



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 709

RELATOR: MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

REQUERENTES: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL E OUTROS

ADVOGADOS: LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO E OUTROS

Excelentíssimo Senhor Ministro Luís Roberto Barroso,

A signatária, representante do Ministério Público Federal (MPF), vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, em atenção à intimação recebida, ofertar considerações acerca do “**Plano Geral de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros - Versão MJSP**” (Plano), terceira versão apresentada pela União, em 23 de novembro de 2020, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 709.

Nos autos da ADPF n.º 709, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso, em 21 de outubro de 2020, não homologou a segunda versão e determinou a elaboração de novo Plano Geral, sob a coordenação do Ministério da Justiça e da

Segurança Pública (MJSP) com a participação do Ministério da Saúde (MS), da Fundação Nacional do Índio (Funai) e da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), sem prejuízo da participação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), que deveria contemplar as seguintes medidas:

- (i) Constituir um documento único, dividido em **3 partes** (sem prejuízo dos eixos já contemplados na atual minuta), a saber: **Parte 1: medidas gerais** destinadas a todos os Povos Indígenas; **Parte 2:** medidas específicas, voltadas ao **atendimento e expansão dos serviços de saúde aos Povos Indígenas situados em TIs não homologadas**; e **Parte 3:** medidas específicas destinadas ao **isolamento de invasores e à contenção de novas invasões**.
- (ii) Limitar-se a providências em curso e a medidas futuras, suprimindo aquelas já concluídas (...)
- (iv) Tomar por ponto de partida as considerações e propostas constantes da Nota Técnica em Resposta à Intimação n. 3073/2020 (doc. 445) e da Nota Técnica sobre Medidas Complementares para Contenção e Isolamento de Invasores em Sete TIs Críticas (doc. 446), ofertadas por ABRASCO e FIOCRUZ. Ter em conta, ainda, as críticas e sugestões apresentadas por PGR, DPU, CNJ e APIB, parcialmente sintetizadas acima (grifo nosso).

Das Considerações do Ministério Público Federal

A terceira versão do "Plano Geral de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para os Povos Indígenas - Versão MJSP" apresentou avanços, notadamente na sistematização determinada pelo i Ministro Relator. Contudo, permanecem inconsistências, em que pese o transcurso de dez meses desde a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (Portaria do Ministério da Saúde n.º 188, de 3 de fevereiro de 2020).

Neste sentido, vejamos.

Parte 1: Medidas gerais destinadas a todos os Povos Indígenas

1.I) Contribuir e desenvolver ações de segurança alimentar

O Plano apresenta mais informações sobre as ações de segurança alimentar do que as versões anteriores, entretanto, no que diz respeito ao orçamento, sobretudo à distribuição das cestas básicas, permanecem indefinições.

Verifica-se que o documento não aponta o número total de famílias existentes em cada TI, Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) e Polo Base, elementos essenciais para o dimensionamento das ações previstas. Ante a ausência destas informações, a verificação da eficiência e o monitoramento restam prejudicados.

Informa o Plano que três órgãos serão responsáveis pelo orçamento para a distribuição de cestas: Funai (até junho de 2021), MMFDH (restrito ao estado do Pará até fevereiro/2020) e Ministério da Cidadania (julho de 2021), além de indicar o FNDE na entrega da merenda escolar.

No que diz respeito ao orçamento e à periodicidade, a Funai apresenta o cronograma, entre 1º de janeiro e 30 de junho de 2021 (Quadro 3), com a entrega mensal de cestas de alimentos e detalha as terras indígenas e etnias a serem contempladas.

Indica o valor de R\$ 195.074.597,76 para o cumprimento da meta. Entretanto, afirma, logo em seguida, não ter previsão orçamentária para tanto. Argumenta ainda não ser sua atribuição a distribuição de cestas.

Vejamos:

Frisa-se que a Funai, além de não possuir ainda orçamento para arcar com os custos de entregas mensais e anuais de cestas básicas, que representa cerca de 120% a mais do atual orçamento do órgão, não dispõe, também, de quadro de servidores suficiente para atuar por tanto tempo somente em ações de aquisição e entrega de cestas de alimentos.

Ainda acerca dessa realidade, **cabe ressaltar que não consta nas atribuições regimentais da Funai a distribuição de cestas básicas a qualquer comunidade indígena (p. 34 do Plano) (grifo nosso).**

A ausência de previsão de receita, na prática, constitui-se em um fator que impede a eficácia e efetividade do objetivo do plano: enfrentamento da Covid-19 entre os povos indígenas.

Na situação emergencial enfrentada em razão da pandemia e, como no presente caso, no qual há uma determinação judicial, ancorar a proposição de planejamento de uma política pública sem previsão de receita para a execução constitui-se em um impedimento à sua efetividade.

Assim, faz-se mister que seja determinado à União a suplementação orçamentária da FUNAI para que possa cumprir o quanto prometido no bojo do Plano, ou a transferência da obrigação para outro ente governamental, com capacidade para tanto.

Dispõe ainda o Plano que o Ministério da Cidadania conta com um crédito extraordinário para executar a entrega de cestas de alimentos para a população indígena de todo o País, através da Ação de Distribuição de Alimentos (ADA), no ano de 2021, no valor de R\$ 228.000.000,00 a partir da edição da Medida Provisória n.º 1.008, de 26 de outubro de 2020.

Porém, logo em seguida, afirma que ***"ainda se encontra na etapa de estudos e de definição do plano de trabalho para aquisição e distribuição das cestas ao longo do primeiro semestre do próximo ano, não se sabe ao certo o número de famílias e quais serão as famílias beneficiadas"*** em terras indígenas homologadas e não homologadas (p. 56 do Plano) (grifo nosso).

Destaca-se que o planejamento da ação de distribuição das cestas permanece com indefinições, impossibilitando a aferição do Plano, não obstante se reconheça que apresenta novas informações acerca do tema.

A ausência de informações essenciais à execução da ação, como a identificação dos povos beneficiários, impossibilita o monitoramento da política de saúde de enfrentamento da Covid-19 para os povos indígenas.

Cumprе ressaltar que é dever do Estado a adequação técnica aos fins da Administração Pública, com um planejamento correto da atividade pública, seguido de uma execução aperfeiçoada.

Observa-se que no Plano, na Tabela 2 - Descrição, unidade de medida e quantidade dos itens das cestas básicas - os itens adotam o padrão geral da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), não contemplando, portanto, os modos de vida tradicionais e a diversidade.

A alimentação, com efeito, está intimamente ligada à vida dos povos indígenas caracterizando o seu imaginário e cotidiano, conta suas histórias, suas origens e, dessa forma, é considerada elemento integrante do patrimônio cultural imaterial desses grupos sociais, conforme os arts. 215 e 216 da Constituição Federal¹.

Nesse diapasão, em 05 de julho de 2020, o Ministro Roberto Barroso determinou a observância ao princípio da interculturalidade, em toda as questões que envolvam os direitos dos povos indígenas.

Assim, a segurança alimentar deve, por imperativo constitucional e nos termos da decisão judicial, ser compatível com os hábitos alimentares dos diversos povos indígenas brasileiros.

1.II) Realizar as adequações necessárias para o recebimento de auxílios

As adequações necessárias para o recebimento de auxílios foram suscitadas pelo MPF em manifestações anteriores, indicando como essencial que estivessem contemplados no Plano o acesso adequado dos povos indígenas no contexto da pandemia.

O mais expressivo risco para o recebimento de tais auxílios está associado ao deslocamento dos indígenas para as cidades, o que os expõe ainda mais ao contágio pelo novo coronavírus.

É imprescindível que o Plano apresente medidas concretas com a finalidade de assegurar o efetivo acesso dos indígenas à política pública de proteção social, ao auxílio emergencial e aos benefícios assistenciais e previdenciários, com

¹ Sobre o tema Segurança Alimentar, Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais, vide Nota Técnica n.º 3/2020 da 6ªCCR/MPF. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/publicacoes/nota-tecnica/2020/nota-tecnica-no-3-2020-6ccr-mpf.pdf>>.

segurança e de forma adequada ao seu modo de vida, isto é, observando a interculturalidade, conforme determinado pelo i Ministro Relator.

Na Nota Técnica apresentada pela Abrasco e Fiocruz (documento 445), é destacada a necessidade de se adequar a implementação dessas políticas às necessidades dos povos indígenas. Foi ainda recomendada a extensão da decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, de 08 de maio de 2020, nos autos da Ação Civil Pública n.º 1007677-04.2020.4.01.3200, proposta pelo MPF, referente à região do Alto e Médio Rio Negro, para os demais territórios indígenas.

Nesta decisão, o TRF 1ª Região determinou a prorrogação do prazo para saque do auxílio emergencial, benefícios sociais e previdenciários e indicou a necessidade de ampliação do acesso a tais benefícios mediante efetivação dos pagamentos nas próprias aldeias, além da readequação do aplicativo da Caixa Econômica Federal destinado à concessão do benefício.

No Plano, ainda que tenham sido observados alguns avanços, a União ainda não logrou comprovar a adequação ao modo de vida tradicional do pagamento do auxílio emergencial e dos benefícios sociais e previdenciários nas aldeias mais remotas e isoladas até dezembro de 2020 e como evitará o deslocamento dessas populações até as cidades, igualmente nos termos do respeito à interculturalidade determinado na decisão do i. Ministro Roberto Barroso.

Assim, a um só tempo, a União deixa de observar as determinações contidas na decisão do i. Ministro Roberto Barroso e descumpra a Lei n.º 14.021, de 7 de julho de 2020, que dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas e outras providências, cujo art. 19 estabelece:

Art. 19. Em áreas remotas, a União adotará mecanismos que facilitem o acesso ao auxílio emergencial instituído pelo art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, **assim como aos benefícios sociais e previdenciários, de modo a possibilitar a permanência de povos indígenas**, de comunidades quilombolas, de pescadores artesanais e de demais povos e comunidades tradicionais **em suas próprias comunidades.** (grifo nosso)

1.III) Investir em saneamento básico e no acesso à água potável

O Plano abordou a temática do saneamento básico, informando que as respectivas estratégias e ações estariam elencadas no Anexo J. Neste consta uma tabela com cabeçalho: Dsei, ordem, descrição, localidade, valor estimado, processo e prioridade. Contudo, parte das descrições, em especial a informação sobre o orçamento, consta como não informada, indicando a ausência de um planejamento específico para o contexto da pandemia.

Reitera-se que o Plano deveria ter indicado metas, cronograma de implementação, indicadores, planejamento orçamentário e método de avaliação, ainda que não para cumprimento imediato e integral de toda a política.

Relevante ainda abordar a afiliva questão das comunidades indígenas que habitam áreas ainda não regularizadas pelo poder público. Verifica-se que o Plano também apresenta uma ressalva para as *"áreas não demarcadas, em observância à legislação que versa sobre a proteção da propriedade privada"*.

Neste sentido, a Lei n.º 14.021/2020, art. 5º, inciso I, prevê que cabe à União executar, com urgência e de forma gratuita e periódica, o acesso universal à água potável. Desta forma, o Estado deve assegurar o acesso regular e gratuito à água potável para os povos indígenas.

Cumprir destacar que a Constituição Federal, no artigo 231, reconhece o direito originário dos indígenas à posse das terras por eles tradicionalmente ocupadas como uma norma jurídica primária, isto é, como originária e preexistente. Deste modo, o procedimento de demarcação é ato administrativo declaratório, e o que define a terra indígena não é a demarcação, mas sim a posse indígena.

É importante ressaltar ainda que a Constituição também reconhece que a posse indígena não se confunde ou se subordina ao regramento da posse civil de Direito Privado: a posse indígena é coletiva e decorrente da tradicionalidade.

Destarte, a ausência de regularização das áreas nas quais vivem comunidades indígenas não pode servir de escusa para a negativa do direito fundamental de acesso à água potável e ao saneamento básico, mas, sobretudo, revela uma grave omissão do Estado, que se avoluma no contexto de uma crise pandêmica.

1.IV) Garantir o suporte ao isolamento ou distanciamento social

As ações referentes ao suporte ao isolamento ou distanciamento social estão descritas no Quadro 1 - Ações em curso e a serem implementadas para apoiar o isolamento ou distanciamento social dos povos indígenas - e nos Anexos C, D e E. No entanto, estão restritas tão somente aos estados de Mato Grosso, Rondônia, Santa Catarina e Paraná.

O Plano também não informa sobre o cronograma de implementação para os demais povos e territórios no restante do país.

Em seguida o Plano, ao referir-se ao Anexo D, que trata das ações da infraestrutura comunitária em andamento na Funai nos estados de Mato Grosso e Rondônia, dispõe que *“em virtude da priorização de entrega de cestas básicas e do prazo necessário para realização de procedimento licitatório pertinente, **algumas ações previstas para 2020 ficarão para execução somente no exercício de 2021, entre elas a aquisição de abrigos móveis.**”* (p. 25 do Plano).

Dessa forma, deve o Plano informar acerca do cronograma, localidades e orçamento para contemplar os demais estados brasileiros, tendo-se em conta a importância desta medida para evitar a propagação da Covid-19.

Parte 2: Atendimento e expansão dos serviços de saúde aos Povos Indígenas situados em TIs não homologadas

2.1) Atendimentos de saúde

A atenção primária aos indígenas que vivem em TIs não homologadas e dos indígenas com barreiras de acesso na rede municipal de saúde está descrita no tópico 2.2.1 do Plano.

Contudo, o documento não indica o quantitativo e localização das populações em TIs não homologadas, bem como não apresenta como se dará a estruturação dos DSEI para este atendimento, não obstante afirmar que tal atividade estaria concluída em 25 de novembro de 2020 (p. 107 e 108 do Plano).

Acerca do tema, a União informa que está realizando "Estudo de Incremento Orçamentário", que indica, por DSEI, o orçamento necessário para extensão dos atendimentos às terras não homologadas durante o período de um ano.

Em seguida, na tabela 15 - Descrição das metas, atividades, entregas intermediárias e finais -, as informações estão descritas de forma ampla. A ausência de especificação de informações e do planejamento, na prática, tem reduzido a possibilidade de mensuração da eficácia e da efetividade do Plano.

Ressalta-se que é necessário para a execução da política a garantia firmada por parte do governo da disponibilização do crédito, assim como o planejamento com a identificação dos sujeitos e indicadores.

2.II) Entrega de cestas alimentares

No Plano, no que se referente às TIs não homologadas, 2.2.2 - Entrega de cestas alimentares -, a União afirma atender a demanda. Contudo, apresenta os mesmo problemas quando trata das TIs Homologadas quanto aos elementos necessários para a execução e o monitoramento para o ano de 2021.

Não estão descritos no Plano e em seus anexos critérios essenciais para a mensuração da eficiência da política, mesmo transcorridos dez meses da decretação da pandemia e cinco meses da decisão do Ministro Relator que acautela as TIs não homologadas.

O Plano traz certo avanço na informação de distribuição de cestas. Contudo, dispõe que: ***"no que se refere às cestas a serem distribuídas até 31 de dezembro e no primeiro semestre de 2021, não é possível ainda apresentar o quantitativo de cestas por terra indígena e por situação do processo de demarcação. Ambas as ações destinadas a esse atendimento, da Funai e do Ministério da Cidadania, como apresentado na seção anterior, encontra-se em fase de planejamento, com estimativas já calculadas, mas ainda sem informações detalhadas a respeito do público beneficiado."*** (p. 111 do plano) (grifo nosso).

Destaca-se a urgência das informações, tais como as metas, orçamento, indicadores e a identificação dos povos beneficiários para a eficácia e eficiência da política e para o monitoramento deste Plano. Sem a identificação do público alvo, sequer é possível o início de um planejamento adequado e, conseqüentemente, a avaliação e adequação aos princípios da Administração Pública.

Parte 3: Medidas específicas destinadas ao isolamento de invasores e à contenção de novas invasões

O Plano prevê como medida destinada ao isolamento de invasores e à contenção de novas invasões o *“estabelecimento de uma **barreira virtual** (...) a partir da **definição georreferenciada** de uma área específica, (...) estabelecendo **alertas automatizados**, (...) que, após análise humana, demandem atuação de equipes de pronto emprego”* (p. 122 do Plano).

Há avanços nas informações das medidas a serem tomadas e atenção às TIs indicadas como prioritárias pela APIB. Entretanto, as providências apresentadas ainda são insuficientes.

Não foram contempladas as medidas de contenção e isolamento de invasores, conforme dispõe recomendação da Nota Técnica da Abrasco e Fiocruz (documento 445), que citando APIB, sobre a saída e a contenção de novos invasores.

As ações apresentadas no Plano revelam-se amplas e em descompasso com a proposta da APIB, contemplada na Nota Técnica da Abrasco e Fiocruz, que apresentou ações específicas para cada uma das sete terras indígenas.

Com efeito, no caso a tecnologia deve ser usada para fomentar as ações propostas, visto que já há a identificação dos invasores em cada uma das setes TIs, e não como disposto no Plano, que trata do monitoramento de uma forma ampla.

Reitera-se a importância do planejamento de ações de desintrusão, além das medidas propostas, para que a proteção territorial (no contexto da pandemia) assegure providências sanitárias de contingência e enfrentamento da Covid-19.

Consoante afirmado em manifestações anteriores, a presença dos invasores tem agravado a situação de vulnerabilidade social, ambiental e sanitária dos povos indígenas, em especial, no contexto da pandemia, com a transmissão do novo coronavírus a essas populações.

Não se ignora a importância das ações de inteligência, entretanto, transcorridos dez meses da pandemia, não é mais razoável a permanência de invasores nas TIs, uma vez que essas áreas foram reconhecidas pelo i Ministro Relator em situação de elevado risco sanitário, e, inclusive, parte delas são habitadas por indígenas isolados e de recente contato.

A partir de uma análise sistêmica do Plano, identifica-se a ausência do tópico sobre Barreiras Sanitárias e Controle de Acesso (barreiras de contenção) nas TIs, essencial para evitar a propagação da Covid-19 entre os indígenas.

O MPF, em manifestação apresentada em 15 de setembro de 2020 (Documento 433), indicou a necessidade de fortalecimento pela União das Barreiras existentes e solicitou:

6) A apresentação de um cronograma, em tempo razoável, para a implementação de cada Barreira Sanitárias e de Controle de Acesso que constam como desativadas no anexo C do Plano, bem como informar sobre a presença do Poder Público nas Barreiras Sanitárias e de Controle de Acesso que, no mesmo documento, são indicadas como compostas tão somente por indígenas voluntários. (grifo nosso)

Desta forma, considera-se essencial que este ponto esteja contemplado no Plano.

O Plano é silente também acerca da metodologia para o monitoramento da execução das ações, assim como, descreve, em geral, de forma ampla as metas e atividades a serem contempladas.

Nesse sentido, nas considerações finais, o documento dispõe que: "*no que se refere ao monitoramento do Plano, sua metodologia será discutida e definida após a sua homologação*" (p. 142 do Plano). Desta forma, o Plano deixa de

apresentar mecanismos para verificação da eficiência das medidas propostas, princípio norteador de toda política pública.

Diante da argumentação anteriormente exposta, constata-se que o Plano apresentado pela União, muito embora tenha avanços, permanece com indefinições.

Transcorridos dez meses da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional do MS em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus e cinco meses da Medida Cautelar do Ministro Luís Roberto Barroso, proferida em 8 de julho de 2020 (posteriormente referendada pelo Plenário em 5 de agosto de 2020), que reconheceu a vulnerabilidade socioepidemiológica dos indígenas e determinou a elaboração de um Plano de enfrentamento e monitoramento da Covid-19 para os povos indígenas, faz-se necessário que sejam acolhidas pela União, em definitivo, as recomendações apresentadas pelo MPF e pela APIB, pelos especialistas da Abrasco e Fiocruz, DPU, CNDH e CNJ, nos termos da decisão do i Ministro Relator de 21 de outubro de 2020.

De todo o exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** pela **HOMOLOGAÇÃO PARCIAL** do "Plano Geral de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros - Versão MJSP", terceira versão, apresentado pela União, em 23 de novembro de 2020, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 709 e requer, imediatamente, que a União adote medidas específicas para os pontos omissos e imprecisos aqui apontados:

Contribuir e desenvolver ações de segurança alimentar

1. Indicar os povos indígenas beneficiários das cestas básicas e a especificação das metas de distribuição em todas as TIs Homologadas ou não;
2. Incluir itens compatíveis com os hábitos alimentares dos diversos povos indígenas brasileiros, por imperativo constitucional e nos termos da decisão judicial;

Realizar as adequações necessárias para o recebimento de Auxílios

3. Indicar como se dará o pagamento do auxílio emergencial e dos benefícios sociais e previdenciários dos indígenas vivem nas aldeias mais remotas e isoladas até dezembro de 2020 e como evitará o deslocamento dessas populações até as cidades, de acordo com a interculturalidade;

Investir em saneamento básico e no acesso à água potável

4. Indicar metas, cronograma de implementação, indicadores, planejamento orçamentário e método de avaliação para o contexto da pandemia, em TIs Homologadas ou não;

Garantir o suporte ao isolamento ou distanciamento social

5. Informar a razão pela qual somente estão previstas ações para os estados de Mato Grosso, Rondônia, Santa Catarina e Paraná;
6. Apresentar cronograma, metas, localidades (povos) e orçamento de implementação para os demais povos e territórios no restante do país;

Atendimentos de saúde em TIs não homologadas

7. Apresentar o quantitativo e localização das populações indígenas em TIs não homologadas e indicar como se dará a estruturação dos DSEI para este atendimento;

Entrega de cestas alimentar em TIs não homologadas

8. Informar as metas, orçamento, indicadores e a identificação dos povos beneficiários de cestas alimentar em TIs não homologadas;

Medidas específicas destinadas ao isolamento de invasores e à contenção de novas invasões

9. Apresentar cronograma para a implementação das propostas de isolamento de invasores e à contenção de novas invasões conforme as especificidades de cada TI, nos termos apresentados pela APIB e ratificado pela Nota Técnica da Abrasco e Fiocruz (documento 445);
10. Determinar, após homologação parcial do presente Plano, prazo célere para a apresentação do planejamento de ações de desintrusão.

Brasília, data da assinatura digital.

ELIANA PERES TORELLY DE CARVALHO

Subprocuradora-Geral da República

Coordenadora da 6ª CCR/MPF