SESAI e Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, *forneça alimentos e materiais de higiene aos indígenas nas aldeias, inclusive as localizadas nos centros urbanos*, a fim de garantir segurança alimentar e evitar o deslocamento dos indígenas para as cidades, não impondo qualquer restrição em razão do estágio do processo demarcatório da terra indígena, incluídas as áreas reivindicadas e retomadas;

e.5. *Implemente, imediatamente, medidas de proteção territorial em todas as terras indígenas identificadas/delimitadas, declaradas ou homologadas*, de modo a *impedir e/ou retirar invasores, especialmente garimpeiros e madeireiros*, a fim de *prevenir o contágio dos indígenas* pelo novo coronavírus;

e.6. Elabore, imediatamente, em parceria com a SESAI, *plano de contingência para surtos e epidemias, específico para povos indígenas isolados e de recente contato*, referente à Covid-19, nos termos da Portaria Conjunta do Ministério da Saúde e da Funai n. 4.094, de 20 de dezembro de 2018;

(...)

Não obstante a recomendação do Ministério Público Federal nenhuma medida foi adotada no sentido de resguardar a vida dos indígenas e para combater a proliferação do vírus nas comunidades, ficando claro o descaso e a omissão do Estado Brasileiro diante da pandemia.



Na verdade, a atuação da FUNAI se resumiu à distribuição de cestas básicas nas comunidades como uma das formas de combater o avanço da doença nos territórios. Embora seja uma ação louvável, mostrou-se insuficiente diante do aumento alarmante de casos de infecção entre indígenas<sup>7</sup>.

Sentindo-se desassistidos diante do descaso do Poder Público muitas comunidades, por iniciativa própria como mecanismo de autodefesa, começaram a montar “Barreiras Sanitárias de Controle” nas entradas das comunidades/terras indígenas com intuito de impedir a circulação de pessoas não autorizadas e fazer o controle de saída e entrada de moradores. Ocorre que a atuação das lideranças nessas barreiras demonstrou-se arriscado por falta de equipamentos de proteção individual e pela constante circulação de garimpeiros, madeireiros e outros invasores de terras indígenas, nos pontos onde as barreiras foram montadas.

Por fim, destaca-se que a repercussão do fato sobre a distribuição de medicamento sem eficácia comprovada no tratamento da COVID-19, isto é, a distribuição de cloroquina nas comunidades das Terras Indígenas Yanomami e Raposa Serra do Sol no Estado de Roraima, conforme confirmada em reunião realizada o dia 02 de julho com o MPF, DSEI-LESTE/RR e assessoria jurídica do CIR, e amplamente divulgado pela imprensa nacional<sup>8</sup>.

### **III. DO DEVER DO ESTADO BRASILEIRO DE PRATICAR ATOS COMPATÍVEIS COM OS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS**

A ratificação e aprovação de Tratados Internacionais de Direitos Humanos geram uma série de obrigações aos Estados-parte, no que concerne à adequação de sua legislação aos novos pactos. Mas não só. Também o Judiciário e o Executivo precisam se pautar pelas normas

---

<sup>7</sup> Disponível em <[<sup>8</sup> Disponível em <\[>\]\(https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2020/07/02/mpf-investiga-distribuicao-de-cloroquina-a-indigenas-e-acesso-as-reservas-sem-autorizacao-dos-povos-em-roraima.ghtml\)>](https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/05/funai-ira-distribuir-400-mil-cestas-basicas-nas-aldeias-indigenas-do-pais#:~:text=A%20Funda%C3%A7%C3%A3o%20Nacional%20do%20C3%8Dndio,a%20pandemia%20do%20novo%20coronav%C3%ADrus.></a>></p></div><div data-bbox=)



internacionais às quais o Estado manifestou adesão internacional, haja vista que qualquer ação ou omissão de qualquer desses poderes, seja no âmbito estadual e no municipal – para o caso do Executivo e do Legislativo – pode ensejar a responsabilização internacional do Estado brasileiro. Neste sentido, portanto, a Corte Interamericana se posicionou no caso *Gomes Lund e outros Vs. Brasil*:

El Poder Judicial, en tal sentido, está internacionalmente obligado a ejercer un ‘control de convencionalidad’ ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana<sup>9</sup>.

O Controle de Convencionalidade é, portanto, o exame de compatibilidade das normas internas às normas de tratados internacionais de Direitos Humanos ratificados por determinado país. É uma das obrigações que advém da submissão do país às normas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e se impõe a todos os magistrados do país, em especial aos da Suprema Corte.

Ao realizar o controle de convencionalidade, as Cortes nacionais precisam levar em conta tanto as normas internacionais, quanto as decisões da Corte Interamericana e todo o seu conteúdo e *ratio decidendi*. Isto porque é este o órgão encarregado de interpretar a Convenção Americana de Direitos Humanos e outros instrumentos normativos vinculados ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos<sup>10</sup>. Nada mais natural, portanto, que também as interpretações destas normas sejam levadas em consideração para aferir a adequação de um determinado ato estatal ou lei à normativa interamericana.

É importante destacar que o dever de controle de convencionalidade complementa o dever independente de controle de constitucionalidade que autoridades estatais também possuem de acordo com seu regime jurídico interno. Ou seja, para que uma norma, interpretação ou prática oficial interna seja confirmada como válida pelas autoridades estatais,

---

<sup>9</sup> Corte IDH. *Caso Gomes Lund e outros Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de Novembro de 2010, Serie C, No 219, par. 176.

<sup>10</sup> Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguai*. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução de 20 de março de 2013, par. 102.



deve passar os dois testes: constitucionalidade e convencionalidade. Em vista disso, embora não caiba à Corte Interamericana revisar decisões internas sobre o direito interno, o Tribunal pode, sim, declarar uma norma, interpretação ou prática oficial interna inconveniente, decidindo por sua nulidade e/ou ordenando que os poderes estatais apliquem o devido controle de convencionalidade, mesmo se essa mesma norma, interpretação, ou prática oficial já havia sido, separadamente e soberanamente, considerada constitucional com relação ao direito estritamente interno<sup>11</sup>.

Isto porque, segundo a jurisprudência da Corte Interamericana, os Estados não podem se valer da utilização de dispositivos internos para se escusar do cumprimento de obrigações internacionais. Alegar a constitucionalidade de uma lei, interpretação legal ou prática do Estado seria lançar mão de um argumento de direito interno para não cumprir as obrigações perante o Sistema Interamericano. Ou seja:

La Corte observa que el CJCP llegó a la conclusión mencionada anteriormente a través de un análisis puramente constitucional, en el cual no se tuvo en cuenta las obligaciones que tiene el Estado conforme a la Convención Americana y según la jurisprudencia de esta Corte. De acuerdo con la Convención de Viena sobre la Ley de Tratados, Barbados **debe cumplir de buena fe con sus obligaciones bajo la Convención Americana y no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de dichas obligaciones convencionales**. Em el presente caso, el Estado está precisamente invocando disposiciones de su derecho interno a tales fines<sup>12</sup>.

Em suma, os tratados de Direitos Humanos do Sistema Interamericano precisam ser cumpridos, sem que se considere qualquer outro argumento de direito interno, sob pena de se enfraquecer o próprio sistema internacional ao qual o Brasil aderiu em uma manifestação contundente de sua soberania.

---

<sup>11</sup>Corte IDH. *Caso Gomes Lund e outros Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de Novembro de 2010, Serie C, No 219, par. 176-177; Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de novembro de 2009, Serie C, No. 209, par. 338-342.

<sup>12</sup> Corte IDH. *Caso Boyce e outros Vs. Barbados*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2007. Serie C, No. 169, par. 77



Aliás, nesse esforço de fortalecimento e valorização do Sistema Interamericano, é de bom alvitre recordar um dos compromissos feitos recentemente pelos Presidentes e Juízes de Tribunais Constitucionais da América Latina, em Encontro realizado em Brasília, que contou com a ativa participação dos Ministros da Suprema Corte brasileira: “Expressar a relevância da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos no desenvolvimento dos direitos fundamentais”<sup>13</sup>.

Portanto, é dever desta Egrégia Corte, ademais de analisar a adequação de leis, práticas do Estado e interpretações à Constituição da República de 1988, também coteja-las com os compromissos assumidos pelo Brasil em âmbito internacional, sobretudo a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), compreendida nesta última a consideração também da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

### **1. Dos Aspectos da ADPF que se relacionam com a Convenção Americana e sua Interpretação pela Corte Interamericana**

Assentado o pressuposto a partir do qual as organizações vão apresentar a sua contribuição, passemos então aos aspectos da presente arguição que se relacionam com normas do sistema interamericano.

Inicialmente, é preciso registrar que a Corte Interamericana emitiu uma Declaração sobre a proteção dos direitos humanos no contexto da pandemia global causada pelo Coronavírus, exortando os Estados-Parte da Convenção Americana a adotar medidas a partir de uma perspectiva de direitos humanos e com respeito às obrigações internacionais<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> XXIII Encontro de Presidentes e Juízes de Tribunais Constitucionais da América Latina. *Declaração de Brasília*. 3 de junho de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/declaracaobrasilia.pdf>>

<sup>14</sup> Declaração da Corte Interamericana de Direitos Humanos 01/2020, 09 de abril de 2020. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/Declaracao\\_1\\_20\\_PORT.pdf](http://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/Declaracao_1_20_PORT.pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2020.



### **1.1. Da Desigualdade no Tratamento dos Povos Indígenas a partir de sua Situação Jurídica ou Local de Habitação**

No que toca à garantia de direitos dos povos indígenas, a Corte afirma, em sua Declaração que os Estados devem garantir os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais sem discriminação a comunidades indígenas, assim como aos demais grupos em situação de vulnerabilidade social, com especial atenção ao direito à saúde.

Por outro lado, adquire especial ênfase a garantia, de forma oportuna e apropriada, dos direitos à saúde e à vida de todas as pessoas sob jurisdição do Estado, sem qualquer discriminação.

Mas o que consistiria discriminação, dentro dos parâmetros da Corte Interamericana? A distinção estabelecida pelo Estado Brasileiro em relação a indígenas aldeados e não-aldeados poderia ser considerada uma distinção – aceita pela Convenção Americana –, ou seria, de fato, uma medida discriminatória, que viola o direito à igualdade?

De acordo com a jurisprudência da Corte Interamericana, uma diferença de tratamento é discriminatória quando a mesma não tem uma justificativa objetiva e razoável, não perseguindo um fim legítimo. Ademais, a medida não é razoável de proporcionalidade entre os meios utilizados e os fins perseguidos<sup>15</sup>.

Em sua resposta, a AGU não aduz às razões que justificaram a opção pela adoção dessa diferenciação, sustentando apenas que no presente momento estender aos indígenas não-aldeados o atendimento da SESAI “desvirtuaria o órgão de suas funções finalísticas e demandaria a criação de novas despesas públicas, com grave risco de precarização dos serviços prestado” (p. 21).

A douta AGU aduz ainda que o foco da SESAI nos indígenas aldeados se deve ao fato de estas não serem alcançadas pelas ações ordinárias da saúde pública; daí a necessidade de um tratamento específico.

---

<sup>15</sup> Corte IDH. *Caso Norín Catrimán e outros (dirigentes, membros e ativistas do Povo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 mai. 2014, Serie C, No. 279, par.200



Ocorre que a distinção pretendida pela União implica deixar 243 (duzentas e quarenta e três) terras indígenas<sup>16</sup> desassistidas pelo serviço de saúde especificamente voltado às necessidades e peculiaridades das populações indígenas do Brasil. Esse número pode chegar a um valor superior, se forem também consideradas as comunidades indígenas que ocupam terras tradicionais que sequer aparecem na contagem oficial.

Além disso, os indígenas habitantes de terras delimitadas, demarcadas, em estudo ou mesmo as reivindicadas, bem como os indígenas urbanos não perdem as características que lhe definem como integrante de determinado povo indígena. Continuam, portanto, necessitando de um atendimento específico e voltado às suas necessidades culturais, justamente a finalidade primeira de instituição do subsistema de saúde indígena.

Ademais, pela lógica desenvolvida pela União em sua resposta, os indígenas devem sofrer os custos da morosidade e falta de vontade política para avançar na demarcação de territórios indígenas, que não tem atualizações desde o governo do presidente Michel Temer, como bem salientado pelos arguentes.

Não é, pois, razoável a distinção empregada pela União na definição do atendimento à saúde indígena.

Um último comentário sobre o argumento orçamentário utilizado pela União para legitimar a atual distinção: o Ministério da Saúde executou menos de 1/3 da verba destinada ao combate ao COVID, de acordo com o Tribunal de Contas da União<sup>17</sup>. Ora, nem com a invocação do orçamento a distinção se sustenta, tornando evidente que se trata de uma opção política, que viola a igualdade.

---

<sup>16</sup> Este número é resultado da soma das 43 (quarenta e três) terras delimitadas, 75 (setenta e cinco) demarcadas e 125 (cento e vinte e cinco) em estudo. A quantidade de terras em estudo diverge da tabela que pode ser acessada no endereço eletrônico da FUNAI, na seção respectiva (<<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>) e deve-se à divergência entre os dados da tabela e os dados obtidos quando se escolhe, na barra de rolagem inferior à direita, no campo fase do processo, “em estudo”. O site leva a uma página com uma lista das terras indígenas em estudo, em número superior (125) ao número consignado na tabela (118) da página anterior.

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/ministerio-da-saude-gastou-menos-de-13-da-verba-para-covid-diz-tcu.shtml>>.





Neste sentido, este egrégio Tribunal não pode acatar o entendimento da ilustre Advocacia Geral da União, no sentido de legitimar a orientação da SESAI de apenas realizar o atendimento de indígenas habitantes de terras pelo menos homologadas. Ora, se tal distinção seria inaceitável em um momento ordinário, ela se torna ainda mais absurda no contexto da pandemia, pela flagrante violação ao direito à igualdade, previsto no artigo 24, da Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como no artigo 5º da Constituição da República.

### **1.2. Da Necessidade de Promover a Extrusão dos Territórios Indígenas**

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgão encarregado de interpretar os instrumentos normativos do Sistema Interamericano, já pacificou seu entendimento segundo o qual o art. 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que regula a propriedade, garante proteção também à propriedade coletiva indígena. A Corte tem sucessivamente afirmado esta interpretação ao longo de seus julgados, desde 2001, quando emitiu a primeira decisão envolvendo direitos territoriais indígenas, no caso *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*.

Ao contrário do direito privado à propriedade, o direito coletivo indígena traz consigo uma dimensão mais ampla: a de identidade cultural. A relação que populações indígenas possuem com seu território é muito mais complexa do que a relação que particulares mantêm com o mesmo, a qual se baseia principalmente em uma perspectiva mercantil: a terra como um bem econômico. Populações indígenas, de outra banda, têm o território como um espaço para o exercício do seu modo de vida tradicional, saberes e expressões culturais únicos. O território dá a sustentação à organização social do povo e à produção simbólica da sociedade indígena. Com efeito, a Corte Interamericana já reconheceu esta dimensão mais ampla na qual o território indígena está inserido e que merece proteção jurídica tanto quanto a propriedade privada, mas de modo distinto, de acordo com os usos e tradições do povo:

La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural, por lo que la protección y garantía del derecho



al uso y goce de su territorio, es necesaria para garantizar no sólo la supervivencia sino el desarrollo y evolución como pueblo de estas comunidades<sup>18</sup>.

Como consequência desse entendimento, a Corte estabeleceu, em sua jurisprudência sobre a aplicação do artigo 21, da Convenção Americana, uma série de parâmetros a serem levados em conta quando da análise dos casos que lhe chegam sobre a temática.

Em suma, de acordo com a Corte Interamericana, a obrigação dos Estados, em decorrência do artigo 21, da Convenção Americana é de demarcar os territórios indígenas, dando segurança jurídica ao direito que tem origem na posse tradicional de determinado povo indígena sobre seu território ancestral<sup>19</sup>.

O direito das comunidades a seus territórios permanece ainda que tenham deixado de ocupa-lo por razões alheias à sua vontade e elas tenham sido adquiridas por terceiros de boa-fé<sup>20</sup>.

A já consolidada jurisprudência da Corte Interamericana foi mais uma vez reafirmada no julgamento do caso *Povo Indígena Xucuru e seus Membros Vs. Brasil*, de 2018. Na ocasião, além dos parâmetros já mencionados, a Corte teve a oportunidade de desenvolver e fortalecer um aspecto específico do direito à propriedade coletiva: o uso e gozo pacífico desse direito.

Com efeito, ao analisar o caso decidiu que, mesmo concluída a fase formal do processo de demarcação em 2005, estando pendente a desintrusão do território, o Estado Brasileiro deveria ser considerado responsável pela violação do direito à propriedade.

---

<sup>18</sup> Corte IDH. *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*. Méritos, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2015, Serie C, nº. 309, par. 130; e Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena de Yakye Axa Vs. Paraguay*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de junho de 2005, Série C, nº. 125, paras. 124, 135 e 13.

<sup>19</sup> Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de agosto de 2010, Serie C, nº. 214, par 109; *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2007, Serie C, nº. 115; Corte IDH. *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custas. Serie C, nº. 400, par. 98.

<sup>20</sup> Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de março de 2006, Serie C, nº. 146, par. 128.



Além disso, condenou o Estado Brasileiro pela violação do direito à propriedade e pela violação ao direito à proteção judicial porque considerou que o “processo administrativo de titulação, demarcação e desintrusão do território indígena Xucuru foi parcialmente ineficaz”, por não ter garantido ao povo indígena a segurança jurídica em relação à posse do seu território.

Assim, com o julgamento do caso *Povo Indígena Xucuru e seus Membros Vs. Brasil*, a Corte reafirmou a sua jurisprudência no tocante a alguns outros parâmetros, quais sejam:

6) o Estado deve garantir a propriedade efetiva dos povos indígenas e abster-se de realizar atos que possam levar a que os agentes do próprio Estado, ou terceiros que ajam com sua aquiescência ou sua tolerância, afetem a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território; 7) o Estado deve garantir o direito dos povos indígenas de controlar efetivamente seu território, e dele ser proprietários, sem nenhum tipo de interferência externa de terceiros; e 8) o Estado deve garantir o direito dos povos indígenas ao controle e uso de seu território e recursos naturais<sup>21</sup>.

Desta forma, além da obrigação de demarcar os territórios indígenas, os Estados-Parte da Convenção Americana precisam também proteger esses territórios de influências externas e mesmo da atuação dos seus próprios agentes. A razão de ser desse dever reside justamente em um conceito bastante caro ao Direito brasileiro: a segurança jurídica.

Isto porque quando o Estado é leniente em relação à proteção às terras indígenas, estas se tornam vulneráveis ao garimpo e retirada de madeira ilegais, bem como a grilagem de terras, gerando conflitos, que impactam, inclusive, no orçamento público. Ou seja, quanto mais o Estado tarda na adoção de medidas voltadas à garantia do território de quem de direito – os povos indígenas – mais complexa a situação se torna, tornando mais custosa – do ponto de vista econômico e social – a atuação do Estado.

Repise-se que a jurisprudência da Corte Interamericana é no sentido de que seja necessário que os juízes dos estados membros façam o controle da Convenção Americana. De

---

<sup>21</sup> Corte IDH. *Caso Povo Indígena Xucuru e seus Membros Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 05 de fevereiro 2018. Serie C, n.º. 346, par. 117. Ver também: Corte IDH. *Caso do Povo Indígena Saramaka Vs. Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro 2007, par. 158; *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*. Mérito e Reparações. Sentença de 27 junho de 2012. Série C No. 245, par. 146; Corte IDH. *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2015, par. 132.



acordo com esse entendimento, os juízes dos países signatários da Convenção devem observar a Convenção e os julgados oriundos da Corte.

É preciso destacar, ademais, que o que pretendem os arguentes é a **extrusão** dos territórios indígenas mencionados na inicial; ou seja, trata-se da retirada de ocupantes ilegais, que não ostentam qualquer título jurídico a legitimar sua presença nesses territórios, diferindo da situação de desintrusão, hipótese de ocupação de boa-fé. Não há, portanto, razão nenhuma para receberem guarida do Poder Público.

Portanto, as organizações peticionárias saúdam a decisão do eminente Relator em relação à criação de barreiras sanitárias para o acesso às terras indígenas, ao tempo em que exorta os demais Ministros integrantes deste Plenário a confirmarem a medida cautelar nesse item.

Por outro lado, em que pese não se tratar de aspecto relacionado diretamente à pandemia, não há como negar que a presença de invasores ilegais nos territórios indígenas é situação que se agudiza no cenário atual.

É preciso que o Poder Público estabeleça, pelo menos, um cronograma para a resolução da situação, pois, como restou demonstrado, enquanto a extrusão das terras indígenas objeto da presente ADPF não for completada, o Estado Brasileiro permanecerá violando o direito à propriedade coletiva das populações indígenas habitantes desses territórios. Assim, a cautelar concedida pelo eminente Relator precisa ser confirmada neste ponto e esta Corte precisa realizar um monitoramento bastante próximo do Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para os Povos Indígenas, bem como de sua implementação, para que o tema da extrusão – tão caro aos povos indígenas em geral – não se perca entre tantas urgências.

#### **IV. PEDIDOS**

Ante o exposto, requer-se:

i) A admissão do Centro Indígena de Roraima – CIR e da Justiça Global no processo, na qualidade de *amici curiae*, atribuindo-se às organizações os poderes de apresentar informações e memoriais escritos nos autos, bem como de realizar sustentação oral por ocasião



do julgamento do feito, sem prejuízo de outras faculdades fixadas por Vossa Excelência, nos termos do art. 138, §2º, do Código de Processo Civil;

ii) A intimação dos atos do processo;

Termos em que, aguardam deferimento.

Boa Vista e Rio de Janeiro, 31 de julho de 2020.

**IVO CÍPIO AURELIANO**  
OAB-RR Nº 2.001

**RAPHAELA DE ARAUJO LIMA LOPES**  
OAB/RJ 178.237

**DANIELA ALESSANDRA SOARES FICHINO**  
OAB/RJ 166.574

**MELISANDA BERTOLETE TRENTIN**  
OAB/RJ 144.956