

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 709 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO
BRASIL (APIB)**
ADV.(A/S) : **LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO E OUTRO(A/S)**
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**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**
AM. CURIAE. : **CONSELHO INDIGENISTA MISSIONARIO CIMI**
ADV.(A/S) : **ADELAR CUPSINSKI**
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**

ADPF 709 MC / DF

AM. CURIAE. :CONSELHO INDIGENA TAPAJOS E ARAPIUNS
AM. CURIAE. :TERRA DE DIREITOS
ADV.(A/S) :LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. :COMISSAO GUARANI YVYRUPA
ADV.(A/S) :ANDRE HALLOYS DALLAGNOL
ADV.(A/S) :GABRIELA ARAUJO PIRES

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E SANITÁRIO. PROTEÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS CONTRA A COVID-19. PLANO DE ENFRENTAMENTO E MONITORAMENTO DA COVID-19 PARA POVOS INDÍGENAS.

1. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, o Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH, a Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, o Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União tecem uma série de considerações sobre imprecisões constantes do plano apresentado pela União. Pedem que seja aperfeiçoado, considerando-se suas manifestações e sugestões.

2. Os mesmos atores demandam a disponibilização de dados epidemiológicos individualizados a respeito do avanço da pandemia entre os povos indígenas. Indicam que a União recusou a sua apresentação, sob o fundamento de que

ADPF 709 MC / DF

violaria o direito dos indígenas à privacidade. Ponderam, contudo, que basta a anonimização dos dados, com supressão dos nomes e documentos de identificação dos indivíduos, para assegurar o direito.

3. Determinação à União para que ajuste o Plano, bem como para que disponibilize os dados solicitados, devidamente anonimizados, com o que o direito à privacidade dos indígenas estará assegurado.

4. Criação de Grupo de Trabalho Técnico, sob a coordenação do Juízo, para produção de Termo de Referência que delimite objetivamente os elementos que deverão ser observados pelos planos e ações da União, de modo a fornecer subsídios para que este Relator possa decidir sobre a matéria com celeridade.

5. Definida a questão emergencial com a aprovação dos planos, será constituído grupo de trabalho específico para estudo necessário à desintrusão.

RELATÓRIO

1. A União apresentou Plano de Enfretamento e Monitoramento da COVID-19 para Povos Indígenas Brasileiros (Plano), em cumprimento à decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal. Na sequência, determinei a intimação das seguintes entidades e instituições, para manifestação sobre o Plano: (i) Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB; (ii) Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH; (iii) Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz; (iv) Grupo de Trabalho

ADPF 709 MC / DF

de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO; (iv) Ministério Público Federal (por meio de sua representante, Dra. Eliana Torrely, Subprocuradora-Geral da República); (v) Conselho Nacional de Justiça (por meio de sua representante, Conselheira Maria Tereza Uille Gomes); (vi) Defensoria Pública da União (por meio de seu representante, Dr. Francisco de Assis Nascimento Nóbrega).

2. As manifestações da APIB, do CNDH, da FIOCRUZ, da ABRASCO, do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União são convergentes nos seguintes pontos:

(i) O Plano apresentado pela União não incorpora as sugestões efetuadas pelos participantes do Grupo de Trabalho, apenas mantém as suas posições.

(ii) A União recusou-se a apresentar dados epidemiológicos essenciais para a compreensão das tendências de evolução da epidemia, o que pode comprometer o diagnóstico de seu avanço, prejudicando a elaboração de um plano adequado, que defina prioridades e estratégias de atuação.

(iii) Embora a União alegue que a não apresentação dos dados tem o propósito de preservar o direito dos indígenas à privacidade, o argumento é inconsistente, dado que basta suprimir a identificação dos pacientes (procedimento de “anonimização”) para assegurar tal direito. Afirma-se, ainda, que a mesma metodologia é utilizada pelo Ministério da Saúde, em dados divulgados sobre os demais cidadãos.

(iv) Em lugar de desenvolver o planejamento de ações futuras, o Plano concentra-se substancialmente em relatar ações passadas, como se fosse uma prestação de contas, contribuindo pouco para a estruturação das respostas daqui para frente, o que deveria ser seu objetivo.

ADPF 709 MC / DF

(v) O Plano permanece genérico, como o plano anterior. Não delimita elementos essenciais tais como: objetivos, metas, quantitativos, cronograma (detalhado), responsáveis e recursos orçamentários. Em virtude desses aspectos, a Defensoria Pública da União chega a afirmar que o Plano é uma “mera declaração de intenções”.

(vi) Dada a imprecisão do Plano, não há como desenvolver a atividade de monitoramento de sua execução.

(vii) O Plano não especifica medidas de contenção e isolamento de invasores que se encontrem dentro das terras indígenas.

(viii) O Plano não delimita a localização das barreiras, equipes, insumos e prazo em que as implementará.

(ix) O Plano declara número genérico de cestas de alimentos a serem distribuídas às comunidades, mas não esclarece critérios de eleição dos beneficiários, periodicidade ou continuidade da prestação.

(x) O Plano não identifica medidas precisas e prazo para providências que assegurem a divulgação, a percepção ou continuidade na percepção de benefícios emergenciais, assistenciais e previdenciários por parte dos indígenas.

(xi) O Plano prevê a participação indígena de forma vaga, sem delimitar como serão incluídos nos processos decisórios e de monitoramento, ou o prazo para tal providência. Por outro lado, o Fórum de Presidentes de CONDISI, cujo funcionamento foi descontinuado pela União, é essencial para a participação indígena na formulação, execução e monitoramento das ações do Plano.

(xii) O Plano não indica custos e recursos necessários voltados à

ADPF 709 MC / DF

implementação das ações que elenca.

(xiii) Não indica medidas concretas que assegurem a estruturação e prestação do serviço de saúde indígena a povos situados em áreas indígenas não homologadas, tal como determinado pela cautelar deferida pelo STF. Houve mera expedição de ofício sobre o tema, sem providência que efetivamente promova o cumprimento da prestação. Nesse sentido, a Defensoria Pública da União afirma que há "evidente descumprimento da decisão judicial pela União" (grifou-se).

3. ABRASCO e FIOCRUZ assinalam, ainda, que ações em saúde devem considerar, além dos dados já elencados acima, informações relativas à capacidade instalada, recursos disponíveis e necessidade para implementação das ações. Tais informações não foram disponibilizadas pela União e é importante conhecê-las.

4. As duas entidades observam, além disso, que o Plano afirma que os resultados esperados "não dizem respeito às [suas] consequências ou impactos para a sociedade", o que, na visão dos especialistas, deveria ser o seu objetivo essencial, ainda mais em meio a uma pandemia. Ao contrário, os resultados elencados no Plano dizem respeito a "entregas" pelos órgãos administrativos. Nesse sentido, as entidades ponderam que o Plano deve ter por objetivo concreto a proteção ao direito à vida e o combate à COVID-19, e que este não é alcançado "através de 'reuniões realizadas', 'memorandos produzidos' ou 'cartazes fixados'". Confira-se a passagem da manifestação:

Tal ressalva reforça nosso argumento de que o Plano da União deveria apresentar metas e indicadores que garantam a transparência dos dados e também demonstrar alcance de resultados que não se limitem a uma mera listagem de atividades realizadas como se pode observar na versão do plano enviada ao STF. Nesta versão encontramos diversos quadros de Metas, Indicadores e Resultados Esperados

ADPF 709 MC / DF

apresentados para as ações propostas pelos formuladores que são meros descritivos de atividades. Damos como exemplo os itens 1.2. “Garantir o suporte ao isolamento ou distanciamento social” (pgs. 16 e 17), que prevê como metas “Realizar reunião de sensibilização” e como resultado “39 reuniões realizadas”; Item 1.4. “Realizar ações de comunicação e educação em saúde, com a participação dos povos indígenas, em formatos diversos, em linguagem acessível e com tradução para as línguas nativas” (pgs. 21 e 22) que prevê como meta “Elaborar e distribuir 363 cartazes sobre medidas de prevenção à Covid-19” e como resultado “Fixação de cartazes nos 363 polos-base”; Item 1.6. “Apoiar os povos indígenas no recebimento de auxílios” (pgs. 45, 46) que tem como meta “Divulgar normativos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e recomendações para emissão da Certidão de Exercício de Atividade Rural (CEAR) diante do isolamento social em função da pandemia do coronavírus” e como resultado esperado um “Memorando-Circular nº 3/2020/SEPS/CGPDS/DPDSFUNAI”.

A descrição desses resultados mostra um plano comprometido com medidas administrativas, certamente necessárias, mas insuficientes para garantir um plano de fato efetivo, que deve almejar, em termos gerais, assegurar o direito à vida, e, em termos específicos, o combate à Covid-19. Nem [um] e nem outro objetivo poderá ser alcançado através de “reuniões realizadas”, “memorandos produzidos” ou “cartazes afixados”. (Grifou-se)

5. A APIB chama a atenção para a inadequação de previsão de medidas de promoção do turismo em terras indígenas para retomada da economia, que constam do plano. Na mesma linha, ABRASCO e FIOCRUZ ponderam que mesmo em se tratando de projeto pós-pandemia, a inclusão não é pertinente, dado que o plano de enfrentamento da pandemia deve ter por objeto salvar vidas e não a retomada econômica. Salvar vidas impõe medidas de contenção de circulação de pessoas e não de promoção de turismo. Além disso, qualquer atividade realizada em terras indígenas deve ser objeto de

ADPF 709 MC / DF

decisão pelas próprias comunidades, na forma da Convenção 169 OIT.

6. O Conselho Nacional de Justiça, a seu turno, sugere, entre outras providências: (i) o uso de metodologias e indicadores; (ii) a inclusão de novos atores na elaboração do plano; (iii) a instalação de placas de sinalização; (iv) a elaboração de planos de ação, com detalhamento de dados e informações que permitam aferir as métricas propostas nos indicadores; (v) a consulta às comunidades sobre a adequação dos itens que compõem a cesta básica. E apresenta anexos que tratam das metodologias propostas.

7. É o relatório. Passo à decisão.

APRECIÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES OFERECIDAS

8. Não há dúvida de que dados epidemiológicos ou de capacidade instalada do sistema de saúde são imprescindíveis à elaboração do plano. Por outro lado, a preservação do direito dos indígenas à privacidade pode ser viabilizada com a anonimização das informações, por meio da exclusão dos nomes e documentos de identificação dos indivíduos. Esse é, ao que tudo indica, o critério de divulgação utilizado pelo Ministério da Saúde para os cidadãos em geral (<https://opendatasus.saude.gov.br/dataset/casos-nacionais><https://opendatasus.saude.gov.br/dataset/casos-nacionais><https://opendatasus.saude.gov.br/dataset/casos-nacionais><https://opendatasus.saude.gov.br/dataset/casos-nacionais><https://opendatasus.saude.gov.br/dataset/casos-nacionais>).

9. De resto, o Plano efetivamente se estende longamente sobre ações passadas já realizadas, que não integram seu objeto, dado que o propósito da medida determinada em cautelar é a implementação de ações futuras, que complementem as ações já realizadas ou em curso. É, ainda, genérico quanto às ações propostas.

ADPF 709 MC / DF

10. Diante do exposto, abro prazo à União para: (i) disponibilizar os dados epidemiológicos individualizados anonimizados, dados das Fichas de Notificação e dados por aldeia, nos termos indicados por ABRASCO e FIOCRUZ (fls. 39-40 da Nota Técnica em Resposta à Intimação n 2636/2020) ; e (ii) indicar capacidade instalada, recursos disponíveis e necessidades para implementação das ações. Os dados e informações deverão ser disponibilizados **até 28.08.2020**.

11. A União deverá, igualmente, aperfeiçoar o Plano, levando em consideração as manifestações tecidas a seu respeito. A nova versão do Plano deve ser apresentada **até 07.09.2020**.

12. Dado o caráter emergencial das ações a serem implementadas e de forma a apoiar o planejamento da União, determino, adicionalmente, a criação de Grupo de Trabalho estritamente técnico, sob a coordenação deste Juízo, voltado à produção de Termo de Referência, que delimite objetivamente os elementos que deverão ser observados pelos planos e ações da União, de modo a fornecer subsídios para que este Relator possa decidir sobre a matéria com celeridade e objetividade. Integrarão o grupo de trabalho, inicialmente, as equipes da ABRASCO e da FIOCRUZ.

13. No que respeita ao cumprimento da liminar quanto a povos situados em terra indígena não homologada, a questão será apreciada em apartado, à luz dos documentos e informações apresentados pela União e demais atores, em resposta a despacho específico do Juízo sobre a matéria.

14. Por fim, esclareço que, uma vez definida a questão emergencial, com a aprovação dos planos, será constituído grupo de trabalho específico para os estudos necessários à desintrusão de invasores de terras indígenas, com a urgência possível.

ADPF 709 MC / DF

CONCLUSÃO

15. Diante do exposto, abro prazo à União para apresentar: (i) os dados e informações indicados acima até 28.08.2020; (ii) nova versão do Plano até 07.09.2020.

16. Publique-se. Intime-se pelo meio mais expedito à disposição.

Brasília, 21 de agosto de 2020.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO
RELATOR